

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 6 février 1945*¹

Wirtschaftsverhandlungen mit den Alliierten.

Vertraulich

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 5. Februar 1945

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet was folgt:

«Im Verlaufe des Krieges sind schweizerische Delegationen mehrmals nach Paris und nach London gefahren, um die sich stets wandelnden Blockadefragen mit den alliierten Regierungen zu besprechen. Zunächst waren daran die französische und britische Regierung, nach der Okkupation Frankreichs und bis zum Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg die britische Regierung allein, von 1942 an die britische und amerikanische Regierung beteiligt. Wenn die Verhandlungen über die Blockadefragen bisher stets im Ausland stattgefunden haben, so ist dies auf die Beanspruchung der alliierten Delegierten in ihren Hauptstädten und nicht zuletzt auch auf die während langer Zeit bestehende Unmöglichkeit ihrer Reise nach der Schweiz zurückzuführen. Wir begrüßen deshalb die Tatsache, dass die nächsten Verhandlungen in Bern stattfinden sollen und dass diesmal in der kombinierten Delegation der Alliierten seit 1940 zum ersten Mal auch wieder Frankreich vertreten sein wird. Wir möchten aber diese Verhandlungen in Bern durchaus als *eine Fortsetzung der bisher bereits periodisch geführten Besprechungen betrachten*. Andererseits sind wir uns jedoch klar, dass diesen Verhandlungen eine besondere Bedeutung deshalb zukommen wird, weil *sich die Weltlage seit unseren letzten Londoner-Besprechungen im August des vergangenen Jahres weiter im Sinne des politisch-wirtschaftlichen Übergewichts der alliierten Mächte verändert hat*.

Nach wie vor muss es das Ziel der schweizerischen Bemühungen sein, mit den Blockademächten zu einer Verständigung zu gelangen, welche der politischen Weltlage gerecht wird und der neutralen Schweiz die lebensnotwendigen Zufuhren an Rohstoffen und Nahrungsmitteln sichert. Der Weg zu diesem Ziel

1. *Absent: Kobelt.*

bedingt die Lösung einer Reihe von schwierigen Problemen. Sie ergeben sich zum Teil aus den schweizerischen Begehren, zum andern Teil aus den von den Alliierten an die Schweiz gestellten Forderungen. Auch wenn wir bis heute ohne Nachrichten über die von unsern Partnern ins Auge gefassten Traktanden geblieben sind, so kann es doch nicht schwer fallen, aus dem Verlaufe der bisher in London gepflogenen Verhandlungen und aus dem seit dem 18. September 1944 stattgehabten Notenwechsel mit den britischen und amerikanischen Gesandtschaften in Bern den ungefähren *Inhalt der bevorstehenden Verhandlungen* zu bestimmen.

I.

Auf schweizerischer Seite stehen dabei an erster Stelle die *Bedürfnisse unserer Landesversorgung*. Sie konkretisieren sich in folgenden Begehren:

1. *Wiedereröffnung der bisherigen Zufuhrquoten* für die Bezüge von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Fettstoffen aus Übersee. Dies kann in Fortführung der bisherigen Praxis auf der Grundlage des am 19. Dezember 1943² in London geschlossenen Rahmenabkommens geschehen, dessen Gültigkeit bis zu einem Waffenstillstand in Europa dauert.

2. Durch die Heranschiebung der Blockadekontrolle an die Schweizer Grenze im Westen und durch die Errichtung der Kontrolle über die meisten der europäischen Südoststaaten durch die Alliierten fallen bisher blockademässig unkontrollierte Bezüge von Nahrungs- und Futtermitteln unter die Blockadekontrolle. Sie werden auf die bisherigen Blockadekontingente angerechnet, die damit für die schweizerische Versorgung ungenügend geworden sind. Die Schweiz wird deshalb das Begehren um *Aufstockung der bisherigen Zufuhrquoten* für Nahrungs- und Futtermittel stellen müssen.

3. *Einräumung von Zufuhrquoten für industrielle Rohstoffe und Halbfabrikate*. Bisher sind die ständigen schweizerischen Bemühungen in diesem Punkte erfolglos geblieben, weil die Alliierten für die Zufuhr von industriellen Rohstoffen Verlangen nach weitgehenden Exporteinschränkungen gegenüber den Achsenländern stellten, die bisher von uns nicht erfüllt werden konnten. Nachdem nun die Hauptbegehren der Alliierten in dieser Hinsicht, wie sie in ihrer Note vom 18. September 1944³ formuliert wurden, durch die von der Schweiz am 1. Oktober 1944 erlassenen Ausfuhrverbote von Kriegsmaterial und diesem verwandte Waren erfüllt worden sind, darf die Schweiz mit Recht erwarten, dass ihr nun solche Zufuhren eröffnet werden.

