

Minister Dr. Hans Sulzer zum Gedächtnis : eine Episode aus der schweizerischen Handelspolitik im Kriege

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Appendix**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **39 (1959-1960)**

Heft 10

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

MINISTER DR. HANS SULZER
ZUM GEDÄCHTNIS

† 4. Januar 1959

Eine Episode aus der schweizerischen Handelspolitik im Kriege

VON HEINRICH HOMBERGER

Sonderbeilage zur Januarnummer 1960 der «Schweizer Monatshefte»

MINISTER DR. HANS SULZER ZUM GEDÄCHTNIS

† 4. Januar 1959

Eine Episode aus der schweizerischen Handelspolitik im Kriege

VON HEINRICH HOMBERGER

Die Schweiz ist ein kleines Land, wenn man sie an der territorialen Fläche ihres Staatsgebietes und an ihrer Bevölkerungszahl mißt. Ihre Geschichte, durch die sie zu einer von ethnographischen und sprachlichen Voraussetzungen unabhängigen, politischen Nation geworden ist, hat ihr in dessen ein Ansehen verschafft, das ihren Platz in der Völkerfamilie nicht unbedingt nach der zahlenmäßigen Größe ihres Territoriums und ihres Volkes bemißt. Und vollends ist es die Wirtschaft, die dem Kleinstaat Schweiz in der Welt ein Relief verliehen hat, das ihn weit über seine physischen Gegebenheiten hinaushebt: durch die Vielgestaltigkeit und den hohen Qualitätsruf ihrer Produkte, die in alle Weltteile exportiert werden, durch den Wirtschaftskomplex, den man aus dem Blickfeld der Zahlungsbilanz als «invisibles» zu bezeichnen pflegt, wozu vor allem die Dienstleistungen des Tourismus, der Assekuranz, der Banken, des Transit- und Welthandels und der Transportunternehmungen gehören. Diese hochdifferenzierte Wirtschaft ist weit über die Selbstgenügsamkeit hinausgewachsen. Sie kann sich in ihrem heutigen Ausmaß und die in ihr tätigen Menschen mit ihrem hohen Lebensstandard nur erhalten, wenn sie für den Weltmarkt arbeitet. Der eigene Markt würde bei weitem nicht genügen, um so weniger, als der eigene Boden die heutige Bevölkerung nicht ernähren kann, ebensowenig wie die im Lande vorhandenen Rohstoffe sie zu beschäftigen vermögen. Um wirtschaftlich im Gleichgewicht zu bleiben, bedarf daher die Schweiz des freien Zugangs zu den Rohstoffen und zu den Absatzmärkten der ganzen Welt.

Neutrale Handelspolitik

Ein totaler Krieg, der sich nicht auf militärische Aktionen beschränkt, sondern auch die Wirtschaft in den Dienst der Vernichtung des Gegners stellt, bedeutet für ein solches Land mit einer von ausländischen Roh-

stoffquellen und ausländischen Absatzmärkten abhängigen Wirtschaft eine schwere Gefährdung. Die Schweiz hat dies schon im ersten Weltkrieg erlebt. Darum traf sie umfassende Vorbereitungen, als der zweite Weltkrieg immer unvermeidlicher erschien. Das geschah insbesondere mit dem Ziel, die Kontrolle des Außenhandels in den eigenen Händen zu halten und jede Einmischung des Auslandes mit dem Schild einer wirksamen eigenen Überwachungsorganisation abwehren zu können. Wie berechtigt diese Vorkehrungen waren, zeigte sich sozusagen vom ersten Tage des Kriegsausbruches an. Die Westmächte setzten sofort mit der Blockadepolitik ein. Sendungen aus Übersee bedurften eines «navicerts» (navigation certificate), das als Warenpaß diente und nur gegen bestimmte Garantien des Empfängers in bezug auf die Verwendung der Ware erhältlich war; dasselbe galt für die Erhältlichmachung von Ausfuhrbewilligungen im europäischen Verkehr. Es war das Ziel der schweizerischen Handelspolitik, die Versorgung mit allen erforderlichen Rohstoffen, Nahrungs- und Futtermitteln in einer Weise sicherzustellen, die deren Verwendung zur herkömmlichen Beschäftigung in der schweizerischen Wirtschaft erlaubte, wozu nicht zuletzt auch die Fabrikation für den Export gehörte, um dadurch die außenwirtschaftlichen Beziehungen mit allen Ländern aufrechterhalten zu können. Dieses Ziel entsprach nicht von vornherein der Konzeption der kriegführenden Staaten. Allerdings hatte zu Anfang des Krieges die deutsche Regierung die Geschicklichkeit, eine Erklärung abzugeben, in der sie die neutralen Staaten an ihre Pflicht erinnerte, den normalen Warenverkehr nach allen Richtungen aufrechtzuerhalten und worin sie für sich selbst die Bereitschaft erklärte, die normale Warenausfuhr nach diesen neutralen Staaten fortzusetzen und die normale Einfuhr von ihnen aufzunehmen. In der Erklärung hieß es ausdrücklich, «daß Deutschland nichts dagegen einwendet, wenn die neutralen Staaten ihren normalen Warenaustausch auch gegenüber den Staaten fortsetzen, die mit Deutschland in Konflikt sind». In der Tat hat Deutschland am Anfang des Krieges denn auch in so ausgiebigem Maße Waren nach der Schweiz geliefert, daß der bei Ausbruch des Krieges im schweizerisch-deutschen Clearing vorhandene Saldo zu Gunsten der Schweiz sich binnen kurzem in einen Saldo zu Gunsten Deutschlands verwandelte. Dabei erfolgten alle Lieferungen frei von jeglicher Verwendungsbeschränkung, so daß sich die bemerkenswerte Situation ergab, daß die Schweiz während Monaten mit deutschem Eisen und deutscher Kohle Kriegsmaterial für die Alliierten herstellte. Später sollte sich das dann allerdings gründlich ändern, sowohl die deutsche Auffassung über die sogenannte wirtschaftliche Neutralität, wie auch die Richtung der schweizerischen Kriegsmateriallieferungen.

Die Schweiz ist unbeirrt durch alle Phasen des Krieges hindurch dafür eingetreten, den normalen Wirtschaftsverkehr mit allen Ländern aufrecht erhalten zu können. Das eigentliche Kriegsmaterial, das sich später als

ein besonders dornenvolles Problem erweisen sollte, war anfänglich vom Bundesrat für jegliche Ausfuhr gesperrt worden. Als jedoch die Westmächte dringend darum ersuchten, ihre schon vor Kriegsausbruch in der Schweiz placierten umfangreichen Bestellungen für Kriegsmaterial durchführen zu können, kam der Bundesrat auf seinen ursprünglichen Beschluß zurück und ließ die Ausfuhr von Kriegsmaterial zu, da die Haager Landkriegsordnung den Neutralen kein Verbot von Kriegsmateriallieferungen auferlegt, sofern die Ausfuhr nach allen Seiten frei bleibt.

Dem Ziel der Aufrechterhaltung des schweizerischen Außenhandels nach allen Richtungen standen die Blockadeziele der Westmächte schroff entgegen. Sie wollten die Wirtschaft des Feindes lahmlegen und lehnten sich infolgedessen dagegen auf, neutralen Staaten Rohstoffe zukommen zu lassen, damit die daraus hergestellten Waren den Kriegsgegnern zugute kämen. Sie wollten infolgedessen die Schweiz nur für ihren unmittelbaren eigenen Bedarf versorgen sowie für den Wiederexport nach den Ländern des Westens. Dieser These widersetzte sich die Schweiz aufs schärfste. Die Neutralität ist zwar ein rechtlicher und militärisch-politischer Begriff, sie fordert aber dennoch auch in wirtschaftspolitischer Beziehung ein dem abseits von den Kriegsschauplätzen stehen adäquates Verhalten, das vom Bestreben geleitet sein muß, keine der sich gegenüberstehenden feindlichen Mächte zu begünstigen, soweit das immer in der Kraft des neutralen Staates liegt. Aus dieser Überzeugung, die von jeglicher Sympathie oder Antipathie für die kriegführenden Parteien abstrahiert und nichts anderes verfolgt als die Rechte der Neutralität, im Bewußtsein, daß diese letzten Endes auch den Kriegführenden diene, auch wenn sie es prima facie nicht wahrhaben wollen, hat die Schweiz während mehr als einem halben Jahr mit den Westmächten gerungen, um ihr neutrales Lebensrecht zu verteidigen. So kam schließlich, nachdem die Geduld der schweizerischen Wirtschaft bis zum Zerreißen auf die Probe gestellt worden war, am 24. April 1940 das «War-Trade-Agreement» mit Großbritannien und Frankreich zustande, das als breit angelegtes Blockadeabkommen dem schweizerischen Anspruch in vollem Umfang Rechnung trug: Die Versorgung sicherzustellen unter Aufrechterhaltung der normalen Produktion einschließlich derjenigen für den Export nach beiden Staatengruppen und unter Beseitigung der individuellen Verpflichtungserklärungen der Warenempfänger, an deren Stelle das schweizerische Überwachungssystem trat. Der große Zeitaufwand, der manche schon hatte kleinmütig werden lassen, war so vor aller Welt gerechtfertigt. Selbst Deutschland, das mit Argusaugen die Verhandlungen verfolgt hatte, mußte anerkennen, daß die Schweiz ihre Neutralitätspolitik erfolgreich verteidigt hatte. Übrigens ist ganz am Ende der Kriegstragödie die gleiche Anerkennung auch aus dem Munde des Amerikaners Currie ausgesprochen worden, der zur letzten kriegswirtschaft-

lichen Verhandlung an der Spitze einer alliierten Delegation im Jahre 1944 nach Bern gekommen war. Dazwischen lagen vier Jahre, während welchen die Schweiz zwischen Scylla und Charybdis ihren Weg suchen mußte.

Auf diesem Leidensweg, auf dem es galt, die Unversehrtheit der Schweiz in den Frieden hinüberzuretten, hat Minister Dr. *Hans Sulzer* eine Opfertat vollbracht, wie es in der neuesten Geschichte der Eidgenossenschaft wohl wenige gibt. Daß sie bisher nur für einige Eingeweihte erkennbar war, erhöht nur ihren Wert vor der Geschichte.

Minister Hans Sulzer, der schon im ersten Weltkrieg, als es galt, die Schweiz vor dem Hunger zu bewahren, als schweizerischer Gesandter in Washington eine historische Mission durchgeführt hatte, war im zweiten Weltkrieg zuerst Chef der Sektion für Eisen und Maschinen des Kriegs-Industrie- und -Arbeits-Amtes. In der Folge berief ihn der Bundesrat als Präsident an die Spitze der Überwachungskommission für Ein- und Ausfuhr, der die Aufgabe oblag, die Durchführung der Blockadevereinbarungen zu kontrollieren und dafür zu Handen des Bundesrates, in dessen Namen sie abgeschlossen worden waren, die Garantie zu übernehmen. In dieser Eigenschaft war Minister Sulzer über die handelspolitische Entwicklung im Kriege genauestens informiert und wie nur wenige in der Lage, sich darüber ein Urteil zu bilden.

