

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 30 août 1944*¹

1465. Wirtschaftsverhandlungen mit Grossbritannien und U.S.A

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 23. August 1944

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

«Der Bundesrat ist durch einen vorläufigen Bericht des Volkswirtschaftsdepartements vom 15. August 1944² vom erfolgten Abschluss einer Vereinbarung mit den Regierungen Grossbritanniens und der U.S.A. unterrichtet worden. Nachdem die Delegation am 20. August in die Schweiz zurückgekehrt ist, gestatten wie uns, Ihnen wie vorgesehen etwas ausführlicher zu berichten.

Die Londoner Verhandlungen, die auf der Grundlage der vom Bundesrat am 25. Januar 1944 aufgestellten Instruktionen³ geführt wurden, dauerten volle sechs Monate und waren reich an Wechseln der Lage und an Spannungen. Die lange Dauer der Verhandlungen fällt nicht zu Lasten der Schweiz. Die schweizerische Delegation fand ihre Partner zu Beginn der Besprechungen nur zum Teil vorbereitet; die Erschwerung der Verhandlungsführung durch die Notwendigkeit des ständigen Referierens der amerikanischen Unterhändler nach Washington, die zweimonatige Unterbrechung des geheimen Kabeldienstes und des Kurierverkehrs mit Bern, die Reise der Herren Staatssekretär Dingle Foot und Minister Riefler – der beiden Delegationschefs auf Seite unserer Partner – nach den Vereinigten Staaten sowie die raschen Veränderungen in der militärisch-politischen Gesamtlage seit Ende Mai 1944 sind die wesentlichen Gründe für die lange Dauer der Arbeiten in London. Wenn daraus der Schweiz manche Erschwerungen und Enttäuschungen erwachsen sind, so gestattete die dauernde Fühlungnahme in London andererseits die Überbrückung der ersten sieben Monate dieses Jahres ohne krisenhafte Entwicklung unserer Beziehungen sowohl zum Westen wie zum Norden. Andere europäische Neutrale haben seit dem Besuche Stettinius' in London und schon vorher einen starken Druck der Amerikaner und Engländer auf ihre Neutralität und auf ihre Handelsbeziehungen mit der Achse im besonderen erfahren. Die Schweiz war in der Lage diesen Druck in den bereits eröffneten Wirtschaftsverhandlungen in London aufzufangen und hat damit eine wenig erfreuliche alliierte Pressekampagne, wie sie andere Neutrale über sich ergehen lassen mussten, vermeiden können.

1. *Absent: von Steiger.*

2. *Cf. E 7110/1967/32/821 Grossbritannien/2 et PVCF N° 1391 du 16 août 1944, E 1004.1 1/448.*

Cf. aussi le rapport de E. Frey au Directeur du Vorort de l'USCI, H. Homberger, du 3 août 1944, E 7110/1967/134/8.

3. *PVCF N° 148, E 1004.1 1/441.*

Diese Tatsache ist wohl von nicht geringer Bedeutung; die öffentliche Meinung in Grossbritannien und den U.S.A. hat vermerkt, dass die Schweiz nie Zielscheibe der jüngsten Pressekritik an den Neutralen war, und sie wird deshalb heute und in Zukunft eher geneigt sein, der Schweiz in ihrem Urteil eine Sonderstellung einzuräumen.

