

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen England und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg

Autor(en): **Bonjour, Edgar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **22 (1972)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80684>

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.

WIRTSCHAFTLICHE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN ENGLAND UND DER SCHWEIZ IM ZWEITEN WELTKRIEG

Von EDGAR BONJOUR

Im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen der Schweiz und Grossbritannien standen während der ganzen Zeit des Zweiten Weltkrieges die Wirtschaftsfragen. Ihnen kam für die Schweiz lebenswichtige Bedeutung zu. Das Auf und Ab der Verhandlungen nahm oft fast dramatische Formen an, blieb aber einer weiteren Öffentlichkeit verborgen, da sie am grünen Tisch in der Geheimsphäre der Wirtschaftsdiplomatie und der Kabinette geführt wurden. Von ihren Ergebnissen hing ab, ob die Schweiz genügend Nahrungsmittel und Rohstoffe für ihre Industrie erhalte, um weiterexistieren und dem sich verstärkenden deutschen Druck widerstehen zu können. So haben die schweizerisch-englischen Beziehungen in eminentem Masse die Frage nach der Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität und Selbständigkeit bestimmt.

Der Verlauf dieser Wirtschaftsbeziehungen ist durch die jüngsten Forschungen und Darstellung im grossen und ganzen aufgeklärt worden¹. Infolge der liberalen Öffnung der britischen amtlichen Archive ist man nun instandgesetzt, überdies der Frage nachzugehen, von welchen Kriterien und Erwägungen die britischen Staatsmänner

¹ *Die Schweizerische Kriegswirtschaft*; Bern 1950. – EDGAR BONJOUR: *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. 6, Basel/Stuttgart 1970, S. 195ff. – HEINRICH HOMBERGER: *Schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1970.

sich bei der Behandlung der Schweizerangelegenheiten leiten liessen, was für eine Haltung das Aussenministerium (Foreign Office) und das Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung (Ministry of Economic Warfare) einnahmen und wie sich schliesslich im Kriegskabinet (War Cabinet) der Wille bildete, welcher die Politik gegenüber der Schweiz festlegte.

1. Blockade und ihre Verschärfung

Einen besonders guten historischen Durchblick in das Gewoge der Meinungen und der ihnen zugrundeliegenden Interessen gewährt die nähere Betrachtung des Jahres 1941, besonders der Monate unmittelbar nach Abschluss des schicksalsschweren Handelsabkommens zwischen der Schweiz und Deutschland vom 18. Juli. Um die Folgen ermessen zu können, die dieser Vertrag für die Weiterführung der Beziehungen zu Grossbritannien zeitigte, muss man sich die Wirtschaftslage der Schweiz in der ersten Jahreshälfte vergegenwärtigen. Sie ist gekennzeichnet durch einen raschen Auftrieb der Kriegswirtschaft, der nicht nur die Produktion anspornte, sondern auch zu einem Anwachsen der Importe und Exporte, speziell der Importe von Nahrungsmitteln und Rohstoffen führte. Um die Vermehrung der Einfuhren bemühte sich ein schon vor Kriegsausbruch geschaffener kriegswirtschaftlicher Apparat; er machte sich die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges zunutze und legte möglichst viel Vorräte im Lande an. Der Erfolg dieser Regsamkeit war verschieden: In gewissen Fällen reichten die angehäuften Waren für zwölf Monate, in anderen – ein Beispiel dafür liefert das Petrol – blieben die Vorräte wegen der geringen Lagerungsmöglichkeiten klein. In allen Fällen jedoch wurde die Anlage von Vorräten dadurch behindert, dass in den Häfen Frankreichs und in Genua Stauungen eintraten. Dort erlitt die Schweiz noch beträchtlichere Verluste, als die Deutschen die französischen Häfen besetzten. In bezug auf Genua aber gelang es mit Hilfe der englischen Diplomatie, die sofortige Freigabe der angestauten Waren zu erreichen, so dass nur wenig davon in die Hände der Besatzungsmacht fiel.

Gegen Ende des Jahres 1940 stellte Deutschland die gesamte schweizerische Ausfuhr unter Kontrolle; der direkte Export wichtiger Güter nach Grossbritannien hörte nun praktisch auf, und derjenige nach den Vereinigten Staaten sank auf ein Minimum herab. Daraufhin unterwarf England die schweizerische Einfuhr einem Rationierungssystem, das bestimmte Mengen festlegte und die schweizerischen Vorräte auf zwei Monate begrenzte. Während der Verhandlungen über die Festlegung der Quoten erteilte England fast keine Navicerts (Einführungsbewilligungen) mehr, für gewisse Waren suspendierte es die Einfuhr vollständig. Zu Beginn des Jahres lockerte England seine Haltung ein wenig; aber erst im Mai konnten für die Mehrzahl der normalen Importe die Anteile fixiert werden. Der schweizerische Überseehandel litt auch unter dem Mangel an Transportmitteln, so dass der Wirtschaftsverkehr mit Amerika und den britischen Dominien fast ganz aufhörte.

Schon bald nach Kriegsausbruch hatte die Schweiz mit den Alliierten zwei voneinander getrennte Verhandlungen eingeleitet. Die einen betrafen die Regulierung des schweizerisch-englischen Verkehrs und wurden alliierterseits von England geführt. Die anderen Verhandlungen sollten den Abschluss eines Kriegshandelsabkommens im Zusammenhang mit den alliierten Blockademassnahmen zeitigen; ihre Leitung wurde den Franzosen anvertraut unter Beteiligung englischer Vertreter. Die von England geführten Verhandlungen schleppten sich lange hin und wurden, obgleich man im Prinzipiellen eine Einigung erzielt hatte, nie unterzeichnet, weil inzwischen Frankreich zusammengebrochen war und die politische Lage sich vollkommen verändert hatte. Dagegen wurden die Verhandlungen über das Kriegshandelsabkommen erfolgreich abgeschlossen und am 25. April 1940 einerseits durch Erklärungen von Grossbritannien und der Schweiz in Bern und anderseits durch einen Briefwechsel zwischen Frankreich und der Schweiz in Paris unterzeichnet. Eine Gemischte Kommission trat ins Leben, die alle aus dem Abkommen sich ergebenden Fragen behandeln sollte. Die Schweiz stimmte einer Kontrolle über ihre gesamte Einfuhr zu. Sie erhielt Importe nur wenn sie eine Garantieerklärung abgab, dass sie die eingeführten Waren nicht wieder exportieren werde.

Durch den Sturz Frankreichs und den Rückzug der englischen

Truppen vom Kontinent geriet die Schweiz gleichsam über Nacht in vollständige wirtschaftliche Abhängigkeit von Deutschland. Vom guten Willen des siegreichen Nationalsozialismus hing es ab, ob die Schweiz weiterhin Rohstoffe, besonders Kohle, erhalte; jeder legitime Export nach Grossbritannien nahm ein Ende. Trotz der katastrophalen Veränderung der politischen Lage, die allen Erörterungen über die Wirtschaftsbeziehungen zu England rein akademischen Charakter verlieh, legte die Schweiz grossen Wert darauf, dass das Wirtschaftsabkommen mit England fortbestehe; denn sie versprach sich davon eine Rückenstärkung im Widerstand gegen die wachsenden deutschen Forderungen. Die englische Regierung, nach privater Verständigung mit dem Bundesrat, erklärte sich zur Aufrechterhaltung des Abkommens bereit, erlaubte sogar noch einige Erweiterungen². Das war möglich, weil im Abkommen selbst zugegeben wurde, es sei der Schweiz nicht möglich, jeden Wirtschaftsverkehr mit Deutschland zu sistieren. Als sich England vom festen Willen der Schweiz, unabhängig zu bleiben, überzeugt hatte, liberalisierte es seine Politik mit Bezug auf die schweizerische Einfuhr, indem es für die wichtigen Waren den Erteilungsmodus von Navicerts vereinfachte. Die Schweizer Behörden, die für das Wirtschaftsleben ihres Landes die Verantwortung trugen, würdigten die Haltung Grossbritanniens, hielten aber das britische Entgegenkommen vor der eigenen Bevölkerung geheim, um nicht den Erfolg ihrer Rationierungsmassnahmen zu gefährden. Zwar erschienen in der Schweizer Presse einige kritische Artikel über die Strenge der englischen Haltung, fanden aber nicht viel Beachtung. Die Schweizer Industriellen gewöhnten sich mehr und mehr daran, alle Importerleichterungen auszunützen.

Die von Deutschland der schweizerischen Ausfuhr nach England auferlegten Einschränkungen wurden vom Handelssekretariat der britischen Gesandtschaft in Bern fast vollkommen vereitelt. John Lomax, der britische Handelsattaché, erspähte jede Lücke im System und nützte sie voll aus. Vom 1. August 1940 bis zum 25. April 1941 bewerkstelligte er den Export von kriegswichtigen Waren im Werte von ungefähr 6,1 Millionen Franken. Alle expor-

² Kelly an Eden, Bern 4. Juni 1941. F.O. 371/127009.

tierten Fabrikate standen auf der deutschen Verbotsliste. Trotz der strengen deutschen Kontrolle war es möglich, einzig im Monat April Waren im Werte von 679380 Franken nach Grossbritannien zu exportieren. Es musste aber stets befürchtet werden, dass Deutschland diesem umfangreichen Schmuggel auf die Spur komme und ihm in Frankreich oder auf der Iberischen Halbinsel ein Ende mache.

Die Wirtschaftslage der Schweiz stellte sich also in der Mitte des Jahres 1941 – vor dem neuen Wirtschaftsabkommen mit Deutschland – folgendermassen dar: Ihr gesamter Aussenhandel stand unter der Aufsicht der Kriegführenden. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen aus Übersee wurde von Grossbritannien rationiert. Alle Ausfuhr hing vom guten Willen Deutschlands ab, das entschlossen war, die Schweiz mehr und mehr in seine Kriegsproduktion einzuspannen. Der Schweizer Arbeiter, vor die Alternative gestellt, entweder beschäftigungslos zu werden oder für Deutschland zu fabrizieren, entschloss sich notgedrungen zur Mitarbeit, obgleich er das nationalsozialistische Gedankengut hasste. In dieser Situation bedeutete das Kriegshandelsabkommen mit Grossbritannien für die Schweiz eine Stütze im Widerstand gegen deutsche Pressionen³.