Das «War-Trade-Agreement» mit Großbritannien und Frankreich teilte das Schicksal des Krieges, von dem Clausewitz sagte, er sei das Gebiet des Unbekannten, was heute noch so wahr ist wie damals. Formalrechtlich blieb das Blockadeabkommen während der ganzen Dauer des Krieges in Kraft, in seinem vollen Umfang fand es aber nur während wenigen Monaten Anwendung. Trotzdem war sein Abschluß für die Schweiz von unschätzbbarer Bedeutung. Auch wenn es am Schluß mehr nur noch als Ruine dastand, so blieb es dennoch während der ganzen Dauer des Krieges als Zeuge für den Neutralitätsgeist der schweizerischen Handelspolitik von unvergleichlichem Wert und hat uns wahrscheinlich in mehreren schwierigen Phasen vom schlimmsten bewahrt.

Zwischen Blockade und Gegenblockade

Bald nach dem Abschluß des «War-Trade-Agreement» war der Krieg aus seiner merkwürdigen Phase der «drôle de guerre» herausgetreten, um mit Macht seine ganze Erbarmungslosigkeit zu zeigen. Nachdem die deutsche Armee im Mai 1940 Belgien und Holland überrannt und einen großen Teil Frankreichs besetzt hatte, die britische Kontinentalarmee über Dünkirchen auf ihre Insel zurückgekehrt war und Italien seine «non-belligeranza» durch den offenen Eintritt in den Krieg an der Seite Deutschlands abgelöst hatte, sah sich die Schweiz im Sommer 1940 von

den Achsenmächten umschlossen. Damit begann ein neues Kapitel der schweizerischen Kriegshandelspolitik. Deutschland hatte nun plötzlich seine fromme Erklärung an die Adresse der Neutralen, in der es versicherte, deren Außenhandel in allen Richtungen respektieren zu wollen, vergessen und holte durch die Errichtung einer Gegenblockade mit größter Rigorosität zum wirtschaftlichen Gegenschlag gegen Großbritannien aus, indem es der Schweiz kurzerhand die Einstellung ihres Handels mit dem Westen zumuten wollte. Jetzt führte die Schweiz einen hartnäckigen Abwehrkampf in der umgekehrten Richtung. Nachdem die von einem Machtwahn befallenen deutschen Regierungsvertreter anfänglich jedes Verständnis hatten vermissen laßen, wurde schließlich nach dramatischen Auseinandersetzungen in Berlin dennoch erreicht, daß etwa drei Viertel der schweizerischen Ausfuhr von der Gegenblockade befreit und dem System des «courant normal» unter schweizerischer Kontrolle unterstellt wurden, wie es bereits dem Blockadeabkommen mit den Westmächten zugrunde lag. Für den restlichen Viertel, bei dem es sich um mehr oder weniger kriegswichtige Waren handelte, blieb die schweizerische Ausfuhr der von Deutschland ausgeübten Geleitscheinkontrolle unterstellt, was praktisch einem Embargo solcher Waren gleichkam.

Die Einkreisung der Schweiz durch die Achsenmächte bedeutete naturgemäß für die Zufuhr durch die Blockade eine neue, ernste Erschwerung, die um so stärker fühlbar wurde, als die von der Schweiz für die Dauer des Krieges gecharterten Griechenschiffe nicht mehr ins Mittelmeer einlaufen konnten, seitdem auch zwischen Italien und Griechenland der Kriegszustand ausgebrochen war. Die «geographische Gefangenschaft» der Schweiz lieferte sie für ihren Warenaustausch vollständig der Achse aus. Selbst die umfassendste Wirtschaftshilfe der Westmächte hätte ihr nichts genützt, weil dieselbe infolge der Achsenumklammerung sie gar nicht erreicht hätte. In dieser Situation die Versorgung und Beschäftigung und auch den Export nach dem Westen aufrechtzuerhalten, glich der Quadratur des Zirkels. In einem schicksalsschweren Abkommen mit Deutschland vom 18. Juli 1941 ist die Aufgabe gelöst worden: die Schweiz erhielt in einem von vielen für unwahrscheinlich gehaltenen Ausmaß Kohle, Eisen, Saatgut und andere unentbehrliche industrielle und landwirtschaftliche Hilfsstoffe; sie hatte ferner lebenswichtige Bezüge aus den Oststaaten, über die praktisch Deutschland verfügte (insbesondere Mineralöle aus Rumänien), sichergestellt, soweit das im Kriege möglich ist, und den Gegenblockadegürtel für wichtige Erzeugnisse ihres Exportes (z. B. Uhrenwerke für die USA) zu lockern vermocht. Es hatte Monate gebraucht, um dieses Resultat zu erreichen. Der Preis dafür war hoch; aber er war wirtschaftlich gerechtfertigt und rettete die politische und, im Zusammenwirken mit unserer militärischen Bereitschaft, wohl auch die militärische Unversehrtheit des Landes. Er beruhte in einem Clearingkredit zum Bezüge schweizerischer Waren und zur Erfüllung sogenannter unsichtbarer Ver-

pflichtungen durch Deutschland. Nachdem bereits ein erstes Abkommen aus dem Jahre 1940 mit 150 Mio Fr. begonnen hatte, erhöhte das Abkommen vom 18. Juli 1941 die Kreditlinie auf 450 Mio Fr. bis Ende 1941 und auf 850 Mio Fr. bis Ende 1942. Zum Zwecke der zeitlichen Hinauszögerung der tresoreriemäßigen Aufbringung dieser Clearingvorschüsse durch den Bund wurden gegen größten deutschen Widerstand wieder Auszahlungsfristen eingeführt. Der Kredit hatte sich als die stärkste wirtschaftliche Verteidigungswaffe der neutralen Schweiz erwiesen. Eine dadurch erschlossene Wirtschaft war für die Achsenmächte interessanter — selbst wenn diese der Schweiz hatten zugestehen müssen, weiterhin in erheblichem Umfange nach dem Westen zu exportieren — als ein weiteres besetztes Land, um so mehr als dieses den für das Achsenbündnis wichtigen Verkehrsapparat nicht intakt gelassen hätte (Alpentunnels, die durch Sprengung mit Leichtigkeit hätten unbrauchbar gemacht werden können).

Die Schweiz hat mit diesem Wirtschaftsabkommen mit Deutschland, dem ein ähnliches, wenn auch in kleineren Dimensionen gehaltenes mit Italien folgte, ihr Bestes getan, um sich als neutrales Land zu behaupten. Man muß sich stets vergegenwärtigen, daß die Schweiz als Enklave der Achsenmächte ohne deren Kontrolle nichts ein- und auszuführen vermochte. Im Sommer 1941, als das Abkommen mit Deutschland abgeschlossen wurde, stand die Bilanz der Importe aus den verschiedenen Richtungen seit dem Zusammenbruch Frankreichs, also für die Zeit vom Juli 1940 bis Juni 1941, folgendermaßen:

	In % der durchschnittlichen Einfuhrmengen der Jahre 1937/38	
	Einfuhr aus dem Westen (Blockade)	Einfuhr aus dem Achsenbereich (Gegenblockade)
Weizen	45	22
Anderes Getreide	46	46
Reis	8	90
Zucker	90	24
Öle und Fette	21	4,5
Kaffee	57,4	—
Kakao	59,4	—
Malz	—	47
Kartoffeln	—	70
Eier	—	91
Butter	—	91
Saatkartoffeln	—	163
Saatgut, anderes	28	114
Kohle	24	62
Mineralöle	22	82
Kupfer	5,3	—
Nickel	6,5	—
Zinn	14,8	—

In % der durchschnittlichen Einfuhrmengen der Jahre 1937/38

	Einfuhr aus dem Westen (Blockade)	Einfuhr aus dem Achsenbereich (Gegenblockade)
Eisen	—	40
Zink	—	99
Rohwolle	16,5	—
Kunstseide	—	212
Zellulose	—	170
Leinen und Hanf	13	185
Häute und Felle	13	40
Leder	20	65
Kautschuck	23,8	—

Diese Zahlen zeigen, in welchem Maße die Schweiz nicht nur formell (wegen der Gegenblockadekontrolle), sondern auch materiell für ihre Versorgung auf die Zufuhr aus dem Achsenbereich angewiesen war. Um so bemerkenswerter ist es, in welchem hohem Umfange es gelang, nach dem Westen zu exportieren. Auch wenn es sich dabei im wesentlichen um friedensmäßige Produkte handelte, wie sie der traditionellen Wirtschaftsstruktur der Schweiz entsprechen, so war dies gerade darum für die Aufrechterhaltung der schweizerischen Wirtschaft von allergrößter Bedeutung. Die Verhütung von Arbeitslosigkeit, die damit erzielt wurde, hat das Aufkommen sozialer Unruhen verhindert und das Durchhalten unseres Landes in eminenten Weise erleichtert. Übrigens hatte es die Schweiz auch den Achsenmächten gegenüber durchgesetzt, daß diese, entgegen ihren Richtlinien, die sogenannten Friedens-Luxuswaren, die für die Kriegführung als unwesentlich galten, in angemessenem Umfange aus der Schweiz zur Einfuhr zuließen. Von größerer wirtschaftlicher Tragweite für die Schweiz war es ferner, daß Deutschland sich bereit erklärt hatte, die sogenannten «invisibles» in einem bestimmten Umfange weiter nach der Schweiz zu transferieren (Reiseverkehr, Assekuranz, Lizenzen und Regiespesen, Kapitalerträge, Transporte u. a. m.), was im Jahresdurchschnitt ca. 200 Mio Franken ausmachte. Daraus läßt sich erkennen, daß rein warenmäßig für den von der Schweiz gewährten Clearingkredit gar keine Notwendigkeit bestanden hätte, wenn die «invisibles» geopfert worden wären. In der Tat ergibt die Kriegshandelsbilanz der Schweiz folgendes Gesamtbild: Die Importe aus den alliierten Ländern beliefen sich auf 2 Mia Fr., wogegen die Ausfuhr nach den alliierten Gebieten 1,7 Mia Fr. betrug. Aus dem Achsenbereich, einschließlich der neutralen Länder, die nur über das Achsengebiet mit der Schweiz Verbindung hatten, belief sich die Einfuhr auf 7,1 Mia Fr., währenddem die Ausfuhr dorthin 5,3 Mia Fr. betrug. Hieraus ergibt sich ein Einfuhrüberschuß im Verkehr mit dem Achsengebiet in der Höhe von 1,8 Mia Fr. Im Verkehr mit Deutschland allein hat sich während dieser Zeit für die

Schweiz ein Einfuhrüberschuß von 400 Mio Fr. ergeben, währenddem er mit der Gegenpartei nur 300 Mio Fr. betrug, in welchem Betrag jedoch hohe Frachten und Versicherungskosten enthalten sind, so daß der reine Warenüberschuß im Verkehr mit dem Westen sich auf wenig oder nichts reduziert.