Die Alliierten selbst haben in der angeführten Note Zufuhren von industriellen Rohstoffen «aus bestehenden Überseevorräten der Schweiz» in Aussicht gestellt. Die schweizerischen Vorräte in Übersee sind stark zufälliger Natur. Sie decken in einzelnen Fällen (beispielsweise für Baumwolle) ungefähr einen Jahresbedarf, sie sind in andern Fällen (beispielsweise Gummi) durch amerikanische Requisitionen auf einen Bruchteil ihres früheren Bestandes reduziert worden und sie sind in weiteren Fällen geringfügig oder fehlen völlig, weil die schweizerischen Importeure bisher gar nicht damit rechnen konnten, Zufuhr-

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

3. Cf. N° 236 et annexe.

bewilligungen zu erhalten. Es ist deshalb die Basis, auf welche die Offerte der Alliierten in ihrer Note vom 18. September 1944 sich gründet, für die Schweiz ungenügend, und es muss hier eine Erweiterung versucht werden.

4. Durch die Entwicklung in Europa und durch den beinahe völligen Wegfall bisheriger Versorgungsmöglichkeiten stellen sich für die Schweiz eine Reihe von neuen dringlichen Zufuhrbedürfnissen, die wenn immer möglich aus Übersee oder aus den von den Blockademächten kontrollierten Gebieten gedeckt werden müssen. Es betrifft dies in erster Linie *Kohle, flüssige Brennstoffe, Eisen und Stahl* sowie gewisse *chemische Grundstoffe*. Einen Sonderfall bildet das *Bauxit*, das nun ebenfalls nur mit Zustimmung der Blockadebehörden aus Frankreich wird bezogen werden können.

5. Die Gewährung der gesamten alten und neuen Zufuhrquoten durch die Blockademächte müsste jedoch für die schweizerische Wirtschaft so lange praktisch wertlos bleiben, als nicht die *Transportverhältnisse* eine radikale Besserung erfahren haben. Es verbindet sich deshalb mit dem Begehren um Zufuhrkontingente das weitere ebenso dringliche schweizerische Begehren um Wiederherstellung genügender technischer Zufuhrmöglichkeiten zu Wasser und zu Lande. Das erste zielt auf die Zurverfügungstellung eines technisch genügenden französischen *Mittelmeerhafens* und das zweite auf die *Einräumung genügender Transportmöglichkeiten zu Lande*, sowohl von dem Mittelmeerhafen wie von der spanisch-französischen Grenze nach der Schweiz. Erst wenn diese Transporterleichterungen, deren Gewährung bisher teils technisch, teils sicher aber auch blockadepolitisch verhindert war, bestehen werden, werden die von der Schweiz anzustrebenden Zufuhr-Kontingente für die Landesversorgung wertvoll sein.

II.

Die Gewährung neuer und vermehrter Zufuhrmöglichkeiten nach der Schweiz wird von den Alliierten von einer *doppelten Gegenforderung* abhängig gemacht. Sie ist in radikaler Form in ihrer Note vom 18. September 1944 enthalten und lautet erstens: die schweizerische Regierung möge sofort *jede wirtschaftliche Unterstützung der Achsenmächte verbieten*, welche geeignet wäre, deren Kriegspotential zu erhöhen, und zweitens: die schweizerische Regierung möge *jeden Transitverkehr durch die Schweiz zwischen Gebieten, die sich in den Händen der Feinde der Alliierten befinden, verbieten*. Es ist anzunehmen, dass die alliierten Vertreter in den kommenden Verhandlungen diese generellen Forderungen zum Ausgangspunkt ihrer blockadepolitischen Stellungnahme machen werden. Selbst wenn es der schweizerischen Delegation gelingen wird, sie im Einzelnen zu konkretisieren und relativieren, so bleibt doch eine doppelte Voraussetzung für die Wiedereröffnung von Zufuhren bestehen: diese bleiben sowohl *an neue Einschränkungen in der schweizerischen Ausfuhr nach den Achsenmächten wie auch an Einschränkungen im Transitverkehr zwischen Deutschland und Italien gebunden*.