Es war bereits bei der Aufstellung der Instruktionen an die Verhandlungsdelegation klar, dass deren Aufgabe in London keine leichte sein wird. In den Verhandlungen vom November-Dezember 1943 war eine Reihe von Fragen bewusst umgangen worden, die nun unausweichlich durchgesprochen werden mussten und für deren Erledigung es der Schweiz entweder an möglichen Gegenleistungen fehlte oder die infolge ihres besonderen Charakters (Transitprobleme, Goldfrage, Handel mit Japan, humanitäre Aktionen) sich einer eigentlichen Verhandlung und zwischenstaatlichen vertraglichen Regelung entzogen. Trotzdem ist es gelungen, einen Teil dieser Fragen zu erledigen und andere wenigstens soweit klarzulegen, dass die zur Zeit an Aktualität und Dringlichkeit verloren haben. Die Delegation ist jedoch sehr oft in der verhandlungstaktisch schwierigen Lage gewesen, vorleisten oder auf bereits autonom getroffene schweizerische Massnahmen hinweisen zu müssen, ohne diese schweizerischen Leistungen für die Erreichung alliierter Gegenleistungen noch auswerten zu können. Dies galt selbst für die eigentliche schweizerische Hauptleistung auf dem Gebiet der Exportbeschränkungen nach der Achse, die im neuen Abkommen mit Deutschland bereits festgelegt waren, während die alliierte Gegenleistung: die Fortführung der im Dezember-Abkommen vom letzten Jahr erreichten Zufuhren von Nahrungs- und Futtermitteln durchaus noch offen stand. Die schweizerischen Unterhändler befanden sich besonders in den letzten drei Monaten stets Verhandlungspartnern gegenüber, die im Vollgefühl ihrer rasch zunehmenden Macht und im Willen, alle erreichbaren Mittel für eine rasche Beendigung des Krieges einzusetzen, ihre wachsenden Forderungen mit grösster Härte vertraten. Es wäre irrig, annehmen zu wollen, dass die mancherlei Verdienste der Schweiz auf andern Sektoren der internationalen Beziehungen geeignet wären, diese Härte im Gebiet des wirtschaftlichen Lebens wesentlich zu mildern. Und da die komplexen Fragen des internationalen Waren- und Zahlungsverkehrs sich von ihrer politischen Grundlage nicht trennen lassen, so führte ihre Behandlung notwendig zu Situationen in denen es galt, den obersten Grundsatz der traditionellen Neutralitätspolitik unseres Landes zwar nicht gegen Angriffe auf diesen Grundsatz selbst, wohl aber gegen mancherlei Versuche zum Einbruch in diese Politik vorbehaltlos und energisch zu vertreten. Diese Versuche werden nicht aufhören; denn jeder Tag bringt neue Forderungen auf alliierter Seite. Es war höchste Zeit, in London zu einem Abschluss zu gelangen und heimzureisen, um wieder – und wäre es nur für wenige Wochen – etwas Ruhe und Zeit zu gewinnen.

Es ist in London am 14. August 1944 formell kein neues Abkommen geschlossen worden. Vielmehr wurde das Abkommen vom 19. Dezember 1943⁴, das als Rahmenvertrag bis zum Waffenstillstand in Europa gilt, mit neuem Inhalt verlängert. Man konnte sich deshalb auf einen knappen Brief-

4. K I.1314. Cf. *ci-dessus* Nos 61, 65 et 68.

wechsel beschränken. In ihrem Brief an die alliierten Regierungsvertreter Lord Selborne, den Chef des britischen Ministry of Economic Warfare, und Minister Professor W. Riefler, den Chef des amerikanischen Board of Economic Warfare, in London, hält die schweizerische Delegation das schliessliche Ergebnis der Verhandlungen wie folgt fest:

1. Die Schweiz verpflichtet sich, ihre Ausfuhren von Kriegsmaterial und Maschinen nach der Achse im zweiten Halbjahr nochmals nach Massgabe einer besonderen Anlage zum Brief zu reduzieren. (Diese Reduktionen stimmen mit jenen Exportkontingenten überein, die im jüngsten schweizerisch-deutschen Abkommen vom 29. Juli 1944⁵ festgelegt worden sind.)

2. Ziffer 7 des Abkommens vom 19. Dezember 1943 wird im Sinne des schweizerischen Antrages abgeändert, womit eine Frage ihre günstige Erledigung fand, die in der Praxis des letzten Halbjahres einige Schwierigkeiten bereitet hatte.

3. Ebenso wird eine Bestimmung bezüglich der technischen Behandlung des Reparaturverkehrs mit den Achsenländern im Sinne einer Erleichterung für die Schweiz abgeändert.

4. Die Schweiz verpflichtet sich, in Ausführung einer bereits im Dezember übernommenen allgemeinen Verpflichtung, Kontrollmassnahmen zu treffen, um eine Ausfuhr von Ersatzprodukten für Kugellager zu verhindern, die geeignet wäre, die Alliierten um die Vorteile zu bringen, welche ihnen aus der zugestanden Ausfuhrbeschränkung für Kugellager erwachsen sollen.

In ihrem Gegenbrief bestätigen die oben genannten Herren die Richtigkeit dieser Darlegung. Alle nicht abgeänderten Teile des Abkommens vom 19. Dezember 1943 bleiben in Kraft; in erster Linie gilt dies für die damals der Schweiz neu eröffneten Zufuhrquoten für Lebens- und Futtermittel und Fettstoffe (auch für die Seifenindustrie).