Als gegen das Ende des Krieges eine alliierte Mission in Bern eintraf, konnte deren Vorsitzender, der Amerikaner Currie, wie bereits erwähnt, aus dem alliierten Blickfeld der Schweiz das Zeugnis ausstellen, ihre Neutralitätspolitik auch in wirtschaftlicher Beziehung korrekt durchgesetzt zu haben. Zunächst, das heißt im Jahre 1941 aber war die Reaktion eine ganz andere. Großbritannien richtete im September 1941 eine Note an den Bundesrat, in welcher mit drastischer Deutlichkeit das Mißfallen an dem Wirtschaftsabkommen mit Deutschland zum Ausdruck gebracht wurde, indem die britische Regierung der Schweiz eröffnete, die weitere Erteilung von «navicerts» für industrielle Rohstoffe zu sistieren. Um der Schweiz indessen eine Chance zu geben, wurde gleichzeitig die Bereitschaft erklärt, «navicerts» wieder zu erteilen, wenn die kriegswichtigen Lieferungen an die beiden Mächtegruppen einen gewissen Ausgleich erfahren hätten. Wie Sondierungen ergaben, dachte man damals in London daran, daß die Schweiz auch Großbritannien in einem gewissen Umfang kriegswichtige Waren liefern sollte. Da diese nicht anders als mit Geleitscheinen durch die Gegenblockade hindurch zu bringen waren, setzte die Erfüllung dieser Forderung eine entsprechende Verständigung mit Deutschland und Italien voraus. Viele haben das am Anfang als eine Utopie betrachtet und darüber mitleidig gelächelt. Die vom Bundesrat mit den Wirtschaftsverhandlungen im Kriege betraute Delegation, die aus Minister Hotz, dem damaligen Direktor der Handelsabteilung des EVD, Legationsrat (heute Minister) Kohli als Vertreter des Politischen Departements, Prof. Laur und dem Verfasser dieses Berichtes bestand, machte sich indessen unverdrossen an die Arbeit, um mit beiden Kriegsparteien eine Verständigung anzubahnen: mit Großbritannien über ein Programm gegenseitiger Lieferungen (das Projekt wurde als «compensation deal» bezeichnet), das heißt «navicerts» für Rohstoffe gegen industrielle kriegswichtige Fertigprodukte und mit den Achsenmächten über die Erteilung von Geleitscheinen für eben diese Produkte. Nachdem eine gewisse Abklärung darüber mit beiden Kriegsparteien im grundsätzlichen erzielt war und eine Verständigung als möglich erachtet werden durfte, handelte es sich darum, den gewissermaßen im Abstrakten abgesteckten Rahmen konkret auszufüllen. Die Vorarbeiten mit der britischen Seite hatten in Bern in der sogenannten Commission Mixte stattgefunden, einem durch das «War-Trade-Agreement» geschaffenen paritätischen Organ, das seinen Sitz in Bern hatte; dieses Gremium erlaubte eine formlose Diskussion und hat sich durch alle Wechselfälle des Krieges hindurch als ein äußerst nützliches Instrument bewährt. Für eine konkrete Ausge-

staltung des Projektes erwies es sich indessen als notwendig, mit den zuständigen britischen Behörden in London selbst Kontakt zu nehmen. Eine solche unmittelbare Fühlungnahme zwischen Bern und London zeigte sich auch deshalb als unumgänglich, weil Großbritannien nicht nur die schweizerischen Zufuhren blockierte, sondern auch in der Gegenrichtung eine für die Schweiz äußerst gefährliche Maßnahme ergriffen hatte, indem es die Erteilung von «certificates of origin and interests», ohne welches Begleitpapier keine Sendung aus der Schweiz durch die Blockade hindurchgelassen wurde, davon abhängig machte, daß die betreffende Ware nicht mehr als 5% ihres Wertes «feindliche Interessen» (enemy content) enthalten durfte. Bei der starken Rohstoffabhängigkeit der Schweiz von der Achse, wie sie aus den obenstehenden Zahlen hervorgeht, war diese Bedingung in den meisten Fällen nicht erfüllt; bis dahin waren denn auch 25% «enemy content» toleriert worden. Was also die Schweiz mühevoll den Achsenmächten für die Durchfuhr ihres Exportes durch die Gegenblockade abgerungen hatte, wurde so von der andern Seite wieder zunichte gemacht. Alles das verlangte nach einem direkten Gespräch.

Minister Hans Sulzer kannte als Präsident der Überwachungskommission die Schwere der Aufgabe, um deren Lösung es sich handelte: Es galt vor allem ein konkretes Programm für das ins Auge gefaßte Kompensationsgeschäft aufzustellen, substantiell genügend ausgewogen, um der Gegenseite gegenüber gerechtfertigt werden zu können und in bezug auf die von der Schweiz zu liefernden kriegswichtigen Waren nicht so anspruchsvoll, daß es bei der andern Kriegspartei von vornherein auf Ablehnung stoßen mußte. Diese Aufgabe war ebenso delikats wie undankbar, wenn man die Mentalität von Kriegführenden kennt. Es entsprach dem geistig vornehmen Wesen von Minister Sulzer, daß er diese Aufgabe freiwillig, auf eigene Initiative übernahm, womit das offenkundige Risiko des Scheiterns nicht auf schwächere Schultern geladen werden mußte. Darin kommt ein echt Sulzerscher Charakterzug zum Ausdruck.

Neun Monate im bombenbedrohten London

So reiste Minister Sulzer, zusammen mit Prof. Paul Keller, damals Delegierter für Handelsverträge bei der Handelsabteilung des EVD, Mitte März 1942 auf dem zu jener Zeit beschwerlichen Luftwege über Lissabon nach London. Die Mission fand in London einen sympathischen Empfang. Assiiert durch den damaligen schweizerischen Gesandten in Großbritannien, Minister Thurnheer, erhielt sie ohne Verzug Zutritt zu den höchsten Stellen: Außenminister Eden sowie dem Earl of Selborne, der als Chef des Ministry of economic warfare zusammen mit seinem

Stellvertreter, Unterstaatssekretär Dingle Foot, eine Schlüsselstellung für den zu ordnenden Fragenkomplex innehatte. Schon am 25. März konnte die Delegation einen ersten, hochwillkommenen Erfolg melden: Die britische Regierung hatte sich bereit erklärt, den «enemy content» für die Erteilung von «certificates of origin and interests» für schweizerische Exportwaren wieder auf 25% festzusetzen, allerdings mit dem Vorbehalt, auf diese Frage je nach dem Verlauf der weitem Verhandlungen zurückzukommen. Damit war die schweizerische Wirtschaft fürs erste von einer schweren Sorge befreit.

Der erste rasche Erfolg war leider nicht die Schwalbe, die den Sommer brachte. Die Aufstellung des Programms für den «compensation deal» erwies sich als viel zeitraubender, als es erwartet worden war. Am 26. April, das heißt 5 Wochen nach der Ankunft der Mission in London, schrieb mir Minister Sulzer in einem persönlichen, handgeschriebenen Brief folgendes:

«Wenn ich jetzt von der Leber weg diktieren könnte, so würde dieser Brief ein fast gigantisches Ausmaß annehmen. So vielfältig sind die Eindrücke, die ich in den 5 Wochen, seit wir hier sind, in mich aufgenommen habe. Aber die Zeit, die ich zu diesem Gekritzel brauche, macht mir das unmöglich. Und über die großen Umrisse unserer Tätigkeit sind Sie ja durch unsere schriftlichen und telegraphischen Berichte orientiert.

Werden Sie am Tage, wo dieser Brief in Bern eintrifft, schon in Berlin sein? Ich zweifle sehr daran, und das ist das Tief-Unbefriedigende unserer Lage. Man kommt nicht voran, und dieses Warten macht mich nach und nach wahn-sinnig nervös; man möchte doch endlich einmal zum Kampf übergehen. Und dann hat man ja schließlich auch daheim so viel zu tun, daß einem eine monatelange Abwesenheit fast unerträglich wird. Könnte man doch, wie in der früheren Friedenszeit, in dreieinhalb Stunden zum mündlichen Gedankenaustausch nach der Schweiz und in derselben Zeit wieder zurückfahren. Aber mit dieser verfluchten siebentägigen Reisezeit geht soviel kostbare Zeit verloren. Hoffentlich wird die nächste Woche zu erwartende Telephonverbindung eine gewisse Verbesserung bringen. Wir mußten ja auf eine gewisse Wartezeit gefaßt sein. Und sie hat ja dazu beigetragen, in unseren Freundes- und Bekann-tenkreisen einen gewissen Resonanzboden für unsere Anliegen zu schaffen. Ich habe in meinem Leben in so kurzer Zeit nie so viele neue Gesichter und Namen kennengelernt, und darunter recht viel interessante. Wie weit sie im gegebenen Moment dann allerdings für uns eintreten werden und eintreten können, ist eine andere Frage. Aber etwas werden sie uns schon nützen.

Aber jetzt hört endlich die Gemütlichkeit auf. Seit 4 Wochen warten wir auf die Bereinigung des englischen Wunschzettels. Man entschuldigt sich mit der Notwendigkeit der Begrüßung der Amerikaner, die nun hier natürlich überall mitreden. Wenn wir diesen Wunschzettel, der verschiedene neue Positionen enthalten soll, endlich telegraphieren können, werden Sie frühestens nächste Woche nach Berlin fahren können, und dann geht ja das Hin und Her erst los. Was das eigentliche Blockadeproblem anbetrifft, so ersehen Sie aus unseren Berichten, daß uns hier ganz besonders große Schwierigkeiten er-

wachsen. Von diesen engstirnigen Leuten zweiter und dritter Garnitur, die all das vorbereiten, ist ja nichts anderes zu erwarten. Aber für eine Intervention weiter oben ist der Zeitpunkt noch nicht gekommen. Ich bin aber entschlossen, hier alle Hebel in Bewegung zu setzen.»

Der Brief enthält am Schluß einen Stoßseufzer, dessen seelisches Gewicht sich erst aus der retrospektiven Betrachtung voll ermessen läßt, wenn man bedenkt, daß es Weihnachten wurde, bis die Delegation wieder in die Schweiz zurückkam: «I am homesick. Let us finish this damned job as quickly as possible.»

Wie sehr der Krieg das Gebiet des Unerwarteten ist, zeigte der Verlauf der Londoner Verhandlungen der Mission von Minister Sulzer. Während sie im Frühjahr 1942 die Reise nach London unternommen hatte, um das Kompensationsprojekt zu konkretisieren, das als Niederschlag der britischen Protestnote gegen das Abkommen mit Deutschland vom Juli 1941 entstanden war — eine Aufgabe, die man in wenigen Wochen zu erledigen gehofft hatte —, trat während der Verhandlungen in London eine völlig unerwartete Wendung ein. Das Hauptproblem, von den Engländern zuerst offensichtlich dilatorisch behandelt, trat immer mehr zurück und an dessen Stelle erschien gebieterisch das Verlangen der Alliierten nach einer Revision des «War-Trade-Agreement» an Haupt und Gliedern, hauptsächlich zum Zwecke einer rigorosen Beschränkung der Ausfuhr kriegswichtiger Waren nach den Achsenstaaten. Schließlich wurde offen der Verzicht auf das Kompensationsprojekt erklärt, von dem nur noch ein kleines Programm übrig blieb, mit dem möglicherweise ein «test» bezweckt war.