1. Was die erste Bedingung betrifft, so dürfte die schweizerische Delegation in der Lage sein, einige weitere Ausfuhrschränkungen gegenüber Deutschland auf dem meistkritisierten *Maschinen-Sektor* zuzugestehen. Das Problem der Exporte nach den sog. «übrigen Achsenstaaten» ist durch die inzwischen

eingetretene militärische Situation im wesentlichen erledigt worden. Die mangelnden Zahlungsmittel im deutsch-schweizerischen Clearing verunmöglichen heute eine Fortführung unserer Ausfuhren auf der bisherigen Höhe, sodass hier gewisse Kürzungen möglich werden. Wir wissen noch nicht, auf welche einzelnen Positionen die alliierten Begehren sich konzentrieren werden. Die alliierten Partner haben bereits in den letzten Verhandlungen die Frage der *Ausfuhr von elektrischer Energie nach Deutschland* aufgegriffen und es ist anzunehmen, dass sie dieses Thema erneut diskutieren wollen. Hier bestehen besondere Verhältnisse aus der Doppelstaatlichkeit der Rheinkraftwerke und ihren entsprechenden Konzessionsgrundlagen. Ein wesentlicher Teil der aus der Schweiz exportierten Energie ist reichseigene Energie und kann nicht gekürzt werden. Kürzungsmöglichkeiten bestehen im Rahmen der Ausfuhr von schweizerischem Strom. Sie sind jedoch beschränkt, und es ist vorauszusehen, dass diese Frage zu einer der schwierigen im Rahmen der Diskussion über die schweizerischen Exportbeschränkungen werden wird.

2. Grössere Schwierigkeiten wird die zweite Bindung schaffen. Der Bundesrat hat sich bisher mit seinen Instruktionen an die Verhandlungsdelegation *auf den Boden gestellt, dass der Warentransit durch die Schweiz nicht Gegenstand von zwischen-staatlichen Verhandlungen bilden könne*; seine Regelung sei eine autonom schweizerische Angelegenheit. Diesen Standpunkt hat die schweizerische Verhandlungsdelegation in den Londoner Besprechungen vom Frühjahr 1944 vertreten. Sie hat Erklärungen darüber abgegeben, welche autonomen Massnahmen von der Schweiz in Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse getroffen worden sind, Erklärungen, welche damals im allgemeinen die alliierten Verhandlungspartner zu befriedigen schienen. Darüber hinaus hat sie einzelne Wünsche zum Studium für künftige Massnahmen entgegengenommen. Seither hat sich allerdings die Einstellung der alliierten Regierungen verändert; sie haben laufend neue Forderungen erhoben, die mit Bezug auf den Transitverkehr Süd-Nord im Verlaufe der letzten Monate von der Schweiz weitgehend auf Grund eigener Überlegungen erfüllt werden konnten.

Jetzt scheinen sich ihre Begehren auf den Verkehr Nord-Süd zu konzentrieren und hier insbesondere den *Kohletransit* zu treffen. Auf Grund der bisherigen Verhandlungen mit einer deutschen Delegation wird es möglich sein, in diesem Punkte gewisse Beschränkungen, wenn nicht absoluter so doch relativer Art, in Aussicht zu stellen. Wir machen uns jedoch keine Illusionen, dass die alliierten Partner ihre Konzessionen bezüglich der Eröffnung neuer Zufuhrkontingente sowie der Gewährung von Transitmöglichkeiten durch Frankreich von der weitgehenden Erfüllung ihrer Forderungen hinsichtlich des Transits deutscher Kohle durch die Schweiz abhängig machen werden. Wie sich aus den Äusserungen des Herrn Staatssekretär Foot gegenüber Herrn Minister Ruegger deutlich ergibt, werden die alliierten Unterhändler eine Beschränkung dieses Kohletransits bis auf eine «symbolische» Menge verlangen. Sie glauben damit wohl dem schweizerischen Willen zur absoluten Vertragstreue (Gotthardvertrag) formell gerecht zu werden. Es muss sich im Verlaufe der Verhandlungen zeigen, ob sich in der Transitfrage eine Milderung der alliierten Begehren erreichen lassen wird, die es der schweizerischen Regierung bei voller Wahrung ihrer Grundsätze strikter Neutralitätspolitik und Vertragstreue sowie unter Rück-

sichtnahme auf die aus Deutschland noch zu erwartenden Lieferungen erlauben würde, jene Massnahmen zu ergreifen, welche geeignet sein könnten, dieses schwierige Problem zu lösen.