Noch während die Verhandlungen der Schweiz mit Deutschland im Gange waren, veranstaltete die britische Regierung einen Meinungsaustausch zwischen den Ministerien, um die gegenüber der Schweiz einzuschlagende Politik zu bestimmen⁴. Zwar erklärte sich das Foreign Office mit der Blockade durchaus einverstanden, fragte sich jedoch, ob sie nicht zu schroff gehandhabt werde. Im Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung wog man Vor- und Nachteil eines strengeren Kurses gegeneinander ab. Die Schweiz sei eine Kriegswerkstatt für Deutschland und die Tschechoslowakei geworden. Man müsse verhüten, dass den Deutschen bei einer Invasion der Schweiz grosse Vorräte in die Hände fielen. Alle Schweizer Banken, welche den Deutschen als Tarnung für ihre Geschäfte mit Südamerika dienten, gehörten auf die Schwarze Liste.

³ «Switzerland Economic Situation January 1940 to April 1941.» Bericht der britischen Gesandtschaft in Bern. F.O. 371/27009.

⁴ Protokoll der Sitzung vom 27. Mai 1941. F.O. 371/27009.

Indessen dürfe man mit solchen Massnahmen nicht etwa die für England wichtigen Importe aus der Schweiz gefährden. Darunter seien zu verstehen – laut Ansicht der verschiedenen Ministerien – Werkzeugschrauben, Flugzeuguhren und Industriediamanten, die von den Flugzeugfabriken benötigt würden. Gewiss könnten diese Güter auch von der heimischen britischen Industrie produziert werden, aber erst etwa in neun Monaten und nicht in der präzisen Ausführung der von der Schweiz fabrizierten. Auch den geheimen militärischen Nachrichtendienst dürfe England nicht aufs Spiel setzen; er vermittele über die Wirkung der Bombardierungen in Deutschland höchst wertvolle Informationen, die auf anderem Wege nicht zu beschaffen seien. Der deutsche Nachrichtendienst leiste für die deutsche Kriegführung bei weitem nicht das, was der englische Nachrichtendienst für die englische Kriegführung. Ferner sollte das Schweizer Heer mit genügend Brennstoff versehen werden, um gegebenenfalls den Deutschen im Réduit möglichst lange widerstehen zu können. Auch auf die wertvolle Kriegsgefangenenfürsorge wies man hin.

Als Ergebnis des Meinungsaustausches wurde festgehalten, es bestehe kein Anlass, die Politik gegenüber der Schweiz drastisch zu ändern. Man müsse den Schweizern helfen, sich gegen den anwachsenden deutschen Druck zu wehren, ihnen aber nicht gestatten, grosse Vorräte anzuhäufen, die als eine fette Beute die Deutschen zur Invasion reizen könnten. Im Ganzen sei es geraten, die Schweizer nicht allzu hart anzufassen. Sonst würden sie zur Kooperation mit Deutschland neigen «and hinder our own activities in Switzerland».

Nachdem man nun aber im Foreign Office die Bestimmungen des am 18. Juli abgeschlossenen deutsch-schweizerischen Abkommens erfahren hatte, schlug der Wind um. In einer neuen interdepartementalen Konferenz vom 31. Juli wurde erklärt, die logische Folge des Abkommens wäre die Verhängung der absoluten Blockade⁵. Aber man dürfe sich nicht nur vom wirtschaftlichen Standpunkt leiten lassen; übrigens sei auch das Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung am Nachrichtendienst in der Schweiz in-

⁵ Protokoll der Konferenz vom 31. Juli 1941. F.O. 371/27007.

teressiert. Es bestünden drei Möglichkeiten: 1. Die absolute Blockade, die aber zweifellos zum Bruch der Beziehungen zwischen beiden Ländern führen würde. 2. Die begrenzte Blockade, um den Bruch zu vermeiden und sich die nötigen Fabrikate zu verschaffen. Dem wurde entgegengehalten, dass man sich die dringend nötigen Präzisionswerke wie bisher auf dem Schmuggelwege verschaffen könne. 3. Die Blockade des industriellen Rohstoffes, jedoch begrenzte Einfuhr von Nahrungsmitteln sowie Verbrauchsgütern, und Zugeständnisse für die schweizerische Armee. Diese Lösung würde es auch erlauben, gegebenenfalls auf neutralem Schweizer Boden Friedensverhandlungen aufzunehmen. Schliesslich einigte man sich auf diesen dritten Vorschlag – eine Art Kompromiss – und beschloss, ihn dem britischen Gesandten in Bern zur Ansichtsausserung zu unterbreiten und hernach die Vereinigten Staaten von der Änderung der britischen Politik gegenüber der Schweiz zu informieren.

Um die Schockwirkung des schweizerisch-deutschen Abkommens auf England abzuschwächen, lud Pilet den britischen Gesandten ein, sich privat mit dem Präsidenten der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten zu besprechen. Er stelle noch einmal nachdrücklich fest, dass die Industrie der Schweiz sich auf Rohstoff aufbaue, den das Land nicht habe, weshalb ihr keine andere Wahl geblieben sei, als in grossem Umfang für Deutschland zu produzieren; nur so vermöge sie Arbeitslosigkeit mit allen ihren schlimmen Folgen zu vermeiden. Die Produktion für Deutschland könne herabgesetzt werden durch Vermehrung der Ausfuhr nach überseeischen Gebieten. Auch wenn die jetzt schon erlaubte Ausfuhr nicht direkt und in erster Linie der britischen Industrie zugutekomme, so unterstütze sie sie doch indirekt, indem sie die amerikanische Industrie entlaste und für Kriegsproduktion freimache. Pilet legte auch Wert auf die Feststellung, dass den Deutschen im Abkommen viel weniger zugestanden worden sei, als sie ursprünglich gefordert hätten. Wiederholt fragte Pilet, warum Grossbritannien sich gegenüber dem neutralen Schweden so viel grosszügiger verhalte als gegenüber der Schweiz⁶.

⁶ Kelly an das Foreign Office, Bern 1. August 1941. F.O. 371/27013. – Pilets Behauptung von der besseren Behandlung Schwedens liess das Foreign

In einem von der Schweiz ausgearbeiteten Memorandum wurden diejenigen Punkte des schweizerisch-deutschen Abkommens herausgestellt, welche England direkt betrafen⁷. Dabei ging man von der Tatsache aus, dass Deutschland das totale Verbot der Ausfuhr von Schweizer Waren nach Übersee und die Kontrolle über den grössten Teil der Einfuhr nach der Schweiz verlangt habe. Nach hartnäckigem Ringen sei erreicht worden, dass Deutschland die Verwendung der von ihm gelieferten Rohstoffe nicht einschränke. Gewisse Fabrikate seien von der Liste der bewilligungspflichtigen Waren gestrichen worden und könnten demzufolge nach Grossbritannien ausgeführt werden. Für gewisse Gebiete des britischen Reiches sowie der Vereinigten Staaten seien die Exportquoten erhöht worden, so für kriegswichtige Produkte der chemischen und pharmazeutischen Industrie. Dass die Schweiz diese Konzessionen in zähem Feilschen erlangt habe, beweise, wieviel ihr daran gelegen sei, sich ihre traditionellen Wirtschaftsbeziehungen zu erhalten. Zweifellos werde das Wirtschaftsleben der Schweiz, vor allem ihr Aussenhandel, durch die von beiden Kriegsparteien ausgeübte Kontrolle stark in Mitleidenschaft gezogen. Der Bundesrat habe es als seine Pflicht betrachtet, dem Volk Arbeitsmöglichkeiten zu verschaffen und es so vor finanziellem Ruin und sozialen Unruhen zu bewahren. Andererseits habe er sich bemüht, soviel wie möglich die Exporte zu erhöhen. Er sei überzeugt, dass sich die guten Folgen seiner Bemühungen mit der Zeit auch in Grossbritannien auswirken würden, und er hoffe zuversichtlich, Grossbritannien werde der Schweiz gegenüber nicht noch einschränkendere Massnahmen ergreifen.

Dem britischen Gesandten in Bern versicherte das Foreign Office, das Ziel der englischen Politik bestehe darin, dem kleinen neutralen Lande die grösstmögliche Unabhängigkeit zu erhalten⁸. Des-Office nicht gelten. Obgleich dieses Land weniger vollständig als die Schweiz in die deutsche Kriegsproduktion eingespannt sei, habe man ihm doch spärlicher Navicerts erteilt. Importe von Rohstoff für die schwedische Schwerindustrie seien nahezu keine zugelassen worden; das Foreign Office an Kelly, London 18. August 1941. F.O. 371/27007.

⁷ Memorandum, London 12. August 1941. F.O. 371/27013.

⁸ Das Foreign Office an Kelly, War Cabinet Distribution, London 18. August 1941. F.O. 371/27007.

halb müsse man einen Bruch der Beziehungen vermeiden. Ausschlaggebend für das Entgegenkommen Englands sei: 1. Die Wichtigkeit der Schweiz als Nachrichtenzentrum. 2. Die voraussichtliche Betrauung der Schweiz mit der Wahrung der britischen Interessen im Feindesland und in den vom Feinde besetzten Gebieten. 3. Das Bestreben, den Widerstandswillen der Schweiz gegenüber Deutschland zu unterstützen und sie in ihrer Absicht zu bestärken, im Fall eines deutschen Angriffs die Verbindungswege, besonders den Gotthard und Simplon, zu zerstören. Hingegen könne England der Schweiz keinesfalls erlauben, Waren einzuführen, welche die Schweizer Industrie für Deutschland verarbeite. Es dürfe das schweizerisch-deutsche Abkommen schon deshalb nicht passiv hinnehmen, weil dadurch die Schweiz verleitet werden könnte, den deutschen Begehren noch mehr als bisher nachzugeben.

Die kommende Verschärfung der Blockade solle den Schweizern so dargestellt werden, dass sie ihnen plausibel erscheine. Man dürfe die Schweizer nicht darum tadeln, weil ihre Industrie nun ganz für Deutschland arbeite. Jedoch müsse man ihnen klar auseinandersetzen, das schweizerisch-deutsche Abkommen würde England berechtigen, die Schweiz als ein vom Feinde besetztes Territorium zu behandeln. Im Hinblick auf ihre schwierige Lage wolle England vorderhand nicht zu extremen Massnahmen schreiten. Es sei bereit, die bisherigen Mengen von Nahrungs- und Futtermitteln weiterhin zu gestatten und eventuell über den Import gewisser Verbrauchsgüter mit sich reden zu lassen. Keinesfalls aber werde England die Einfuhr nach der Schweiz von Rohstoffen dulden, die direkt oder indirekt dem Feinde zugute kämen.