Die Erklärung für diesen Wandel liegt in der Dynamik des Krieges. Im Dezember 1941 waren die USA in den Krieg eingetreten, wodurch einerseits die ganze immense Produktionskapazität Amerikas den westlichen Alliierten zur Verfügung stand, andererseits aber die amerikanische Regierung auch ein entscheidendes Wort bei den Blockadeverhandlungen mitsprach. Das erklärt zum Teil den schleppenden Gang am Anfang der Londoner Gespräche, vor allem aber die vollkommene Verwandlung der Szene, auf der völlig neue Probleme auftraten. Diese tiefgreifenden Änderungen, denen in den Instruktionen der Delegation in keiner Weise Rechnung getragen worden war, machte einen Gedankenaustausch zwischen London und Bern zur täglichen Notwendigkeit. Diesem dringenden Bedürfnis gegenüber waren die verfügbaren Kommunikationsmittel denkbar schwerfällig und mangelhaft: chiffrierte Telegramme, schriftliche Berichte über den diplomatischen Kurier, der tagelang unterwegs war, und schließlich nach endlos scheinender Mühe das Telephon, das jedoch als drahtlose Verbindung stark von den atmosphärischen Bedingungen abhängig und infolgedessen häufig schwer verständlich war, abgesehen davon, daß dieses Verständigungsmittel auch sonst an Sicherheit zu wünschen übrig ließ und sich daher für vertrauliche Gespräche

schlecht eignete. Unter diesen Umständen hätte es nahegelegen, die Verhandlungen in London zu unterbrechen, um der Delegation Gelegenheit zu einer gegenseitigen mündlichen Orientierung in Bern zu geben. Das ist in der Tat mehrmals erwogen, des damit verbundenen Zeitverlustes halber jedoch immer wieder verworfen worden, insbesondere weil man monatelang immer noch auf das Zustandekommen des Kompensationsprojektes hoffte, dessen praktische Verwirklichung sorgfältig aufeinander abgestimmte und zeitkostende Verhandlungen in Berlin und Rom erforderte, auf die man nicht länger als unbedingt nötig warten wollte. So unterblieb der persönliche Kontakt zwischen der Mission Sulzer und ihren «*opposite numbers*» in der Schweiz.

Der Zweck dieses Vorgehens ist insoweit wenigstens erreicht worden, als man schließlich dennoch dazu gelangte, ein kleines Kompensationsprogramm zu konkretisieren und so die Möglichkeit zu schaffen, damit ohne Verzug die «*Probe aufs Exempel*» zu machen. Die Ständige Verhandlungsdelegation, die in diesem Zeitpunkt noch aus den Herren Minister Hotz, Legationsrat Kohli und dem Verfasser dieses Berichtes bestand, begab sich unverzüglich nach Berlin und konnte die Zusage der erforderlichen Geleitscheine für die von den alliierten Mächten gewünschten schweizerischen Waren erreichen. Die Idee des «*compensation deal*» hatte sich damit als durchführbar erwiesen. Wenn auch die Quantitäten der ein- und auszuführenden Waren in bescheidenen Dimensionen blieben, so war die Qualität der auszutauschenden Produkte um so höher: auf der Exportseite Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Schleifmittel, Uhrmacherwerkzeuge, Uhrenbestandteile, Uhrensteine, fertige Uhren, geodätische Instrumente; auf der Importseite eine Reihe extremer Mangelprodukte, vor allem für die schweizerische Armee. Die Realisierung dieses kleinen Projektes, das anfänglich in größerem Maßstab das Hauptobjekt schlechthin der Londoner Verhandlungen hätte bilden sollen, war als Symbol von höchstem Wert, weil es die Unerbittlichkeit demonstrierte, mit der die Schweiz ihre Neutralitätspolitik auch auf wirtschaftlichem Gebiet, «*between the devil and the deep sea*», wie der Engländer sagt, durchzusetzen trachtete.

Die Realisierung dieses bescheidenen Projektes hatte jedoch einen ungeheuren Aufwand an Kraft und Zeit erfordert. Nach einem weisen Wort Friedrichs des Großen erfordert Politik Geduld. Kriegshandelspolitik aber noch viel mehr, besonders wenn es sich dabei um Dreiecksverhandlungen — London/Berlin/Rom — handelt, bei welchen im Gespräch mit der einen kriegführenden Partei jeweils die Beziehungen zur andern Partei zur Diskussion standen. Die Entwicklung des Krieges machte das Zustandekommen solcher Lösungen immer schwieriger. Je schärfer der Krieg wurde, desto mißtrauischer wachte jede Seite darüber, daß die andere nicht durch das Medium der Schweiz Vorteile erhalte, ohne daß sie nicht selbst direkt oder indirekt einen eigenen Nutzen daraus

zöge. Je mehr sich der Krieg verschärfte, desto rigoroser wurde die Haltung der Alliierten gegenüber der Schweiz. Es läßt sich kaum ein größerer Gegensatz denken, als das Verständnis der Engländer der Schweiz gegenüber im Sommer 1940 nach der Niederlage Frankreichs und dem Rückzug der britischen Kontinentalarmee über Dünkirchen und der Haltung der Alliierten, wie sie allmählich in London in Erscheinung trat. Diese Wandlung bei den Wirtschaftsverhandlungen, die parallel zu den Ereignissen auf den Kriegsschauplätzen einherging, bedeutete für die Mission von Minister Sulzer eine wahre Tortur. Die Probleme hatten sich völlig geändert, ohne daß Gelegenheit bestanden hatte, sich darüber mündlich auszusprechen. Daraus entstanden schmerzliche Mißverständnisse, von denen der folgende persönliche Brief Minister Sulzers an den Verfasser dieses Berichtes kündigt, der am 7. Juli 1942, das heißt noch vor der Realisierung des Kompensationsprojektes durch die Verhandlungen in Berlin, geschrieben wurde:

«Sie müssen aus unserm Telefongespräch den Eindruck gewonnen haben, daß ich recht ungeduldig geworden bin, und ich bin auch ganz auf den Vorwurf gefaßt, daß ich jetzt auch gelernt habe, etwas mehr als nötig durch die englische Brille zu sehen. Nehmen Sie mir bitte diese etwas erhöhte Spannung meines Nervenzustandes nicht übel. Ich weiß mich von jeder einseitigen Beurteilung der Lage wie bisher völlig frei und werde mit allen Kräften weiter kämpfen. Aber es ist meines Erachtens jetzt höchste Zeit, daß wir endlich zu einem Abschluß gelangen, so oder so, und dafür müssen wir in Gottes Namen zu gewissen Konzessionen Hand bieten, wenn wir für unsere Landesversorgung wenigstens noch das retten wollen, was zu retten ist. Das *ceterum censeo* sind immer unsere Kriegsmateriallieferungen an die Achsenmächte; wenn wir hier eine annehmbare Lösung finden, so wird der Widerstand auf andern Gebieten viel geringer sein. An unsern landwirtschaftlichen Exporten im Rahmen des Programms 1942 und auch an einer vernünftigen Manövriermasse in der Ausfuhr von Baumwollfabrikaten *müssen* wir unter allen Umständen festhalten und werden sie auch nach meiner Überzeugung durchsetzen können. Aber da sind die Amerikaner ganz entschieden viel intransigent als die Engländer, und es trägt nicht viel zur Abklärung bei, wenn Herr Minister Bruggmann telegraphiert, daß man in Amerika ‚nichts Unmögliches‘ verlange. Es kommt darauf an, was man unter unmöglich versteht. Hier ist man eben der Meinung, daß das, was man von uns verlangt, im Bereich der Möglichkeit liege. Es kann nicht genug betont werden, daß die Situation seit dem Eintritt Amerikas und Japans in den Krieg sich grundlegend verändert hat, nicht nur in bezug auf die Blockade-Gesichtspunkte, sondern noch viel einschneidender hinsichtlich unserer Bezugsmöglichkeiten von Mangelmateriale. Man denke nur an die gewaltigen Verluste, welche die Alliierten an Bezugsländern wichtigster Rohstoffe erlitten haben.

Wenn wir im übrigen hier nicht weiterkommen, so trägt daran auch der Umstand schuld, daß man in Bern immer noch mit der Kreditfrage zurückhält. Mir ist diese Haltung völlig unverständlich. Wozu diese Zurückhaltung, wenn der Kredit doch einen eminent wichtigen Faktor in unserm Kampf bilden soll,

wie dies Bruggmann in seinem Telegramm noch ganz besonders hervorhebt? Wir haben doch sicher alle Ursache, vorwärts zu kommen, damit die Zufuhren an wichtigen Rohmaterialien endlich wieder einigermaßen einsetzen. Warum dieses Zögern, nachdem man den Achsenmächten gegenüber gerade in dieser Hinsicht so weitgehend entgegengekommen ist? Wir wollen doch wichtige Konzessionen dafür einhandeln. Aber der Illusion dürfen wir uns allerdings nicht hingeben, daß wir dabei neben der Sicherung des Transfers und einer gewissen Wiederbelebung unseres Exports auch auf dem Blockadegebiet noch namhafte Konzessionen erreichen werden; jedenfalls nicht in Form von Ausfuhrererleichterungen nach den Achsenmächten. Vielleicht — und das werden wir nach besten Kräften versuchen — etwas auf dem Gebiet der Einfuhr von Mangelmaterial für unsere Landesversorgung.

Ich rechne nun doch bestimmt mit der Erfüllung unserer dringenden Bitte nach endgültiger Stellungnahme auf der ganzen Linie. Ob wir damit durchkommen, wird sich zeigen. Sie werden gut tun, möglichst rasch auch Washington ins Bild zu setzen, damit man dort gleichzeitig eingreifen kann. Ich habe Herrn Minister Bruggmann vor acht Tagen in einem längeren Schreiben über die wichtigsten Punkte unserer Verhandlungen orientiert.

Soviel über unsere Verhandlungen. Wenn nun alles so klappt, wie ich es erhoffe, so dürften wir doch so oder so mit unserer Rückkehr auf spätestens Mitte August rechnen.»

Aus dem zweiten Teil dieses Briefes geht hervor, daß auf der Londoner Bühne als neues Problem ein an Großbritannien zu gewährender schweizerischer Kredit aufgetreten war. Unter der schwerfälligen Verbindung zwischen London und Bern hat ganz besonders diese schwierige Frage gelitten, aus der vorübergehend tiefe Schatten auf die Mission Sulzer fielen. Der Verfasser dieses Berichtes hat in einem persönlichen Schreiben an Minister Sulzer versucht, die Mißverständnisse aufzuklären. Dem persönlichen Ton mochte das eher gelingen als einem trockenen amtlichen Bericht, weshalb auch dieser Brief hier auszugsweise wiedergegeben sei, der vielleicht auch die Stimmung etwas zu schildern vermag, in der man sich damals befunden hat:

«Unser langes Telefongespräch vom Donnerstag liegt mir immer noch in den Ohren und auf der Seele. Man darf wohl die Situation tragisch nennen, in der wir uns befinden. Ganz besonders empfinde ich es als hart für Sie und Professor Keller, daß es nach einem vollen Vierteljahr Verhandlungen eher rückwärts als vorwärts geht. Aber meine Sympathie für Sie und Ihre Delegation ist ungeschwächt und nimmt, wenn das überhaupt möglich ist, dadurch viel eher noch zu, und ich weiß, daß alle, auf die es ankommt, gleich denken wie ich.