Es ist der Delegation leider nicht gelungen, die Zufuhrbewilligung für weitere industrielle Rohstoffe zu erreichen. Bis Ende Mai schienen die Aussichten dafür recht günstig zu sein; es lagen bereits Listen für solche Zufuhren vor, die der Schweiz sehr befriedigende neue Importe in Aussicht stellten. Die nur teilweise Erfüllung der extremen alliierten Begehren, welche die gänzliche Einstellung der Kriegsmaterialexporte sowie einzelner Maschinenpositionen nach den Achsenländern forderten, sowie die Eingehung neuer, wenn auch nur kurzfristiger schweizerischer Lieferverpflichtungen gegenüber Deutschland gaben den britischen und amerikanischen Unterhändlern eine willkommene Gelegenheit, das Ergebnis monatelanger, mühsamer, weil in die Detailbehandlung mehrerer hundert Zolltarifpositionen gehenden Arbeiten unter den Tisch zu wischen und jede Zufuhr industrieller Rohstoffe unter den gegebenen Verhältnissen als unmöglich und für die öffentliche Meinung ihrer Länder untragbar zu bezeichnen. Es ist der schweizerischen Delegation in den letzten Tagen dann doch ge-

5. Cf. Nos 183 et 211.

Les Attachés commerciaux des Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique sont informés du déroulement de ces négociations au cours des séances de la «Commission mixte» du 23 juin 1944 (E 7110/1973/135/42), du 3 juillet (E 7110/1976/134/61) et du 1^{er} août (E 2001 (E) 1/114 et E 7110/1976/134/59).

lungen, die Heranschaffung noch nicht genau fixierter Mengen Wolle und Baumwolle bis nach Lissabon zu erreichen. Man darf annehmen, dass es möglich sein wird, in den nächsten Wochen wenigstens 1000 Tonnen gewaschene Wolle und 3000 Tonnen Baumwolle aus schweizerischen Überseebeständen nach einem iberischen Hafen zu schaffen. Den Weiterversand von dort machen die Alliierten von einer befriedigenden Behandlung der jüngst durch ihre Gesandtschaften in Bern gestellten Ergänzungswünsche zur schweizerischen Transit-Ordnung Süd-Nord, sowie von der Sicherheit der Verkehrswege von Portugal nach der Schweiz abhängig. Die zu Anfang des Jahres von der Schweiz autonom getroffene Regelung des Warentransits in allen Verkehrsrichtungen hat im allgemeinen die Zustimmung der Alliierten gefunden. Die laufenden Spionageberichte der britischen Gesandtschaft über den Transit von Requisitionsgütern und solchen Waren, welche in den Augen der Alliierten heute den Charakter von Kriegsmaterial besitzen, lassen diese Frage mit der Zuspitzung der Kriegslage jedoch nicht zur Ruhe kommen. Es wird deshalb notwendig sein, sie ständig im Auge zu behalten und jene Anpassungen vorzunehmen, die der schweizerischen Neutralitätspolitik entsprechen und für uns tragbar sind.

Die Verweigerung der von der Schweiz angebotenen Rohstoffzufuhren aus Übersee steht im Zusammenhang mit einer Frage, die der Delegation bis zum letzten Augenblick die grössten Schwierigkeiten bereitete: dem Begehren der Alliierten, die Schweiz müsse sich im raschen Wandel der Verhältnisse volle Handlungsfreiheit gegenüber den Achsenmächten bewahren, um sich jederzeit einer neuen Lage anpassen zu können. Kaum je ist einer Frage von den Westmächten der Schweiz gegenüber solches Gewicht beigemessen worden. Man begnügte sich nicht damit, sie in den Verhandlungen zu stellen, sondern hielt darauf, sie der schweizerischen Regierung durch den britischen und amerikanischen Gesandten in Bern vorzulegen und setzte selbst die Leiter der britischen und amerikanischen Aussenpolitik ein, die in eindringlichen Gesprächen mit unseren Gesandten in London und Washington die Bedeutung unterstrichen, welche die beiden Regierungen diesem Punkte zumessen. Die schweizerische Antwort, dass im schweizerisch-deutschen Abkommen die Möglichkeit geschaffen worden sei, die Handlungsfreiheit innert 4 Wochen zurück zu gewinnen, vermochte in London nicht voll zu befriedigen. Vor allem wollte man es peinlich vermeiden, in dieser Vereinbarung irgendwie als Mitbeteiligte zu erscheinen. Die Alliierten behielten sich deshalb in einem gesonderten Schreiben, das nicht Teil des Abkommens selbst ist, ihre Handlungsfreiheit bei veränderten Verhältnissen vor.