An Einzelheiten teilte das Foreign Office dem britischen Gesandten in Bern mit, Reduktionen würden bloss auf Fetten und Ölen gemacht, weil die Schweiz, trotz der englischen Warnungen, fortfahren wolle, den Feind mit Milch- und Milchprodukten zu beliefern⁹. Was die Rohstoffe betreffe, so seien im Verbot faktisch alle Artikel eingeschlossen: Chemikalien, Farb- und Gerbstoffe, Kautschuck, Holz, Kohle, Textilmaterial, Heizstoffe und Schmiermittel, Mineralien, Erze, Eisen und Stahl, Grundmetalle und Maschinen;

⁹ Das Foreign Office an Kelly, London 18. August 1941. F.O. 371/27007.

von den Industrieölen und -fetten seien einige Quantitäten für die Seifenfabrikation zugelassen. In bezug auf gewöhnliche Konsumgüter werde England keine Exportlizenzen mehr erteilen ausser den wenigen, welche Kelly aus ganz besonderen Rücksichten gewähren wolle; ein solches Arrangement biete die Möglichkeit, den Kontakt zwischen dem Gesandten und einem wichtigen Teil des Schweizer Handels aufrecht zu erhalten. Für die Schweizer Armee werde die englische Regierung eine spezielle Regelung treffen. Sie habe nichts dagegen einzuwenden, dass ihr Militärattaché dem Schweizer Armeekommando mitteile, er werde stets bereit sein, Gesuche entgegenzunehmen und nach London weiterzuleiten; sie dürften sich aber nicht auf Petroleumprodukte beziehen, wovon Vorräte bestünden, aus denen die feindliche Industrie beliefert werde.

Der Parlamentssekretär im britischen Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung, Dingle Foot, unternahm es selber, dem Schweizer Gesandten mündlich und schriftlich die Notwendigkeit einer englischen Kursänderung auseinanderzusetzen¹⁰. Die Schweizer Industrie arbeite in so grossem Umfang für Englands Feinde, dass, wenn seine Beziehungen zur Schweiz nicht so freundlich wären, es sich gezwungen sähe, alle ihre Importe durch Feindesland zu sperren. Nun aber begnüge es sich damit, seine einschränkenden Massnahmen auf Rohstoffe für Industrie und andere Waren zu begrenzen, deren Verwendung direkt oder indirekt dem Feinde diene. Das bedeute keine Diskriminierung der Schweiz; England habe sie ja bisher viel besser behandelt als andere Staaten. Abgesehen von den Importerleichterungen durch Feindgebiet habe England bisher die Aufrechterhaltung des Aussenhandels mit dem Feind zugelassen, was ja nur möglich gewesen sei infolge der Einfuhr von Rohstoffen durch die Blockade hindurch. Sogar jetzt noch werde England der Schweiz grössere Erleichterungen gewähren als den andern mit Deutschland wirtschaftlich so engverbundenen Staaten. Die neuen Einschränkungen trügen mit nichts den Charakter von Strafmassnahmen, sondern sollten lediglich einer Lage begegnen, in welcher die Schweiz sich nicht imstande gesehen habe, deutschem Druck zu widerstehen, weshalb ihre Industrie weitgehend zu einem

¹⁰ Dingle Foot an Thurnheer, London 22. September 1941. F.O. 371/27000.

Bestandteil der deutschen Kriegsmaschine geworden sei; England wolle mit seiner verschärften Blockade bloss den Beitrag der Schweiz zum deutschen Kriegspotential vermindern. Daraus folge, dass Englands neue Politik nicht unveränderlich sei, sondern modifiziert werden könnte, sobald es der Schweiz gelänge, weniger für Deutschland zu arbeiten und wieder nach Grossbritannien zu exportieren.

Nach diesen generellen Ausführungen besprach Dingle Foot noch einige Spezialfragen. Die Einfuhr von Nahrungsmitteln nach der Schweiz leide besonders unter den Transportschwierigkeiten auf der Strecke von Amerika nach Lissabon und ganz besonders von Lissabon nach Genua. Hinsichtlich dieser Strecke seien sie so gross, dass gegenwärtig über 150 000 Tonnen für die Schweiz bestimmte Waren in Lissabon lägen. Wenn in den Transportmöglichkeiten eine Besserung einträte, könnte der Warenzufluss reguliert und damit England von einer grossen Sorgenlast befreit werden. Die freigegebenen Güter von Bermuda würden sobald wie möglich expediert.

Die Nachricht vom neuen Kurs der englischen Wirtschaftspolitik erreichte über die Telegraphenagentur Reuter und den Rundspruch die schweizerische Öffentlichkeit in einem Augenblick, da der Nationalrat über Wirtschaftsfragen debattierte. Bundesrat Walther Stampfli, Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, gab dem Rat davon Mitteilung und sprach seine Befürchtung wegen möglicher Arbeitslosigkeit aus. Der britische Gesandte vermutete, die Sozialdemokraten würden aus der Verschlechterung der Wirtschaftsfragen Argumente holen, um den Bundesrat anzugreifen, und die persönlichen Feinde Pilets unter den führenden Industriellen würden versuchen, die Anspannung der Situation gegen ihn auszunützen¹¹. Damit werde die englische Politik zu einer Sache der schweizerischen Innenpolitik und müsse sich darauf gefasst machen, dass man sie, zum Teil aus persönlichen Gründen, missverstehe. Man könne sie aber nicht rechtfertigen, ohne den Bundesrat zu kritisieren. Und das sollte im gegenwärtigen Moment unterbleiben.

¹¹ Kelly an das Foreign Office, Bern 26. September 1941. F.O. 371/27008.

Die Schweizer Presse, die auf die Wendung in der Wirtschaftspolitik Grossbritanniens nicht vorbereitet gewesen zu sein scheint, reagierte äusserst heftig: Mit der Intensivierung der Blockade treffe England den Lebensnerv der Schweiz, und das werde katastrophale Folgen haben¹². Verzweiflung und die Möglichkeit, von anderer Seite verlockende Angebote für die Lieferung von Rohstoffen zu erhalten, würden das erreichen, was bis jetzt noch keine ausländische Propaganda zustande gebracht habe: die Zerstörung der nationalen Unabhängigkeit. Es sei töricht von England, die nationale Widerstandskraft der Schweiz zu schwächen; das werde sich letztlich gegen England selber wenden.

Trotz aller Abneigung gegen öffentliche Diskussion ihrer Massnahmen glaubte sich die englische Regierung von der Schweiz so sehr missverstanden, dass sie eine kurze Darlegung des Charakters und der Motive ihrer Wirtschaftspolitik für nötig hielt. Am 3. Oktober 1941 erschien in den Times ein Artikel «Britain misunderstood», worin ihr diplomatischer Korrespondent ausführte: «There is in this country full understanding of the difficulties of Switzerland, cut off from all avenues of trade except those leading into Germany and Italy or France. There is no disposition to criticize the policy of the Swiss Government, and it is believed that the sympathies of the people are overwhelmingly with the principles for which Great Britain stands. It is, however, felt that authoritative circles in Switzerland might perhaps do a little more, if not to explain the British case, at least to prevent its distortion by hostile agents in Switzerland. Insinuations that this country is making it impossible for Switzerland to be revictualled are particularly inaccurate.» Das war vorderhand Englands letztes öffentliches Wort in dieser für die Schweiz so schmerzlichen Angelegenheit.

2. Anhaltender Wirtschaftsdruck

In einer von Winston Churchill präsierten Sitzung des Kriegskabinetts erklärte Anthony Eden am 6. Oktober 1941: «Our rela-

¹² F.O. 371/27008.

tions with Switzerland threatened to deteriorate owing to our recent blockade measures...¹³.» Diese Befürchtung des britischen Aussenministers bewahrheitete sich schon bald. Seit dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten im Dezember des gleichen Jahres sah sich die Schweiz in ihren Wirtschaftsverhandlungen einer geschlossenen Front der beiden angelsächsischen Grossmächte gegenüber, die mit gesteigerter Kraftanstrengung den Gegner niederzuringen versuchten. Zwar war es im Dezember 1942 nach mühsamen Verhandlungen zur Unterzeichnung eines «Compensation Agreement» gekommen; es hatte als «Durchbrechung der deutschen Gegenblockade mit kriegswichtigen Gütern» grundsätzliche Bedeutung. Dann aber spannten sich die Beziehungen der Schweiz zu den Alliierten in unerträglichem Masse.

Es ging den Engländern und Amerikanern in erster Linie darum, dass die Schweiz ihre Kriegslieferungen an Deutschland herabsetze. Erst in zweiter Linie war ihnen daran gelegen, von der Schweiz Präzisionsinstrumente und andere Industrieprodukte zu erhalten. Je mehr sich ihre Aussichten auf einen Endsieg verbesserten, desto nachdrücklicher und gereizter brachten sie ihre Forderungen vor. Aufmerksam verfolgten sie die Verhandlungen der Schweiz mit Deutschland über eine Verlängerung des am 15. Januar 1943 ablaufenden Wirtschaftsabkommens. Die Schweizer bemühten sich, die englischen Abbauwünsche durchzusetzen. Pilet beklagte sich gegenüber dem englischen Gesandten, Grossbritannien und die USA hätten den schweizerischen Unterhändlern mit ihrem Reduktionsverlangen eine zu schwierige Aufgabe gestellt. Wenn es aus diesem Grunde zu einem Verhandlungsbruch mit Deutschland komme, werde dieses weder Kohle noch Rohstoffe liefern, so dass der schweizerischen Bevölkerung Kälte und Arbeitslosigkeit warteten. Als ihn der englische Gesandte mit der Versicherung trösten wollte, die Alliierten würden den Krieg gewinnen, warf ihm Pilet die lakonische Frage entgegen: «Aber wann ¹⁴?»

¹³ Conclusions of a Meeting of the War Cabinet held at 10 Downing Street on Monday october 6, 1941, at 5 P.M. Present: The Right Hon. Winston S. Churchill, P.M. Prime Minister (in the chair). F.O. 371/2541, Switzerland.

¹⁴ Norton an das Foreign Office, Bern 15. Januar 1943. F.O. 371/34871.

Der schweizerische Verhandlungsleiter, Jean Hotz, gab sich optimistischer. Er vertraute dem britischen Gesandten an, der deutsche Verhandlungsleiter, Johannes Hemmen, habe durch Weglaufen aus der Sitzung zu bluffen versucht, aber die Schweizer hätten ruhig mit dem Rest der deutschen Delegation die technischen Einzelheiten weiter diskutiert. Er glaube, dass die Deutschen nachgeben werden, wenn auch erst in elfter Stunde. Sollten die Verhandlungen auffliegen, werde die Schweiz mit Hilfe ihrer Reserven, sogar an Kohle, weiterleben können; allerdings würde das dann auch den Compensation Deal in Mitleidenschaft ziehen. Der britische Handelssekretär erinnerte Hotz daran, wie sehr er es bedauern würde, wenn die Schweiz mit Deutschland ein Wirtschaftsabkommen schliesse, ohne ihn vorher über die Hauptpunkte informiert zu haben. Er bot Hotz seine diskrete Hilfe an. Doch dieser hoffte, allein mit den Deutschen handelseinig zu werden¹⁵.