Ihre letzten Telegramme und Berichte geben uns schwere Fragen auf. Auch die Schweiz entgeht dem allgemeinen Schicksal nicht, daß mit dem Fortschreiten des Krieges auch ihre Existenz immer schwieriger wird und das Risiko der Gefahr immer größer. Um so gründlicher müssen wir es uns überlegen, bevor wir entscheiden. Man kann die Antworten auf die Fragen, die Sie uns unterbreiten, nicht aus dem Handgelenk schütteln, am allerwenigsten dann, wenn

man nicht von vornherein zu allem Nein sagen will. Und da Ihr Bericht Nr. 7, der das Datum vom 23. Juni trägt, bei mir z. B. erst am 1. Juli eintraf und es angesichts der schwerwiegenden Probleme doch notwendig schien, diesen Bericht zur Ergänzung der vorher eingetroffenen Telegramme abzuwarten, so dürfen wir doch wohl annehmen, jedenfalls in diesem Augenblick noch nicht in Verzug zu sein, so sehr mir Ihre Ungeduld begreiflich ist. Sie bezieht sich ja wohl auch in erster Linie auf die Kreditfrage, die in der Tat schon in Ihren früheren Berichten aufgerollt war. Hier klafft leider zwischen der Delegation und uns zu Hause eine Kluft. Sie werden inzwischen aus dem Brief von Herrn Bundesrat Stampfli vom 26. Juni, auf den ich anlässlich unseres Telefongesprächs hinwies, ersehen haben, daß diese Frage mit der bundesrätlichen Finanzdelegation, wobei noch Präsident Weber vom Direktorium der Nationalbank zugezogen worden war, einläßlich erörtert wurde, daß man es aber allseitig noch als verfrüht betrachtete, mit einem Kreditangebot herauszurücken. Wie mir Herr Bundesrat Wetter mitteilte, ist inzwischen auch noch im Plenum des Bundesrates darüber gesprochen und auch hier eindeutig und einhellig der Standpunkt eingenommen worden, daß in diesem Moment ein Kredit nicht angeboten werden sollte. Ich bitte Sie, das nicht als eine Frage des ‚Vertrauens in die Vernunft der Delegation‘, wie Sie es in Ihrem privaten Brief an mich vom 9. Juni andeuten, zu betrachten. Über das Vertrauen zu Ihrer Delegation gibt es bei uns keine Diskussion. Es handelt sich dabei vielmehr um eine staatspolitische Frage erster Ordnung, ob es zulässig ist, den Kredit als unsere beste monnaie d'échange in der Konstellation einzusetzen, in der sich die Verhandlungen gegenwärtig befinden, und für diejenigen Zwecke, welche die Delegation dabei ins Auge gefaßt hat. Sie schreiben im Bericht 7 unter Abschnitt , 3. Finanzielles‘:

‚Sie erklären, mit der Vollmachtenerteilung an die Delegation, die Kreditfrage in die Diskussion zu werfen, zu warten zu wollen, bis wir im Warensektor unserer Verhandlungen klarer sehen. Die Delegation kann sich leider Ihrer Auffassung nicht anschließen, daß wir mit der Kreditofferte irgendwelchen Einfluß auf die Einfuhrkontingente ausüben könnten. Diese letzteren sind ausschließlich bedingt durch unsere Stellungnahme zur Ausfuhr nach den Achsenmächten. Die Kreditfrage fällt unseres Erachtens ausschließlich in den Finanzsektor der Blockade. Der Kredit hat den Zweck der Sicherstellung des Transfers von Zinsen, Dividenden und Nebenkosten für eine bestimmte Zeit und der Arbeitsbeschaffung durch Förderung unserer Ausfuhr.‘

Und in Ihrem persönlichen Brief an mich vom 23. Juni, der mir wie immer eine herzliche Freude bereitete und für den ich Ihnen auf das schönste danke, schreiben Sie noch drastischer:

‚Wir sind der Ansicht, daß wir nun mit der Wiederaufnahme dieser Verhandlungen mit der Treasury nicht länger zuwarten können. Hier spielt aber die Kreditfrage die entscheidende Rolle. Daß man damit zuwarten will, bis der Warenssektor abgeklärt ist, vermögen wir nicht recht einzusehen, denn wir halten es für ausgeschlossen, daß man mit dem Kredit auf der Einfuhrseite irgendeine Konzession erkaufen könnte. Er muß für

englisch-amerikanische Konzessionen auf dem Gebiet des Transfers und unserer Arbeitsbeschaffung eingesetzt werden.⁶

Wie ich Ihnen schon am Telephon sagte, vermögen wir zu Hause die in diesen Sätzen ausgedrückte Ansicht leider nicht zu teilen. Das Problem Nr. 1 ist unsere Versorgung, und diese, wenigstens soweit es sich um industrielle Rohstoffe und neuerdings nun auch Futtermittel sowie Fette und Öle zu Speisezwecken bzw. Ölsaaten handelt, will England mit seinen Alliierten von Bedingungen abhängig machen, die für uns schlechterdings unerfüllbar sind. Kommen wir hier nicht durch, so sind die Probleme des Finanzverkehrs und des Exportes nach Großbritannien, so wichtig sie an sich sein mögen, doch für den Moment durchaus Größen zweiter Ordnung. Aber das ist nicht das einzige. Ebenso wesentlich scheint uns, daß ein Kredit an England, wenn nicht gleichzeitig das Versorgungsproblem eine annehmbare Lösung gefunden hat, für die Schweiz Gefahren in sich birgt, ohne uns wesentlich zu nützen. Im Finanzsektor vermögen wir bei aller Würdigung der Bedeutung, die auch diesen Interessen zukommt, doch nicht derart dringliche und allgemein wichtige Bedürfnisse für unser Land zu erkennen, daß man darob alles andere zurückstellen dürfte. Und vollends die Erleichterung für den schweizerischen Export nach Großbritannien, die wir uns mit Hilfe des Kredites erkaufen wollen, könnte nur allzu leicht von problematischem Wert sein, wenn es mit der Versorgung nicht klappt oder wenn wir dafür einen Preis bezahlen würden, der uns der andern Seite gegenüber kompromittiert. (Man muß sich manchmal geradezu fragen, ob das etwa die englisch-amerikanische Absicht sein soll, die Schweiz zu kompromittieren.) Denn man darf doch nie übersehen, daß alles, was in unser Land hereinkommt und was hinausgeht durch Territorien transitieren muß, die von der Achse kontrolliert werden. Wenn wir aber einmal gewisse Waren, die wir traditionell immer geliefert haben, unter dem Druck der englisch-amerikanischen Seite nicht mehr liefern, so könnte es nur allzu leicht geschehen, daß uns dann auch die Lieferungen nach dritten Ländern durch die Gegenblockade vereitelt werden, so daß uns die durch das Kreditopfer erkauften englisch-amerikanischen Zugeständnisse vollständig entwertet würden. Die Fabrikation auf Lager zur Lieferung nach dem Krieg würde ja bei einem erheblichen Teil der als Nutznießer des Kredites ausersehenen Industrien von vorneherein nicht in Frage kommen können, z. B. bei der Stickerei, den Hutgeflechten, den Schuhen, den Seidenbändern und dergleichen, die modebedingt sind; und bei demjenigen Teil, bei welchem es technisch möglich wäre, solche ‚Nachkriegsaufträge‘ zu antizipieren, wäre es zum mindesten bei gewissen Artikeln der Maschinen- und der Uhrenindustrie eine wegen der möglichen Rückwirkung auf die andere Seite nicht ungefährliche Operation, die meines Erachtens untragbar wird, wenn wir gleichzeitig Verpflichtungen übernehmen müssen, die uns der Achse gegenüber allzu sehr belasten. Das ist aber offensichtlich der Fall, wenn uns England und Amerika zumuten wollen, auf wichtigen traditionellen Gebieten jegliche Ausfuhr nach Deutschland und den übrigen Achsenländern zu verbieten, wie Ihr Telegramm Nr. . . . es für den Baumwoll- und für den Landwirtschaftssektor stipuliert, oder zu beschränken, wie bei den Maschinen, obwohl hier die gesamte Rohstoffzufuhr von der Achsen- seite erfolgt. Das ist ein Preis, der meines Erachtens schlechthin nicht bezahlt werden kann, selbst wenn dann die Rohstoffzufuhr wieder in Gang käme, was

ja noch keineswegs absolut sicher wäre, schon deshalb nicht, weil wir riskieren würden, daß wir diese Zufuhren gar nicht mehr ins Land hereinbringen, weil die Achse sie nicht durchläßt.

Die Metamorphose, die sich in London zu vollziehen scheint, ist wahrlich beunruhigend. Statt die Grundlagen für das Kompensationsprojekt zu legen und uns dafür konkrete Gegenlieferungen zuzusichern, was der Hauptzweck der Verhandlungen war, zieht man sich von diesem Projekt, nachdem man es 12 Wochen lang geprüft hat, zurück, auf echt englische Weise zwar nicht ausgesprochen, sondern durch eine Art konkludentes Handeln, indem man zwar an den Forderungen nach wie vor festhält, aber uns dafür nichts geben will oder höchstens in einer Weise, die der andern Seite gegenüber fast nicht ins Feld geführt werden kann. Dafür scheint sich das Schwergewicht der Verhandlungen jetzt auf die Unterbindung unseres Exportes zu verlegen, und unter dieser Bedingung scheint man nicht abgeneigt zu sein, uns wieder gewisse Zufuhren einzuräumen. Aber um welchen Preis! Nicht nur, daß die Bedingung, die man uns auferlegen will, den Boden für das Kompensationsprojekt gründlich zerstört; denn die Achse wird nie dazu zu bringen sein, diese kriegswichtigen Waren durchzulassen, wenn wir gleichzeitig den Export auf traditionellen Gebieten unterbinden oder dort, wo die Produktion sozusagen vollständig auf der Rohstoffbasis der Achse beruht, beschränken. In welche Situation geraten wir überhaupt durch diese englisch-amerikanischen Vorschläge? Wir müssen jetzt aufs höchste aufpassen, daß wir nicht zwischen Stuhl und Bank zu sitzen kommen. Denn ohne Verständigung mit der Achse nützt uns die größte Sympathie nichts, weil wir die Waren dann gar nicht ins Land hereinbringen. Wir müssen also auf der Hut sein, daß uns wirtschaftlich nicht dasselbe Schicksal erreicht, das militärisch und politisch seinerzeit Jugoslawien betroffen hat. Die Beschränkung oder gar völlige Unterbindung des Exportes nach Deutschland und Italien hat seine Grenzen. In der Form wie sie vorliegt, halte ich die englisch-amerikanischen Zumutungen nicht für tragbar. Ich untersuche die Verhältnisse gegenwärtig nach verschiedenen Richtungen, um zu sehen, welche Kombination vielleicht möglich wäre. Aber ich habe keine große Hoffnung, daß uns sogenannte Übergangslösungen genügen können. Denn man begibt sich damit auf das Gebiet der Spekulation über die längere oder kürzere Kriegsdauer. Spekulieren darf schließlich der Einzelne, der allein daraus die Folgen trägt. Der Staat dagegen darf seine Entscheidungen nicht auf Spekulationen bauen.

Mit der Zustimmung zu Exportverboten müssen wir äußerst vorsichtig sein, auch wenn dadurch die Verhandlungen in London noch weiter hinausgezögert werden. Sobald die noch ausstehenden Angaben der Amerikaner in bezug auf das Kompensationsprojekt endlich vorliegen, müssen wir die Verhandlungen mit der Achse wieder aufnehmen, um zu sehen, was sich durchbringen läßt. Ich gehe dabei davon aus, daß die Atmosphäre in London und in Washington in bezug auf unsern Export nach den Achsenländern vielleicht doch besser würde, wenn wir endlich einmal in der Lage wären, ganz besonders den Engländern etwas zu geben, das sie interessiert. Bevor dieser Versuch gemacht ist, dürfen wir keine untragbaren Exportverbote oder -beschränkungen akzeptieren, die uns in offenen Widerspruch mit Deutschland und mit

Italien bringen und dadurch jede Erfolgchance des Kompensationsprojektes zum vorneherein vereiteln würden.