III.

Laut Meldungen unserer Gesandtschaft in Washington sollen in den bevorstehenden Verhandlungen «sämtliche noch offenen Fragen» behandelt werden. Wenn wir auf Grund der Londoner Verhandlungen im Jahre 1944 uns einen Überblick über diese noch offenen Probleme zu verschaffen suchen, so ergeben sich die folgenden Einzelfragen:

1. *Die Tätigkeit der schweizerischen Banken.* Es muss angenommen werden, und die Bezeichnung eines besonderen amerikanischen Delegierten weist ebenfalls darauf hin, dass die Tätigkeit der schweizerischen Banken insbesondere im Hinblick auf die *Verschiebung von Fluchtkapitalien und Beutegut nach der Schweiz* erneut zur Sprache kommen wird. Zwar hat die Schweizerische Bankiervereinigung auf Grund ihrer Besprechungen mit einer britisch-amerikanischen Spezialdelegation in Lissabon im Frühjahr 1944 gewisse Wegleitungen an ihre Mitglieder erlassen. Die ständige Kritik der angelsächsischen und neuerdings auch russischen Presse an der schweizerischen Bankwelt lässt jedoch erwarten, dass diese Frage erneut aufgenommen werden wird.

2. Die bereits in den letzten Londoner Verhandlungen aufgeworfene Frage der *Ankäufe von deutschem Gold durch die Schweizerische Nationalbank* und die schweizerischen Privatbanken hat sich inzwischen zu einem alliierten Aide-Mémoire vom 23. August 1944 verdichtet, in welchem von der schweizerischen Regierung *das Verbot jedes Goldankaufs und jeder Goldhinterlage aus Achsenländern* gefordert wird. Auf diesen alliierten Schritt ist bisher von schweizerischer Seite noch nicht geantwortet worden, was die britische und amerikanische Gesandtschaft am 1. Februar 1945 veranlasst hat, erneut auf den Erlass eines Verbots zu dringen. Im Zusammenhang damit ist auf dem Gebiet des Warenhandels die Forderung erhoben worden, die Schweiz möge jede Warenausfuhr nach den Achsenländern gegen Gold unterbinden. Hinsichtlich der Goldankäufe durch die Nationalbank stehen der alliierten Forderung grundsätzliche und gesetzliche schweizerische Hindernisse im Wege. Sie verunmöglichen es, die zu erwartenden alliierten Begehren erfüllen zu können. Hinsichtlich der Warenexporte gegen Goldzahlungen dagegen ist heute ein Entgegenkommen denkbar. Es liegt ebenso sehr im schweizerischen Interesse, wenn immer möglich Waren nur noch gegen Waren an das Ausland abzugeben.

3. Die nachträgliche Bezeichnung des Herrn Orvis Schmidt, eines amerikanischen Spezialisten für das «Freezing», als Delegationsmitglied eröffnet die Möglichkeit, die *schwierigen Probleme der in U.S.A. blockierten schweizerischen Guthaben* einmal mündlich zu behandeln. Es können dafür auch die von der Delegation der Schweizerischen Bankiervereinigung in den letzten Monaten in Washington und New York geleisteten Vorarbeiten wertvoll sein, über welche die jetzt heimgekehrte Delegation berichten wird.

4. Im Zusammenhang mit diesen Finanzfragen wird sich eine für die schweizerische Delegation willkommene Gelegenheit bieten, mit den amerikanischen Partnern eine Aussprache über die seit Jahresbeginn in der Schweiz bestehende

neue *Regelung der Dollarübernahme* und mit den Vertretern Grossbritanniens eine solche über die Politik der britischen Treasury und Bank of England in ihrer *Devisenzuteilung an die Länder des Pfundkreises* für deren Warenbezüge aus der Schweiz aufzunehmen. Es sind dies Fragen, welche für die Zukunft der schweizerischen Exporte grösste Bedeutung haben.

IV.