Die stete Furcht gewisser englischer Kreise, die Schweiz werde den sich steigernden Pressionen Deutschlands nicht genug Widerstand leisten, suchte der britische Gesandte Norton zu zerstreuen: Alle Bevölkerungsschichten der Schweiz wünschten in ihrer grossen Mehrheit den Sieg der Angelsachsen. Die Presse vertrete fast einstimmig die alliierte Sache. Gerade die deutschsprechenden Landesteile seien am meisten antideutsch gesinnt. Man hoffe hier, dass Grossbritannien die Reorganisation Europas leiten und dabei die Rechte der kleinen Nationen achten werde. Pilet habe sich von seiner prodeutschen Vergangenheit abgewandt und sehe die Wünschbarkeit eines alliierten Sieges nun auch ein. Am starken und volkstümlichen General habe der Bundesrat einen Halt. Die Schwäche der Schweiz liege in ihrer Abhängigkeit von Deutschland betreffend Rohstoffe und Kohle, in der Verwundbarkeit der industriellen Gegenden und in ihrem Mangel an Flugwaffen. Ihre Stärke beruhe in ihrer industriellen Nützlichkeit für die Achse, in ihren Alpentunneln und im Unabhängigkeitssinn ihres Volkes¹⁶.

Im britischen Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung er-

¹⁵ Norton an das Ministry of Economic Warfare, Bern 23. Dezember 1942. F.O. 371/34874.

¹⁶ Norton an das Foreign Office, Bern 31. Januar 1943. F.O. 371/34874.

wog man nüchtern die möglichen Folgen des am 15. Januar 1943 tatsächlich eingetretenen Bruchs der Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland: Gewiss hätten sich die Schweizer tapfer dafür eingesetzt, ihre Ausfuhr nach Deutschland zu vermindern, besonders an Milch und Landwirtschaftsprodukten, an Waffen und Maschinen; sie seien bereit gewesen, wegen dieses von den Alliierten gewünschten Abbaus geringere Importe aus Deutschland in Kauf zu nehmen. Damit hätten sie aber ebenfalls bezweckt, eine Monopolisierung ihrer gesamten Industriekraft durch die Achse zu verhindern, so dass also auch eigene schweizerische Interessen im Spiele gewesen seien. Die Briten und Amerikaner brauchten diesen Verhandlungsbruch nicht zu bedauern; denn er werde wahrscheinlich zu der von ihnen erstrebten Verminderung des schweizerisch-deutschen Warenverkehrs führen und beweise, dass die Schweiz gegenüber Deutschland eine unabhängige Haltung einzunehmen vermöge. Natürlich würden die Schweizer jetzt behaupten, sie seien nur wegen der Alliierten in diese üble Lage geraten und müssten sich letzten Endes doch dem deutschen Diktat beugen. Eine solche Entwicklung liege aber noch in weiter Ferne und England könne ihr mit Gleichmut entgegenblicken. Dadurch, dass die Deutschen von ihrem Veto des Compensation Deal abgerückt seien, hätten sie sich zum erstenmal schwach gezeigt¹⁷.

Wie von England vorausgesehen, erklärten die Schweizer in der Gemischten Kommission, sie hätten wegen der Briten und Amerikaner die ernststen Folgen des Verhandlungsbruches mit Deutschland auf sich genommen. Für ihre Haltung erwarteten sie eine Anerkennung in der Form, dass ihnen die früher gewährten und seit einiger Zeit suspendierten Mengen von Nahrungs- und Futtermitteln wieder zugeführt würden. Sie könnten nicht auf unabsehbare Zeit im Zustand der Unsicherheit gegenüber Deutschland verbleiben; Konzessionen der Alliierten würden ihnen in den wieder aufzunehmenden Verhandlungen mit Deutschland von grosser Hilfe sein¹⁸.

¹⁷ Ministry of Economic Warfare an das Foreign Office, London 29. Januar 1943 F.O. 371/875.

¹⁸ Norton an das Ministry of Economic Warfare, Bern 3. Februar 1943. F.O. 371/34871.

Der Schweizer Gesandte Thurnheer überreichte im britischen Aussenministerium eine Wunschliste und plädierte besonders für die Befriedigung der Armeebedürfnisse, erhielt aber zur Antwort, England werde solange keine Textilien und Futtermittel mehr durchlassen, als die Schweiz nicht die Ausfuhr von Vieh, Milchprodukten und Kleidern nach Deutschland unterbinde und den Export von Maschinen herabsetze. Auch werde sich England kaum mehr an den Compensation-Deal halten, wenn es nicht im Austausch schweizerische Exportprodukte bekomme; höchstens die Lieferung von Hafer für die Armee käme in Frage. Aus allen Unterredungen ging immer wieder hervor, dass es den Briten und Amerikanern vor allem um eine Herabsetzung des Exportes von Schweizer Maschinen und Waffen nach Deutschland zu tun war¹⁹.

Als man in London erfuhr, die Schweiz und Deutschland hätten sich Anfang April trotz des vertragslosen Zustandes die Erfüllung des Abkommens vom 18. Juli 1941 bis auf weiteres versprochen, versteifte sich die englische Haltung. Im interdepartementalen Komitee des Kriegskabinetts wurde die Meinung vertreten, vom Standpunkt der Blockade aus sei man geneigt, die von der Schweiz gewünschten Quantitäten an Kautschuck, Toluol, Kupfer, Nickel, Eisenchrom und Schwarzkohle zu gewähren. Die Erfahrung zeige, dass Deutschland die Importe nach der Schweiz nicht unterbinde, und dass die Lieferungen an die Schweizer Armee augenscheinlich nicht der Achse zugute kämen. Jedoch bestehe kein Grund, solche Erleichterungen zuzulassen, ohne dafür einen Gegenwert zu verlangen. Seit zweieinhalb Jahren unterhalte England einen Schmuggel von unbedingt benötigten Waren. Indessen könnten bestimmte Präzisionsmaschinen wegen ihres grossen Umfanges überhaupt nicht oder nur bei seltenen Gelegenheiten geschmuggelt werden. Deshalb solle man die Lieferungen für die Schweizer Armee davon abhängig machen, dass der Bundesrat von der Achse die Erlaubnis für den Export solcher Artikel nach England erwirke.

Thurnheer hatte aufgrund spezieller Informationen angenommen, Amerika bringe endlich mehr Verständnis für die Bedürfnisse der

¹⁹ Bericht von Dingle Foot, London 1. März 1943. F.O. 371/34871.

Schweizer Armee auf. Er hoffte, dass dies auch bezüglich Englands gelte. Seine Wunschliste sah ausser Hafer auch Leder oder Felle vor; ferner Glyzerin, Castoröl, Zinnplatten, Chrom, Molybdenum, Magnesium, Stellite, Stahl- und Eisenplatten, Fahrradketten. Gegen die Lieferung dieser Artikel wandte sich das Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung mit aller Entschiedenheit: England würde damit seine besten Trümpfe aus der Hand geben und die möglicherweise aus dem Compensation-Deal fließenden Vorteile aufs Spiel setzen. Denn man könne nicht auf die Dankbarkeit der Schweizer Armee abstellen; diese übe auf die Wirtschaftspolitik ihres Landes keinen Einfluss aus. Von anderer behördlicher Seite wurde darauf hingewiesen, die gewünschten Mengen seien so klein, dass sie im Vergleich zu den von der Achse verlangten Zufuhren nicht ins Gewicht fielen, auch dann nicht, wenn sie bei einer Invasion der Achse in die Hände geraten sollten. Unter diesen Umständen müssten, falls militärische Gründe für die Lieferung sprächen, die Hemmungen des Ministry of Economic Warfare zu überwinden sein. Hafer und eventuell andere Futtermittel könnten im Notfall unter einer speziellen Rubrik «Festung Schweiz» zugelassen werden. Um das Für und Wider richtig gegeneinander abzuwägen, müsste man wissen, ob die Achse jetzt noch eine Invasion der Schweiz plane, ob diese einem solchen Angriff Widerstand leisten werde und ob die Versorgung mit wichtigen Rohstoffen wirklich die Moral der Armee und ihre materielle Widerstandskraft verstärken werde²⁰?

Die Regierung der Vereinigten Staaten sowie ihre britischen Verbündeten neigten dazu, diese Fragen zu bejahen, wollten aber, bevor sie definitiv Stellung nahmen, noch über verschiedene Punkte Erkundigungen einziehen. In der Zwischenzeit solle England der Schweiz mit strengen Worten seine Missbilligung darüber ausdrücken, dass sie allem Anschein nach gewillt sei, dem deutschen Verlangen nachzugeben²¹. Eden setzte in diesem Sinne dem Schwei-

²⁰ Memorandum des Ministry of Economic Warfare für das Intelligence Sub-Committee, London 10. März 1943. F.O. 371/34871.

²¹ Der britische Botschafter (Edward Frederick Halifax) in den Vereinigten Staaten an das Foreign Office, Washington 2. April 1943. F.O. 371/34875.

zer Gesandten auseinander, wie sehr es England verurteilen würde, sollte die Schweiz den Deutschen zusätzliche Kredite für den Ankauf von Kriegsmaterial, u. a. von Zündern, Flugabwehrgeräten und Munition, gewähren. Thurnheer wies auf die schwierige Situation hin und meinte, es sei für ein so kleines Land in so turbulenten Zeiten keine geringe Leistung gewesen, seine Neutralität inmitten Europas zu bewahren. Eden gab das zu, riet aber dringend, den deutschen Drohungen weiterhin zu widerstehen. Je schwächer sich die Deutschen fühlten, desto stärker trumpften sie auf. Der Bundesrat werde doch nicht auf solche Taktiken hereinfallen. Ein Nachgeben der Schweiz würde auf England den schlechtesten Eindruck machen. Es liege auch im Interesse der Schweiz, den Krieg abzukürzen; die ins Auge gefassten Konzessionen gegen Deutschland aber würden dazu beitragen, den Krieg zu verlängern²².