Wenn wir somit die Exportverbote und -beschränkungen in der radikalen Form, in der man sie uns vorsetzt, nicht annehmen können und wenn damit die Basis nicht geschaffen werden kann, um unsere Versorgung mit industriellen Rohstoffen und Futtermitteln wieder in Gang zu setzen, dann fehlt der unerläßliche Unterbau dafür, um mit Hilfe eines Kredites an die finanziellen Probleme und an die Förderung des Exportes nach Großbritannien heranzugehen. Das wäre zum Teil unwirksam, zum Teil äußerst gefährlich. Das ist die Logik unserer Überlegungen, und ich kann mir nicht helfen, aus der schweizerischen Atmosphäre heraus kann keine andere Logik wachsen. Wir müssen um alles vermeiden, daß jetzt auch noch unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit der Achse zusammenbrechen, so wie bereits diejenigen mit England und Amerika zusammengebrochen sind oder es immer mehr zu tun drohen; denn die wirtschaftlichen Beziehungen mit Deutschland und Italien und den übrigen Ländern dieses Kreises sind eine Realität, währenddem ein erheblicher Teil dessen, was uns von England und Amerika in Aussicht gestellt wird, lediglich ein Versprechen darstellt, über dessen Erfüllungsmöglichkeit nichts Sicheres vorausgesagt werden kann, nicht zuletzt, weil dieses auch vom Verhalten der Achsenmächte abhängt. Mit andern Worten: mit Hilfe der Achsenmächte läßt sich unser wirtschaftliches Leben einigermaßen durchhalten; die Hilfe Englands und Amerikas vermag uns dagegen gar nicht einmal zu erreichen, wenn wir es mit der Achse verderben. Diese unbequeme Tatsache müssen wir uns in ihrer ganzen Unerbittlichkeit immer vor Augen halten. Wir zu Hause haben dazu naturgemäß mehr Gelegenheit, besonders nachdem wir es gegenüber Italien nun buchstäblich zum äußersten haben kommen lassen, nämlich dazu, die beiden wichtigen Abkommen über Clearing und Kontingentierung ablaufen zu lassen, ohne eine Verständigung über eine dauerhafte Erneuerung zu treffen; denn die erzielte Verlängerung ist außerordentlich labil, nur auf 14 Tage, allerdings mit ‚tacite reconduction‘, wenn keine Kündigung erfolgt. Und das alles, weil wir mit Rücksicht auf die Verhandlungen mit London den von Italien verlangten Kredit (zum Teil Bankkredit!) nicht zugestehen wollten, ohne gleichzeitig die Gegenblockade zu durchbrechen, was wir wiederum nicht können, weil uns das amerikanische Programm dazu fehlt.

Man kann sich fragen, ob es unter den gegebenen Umständen nicht das beste wäre, die Verhandlungen in London zu unterbrechen, um die ganze Situation zu Hause mündlich zu erörtern und inzwischen zu sehen, was sich in bezug auf die Gegenblockadeerleichterungen erzielen läßt, mit oder ohne amerikanischem Programm; denn wenn wir endlich einmal etwas Konkretes durchbrächten, würde das Eis vielleicht doch brechen. Vielleicht ändert sich auch sonst der Weltaspekt inzwischen wieder, z. B. gerade für die Baumwolle, soweit sie aus Ägypten stammt. Aber die Unterbrechung der Verhandlungen bildet auch keinen leichten Entschluß, ich weiß das aus vielfacher eigener Erfahrung; unter den Umständen, unter denen Sie sich in London befinden, ist das doppelt wahr. Auch die Rückwirkung auf die Achse darf man nicht übersehen, wenn wir die Verhandlungen nach so langer Dauer ohne jegliches Ergebnis unterbrechen, ja sogar unter einer nicht unbedenklichen Verschärfung, wie sie auf dem Fettsektor und bei den Futtermitteln zutage tritt.

Ich frage mich deshalb, wie man es anders machen könnte. Dabei ist mir klar, daß Sie neue ‚Munition‘ benötigen, wenn Sie weiter kämpfen sollen. Diese ‚Munition‘ kann offenbar nur im Kredit liegen. Ich habe ihn immer als das letzte ‚Pulver‘ betrachtet, das wir zu verschießen haben. Aber nicht um die Finanzfragen zu regeln und den Export nach England wieder anzukurbeln, oder jedenfalls nicht in erster Linie und hauptsächlich hiezu, sondern um uns unter erträglichen Bedingungen die Versorgung zu sichern. Wenn dies letztere nicht gelingt, dann halte ich einen Kredit, wie schon einmal erwähnt, eher für eine Gefahr, und ich bin nicht der einzige, der so denkt. Dagegen läßt sich ein Kredit verantworten, meines Erachtens selbst unter unvorteilhaften Bedingungen, wenn es damit gelingt, unsere Versorgung einigermaßen zu stützen, ohne daß wir uns durch die Übernahme untragbarer Verpflichtungen der andern Seite gegenüber kompromittieren. Das ist aber eine Funktion des Kredites, die Sie bis jetzt, wenigstens so wie wir Ihre Äußerungen im Bericht Nr. 7 und in Ihrem persönlichen Schreiben an mich am 23. Juni verstehen müssen, nicht als möglich erachtet haben. Wenn es tatsächlich dabei bleiben sollte, dann wäre es schlimm. Aber Sie haben mich am Telephon selbst darauf hingewiesen, daß Sie voraussetzen, daß in der Versorgungs- und Blockadefrage eine tragbare Lösung gefunden wird, wenn Sie das Kreditangebot machen wollen. Das geht übrigens auch aus Ihrem Telegramm Nr. . . . hervor. Nur sind wir nach Ihren bisherigen Berichten in bezug auf die Versorgungs- und Blockadefragen so himmelweit von einer befriedigenden Regelung entfernt, daß diese Voraussetzung ganz offenkundig einstweilen bei weitem nicht erfüllt ist. Wenn man trotzdem in dieser Situation ein Kreditangebot machen will, so darf man es deshalb nach meiner Überzeugung, die auch wiederum keineswegs von mir allein geteilt wird, unter gar keinen Umständen nur an die Bedingungen des freien Transfers und der Einfuhrzusicherungen für Schweizerwaren nach Großbritannien knüpfen, sondern die erste und ausschlaggebende Bedingung müßte die einer angemessenen Versorgung ohne gleichzeitige Unterbindung oder untragbare Beschränkung des Exportes sein. Wir dürfen meines Erachtens nicht riskieren, mit dieser besten Waffe in den Kampf einzugreifen, ohne damit das Hauptziel zu treffen. Wenn das nicht möglich sein sollte, so wäre ich, wenn inzwischen wenigstens nicht wieder ganz neue und wesentliche Beurteilungsmomente dazu kommen sollten, des entschiedensten der Auffassung, daß wir dann die Verhandlungen für einmal besser unterbrechen sollten.

Erst wenn der Kredit in den Dienst der Versorgung gestellt wird, tritt er in Parallele zum Deutschland gewährten Kredit, der übrigens ja bekanntlich kein ‚Kredit‘ im eigentlichen Sinne ist, wie er von England offenbar erwartet würde, was der Sache auch einen andern Anstrich und Charakter gibt. Denn der Clearinvorschuß, den wir Deutschland gewähren, hat keineswegs nur die Funktion, uns Arbeit zu verschaffen, sondern der ist ebensosehr die Voraussetzung dafür, daß unsere Versorgung mit Kohle, Eisen, Saatgut und einer großen Zahl weiterer Produkte von Deutschland aus erfolgt. Die Darstellung, die Ihr Bericht 7 unter Abschnitt 3 zu diesem Punkte gibt, ist zum Teil nicht zutreffend, wenn ausgeführt wird, ‚er darf in Parallele zum deutschen Clearingkredit grundsätzlich nicht über diesen Komplex hinausgehen, muß aber dann auch in seinen Bedingungen gleichgeartet sein‘. Erst wenn er uns die Versorgung sichert, steht der Kredit einigermaßen in Kongruenz zu den deutschen

Clearingvorschüssen. Dann läßt sich vielleicht auch denken, ihn zinslos zu gewähren, obschon dagegen bei uns an höchster Stelle einstweilen die allergrößten Bedenken bestehen, die man unbedingt auch würdigen muß, z. B. wegen des Präjudizes gegenüber Italien, dem wir, wenn wir zu einer Verständigung kommen wollen, einen Teil des Kredites in Form eines frei verfügbaren, sogenannten Bankkredites werden gewähren müssen.

Das eine scheint mir sicher, wenn wir den Kredit an England geben sollen, dann müssen wir die erwarteten Versorgungskontingente erhalten; ich denke einmal an diejenigen, die wir vor der Septemberkrise hatten, sodann aber auch an Kontingente für Nicht-Eisenmetalle, Eisen, Chemie und unbedingt etwas Kautschuk, auch Häute, bzw. Leder, wobei man sich bei ausgesprochenen Mangelprodukten, wie gerade den letzteren, wohl mit starken Kürzungen wird abfinden müssen, hier wird ja in der Tat für uns bald jede Tonne lebenswichtig. Die Bedingungen Ihres Telegrammes Nr.... kommen nach meiner Überzeugung, die ich auf einläßliche Untersuchung und Besprechung mit absolut vertrauenswürdigen Vertretern der betreffenden Industrien gründe, nicht in Frage. Ob es etwas gibt, das in der ‚Mitte‘ liegt, bezweifle ich; es wird näher am bisherigen Blockaderegime liegen müssen, als bei dem uns als Bedingung vorgesezten Extrem, wenn es tragbar sein soll. Aber zum Beispiel in der Form noch stärkerer Reduktion der Ausfuhrkontingente dürfte sich bei den Baumwollpositionen und vielleicht auch bei den landwirtschaftlichen Positionen etwas machen lassen. Aber eine minimale Ausfuhr nach den Achsenländern muß unter allen Umständen aufrechterhalten bleiben. Was speziell die Baumwollindustrie betrifft, so sind die Gründe dafür sehr vielgestaltig. Der Baumwollgewebeexport nach den Achsenländern beläuft sich in der letzten Zeit auf über 80% der Totalausfuhr. Es sind auch noch so große Lagerbestände fertiger und zum großen Teil nur im Export verkäuflicher Waren vorhanden (man schätzt sie auf einen Wert von 120—150 Mio Fr.), daß eine Unterbindung des Exportes auch schon allein vom innenwirtschaftlichen Standpunkt aus vollständig untragbar wäre. Wie schon angedeutet, suche ich die Basis für einen neuen Kontingentsvorschlag, der noch beträchtlich unter demjenigen liegen würde, der in den seinerzeitigen Vorschlägen des Vororts, die Ihrer Delegation mitgegeben worden sind, enthalten ist.