Der betreffende Brief lautet in der Übertragung ins Deutsche: «Es liegt uns daran klar zu machen, dass wir mit Rücksicht auf die rasch sich ändernde militärische Lage uns das Recht vorbehalten, von nun an zu irgend einem Zeitpunkt die schweizerische Regierung sei es um neue Reduktion, sei es um völlige Einstellung gewisser oder aller Ausfuhren nach den Achsenländern anzugehen.»⁶

Dieser Brief zeigt sehr deutlich den Willen der Alliierten, sich in der gegenwärtigen Lage nicht langfristig zu binden. Er nimmt der am 14. August 1944

6. Cf. E 7110/1973/135/18 et 49.

getroffenen Verständigung juristisch jede bestimmte Dauer. Materiell ändert er dagegen die Situation deshalb nicht wesentlich, weil das im Briefe in zugespitzter Form vorbehaltene Recht den Alliierten bereits aus Art. 3 des Dezember-Abkommens zustand und weil auch ohne diesen formellen Vorbehalt bei veränderter Lage unbedingt mit neuen alliierten Begehren und – im Falle der Nichtbefriedigung – wie die Erfahrung bereits lehrt, mit einer Unterbindung der Zufuhren aus Übersee zu rechnen gewesen wäre. Die Delegation hat deshalb nach Rückfrage in Bern diesen Vorbehaltsbrief entgegengenommen.

Der eben besprochene Brief und die letzten Diskussionen vor der Verständigung in London weisen darauf hin, was unser in Kürze, sei es beim Erscheinen der Alliierten an der schweizerischen Grenze oder bei einem eventuellen Ausbruch innerer Unruhen in Deutschland wartet. Die Schweiz wird in diesem Falle einem sehr starken alliierten Drucke ausgesetzt sein, der sich voraussichtlich nicht auf das rein Wirtschaftliche beschränken wird. Es gilt dafür schon in wenigen Wochen zur Abwehr in neuen Verhandlungen bereit zu sein.

Das positive Ergebnis der in London und während der Unterbindung der Verbindung zwischen Bern und London teilweise auch in Bern geführten Verhandlungen scheint uns vor allem in der Tatsache der Verständigung mit den Regierungen Grossbritanniens und der U.S.A. zu liegen. Es wäre bedenklich gewesen, wenn die Schweiz gegenwärtig mit diesen beiden Grossmächten sich über wichtige und dringende Fragen nicht hätte verständigen können. So bleibt die vertragliche Regelung der Ein- und Ausfuhrfragen weiterhin bestehen, der nach unserer Auffassung ein nicht zu unterschätzender immaterieller Wert zukommt. Materiell kann die Ausbeute der neuen Vereinbarung zur Zeit deshalb für die schweizerische Versorgung nicht gross sein, weil die Waren nicht bis in die Schweiz transportiert werden können. Sie lassen sich jedoch bis in die iberischen Häfen heranführen, was unsere Schiffe weiterhin voll beschäftigen wird und die Waren im Zeitpunkt der Öffnung neuer Verkehrsmöglichkeiten auf dem europäischen Kontinent greifbar sein lässt. Die Lagerung der ankommenden Güter in den Häfen, vor allem in Lissabon, ist ein Problem, dem in den nächsten Wochen grösste Bedeutung zukommt.

Die schweizerische Delegation hat während ihres langen Aufenthalts unter erschwerten Verhältnissen stets die volle Unterstützung der schweizerischen Gesandtschaft in London und auch mancher Glieder der dortigen Schweizerkolonie gefunden.»⁷

7. *Le Ministre de Suisse à Londres, P. Ruegger, adresse le 17 août 1944, la lettre suivante au Chef du DPF: Au moment où notre Mission économique spéciale a quitté Londres, je tiens, pour ma part aussi, à rendre hommage à la manière dont le Professeur Keller et M. Frey se sont acquittés de leur tâche difficile. Certes l'instrument qui a finalement pu être signé, après tant de difficultés, ne correspond pas à nos demandes légitimes, âprement défendues. Mais il était, j'en suis convaincu, nécessaire d'aboutir, en ce moment, à une signature, même si le débat pourra s'ouvrir à nouveau sous peu sur les dispositions de l'accord. Il y avait là aussi un intérêt politique. Et à cet égard, j'ai pu constater une volonté apaisante du Foreign Office. Ainsi se trouve réglé, très momentanément il est vrai, le problème des relations économiques, que M. Eden a qualifié, à mon arrivée, comme étant «la principale question pendante en ce moment entre l'Angleterre et la Suisse» (E 2300 London/37). Cf. N° 178.*

Sur les relations économiques avec les Alliés en 1944, cf. aussi E 2001 (E) 2/625, E 7110/1973/134/8 à 10.