Der britische Gesandte in Bern, Norton, stimmte einem verstärkten Wirtschaftsdruck zu. Das werde die politischen Beziehungen nicht aufs Spiel setzen. Die Schweizer Bevölkerung sei so sehr gegen Deutschland eingenommen, dass es dem Bundesrat schwerfallen würde, sie gegen England aufzuhetzen. Übrigens stehe auch die Landesregierung mit dem Herzen durchaus auf englischer Seite. Aber sie halte sich an den Buchstaben des schweizerisch-deutschen Abkommens von 1941 gebunden – eine Einstellung, die natürlich der Schweizer Industrie nütze. Die Schweizer glaubten weder, dass die Deutschen im Verlauf des Jahres 1943 entscheidend geschlagen würden, noch dass es den Alliierten gelingen werde, eine direkte Landverbindung mit der Schweiz herzustellen. Deshalb habe Deutschland in der Schweiz für die nächsten sechs bis neun Monate «the bigger stick and bigger carrot». Wahrscheinlich werde Deutschland der Schweiz drohen, sogar mit Navicerts versehene Ladungen kraft seiner Gegenblockade aufzuhalten²³. Die USA doppelten in London nach: Es sei unverständlich, dass die Schweiz mit ihren Exporten das Kriegspotential der Achse

²² Eden an Norton, London 16. April 1943. F.O. 371/34875; «The Minister (Thurnheer) repeated the stock explanations of Swiss difficulty, but I think that he will send a strong telegram to his Government in the sense that we would wish».

²³ Norton an das Foreign Office, Bern 20. April 1943. F.O. 371/34875.

erhöhen wolle, was doch ihren Interessen direkt zuwiderlaufe. Falls der schweizerische Schritt trotz ihren wiederholten Warnungen erfolge, müssten die Vereinigten Staaten alle ihre Navicerts für Zufuhren nach der Schweiz aufheben. Fraglich bleibe bloss, wie man sich gegenüber dem Gesuch um Hafer verhalten wolle, mit dem General Guisan an den amerikanischen Militärattaché herangetreten sei²⁴.

Vom 22. April an machten die Alliierten mit ihren Drohungen Ernst. Sie gewährten keine Navicerts mehr. Das Foreign Office warnte: England und Amerika würden nach Kriegsende die durch die schweizerischen Kredite aufgelaufenen Schulden Deutschlands nicht anerkennen²⁵. Am 27. Mai übergaben die beiden Mächte dem schweizerischen Aussenminister eine Note mit weitgehenden Forderungen. Pilet bedauerte diesen starken Schlag: Die Schweiz befinde sich zwischen Hammer und Amboss. Sie könne unmöglich beide kriegführenden Parteien befriedigen und scheine deshalb dazu verurteilt, von beiden Prügel zu bekommen. Er erinnerte England daran, dass es aus der schweizerischen Neutralität auch Vorteile ziehe: die Vertretung seiner Interessen im Feindesland und das ungestörte Funktionieren seines Nachrichtendienstes, was alles in Deutschland übel vermerkt werde. Warum die Alliierten denn nicht stufenweise vorgehen, statt die Schweiz mit einem Mal vor so schroffe Begehren zu stellen, deren Erfüllung den Bruch mit der Achse, wenn nicht noch Schlimmeres zur Folge haben würde²⁶?

Der britische Gesandte in Bern kritisierte in seinen Berichten nach London mit starken Worten das alliierte Vorgehen: Eine Lockerung des Embargos auf Nahrungsmittel hätte den Entschluss der Schweiz, ihren Handelsverkehr mit Deutschland allmählich abzubauen, keineswegs geschwächt. Die Schweiz wolle ja

²⁴ Halifax an das Ministry of Economic Warfare, Washington 21. April 1943. F.O. 371/34875.

²⁵ Das Foreign Office an Norton, London 3. Mai 1943. F.O. 371/34875. – «Moreover His Majesty's Government would in no circumstances facilitate the collection of such debts due to neutral countries by Germany»; das Foreign Office an Norton, London 18. Mai 1943. F.O. 371/34871.

²⁶ Norton an das Foreign Office, Bern 21. und 27. Mai 1943. F.O. 371/34875 und 34890.

bloss Vorräte anlegen bis zu dem Zeitpunkt, da ihre direkte Verbindung mit den Alliierten wieder hergestellt sei. Wenn man den Wirtschaftsdruck noch verstärke, treibe man die Schweiz in die Arme der Achse. Die Verlängerung des Embargos werde weder der Achse zum Nachteil, noch den Alliierten zum Vorteil gereichen; jedoch werde sie bestimmt dem Schweizervolk schaden. Dafür gebe es überhaupt keine Rechtfertigung. Im Gegenteil: «Nur wer hier lebt, kann voll ermessen, was es heisst, diese verhältnismässig prosperierende, tätige und ausgesprochen anti-nazistische demokratische Zelle mitten in der dunklen Festung Europas zu haben. Diese kämpferische, mutige Haltung «when translated into positive or tacit assistance in the fields of intelligence, propaganda and certain other activities, is of real value and deserves consideration»²⁷.

Diesen Argumenten seines Gesandten konnte sich das Foreign Office nicht verschliessen; es vertrat dessen Standpunkt gegenüber dem Ministry of Economic Warfare und fügte noch einige Erwägungen bei: Man dürfe nicht vergessen, dass die Schweiz jetzt viel mehr Flüchtlinge ernähren müsse, da infolge der Kriegsereignisse in Italien britische Soldaten auf den neutralen Schweizer Boden flüchteten. Zudem versorge die Schweiz die Alliierten mit den willkommenen Schweizer Franken. Nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet jedoch leiste dieses Land den Briten grosse Dienste. Wenn einmal die direkte Verbindung mit der Schweiz hergestellt sei, würden sich ganz neue Möglichkeiten auftun. Bis zu diesem [Zeitpunkt sollte man die Schweiz, schon aus psychologischen Gründen, nicht übermässig pressen, da ihre Lage jetzt schwieriger sei, als in irgend einer anderen vorangegangenen Phase dieses Krieges²⁸.

Aber die Westmächte fuhren mit ihren Pressionen fort, indem sie die Schweiz auch mit Eingriffen in ihre Souveränität unter Druck setzten. Da sie auf dem offiziellen, direkten Verhandlungswege nicht zum Ziel gelangten, suchten sie es auf indirekte, private Weise zu erreichen, durch eine Art Selbsthilfe, indem sie einzelne Firmen unter der Androhung, sie auf die «Schwarze Liste» zu setzen, ver-

²⁷ Norton an das Foreign Office, Bern 26. Juli 1943. F.O. 371/34876.

²⁸ Das Foreign Office (Roberts) an das Ministry of Economic Warfare, London 16. Oktober 1943. F.O. 371/34883.

anlassten, sogenannte «undertakings» zu unterzeichnen; darin mussten sie sich verpflichten, nur eine kleine Menge von Fabrikaten nach Deutschland zu liefern. In die berüchtigten Schwarzen Listen wurden diejenigen Firmen eingetragen, die nach Ansicht der Seemächte die Achse zu stark belieferten. Wer auf der Schwarzen Liste figurierte, wurde von jedem Wirtschaftsverkehr mit Grossbritannien und Amerika ausgeschlossen. Gegen diese unstatthaften Eingriffe in die schweizerische Souveränität wehrte sich der Bundesrat zunächst vergeblich. Norton unterstützte die schweizerische Landesregierung insofern, als er die Firma Gebrüder Sulzer AG in Winterthur verteidigte; auch ihr war die Eintragung in die Schwarze Liste angedroht worden. Bevor man diese angesehene Firma diskreditiere, schrieb Norton nach London, solle man den Fall noch einmal sorgfältig prüfen. Es würde der britischen Politik dienlicher sein, das Damoklesschwert über der Gebrüder Sulzer AG schweben zu lassen. Die Verhängung der vollen Blockade habe zu keinen Erfolgen geführt, die nicht auch mit viel weniger strengen Massnahmen hätten erzielt werden können. Übrigens würden die auf die Schwarze Liste gesetzten Firmen fortan ad libitum den Feind beliefern²⁹.

Auch Pilet machte sich zum Anwalt der Gebrüder Sulzer AG. Seine Kollegen, sagte er dem britischen Gesandten, achteten diese Firma so hoch und setzten ein so grosses Vertrauen in ihre Ehrlichkeit und Integrität, dass einige von ihnen durch das britische Vorgehen gegen sie die nationale Ehre involviert glaubten. Gewiss sei Minister Hans Sulzer nicht mehr der richtige Mann an der Spitze der nach London zu schickenden Delegation. Seine Nichtwahl werde nun aber leider von der schweizerischen Öffentlichkeit mit der Diskriminierung der von ihm präsierten Firma in Zusammenhang gebracht werden. Der Bundesrat müsse das Benehmen aller derjenigen Firmen, die hinter seinem Rücken die von den Alliierten gewünschten Erklärungen unterzeichneten, als illegal betrachten. Jedes neutrale Land, und die Schweiz insbesondere, müsse nach beiden Seiten Zugeständnisse machen und diese halten. Sie dürfe nicht den Anschein erwecken, als sei sie unfähig, die Firmen ihres Landes

²⁹ Norton an das Foreign Office, Bern 15. Oktober 1943. F.O. 371/34877.

genau zu kontrollieren³⁰. Grossbritannien werde mehr gewinnen, wenn es auf die Schweizer Regierung statt auf die einzelnen Firmen einen Druck ausübe. Hoffentlich werde es nichts Unwiderrufliches tun, solange die Schweiz in London unterhandle³¹.

Das Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung aber liess sich nicht herumbringen. Es blieb bei seiner Meinung, dass bloss strenge Massnahmen die Schweizer zur Vernunft brächten. Es würde sich empfehlen, ihnen zu schreiben: Sie allein unter den Neutralen Europas hätten noch nicht verstanden, dass die veränderte militärische Lage ihnen gestatte, jetzt gegenüber Deutschland eine unnachgiebigere Haltung einzunehmen. Die Schweden, die sich in einer ähnlichen geographischen und ökonomischen Lage befänden, gewährten der Achse keine Kredite und hätten der Kriegslage in der Weise Rechnung getragen, dass sie den Transit von Öl und Truppen verböten. Sie hätten überdies mit den Alliierten ein neues Wirtschaftsabkommen abgeschlossen, das wesentliche Reduktionen ihres Handelsverkehrs mit Deutschland vorsehe. Die Spanier verstärkten ihren Widerstand gegen deutsche Forderungen, und die Portugiesen liessen erkennen, dass sie wüssten, wer den Krieg gewinnen werde. Das Ministry of Economic Warfare wolle die Schweizer nicht bestrafen und wolle auch gar nicht als besser gelten denn die Deutschen in ihrer Auffassung der Neutralität. Solange aber die Schweizer zwischen beiden Parteien lavierten und dabei ihren Vorteil suchten, sollte England seinen festen politischen Kurs ihnen gegenüber nicht aufgeben³².