Ganz untragbar ist ein ‚Plafond‘ für die Maschinenindustrie. Ich habe darüber mit Dr. Wolfer als dem Präsidenten des Maschinenvereins sowie Direktor Müller als dem Chef der Sektion für Eisen und Maschinen sowie den Sekretären des Maschinenvereins vertraulich in einer Konferenz eingehend gesprochen und es ist dabei nur eine Meinung zum Ausdruck gelangt, nämlich daß es aus verschiedenen Gründen ein Abenteuer wäre, sich auf einen irgendwie gearteten ‚Plafond‘ einzulassen, ein ‚Plafond‘, der ja wohl der Natur der Sache gemäß, der er dienen soll, nur positionsweise gedacht sein kann, d. h. nicht global für sämtliche Maschinenpositionen zusammen. Dieses Abenteuer können wir nicht wagen. Dagegen wird auch bei uns angenommen, daß grosso modo die Kulmination im Maschinenexport nach Deutschland bereits erreicht ist und daß aus verschiedenen Gründen im allgemeinen ein Rückgang eintreten wird. Aber sich darauf verpflichten, geht nicht an. So würde hier eben schließlich äußerstenfalls nur der Ausweg bleiben, den Ihr als ‚persönlich und streng vertraulich‘ bezeichnetes Schreiben an Dr. Hotz vom 23. Juni, von dem Sie

mir eine Kopie zugestellt haben, und der diesem beigelegte ‚Draft-Letter‘ aufzeigt. Aber hier müßte man offenbar äußerst vorsichtig und behutsam sein. Zu irgendwelchem aktiven Handeln könnten wir uns nicht verpflichten. Es müßte lediglich eine allgemeine und für uns unverbindliche Hypothese sein, deren Erfolg oder Nicht-Erfolg gewisse Konsequenzen auslösen würde. Kommt es zu einem Kredit, so bin ich allerdings der Meinung, daß man uns dann nicht schlechterdings die Wegnahme von Versorgungskontingenten, die wir uns damit erkaufte haben, androhen kann, wenn die Ausfuhr nach der Achse nicht so stark zurückgegangen sein sollte, wie es die Engländer und Amerikaner wünschen. Es müßte vielmehr genügen, wenn wir einen englischen Vorbehalt annehmen, über diese Kontingente von neuem zu reden, wenn die schweizerische Ausfuhr nach der Achse eine für England und seine Verbündeten unbefriedigende Entwicklung nehmen würde.

Ich wirke in der hier skizzierten Richtung, damit die Delegation ermächtigt wird, unter den dargelegten Bedingungen einen Kredit in Aussicht zu stellen, über dessen Bedingungen aber, wie angedeutet, auch noch Schwierigkeiten entstehen werden. Auch ob man auf diese Variante der Kreditidee, wie ich sie hier entwickle, höchsten Orts in diesem Moment überhaupt eintreten wird, ist noch keineswegs sicher. Wenn alles programmäßig verläuft, werden Sie darüber bereits Bescheid wissen, wenn dieser Brief in Ihre Hände gelangt.

Ich hoffe, daß die Differenz zwischen uns nicht so groß sei, wie es auf Grund des umständlichen Verständigungsmittels, dessen wir uns bedienen müssen, den Anschein haben könnte. Es würde mich wahrhaftig schmerzen, wenn wir uns in dieser Kardinalfrage für unser Land nicht verstehen würden. Anhand Ihres 6. Berichtes, den ich auch bald auswendig kann, schöpfe ich den Trost, daß dem nicht so sein kann; denn mit Ihren Richtlinien am Schluß stimme ich im wesentlichen durchaus überein, wenn auch darin zum Teil Gegensätze vereinigt sind, vor allem in Punkt 1, die sich in der praktischen Durchführung, wie sich jetzt eben zeigt, ungeheuer schwer auf einen Nenner bringen lassen. Was allerdings das Prinzip des Verzichtes auf die Verwendung von Mangelmaterial, das wir von der einen Seite beziehen, für die Ausfuhr nach der andern Seite betrifft, so halte ich das für einen ganz problematischen Punkt; wenn es dazu kommen sollte, so wäre das Kompensationsprojekt ja von vorneherein auch in seiner neuen Gestalt sabotiert. Das wird man doch nicht wollen! Ich sagte vor einigen Tagen in der ‚Commission mixte‘, man sollte uns doch einmal klaren Wein einschenken, ob es England und Amerika mit dem Kompensationsprojekt überhaupt noch ernst sei, ich finge daran zu zweifeln an.»

Die Kreditfrage hat in der Folge zwischen den beiden schweizerischen Fronten in London und in Bern ihre harmonische Auflösung gefunden, wenn es auch Minister Sulzer nicht leicht fiel, seine ursprüngliche, aus der isolierenden Atmosphäre Londons hervorgegangene Konzeption zu verlassen, wie sein nachstehend auszugsweise wiedergegebener Brief vom 21. Juli 1942 zeigt:

«... Wir werden selbstverständlich nach besten Kräften uns bemühen, aus den uns gegebenen Instruktionen das Möglichste herauszuholen. Die Kreditofferte wird zweifellos das ihrige zu einer freundlicheren Gestaltung der At-

mosphäre beitragen, aber meine skeptische Einstellung zu diesem Blockadelockerungszweck kann ich in Gottes Namen nicht ändern. Ich werde mich aufrichtig freuen, wenn ich mich darin getäuscht haben sollte.

Noch weniger habe ich Ihr Zögern bezüglich des Zeitpunktes verstanden, in dem der Kredit eingesetzt werden soll. Wenn man damit wirklich die Blockadelockerung bezweckt, so muß man ihn doch gleichzeitig mit der Gesamtheit der auf diese Lockerung gerichteten Postulate einsetzen. Sonst bleibt man auf dem toten Punkt.

Unverständlich ist mir sodann Ihre Auffassung, daß der in Frage stehende Kredit an England, zu dem Deutschland gewährten Kredit erst dann in Parallele trete, wenn er in den Dienst der Versorgung gestellt werde. Gewiß, wir sichern uns im Abkommen mit Deutschland in einigen lebenswichtigen Waren bis zu einem gewissen Grad unsere Landesversorgung. Aber was leisten wir dafür? Gewaltige, der deutschen Kriegführung dienende Lieferungen, die wir mit dem Kredit selbst bezahlen. Dieses Moment fehlt auf der andern Seite vollständig. Wie kann man da von Parallele reden? Die Parallele wird doch nur dann einigermaßen, und zwar nur in recht bescheidenem Umfang erreicht, wenn es uns gelingt, den Kompensationsgedanken in größerem Umfang wieder zu verwirklichen. Hier muß der Hebel vor allem wieder angesetzt werden, und zwar jetzt in erster Linie bei den Achsenmächten. Wir müssen dort mit aller Energie auf erhebliche Erleichterungen der Geleitschein-Praxis insistieren. Der Verlauf des Programms Nr. 3 wird der ‚Test‘ sein, auf Grund dessen die weiteren Aussichten beurteilt werden können. Ich habe die Hoffnung nicht aufgegeben, daß wir bei den Alliierten Interesse an einer Fortsetzung finden werden, wenn einmal bei der Gegenblockade die Türen sich wieder öffnen. Aber auch hier gilt dann der Satz: ‚nicht zu untragbaren Bedingungen‘, und eine dieser untragbaren Bedingungen ist meines Erachtens, daß wir in unseren Maschinen und Apparaten in irgendeiner Form noch Kupfer nach den Achsenmächten ausführen, das uns von Westen her geliefert wird. Und wenn Sie weiter schreiben, daß der Kredit an Deutschland ‚ja bekanntlich kein Kredit im eigentlichen Sinne sei, wie er von England offenbar erwartet werde‘, so ist das doch eine etwas problematische Argumentation und trifft jedenfalls im Vergleich mit dem bisherigen und dem leider neuerdings in Aussicht stehenden freien Bankenkredit an Italien — und Italien ist auch Achse — nicht zu.

Ja, lieber Herr Doktor, es ist schon so wie Sie sagen: ‚Auch die Schweiz entgeht dem allgemeinen Schicksal nicht, daß mit dem Fortschreiten des Krieges auch ihre Existenz immer schwieriger wird und das Risiko der Gefahr immer größer.‘ Um so gründlicher, schreiben Sie, müssen wir es uns überlegen, bevor wir entscheiden. Wenn wir das tun, so müssen wir uns darüber aber wohl im klaren sein, daß wir, wenn wir durch die Katastrophe durchkommen wollen, nicht alle Konzessionen nur von der einen und ausgerechnet von derjenigen Seite verlangen können, die nicht nur auf Grund der heutigen Kriegslage, sondern auch im Vergleich unserer wirtschaftlichen Leistungen an die Kriegführung sich in eminent ungünstiger Lage befindet. Die Achsenmächte nützen unser schweizerisches Wirtschaftspotential in einer Weise aus, wie sie wohl kaum zu überbieten ist, und es wäre nun wohl auch einmal wieder an ihnen, ein gewisses Verständnis für unsere kritische Lage aufzubringen und entsprechende Konzessionen zu machen. Sie hätten vor allem auf dem Gebiet

der Gegenblockade zu liegen. Ich unterschätze die Schwierigkeiten nicht, die uns hier entgegenstehen. Es ist richtig, 'unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit Deutschland und Italien und den übrigen Ländern dieses Kreises sind eine Realität', der wir uns einfach anzupassen haben. Aber diese Realität wird eben auch von den Westmächten begriffen und ermuntert sie nicht gerade dazu, sie noch realer zu gestalten. Das muß man mit aller Energie bekämpfen, aber gleichzeitig doch auch bis zu einem gewissen Grade verstehen. Ich muß gestehen, daß mir in diesem Zusammenhang Ihre Bemerkung, man müsse sich manchmal geradezu fragen, ob es etwa die englisch-amerikanische Absicht sein solle, die Schweiz zu kompromittieren, direkt leid getan hat. So weit dürfen Sie nicht gehen, wenn Sie sich ein objektives Urteil bewahren wollen.

Könnte ich doch mündlich Punkt für Punkt Ihres Briefes mit Ihnen ruhig erörtern, wir würden uns bald wieder finden. Wir denken über die politische und wirtschaftliche Lage unseres Vaterlandes und über die Mittel zu ihrer Verteidigung vollständig gleich. Ich bin guten Mutes im März hierher gezogen im Bewußtsein, eine gute Sache zu verteidigen, und ich habe dieses Bewußtsein bis auf den heutigen Tag und werde es auch weiter bewahren. Aber ich habe diese unglücklichen Lieferungen an typischem Kriegsmaterial (im Gegensatz zu den traditionellen Ausfuhrartikeln unserer alt-angestammten Maschinenindustrie, für deren Aufrechterhaltung ich mich mit aller Energie einsetze) immer als eine eminente Gefahr für unsere politische Neutralität betrachtet. In ihnen liegt in der Hauptsache der Kernpunkt all unserer Schwierigkeiten, und wir müssen sehen, ob es nicht möglich ist, auf diesem Gebiet eine weitere Aufblähung zu verhindern.

Die Zeit wird knapp und ich muß schließen. Wie dringend empfinde ich den Wunsch einer mündlichen Aussprache über all diese schwierigen Fragen. Es wäre doch vielleicht gut gewesen, wenn wir einmal für 14 Tage nach Bern hätten zurückfahren können. Aber es gab doch immer wieder Überlegungen, die gegen einen Unterbruch unserer hiesigen Verhandlungen, die ja tropfenweise immer weiter gingen, sprachen. Jetzt ist der Moment am wenigsten dazu geeignet. Wir sind jetzt im Begriffe, zum letzten Angriff anzusetzen, und ich hoffe, daß wir nun doch endlich innert einer Frist von etwa vier Wochen Klarheit erhalten, ob sich eine tragbare Lösung ermöglichen läßt oder nicht. Ich glaube immer noch fest an das erstere.»

Die Skepsis von Minister Sulzer in bezug auf die blockadebrechende Funktion des Kredites sollte Recht behalten. Das Kreditprojekt ist in seiner ursprünglichen Konzeption nicht zur Durchführung, sondern erst später in anderer Form zu Bedeutung gekommen.