Dies führt uns zu einigen weiteren Verhandlungsgegenständen, welche sich teilweise aus dem vorgenannten ergeben oder deren Behandlung sich aus den Erfahrungen der letzten Monate aufdrängt. Wir denken dabei auf schweizerischer Seite in erster Linie an:

1. *Lieferungen an die amerikanische Armee in Frankreich*. Es mag sich hier eine Gelegenheit ergeben, das Interesse der alliierten Militärbehörden an gewissen Warenbezügen aus der Schweiz zur Unterstützung unserer Begehren sowohl bezüglich der Zufuhr von industriellen Rohstoffen wie auch hinsichtlich des lebensnotwendigen Transitverkehrs durch Frankreich zu benützen.

2. Die Wiedereröffnung des Transitverkehrs durch Frankreich für die schweizerischen Exportgüter lässt eine Reihe in letzter Zeit von den britischen Behörden eingeführter *Neuerungen für die Ausstellung der Begleitpapiere* (certificates of origin and interest) akut werden. Es stellen sich hier für unsere Exportindustrie eine Reihe von heikeln Fragen des Feindanteils und des Anteils an Waren aus Schwarze-Liste-Firmen in den zu exportierenden Produkten.

3. Seit über einem halben Jahr sind sämtliche in London und Washington gestellten schweizerische *Einzelbegehren* auf dem Warenssektor durch die alliierten Blockadebehörden mit der vorläufigen Antwort beiseite gelegt worden, die Behandlung müsse bis zu einer allgemeinen blockadepolitischen Verständigung zurückgestellt werden. Im Zeitpunkt, da begründete Aussicht auf eine neue Verständigung in den bevorstehenden Verhandlungen bestehen wird, müssten diese sämtlichen Einzelfragen vorgenommen und wann immer möglich zur Erledigung gebracht werden.

V.

Die Behandlung einer so vielgestaltigen Traktandenliste wird eine elastische Verhandlungsführung und eine gewisse Arbeitsteilung notwendig machen. Diese letztere ist schon durch die Tatsache bedingt, dass an den verschiedenen Verhandlungsgegenständen verschiedene eidgenössische Departemente hauptsächlich interessiert sind.

Wir möchten deshalb vorsehen, dass die eigentliche Verhandlungsführung auf schweizerischer Seite durch eine kleine Delegation in ungefähr bisheriger Zusammensetzung erfolgt, die sich dann in Unterkommissionen durch die Beziehung von Experten leicht ergänzen lässt. Wir halten diese Lösung auch zur Wahrung der Kontinuität in unseren Verhandlungen mit den Blockademächten für richtig.

Darüber hinaus erscheint es angesichts der politischen Lage und der allgemeinen Bedeutung, die den bevorstehenden Verhandlungen zukommt, sowie

6 FÉVRIER 1945

889

des Interesses, das die schweizerische Öffentlichkeit und auch das Ausland an ihnen nehmen wird, richtig, durch die Bestellung einer besonderen Kommission dem aussergewöhnlich gelagerten Falle gerecht zu werden.

Auf Grund der gemachten Darlegungen wird antragsgemäss

beschlossen:

1. Von diesem Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Es wird zur Festsetzung des allgemeinen Rahmens der Besprechungen mit den Alliierten eine Kommission unter der Leitung von Herrn Minister Dr. W. Stucki, Chef der Abteilung für Auswärtiges, bestellt, bestehend aus den Herren Dr. J. Hotz, Direktor der Handelsabteilung; Direktor E. Speiser, Chef des K.I.A.A.; Dr. E. Feisst, Chef des K.E.A.; Dr. E. Reinhardt, Direktor der eidg. Finanzverwaltung; E. Weber, Präsident des Direktoriums der Schweiz. Nationalbank; Dr. H. Homberger; Prof. Dr. T. Wahlen, Beauftragter für das Anbauwerk; Legationsrat R. Kohli; und den Mitgliedern der Verhandlungsdelegation.

Minister Stucki wird mit der Eröffnung der Verhandlungen beauftragt.

3. Es wird eine Verhandlungsdelegation bestellt, bestehend aus den Herren Prof. Dr. Paul Keller, Delegierter für Handelsverträge als Delegationschef; Prof. Dr. W. Rappard; Legationsrat Dr. R. Hohl; Victor Gautier, Direktor der Schweiz. Nationalbank; Dr. A. Borel, Vize-Direktor des Schweiz. Bauernverbandes; Dr. Max Weber, Mitglied der Direktion des Verbandes schweiz. Konsumvereine; Dr. E. Frey, Sekretär des Vororts des schweiz. Handels- und Industrie-Vereins.

4. Es wird die Verhandlungsdelegation ermächtigt, die notwendigen Experten beizuziehen.