Obleich das britische Aussenministerium diesen verständnislosen, jahrhundertealten Vorwurf gegen die neutrale Schweiz – sie spiele unter dem Hütlein – sich nicht zu eigen machte, folgte es doch dem Rate des Ministeriums für wirtschaftliche Kriegführung und schlug in seinen Briefen nach Bern einen härteren Ton an. Wenn man immer von den Diensten rede, welche die Schweiz den Engländern leiste, so würden diese längst ausgeglichen durch das Entgegenkommen gegenüber Deutschland, und zwar nicht nur in

³⁰ Norton an das Foreign Office, Bern 18. Oktober 1943. F.O. 371/34877.

³¹ Norton an das Foreign Office, Bern 19. Oktober 1943. F.O. 371/34878.

³² Das Ministry of Economic Warfare an das Foreign Office (Roberts), London 20. Oktober 1943. F.O. 371/34883.

wirtschaftlichen Dingen: die Schweiz vertrete ja auch als Schutzmacht die deutschen Interessen in Amerika. Nur unter englischem Drucke habe die Schweiz in das Abkommen vom 17. April des Jahres eingewilligt und bloss infolge weiteren Druckes sei sie zu noch grösseren Herabsetzungen ihrer Lieferungen an Deutschland bereit gewesen, obschon sie doch eben erst erklärt habe, ihr letzter Vorschlag stelle das Äusserste des noch Tragbaren dar. England sei zu scharfen Massnahmen gezwungen und der Bundesrat werde hofentlich einsehen, dass er nicht Gleiches mit Gleichem vergelten könne, indem er zum Beispiel den britischen Nachrichtendienst in der Schweiz behellige. Hingegen müsse man doch trotz allem darauf Bedacht nehmen, die schweizerische Empfindlichkeit zu schonen³³.

Gemäss diesem scharfen Kurs setzten die Alliierten die Gebrüder Sulzer AG auf die Schwarze Liste. Pilet beschwerte sich beim britischen Gesandten über die Publizität, die man dem Fall in London gebe, und über die persönlichen Angriffe auf Dr. Hans Sulzer. Es sei ein psychologischer Fehler, mit der Schweiz so brutal umzugehen. Öffentliche Polemiken führten nie zum gewünschten Erfolg. Der Bundesrat werde nun den Firmen streng verbieten, undertakings mit auswärtigen Behörden abzuschliessen. Seine Kollegen seien durch dieses Vorkommnis entmutigt und zögerten, eine Wirtschafts-Delegation nach London zu schicken. Man müsse warten, bis sich der Sturm ein wenig gelegt habe³⁴.

Der öffentlichen Diskriminierung der Gebrüder Sulzer AG kam nach Absicht der Alliierten grosse Bedeutung zu. Es war eine Warnung, wie es der Bombenabwurf bei Oerlikon vom 17. Mai hätte sein sollen, an schweizerische Firmen, sich nicht zu tief mit Deutschland einzulassen. Der unstatthaften Einmischung in die schweizerische Souveränität, den undertakings, schob der Bundesrat einen Riegel: Am 4. November verbot er ausdrücklich, derartige Erklärungen zu unterschreiben.

In Beantwortung einer parlamentarischen Frage, warum die

³³ Das Foreign Office an die britische Gesandtschaft in Bern, London 21. Oktober 1943. F.O. 371/34883.

³⁴ Norton an das Foreign Office, Bern 4. November 1943. F.O. 371/34878.

Firma Sulzer auf die Schwarze Liste gesetzt worden sei, erklärte Dingle Foot am 9. November vor dem Unterhaus: Die Regierung wisse, wie schwer, ja fast unmöglich es unter den gegenwärtigen Umständen für manchen Schweizer Fabrikanten sei, nicht in einem bestimmten Ausmass für die Achse zu arbeiten; aber England müsse unbedingt zu verhindern suchen, dass das Kriegspotential der Achse vergrössert werde. Firmen neutraler Länder, die in hohem Masse die Achse belieferten und deshalb auf die Schwarze Liste gesetzt worden seien, hätten keinen legitimen Grund zur Klage. Im allgemeinen jedoch sehe England von einer solchen Diskriminierung ab, wenn die betreffende Firma bereit sei, eine Verpflichtung betreffend ihren Verkehr mit der Achse zu unterschreiben. Seit Kriegsbeginn habe die Firma Gebrüder Sulzer AG für die Achse verschiedene Arten von Maschinen geliefert. Zwar sei von der Firma dem britischen Generalkonsul in Zürich schriftlich erklärt worden, sie exportiere weder Waffen noch Munition noch Dieselmotoren von Unterseebooten nach Deutschland. Nun gebe es aber viele andere Arten von Maschinen von kaum geringerem Wert für die Achse. Im Sommer dieses Jahres hätten die Lieferungen der Firma Sulzer, besonders von Dieselmotoren für die Marine, stark zugenommen. Infolgedessen sei die Firma eingeladen worden, eine Verpflichtung einzugehen, ihre Lieferungen an die Achse in den Grenzen des Vorkriegsumfangs zu halten. Die Gebrüder Sulzer AG aber habe sich geweigert, eine solche Erklärung zu unterzeichnen³⁵.

Nach diesen Schlägen und Gegenschlägen, die ihren Zweck nur halb erreichten, reifte beiderseits der Entschluss, es nicht weiter zu treiben. Die Veränderung der Kriegslage zugunsten der Alliierten tat ein übriges. Im November schickte der Bundesrat den Delegierten für Handelsverträge, Prof. Paul Keller, mit neuen, von der Gemischten Kommission ausgearbeiteten Vorschlägen nach London. Die britische Regierung hatte erst noch in Bern wissen lassen, dass es keinen Sinn habe, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, wenn die Schweiz nicht zu weiterem Entgegenkommen entschlossen sei. Nun drängte England selber zur Reise Kellers. Was er anbot, liess

³⁵ Das Ministry of Economic Warfare an Norton, London 11. November 1943. F.O. 371/34878.

sich sehen: Reduktionen auf den Lieferungen an die Achse von Waffen und Munition, Zündern, Flugzeugteilen, Kugellagern, Werkzeugmaschinen, Präzisionsinstrumente und Radioausrüstungen. Auch für andere spezifizierte Waren wurden Reduktionen oder eine Stabilisation auf der Basis von 1942 vorgesehen. Im Ganzen machte das eine Herabsetzung der Exporte nach der Achse, besonders nach Deutschland, von 90 Millionen Schweizerfranken gegenüber der ersten Jahreshälfte 1944 aus und von 80 Millionen gegenüber der zweiten Jahreshälfte von 1943³⁶. Diese Vorschläge empfand das Ministry of Economic Warfare als genügend und entschloss sich, sie sofort anzunehmen, sogar auch dann, wenn in anderen, nebensächlicheren Dingen die angestrebten Ziele nicht erreicht werden könnten. Betreffend die Streichung der Firma Sulzer von der Schwarzen Liste wollte sich England Aktionsfreiheit vorbehalten, ebenso in bezug auf seine Politik der undertakings, um in den Diskussionen mit Keller über die ersehnten Kredite einen Trumpf in der Hand zu haben³⁷. Schliesslich begnügte es sich mit einer Erklärung des Bundesrates zugunsten der Firma Sulzer, worin ein Handelsverkehr mit Deutschland auf der Basis des Normaljahres 1938 gestattet war³⁸.

Was die Kreditfrage betraf, versprach Keller in London, die Schweiz werde keinem Achsenstaat ausser Deutschland irgendwelche Kredite gewähren. Das Kohlenkredit-Abkommen mit diesem Staat daure noch bis zum 31. Januar 1944 und müsse eingehalten werden, wenn die Schweiz nicht Kohlenmangel oder eine drastische Erhöhung des Kohlenpreises riskieren wolle. Die Transfer-Garantie für schweizerische Exporte nach Deutschland, die bis Ende des Jahres Geltung habe, werde die Schweiz noch während den Ver-

³⁶ Das Ministry of Economic Warfare an die britische Gesandtschaft in Bern, London 12. November 1943. F.O. 371/34878.

³⁷ Das Ministry of Economic Warfare an die britische Botschaft in Washington, London 20. November 1943. F.O. 371/34878.

³⁸ «We have impressed upon Keller that our acceptance of an undertaking in this unique case from the Swiss Government instead of from the firm itself is entirely exceptional and does not create any precedent»; das Ministry of Economic Warfare an die britische Gesandtschaft in Bern, London 9. Dezember 1943. F.O. 371/34878.

handlungen mit Deutschland zu Beginn des Jahres 1944 aufrecht-
erhalten müssen, aber bestimmt keine weiteren Kredite gewäh-
ren³⁹. Gegen gewisse Punkte des schweizerischen Programms erhob
England Einwendungen, mehr im Sinn eines Rückzuggefechtes,
stiess aber auf die feste Haltung der Schweiz, die nur in Kleinig-
keiten nachgab. Als Gegenleistung erhielt sie die Einfuhr von Nah-
rungs- und Futtermitteln, von Fetten, Ölen und Tabak in der Ge-
samthöhe von 350 bis 400 Tonnen zugesichert. Nach einigem Zögern
stimmten auch die Vereinigten Staaten zu⁴⁰, so dass am 19. De-
zember 1943 das Abkommen unterzeichnet werden konnte – zur
Erleichterung beider Parteien. Mit diesen Abmachungen war eine
der gefährlichsten Krisen in den Beziehungen der Schweiz zu Gross-
britannien überwunden.

3. Spannung und Entspannung

Was zur Spannung der schweizerisch-englischen Beziehungen bei-
trug, war der Umstand, dass der Bundesrat dem dringenden
Wunsche des britischen Kabinetts, eine direkte Flugverbindung
zwischen den beiden Ländern herzustellen, mit Zurückhaltung be-
gegnete. In London meinte man, eine direkte Linie läge nicht nur
im englischen, sondern mindestens ebenso sehr im schweizerischen
Interesse. Falls einer solchen Verbindung Schweiz–London Schwie-
rigkeiten entgegenständen, könnte man die Fluglinie über Lissabon
benützen. An der Verwirklichung dieses Projekts war besonders
das Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung interessiert. Die so
sehr benötigten Präzisionsinstrumente schweizerischer Fabrikation
hätten mit einer direkten Flugverbindung viel bequemer und in
grösserer Zahl nach England eingeführt werden können als auf dem
mühsamen Schmuggelweg. Im Kriegskabinetts nahm man sich dieser
Sache so eifrig an, dass Neigung bestand, ein Entgegenkommen in

³⁹ Keller an Dingle Foot und Riefler, London 19. Dezember 1943. F.O. 371/34879.