In London ging inzwischen das Geduldspiel weiter. Am 13. Oktober 1942 schrieb Minister Sulzer dem Verfasser dieses Berichtes folgendes:

«Wir haben uns recht lange nicht mehr geschrieben, und die Zeit reicht leider auch wieder nicht zu einem langen Brief. Aber ich empfinde doch das dringende Bedürfnis, wenigstens wieder einmal ein rein persönliches Lebenszeichen von mir zu geben und Ihnen zu sagen, wie sehr es mich schmerzt, daß wir schon so lange keine Gelegenheit mehr gehabt haben, uns in die Augen zu sehen und uns über die schweren Probleme, die uns Tag und Nacht beschäfti-

gen, in unserer gewohnten Atmosphäre gegenseitiger freundschaftlicher Sympathie offen auszusprechen. Wie sehne ich mich danach. Wie sehr liegt bei diesem Mangel an mündlichem Kontakt, bei diesem schwerfälligen telegraphischen und schriftlichen Verkehr und bei dieser Nervenspannung die Gefahr nahe, daß man sich mißverstehet und daß man sich in die Gedankengänge des andern nicht mehr recht hineinfindet, wo wir doch alle nur von dem einen Bestreben erfüllt sind, dem Vaterland nach besten Kräften zu dienen.

Sie müssen aus unsern Telegrammen und Berichten den Schluß ziehen, daß unsere Nerven unter der Behandlung der Aufgaben unserer Mission in Bern, die wir nicht mehr in allen Teilen verstehen, stark gelitten haben. Verzeihen Sie bitte, lieber Herr Doktor, wenn ich unter diesen Verhältnissen manchmal etwas zu scharf geworden bin. Diese Mission ist für mich eine wahre Leidenszeit. Nie ist mir im Leben eine schwerere auferlegt worden. Die Tragik liegt in dem Sich-immer-wieder-Hinausziehen unserer Verhandlungen, in dem Verpassen oder wenigstens der Gefahr des Verpassens des psychologischen Moments. So war es nie gedacht, und so durfte es nicht gedacht sein. Die Kriegslage spitzt sich zu, und die Verbitterung der Kriegführenden wird täglich schärfer. Was auf beiden Seiten vor 6 Monaten noch zu erreichen war, ist es heute vielleicht nicht mehr. Wir *müssen* zu einem Ende kommen.

Wir haben unter der Verspätung, die durch Ihre Berliner Reise verursacht wurde, sehr gelitten. Wie unendlich schwer ist es, nach 2 Monaten auf Dinge zurückkommen zu müssen, die man glaubte endgültig erledigt zu haben. Und in dieser Atmosphäre. Aber ich habe volles Verständnis für die Beweggründe, die Sie zu dieser Verzögerung veranlaßten. Sie glaubten mit der in Berlin erzielten Erleichterung der Gegenblockade den Weg zu Konzessionen der Alliierten auch auf der Ausfuhrseite frei machen zu können und wollten deshalb Ihre neuen Forderungen auf diesem Gebiet bis zum Abschluß dieser Verhandlungen zurückstellen. Ich zweifle nicht daran, daß der Kampf in Berlin schwer gewesen ist, und der Erfolg hat ja wohl alle Erwartungen überstiegen. Wir haben auch den bestimmten Eindruck, daß man hier diese Erleichterungen würdigt und davon in vollem Umfange Gebrauch machen wird, wobei wir allerdings in unsern Ansprüchen auf Lieferung des Kompensationsmaterials um gewisse Konzessionen nicht herumkommen werden. Aber, wie wir Ihnen wiederholt berichteten, der Schwerpunkt liegt immer auf der Forderung nach einem gewissen Abbau unserer Kriegsmateriallieferungen nach den Achsenmächten.

Ihre Telegramme Nr. ... haben uns nun glücklicherweise die Hoffnung gegeben, daß eine Verständigung in den Bereich der Möglichkeit gerückt ist, und ich habe darüber heute nachmittag, unmittelbar nach Kurierschluß, eine Unterredung mit Foot und Riefler. Hoffentlich finde ich Verständnis dafür, daß wir den Abbau auf eine Stichperiode zurückverlegen, die für uns besonders günstig ist.

Im Umarbeitungsverkehr sind wir dagegen immer noch nicht zu einer annehmbaren Lösung gelangt. Wir *können* hier nicht einfach auf der bisherigen Basis weiterfahren.

Die Zeit reicht leider nicht mehr, um mich hierüber eingehend zu äußern.

So muß ich denn schließen. Möge Gott geben, daß wir zu einem tragbaren Abschluß gelangen. Ich brauche Ihnen nicht zu sagen, wie sich alles in mir

nach der Heimat sehnt. Aber ich will den Mut nicht verlieren und durchhalten, um mit dem Bewußtsein einmal zurückkehren zu können, alles getan zu haben, was in meinen besten Kräften lag.»

Späte Ernte

Auf Weihnachten 1942 kam die Delegation von Minister Sulzer in der Hauptsache unverrichteter Dinge in die Schweiz zurück. An konkreten Resultaten war allerdings das kleine Kompensationsgeschäft, für das durch die Berliner Verhandlungen vom September 1942 die Zustimmung der Achsenmächte erwirkt worden war, zur Durchführung gebracht worden, dem als Symbol für die Durchbrechung der Gegenblockade mit kriegswichtigen Gütern ein großer Wert innewohnte. Auch die praktische Wiederherstellung des «enemy content» von 25% für schweizerische Exportwaren hatte die Mission Sulzer als höchst wichtiges Positivum zu buchen. Aber das zentrale Blockadeproblem war ungelöst geblieben. Und dennoch hatte das Land der Mission Sulzer unendlich viel zu verdanken. Ihre ununterbrochene Anwesenheit in London hatte verhindert, daß es vorzeitig zu einem Kurzschluß kam (erst im Frühjahr 1943 trat er durch die Sistierung jeglicher «navicerts», auch solcher für Nahrungs- und Futtermittel, ein, aber damals war die Schweiz bereits wesentlich aktionsfähiger gegenüber der Achse). Vor allem aber brachte Minister Sulzer von London eine klare Vorstellung von dem Schlüssel mit, durch den wir uns die weitere Versorgung vom Westen her wieder erschließen konnten: Den Abbau wichtiger Lieferungen nach Deutschland. Ohne diese klare Vorstellung wäre es ganz zweifellos weniger leicht gefallen, nach dem Ende 1942 erfolgenden Ablauf des 1941er Abkommens mit Deutschland, dieser uns militärisch immer noch vollständig einkreisenden Macht gegenüber diejenige unerbittliche Härte zu zeigen, wie es durch den mehrmaligen Ausbruch vertragsloser Zustände und die in Ausnützung derselben systematisch eingeleitete und konsequent durchgeführte Ausfuhrbeschränkung von Kriegsmaterial sowie Maschinen und Apparaten in der Tat geschehen ist. Diese Auseinandersetzung mit Deutschland, wie sie vom 1. Januar 1943 an einsetzte, barg ihre Gefahren in sich. Die Mission von Minister Sulzer hatte es jedoch klar gemacht, daß wir dieses Risiko laufen mußten, um nicht noch größere Gefahren hervorzurufen.

Neun Monate lang hat Minister Hans Sulzer, zusammen mit dem ihm befreundeten Prof. Paul Keller auf dem exponierten Posten in dem bombengefährdeten London ausgeharrt, mutatis mutandis mit dem Ausharren in einer belagerten Festung vergleichbar. Seine Briefe zeigen eindrucklich, wie isoliert er sich fühlte. Die lange Abwesenheit von zu Hause und die schwerfälligen Kommunikationsmittel hatten unter dem täglichen

Einfluß der mit Waffengewalt um ihre Existenz kämpfenden Briten und Amerikaner etwas wie eine Entfremdung herbeigeführt. Minister Sulzer empfand das selbst, wie aus seinen persönlichen Briefen hervorgeht. Daß er trotzdem auf dem Posten blieb und seinen Partnern gegenüber nie wankte, stellt eine charakterliche Leistung ersten Ranges dar. Er sah vollkommen richtig, daß und in welcher Weise die Schweiz den Alliierten entgegenkommen müsse, nämlich durch die Herabsetzung ihrer Ausfuhr von Kriegsmaterial und kriegswichtigen Waren, wie Maschinen und Apparaten, nach Deutschland. Das war entscheidend geworden; der Kompensationsplan, um dessentwillen die Delegation im Frühjahr 1942 nach London gereist war, hatte in der Zwischenzeit fast jegliches Interesse für Großbritannien verloren. Für eine Reduktion der Ausfuhr nach Deutschland war aber die Zeit noch nicht reif, weil sie die Schweiz vertragsbrüchig gemacht hätte. Auch unter den schwierigsten Verhältnissen wollte die Schweiz diesen Preis für eine Verständigung mit den Alliierten nicht bezahlen. Angesichts der Umklammerung durch die Achsenmächte, die um nichts geringer, sondern im Gegenteil noch umfassender geworden war, hätte ihr das auch wenig genützt; denn jede Hilfe, welche die Alliierten der Schweiz versprochen, konnte sie nur erreichen, wenn sie durch den Gegenblockading hindurch kam, was von einer Verständigung mit Deutschland und Italien abhing.

Es ist ein Charakteristikum der Neutralitätspolitik, sich an die Gegebenheiten der Lage anzupassen. Das hat zur Voraussetzung, daß man die Lage sich entwickeln läßt. Dem widersetzen sich die Kriegführenden, die nicht warten wollen, sondern die verlangen, daß der neutrale Staat durch seine Wirtschaftspolitik der Entwicklung vorgreift, so wie ihre Diplomatie stets den Armeen vorausseilt. In diesem Gegensatz liegt letzten Endes die Erklärung für die permanente Spannung zwischen Kriegführenden und Neutralen und darin liegt auch die Ursache, warum die Kriegführenden in ihrer notgedrungen auf kurze Sicht erfolgenden Beurteilung der Lage mit einem wirklich neutralen Staat im Grunde nie zufrieden sein können. Dieser Spannung war Minister Sulzer in um so schmerzhafterer Weise ausgesetzt, als sein Herz, wie es für die große Mehrzahl der Schweizer und Schweizerinnen zutraf, auf der Seite der Alliierten war, währenddem die Pflichten der Neutralität und die wirtschaftliche Selbsterhaltung dem Verstand geboten, sich mit beharrlicher Geduld um das außenhandelspolitische Gleichgewicht zu bemühen. Die Außenpolitik konnte für die Schweiz nie ein Handelsobjekt bilden, und auch der bloße Schein, daß es so sein könnte, mußte vermieden werden, auch wenn wir durch den Wirtschaftskrieg noch so hart betroffen wurden, wie es gerade zur Zeit, die hier geschildert wird, der Fall war.

Dieser Ansicht verschloß sich auch Minister Sulzer nicht. Es entsprach von Haus aus nicht seiner Art, sich in einer einmal gewonnenen Auffassung zu versteifen. Nie aber hat er diese Tugend glänzender entfaltet als

in der schweren Charakterprobe, die ihm seine selbstgewählte Mission 1942 in London auferlegte. Minister Hans Sulzer hat das Wort von Chamfort wahr gemacht:

«On ne fait rien avec son esprit,
peu avec son intelligence,
tout avec son caractère.»