⁴⁰ Halifax an das Ministry of Economic Warfare, Washington 21. De-
zember 1943. F.O. 371/39842.

den hängenden Wirtschaftsfragen von der Gewährung der gewünschten Fluglinie abhängig zu machen. Die britische Regierung hatte ihr Anliegen dem Bundesrat schon im Oktober 1940 vorgebracht und nahm es zu Beginn des folgenden Jahres wieder auf. Ihre Argumente waren immer die gleichen: Da die Schweiz Flugverbindungen mit Deutschland und Italien unterhalte, dürfe sie aus Neutralitätsgründen das gleiche den Alliierten nicht verweigern⁴¹.

Das schweizerische Armeekommando erklärte, es könne vom militärischen Gesichtspunkt aus Speziallandungen auf den vier Grenzflugplätzen zustimmen, in Cointrin (Genf), Basel, Altenrhein (Bodensee) und Magadino. Diese Flugplätze seien aber von der gegnerischen Artillerie leicht erreichbar, und deshalb müsse man Verletzungen schweizerischer Personen und schweizerischen Eigentums befürchten. Alle übrigen Aerodrome hätten militärischen Charakter und dürften von ausländischen Flugzeugen nicht benützt werden. Im Hinblick auf diese prekäre Situation glaubte der Bundesrat, die Verantwortung für die Landung fremder Flugzeuge nicht übernehmen zu können⁴².

Die Sondierungen, die der Bundesrat auf britischen Wunsch in Spanien vornehmen liess, verliefen ergebnislos. Zwar wäre die spanische Regierung anscheinend geneigt gewesen, die Überfliegung ihres Territoriums zu gestatten, stand aber unter starkem Druck «from outside»⁴³. Und gegen die Überfliegung des französischen Territoriums legte die deutsche Besatzungsmacht ihr Veto ein⁴⁴. Da erwog man im Foreign Office den Plan, Spanien vorzuschicken. Der britische Botschafter in Madrid, Sir Samuel Hoare, solle mit den Spaniern vertraulich verhandeln und sie bewegen, aus eigenem Interesse von den Deutschen die Erlaubnis zur Überfliegung des besetzten französischen Gebietes zu erlangen, aber natürlich verschweigen, dass alliierte Initiative hinter ihrer Bitte stecke. Der proalliiert gesinnte spanische Gesandte in Bern werde auf den Bun-

⁴¹ Kelly an Pilet, Bern 31. Januar 1941. F.O. 371/27007.

⁴² Kelly an das Foreign Office, Bern 3. Februar 1941. F.O. 371/28713.

⁴³ Kelly an das Foreign Office, Bern 30. Mai 1941. F.O. 371/28713.

⁴⁴ de Jenner an das Foreign Office, London 22. November 1941. F.O. 371/28713.

desrat einwirken. Aber auch diese Schritte, wenn sie überhaupt je unternommen worden sind, führten nicht zum Ziel⁴⁵.

Im Ministerium für wirtschaftliche Kriegführung wollte man es nicht für möglich halten, dass der Bundesrat die Stirn habe, britischen Handelsflugzeugen die Landung zu verweigern, weil ihr Flug über das von der Achse kontrollierte Land irregulär sei. England werde eine solche Begründung nie anerkennen und ein ausgezeichnetes Gravamen haben, wenn es ein solches benötige. Wie wohl der britische Botschafter in Madrid reagieren würde, wenn man ihm zumutete, gegen das Einlaufen eines Blockadebrechers in einen spanischen Hafen zu protestieren, weil der Kurs des Schiffes «irregulär» gewesen sei. Die Briten beherrschten das Meer, wie gleichfalls die Deutschen den Luftraum über Frankreich: «We would not... admit that the two cases were different on the ground that Germany, having overrun France, owned the air above France, usque ad coelum⁴⁶.»

Diesen Wutausbruch des Earl of Drogheda beantwortete Sir Alexander Cagooan vom Foreign Office mit einer kühlen Analyse des Rechtsstandpunktes: In der Air Navigation Convention stehe nichts, was einem Staat das Recht gebe oder die Pflicht auferlege, dem Einzelflugzeug einer fremden Macht die Landung zu verweigern, weil es das Territorium eines Drittstaats ohne dessen Erlaubnis überflogen habe. Sogar in Friedenszeiten würde das vom Bundesrat angeführte Argument keinen genügenden Rechtsgrund abgeben, um einen Flug von Grossbritannien nach der Schweiz als irregulär zu behandeln. Von der schweizerischen Regierung aus gesehen, wäre das *res inter alios acta*. Indessen berechtige Artikel 38 der Air Navigation Convention die Schweiz, jedem Privatflugzeug eines kriegführenden Staates die Landung zu verweigern oder zu gestatten. Diese Regel müsste die neutrale Schweiz aber auf alle kriegführenden Parteien in gleicher Weise anwenden. Der Achse die Landung zu erlauben und gleichzeitig den Engländern sie zu verbieten, würde einen klaren Bruch der schweizerischen Un-

⁴⁵ Memorandum des Foreign Office, London 11. Februar 1943. F.O. 371/34884.

⁴⁶ Earl of Drogheda (Ministry of Economic Warfare) an Sir Alexander Cadogan (Foreign Office), London 28. Mai 1943. F.O. 371/27007.

parteilichkeit bedeuten. Ja sogar *das* wäre neutralitätswidrig, von den englischen Flugzeugen eine deutsche Bewilligung zu verlangen, während für die Landung deutscher Flugzeuge doch noch nie eine englische Bewilligung eingeholt worden sei. Und ferner wäre auch mit der geltenden Praxis in Schweden zu argumentieren.

Alle diese Argumente könnten der englischen Regierung von Nutzen sein, wenn sie einmal ein Flugzeug zu einem bestimmten Zweck in die Schweiz schicken wollte. Natürlich müsste man vorher reiflich überlegen, ob es sich wirklich lohne, einen starken Druck auf die Schweiz auszuüben, um sie dem englischen Standpunkt gefügig zu machen. Auch wäre das Risiko in Rechnung zu stellen, dass das verwendete Flugzeug über besetztem Gebiet abgeschossen oder in der Schweiz interniert würde. Bevor das Ministry of Economic Warfare nicht darlegen könne, dass die Errichtung einer direkten Flugverbindung mit der Schweiz unbedingt notwendig sei, wolle das Foreign Office diese Sache nicht zum Gegenstand eines Streites mit dem Bundesrat werden lassen⁴⁷. Bei dieser Meinung blieb das Foreign Office, auch gegenüber dem neuen Projekt einer Fluglinie London–Bern–Nordafrika. Eine solche Verbindung könnte schon nur von Wert sein, meinten Militärsachverständige, um die vielen britischen Soldaten, die aus den Gefangenenlagern Oberitaliens in die Schweiz flüchteten, zu evakuieren. Aber das Foreign Office hielt jede Verständigung mit der Schweiz in dieser Sache für aussichtslos, solange nicht ganz Italien von den Alliierten besetzt worden sei⁴⁸.

Nicht bloss die Zurückhaltung des Bundesrates in der Frage einer direkten Fluglinie nahm das britische Kabinett gegen die Schweiz ein. Auch der Transit durch Gotthard und Simplon war ihm schon seit langem ein Dorn im Auge: Die Unterstützung, die Deutschland und Italien einander auf den Schienenwegen durch die Schweiz zukommen liessen, bedeute eine wesentliche Verstärkung der Achse und ihrer Widerstandskraft. Nun aber reagierte die Schweiz gegen

⁴⁷ Alexander Cadogan an Drogheda, London 17. Juni 1943. F.O. 371/34884.

⁴⁸ Das Foreign Office an das Air Ministry, London 30. August 1943. F.O. 371/34884. – Das Ministry of Economic Warfare an das Foreign Office, London 6. Oktober 1943. F.O. 371/34884.

jeden Versuch einer Einmischung in ihre autonome Transitpolitik äusserst empfindlich. Sie stützte sich dabei auf das Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der Neutralen im Landkrieg und auf ihre mit fremden Staaten geschlossenen Vereinbarungen. Noch vor Kriegsausbruch hatte sie sich Deutschland gegenüber verpflichtet, den Durchgangsverkehr offen zu halten, «soweit dies nicht im Widerspruch steht mit dem vom Bundesrat getroffenen Massnahmen»⁴⁹. Demgemäss verbot der Bundesrat den Durchzug von Truppen und Kriegsmaterial.

Mit der Entsendung deutscher Truppen nach Italien schon vor dem Sturze Mussolinis intensivierte sich der Transit. Darob argwöhnisch geworden, wollte sich die englische Regierung am 10. Juni 1943 beim Bundesrat versichern, dass er auch in der veränderten Kriegslage weder Truppen noch Kriegsmaterial durch die Schweiz transitieren lasse. Er antwortete mit dem Hinweis auf die traditionell neutrale Politik der Schweiz: Die Möglichkeit eines derartigen Transits habe er überhaupt nicht in Erwägung gezogen, und nichts deute darauf hin, dass Deutschland oder Italien mit einem solchen Ansinnen an ihn herantreten würden; denn die beiden Mächte wüssten sehr wohl, dass sie eine glatte Zurückweisung zu erwarten hätten. Die Schweiz werde auch fürderhin korrekt die Regeln des Völkerrechts und die bestehenden Abkommen beobachten. Thurnheer, der Schweizer Gesandte in London, fügte bei der Übergabe der bundesrätlichen Antwort noch mündlich hinzu: Seine Regierung sei nicht nur neutral, sondern auch stolz auf ihre Neutralität. Das von England beanstandete Öl figuriere in der Genfer Konvention nicht unter Kriegsmaterial. Deutschland liefere der Schweiz zehn- bis zwanzigmal soviel Öl als seinem italienischen Verbündeten. Grosse Quantitäten von Öl gelangten von Rumänien über den Brenner nach Italien. Sollte die Schweiz den Transit so kleiner Mengen, wie sie gegenwärtig das Land passierten, verweigern, so würde Deutschland unfehlbar seine Ölzufuhr nach der Schweiz sistieren; das würde zur Folge haben, dass Deutschland über mehr Öl für sich selber verfügen könnte, was kaum im In-

⁴⁹ EDGAR BONJOUR: *Geschichte der schweizerischen Neutralität* Bd. 6, Basel/Stuttgart 1970, S. 271.

teresse Grossbritanniens läge. Dieser Darlegung wusste Eden nur entgegenzuhalten, dass das Öl im Jahre 1935 vom Völkerbund zum Kriegsmaterial deklariert worden sei⁵⁰.

Im interdepartementalen Komitee der britischen Regierung erwog man vorsorglich die Lage, die sich für die Schweiz ergeben könnte, wenn Italien zusammenbräche und damit die Gegenblockade durchstossen wäre. Dann würde die Versorgung der Schweiz keine Schwierigkeiten mehr bieten und der Transit der Achse durch ihr Land aufhören⁵¹. Da diese Veränderung der Kriegslage aber noch nicht eingetreten war, blieb die Befürchtung der Alliierten, die Deutschen könnten Kriegsmaterial durch die Schweiz nach Italien schmuggeln, bestehen. Pilet begegnete solchem Verdacht mit der Feststellung, er überwache den Transit in bezug auf Art und Menge der Waren genau. Ein einziges Mal habe man drei Wagen Munition entdeckt – unmittelbar nach der Bombardierung des Brenners durch die Alliierten – diese Schmuggelware jedoch sofort nach Deutschland zurückgeschickt. Wenn es den Briten und den Amerikanern gelänge, die in Österreich und in Frankreich gelegenen Nord-Süd-Verbindungen zu zerstören, würden die Deutschen wahrscheinlich den Bundesrat ersuchen, zugunsten des Transits von Kriegsmaterial ein Auge zuzudrücken. Aber er, Pilet, werde mit einem kategorischen Nein antworten. Allerdings, fügte er hinzu, stünde er mit seiner unentwegten Verteidigung des Neutralitätsstandpunktes in einem schiefen Lichte da, wenn zu gleicher Zeit die Briten wieder den schweizerischen Luftraum verletzten⁵².

Norton, der britische Gesandte in Bern, argwöhnte, die Deutschen in Oberitalien könnten beträchtliche Mengen von Beutegut durch die Schweiz in ihre Heimat schicken. Er teilte seinen Argwohn unoffiziell den Schweizerbehörden mit und vernahm, die Zöllner in Chiasso seien bereits instruiert worden, auf Beutegut besonders zu achten. Mit dieser Auskunft sich nicht zufrieden gebend, liess Norton durch seine Agenten die in Frage kommenden Zöllner

⁵⁰ Eden an Norton, London 30. Juni 1943. F.O. 371/34890.

⁵¹ Bericht über eine unter dem Vorsitz von Dingle Foot abgehaltene interdepartementale Konferenz vom 6. August 1943. F.O. 371/34877.

⁵² Das Foreign Office an Norton, London 19. September 1943. F.O. 371/34890.

aushorchen⁵³. Pilet erzählte ihm, die Deutschen hätten um Erlaubnis nachgesucht, wie früher auch jetzt wieder italienische Arbeiter durch die Schweiz nach Deutschland zu schicken. Aber er habe geantwortet, die Lage sei nun völlig verändert. Es bestehe die Möglichkeit, dass diese Arbeiter schon in der Schweiz den Zug verlassen würden, da sie ja kaum freiwillig nach Deutschland reisten. Deshalb könne der Bundesrat dieses Gesuch nicht bewilligen⁵⁴. Was die Nahrungsmittel betreffe, die von Deutschland nach Italien geschickt würden, so habe man bis jetzt annehmen dürfen, dass sie der Bevölkerung zugute kämen. Aber bald wohl werde man damit die Truppen verproviantieren, was die Schweiz zu einer Änderung ihrer Haltung auch in dieser Frage zwingen werde⁵⁵. Pilet legte dem britischen Gesandten eine schriftliche Erläuterung der schweizerischen Neutralitätspolitik vor. Darin war viel vom Grundprinzip der Transitfreiheit die Rede: Ihr komme, weil der Schweiz ein Zugang zum Meer fehle, besondere Bedeutung zu; die Schweiz habe nie eine einseitige Anwendung dieses Prinzipes geduldet. Nach der Lektüre des vorgelegten Dokumentes bemerkte Norton trocken, Grossbritannien sei mehr an konkreten Fakten als an theoretischen Ausführungen über die Neutralitätspolitik interessiert; und er bemühte sich ein neues Mal, Pilets Haltung gegenüber deutschen Druckversuchen zu festigen⁵⁶.

Aber nicht die Deutschen verstärkten ihre Pressionen, wie die Engländer voraussagten, sondern sie selber taten es. Dem unablässigen Drängen der Briten und Amerikaner nachgebend, entschloss sich der Bundesrat im Hinblick auf den Fortschritt ihrer Waffen, dem von den Alliierten so sehr angefochtenen Transit gewisse Grenzen zu ziehen. Dabei hielt er sehr darauf, dass sein Entgegenkommen als freier Entschluss der unabhängigen schweizerischen Politik erscheine, und er weigerte sich infolgedessen, hierüber mit einer «dritten Macht» ein Abkommen zu schliessen. Paul Keller, der Delegierte für Handelsverträge, durfte Anfang April 1944 in London

⁵³ Norton an das Ministry of Economic Warfare, Bern 19. Oktober 1943. F.O. 371/34890.

⁵⁴ Norton an das Foreign Office, Bern 27. Oktober 1943. F.O. 371/34890.

⁵⁵ Norton an das Foreign Office, Bern 9. Februar 1944. F.O. 371/39849.

⁵⁶ Norton an das Foreign Office, Bern 21. März 1944. F.O. 371/39849.

mitteilen, der Bundesrat werde jetzt Treibstoffe zu dem in der Haager Konvention verbotenen Kriegsmaterial zählen. Auch werde die Schweiz keinen Transport von Arbeitergruppen aus Italien nach Deutschland und in umgekehrter Richtung mehr dulden. Ferner bleibe weiterhin der Transit von deutschen Truppen untersagt. Die Schweizer Zöllner öffneten jeden einfahrenden Eisenbahnwagen und durchsuchten ihn. Falls sie Verdacht schöpften, dass die von Italien kommenden Waren von den Deutschen requiriert oder erbeutet sein könnten, würden sie Instruktionen aus Bern einholen. Die beschlossenen Einschränkungen zählten auch für Waren, die nicht per Eisenbahn, sondern auf den Strassen die Schweiz durchquerten. Jedoch weigerte sich die Schweiz, den Alliierten allwöchentlich Informations-Bulletins über ihren Transit zuzustellen⁵⁷.

Noch mehr Bedeutung als dem Transit massen die Alliierten nach wie vor dem Export der Schweiz nach Deutschland zu. Da sie ihren Sieg und den Zusammenbruch Deutschlands nahe wähten, schien es ihnen unbegreiflich, dass die Schweiz den Warenverkehr nach Deutschland nicht ganz unterband. Eine solche Verlängerung des Krieges sei ja geradezu unmoralisch, behaupteten sie. Die Schweizerbehörden gaben sich alle Mühe, den Alliierten auseinanderzusetzen, auf was für Schwierigkeiten eine Reduktion ihres Exportes nach Deutschland stosse. Bei den soeben in höchst unangenehmer Atmosphäre aufgenommenen Verhandlungen mit den Deutschen erhoben diese gegen die Schweiz den Vorwurf, sie benehme sich unter alliierterem Druck ganz unneutral. Wenn die Schweiz die Ausfuhr bestimmter Waren nach der Achse vermindere, werde sie nicht nur keine Kohle und keine Rohstoffe mehr erhalten; Deutschland werde auch alle Zufuhr durch die Gegenblockade verhindern. Auf die Einwurf des britischen Gesandten, die Schweiz habe doch als Schutzmacht Deutschlands einen Trumpf im Spiel, meinte Pilet resigniert, das bedeute den deutschen Machthabern in ihrer gegenwärtig üblen Laune herzlich wenig; dort gälten nur noch militärisch-politische Faktoren. Eine volle Annahme der alliierter Wünsche würde den Wirtschaftsbruch mit Deutschland und für die Schweiz

⁵⁷ Dingle Foot an das Foreign Office, London 6. August 1944. F.O. 371/39842.

geradezu Selbstmord bedeuten. Bevor die Schweiz angeben könne, wieweit sie in den Reduktionen gehen werde, müsse sie die deutsche Einstellung abtasten. England dürfe noch keine Antwort auf die Fragen vom 25. Mai 1944 erwarten, weil der Bundesrat mit seiner Delegation in London nicht vertraulichen Gedankenaustausch pflegen könne und nicht wisse, was dort von beiden Seiten schon gesagt worden sei⁵⁸. Wegen der Vorbereitung der Invasion auf dem Kontinent war jede Verbindung per Telefon, Telegraf oder Kurier mit England aufgehoben.

Den stärksten Widerstand setzten der Schweiz die Vereinigten Staaten entgegen. Staatssekretär Cordell Hull hatte schon im Frühjahr 1944 unter anderem erklärt: «Wir können uns nicht länger damit abfinden, dass (die Neutralen) aus den Hilfsquellen der Alliierten Nutzen ziehen, während sie gleichzeitig einen Beitrag zur Vernichtung von Soldaten leisten, deren Opfer ebenso sehr ihnen wie uns zum Wohle gereicht... Wir verlangen von ihnen nur *eine* Sache, jedoch mit Nachdruck: die Unterstützung des Feindes einzustellen.» Nun erklärte er dem Schweizer Gesandten am 14. Juli 1944 in Washington, die Regierung der USA gebe sich durchaus Rechenschaft von den Schwierigkeiten der Schweiz, die aus ihrer geographischen Lage und ihrer Abhängigkeit von der Achse in bezug auf Rohstoffe entstünden. Sie halte auch die Absicht der Schweiz, ihre Importe nach Deutschland zu kürzen, für aufrichtig, und sie habe deshalb in den laufenden Verhandlungen viel Geduld an den Tag gelegt. Aber es sei ihr auch klar geworden, dass die Schweiz das amerikanische Wohlwollen dazu benützt habe, den Abschluss der Verhandlungen durch immer neue Fakten hinauszuzögern. Da es unbedingt nötig sei, die Deutschen von der Zufuhr militärisch wichtiger Güter abzuschneiden, müsse mit der Schweiz schleunigst ein Abkommen getroffen werden. Die Schweiz wahre ihre künftigen Interessen am besten dadurch, dass sie aufhöre, die Feinde der Alliierten zu unterstützen⁵⁹.

Offenbar, so fuhr Hull in schärferer Tonart fort, würdigten

⁵⁸ Norton an das Foreign Office, Bern 9. Juni 1944. F.O. 371/39843.

⁵⁹ John G. Winant, Botschafter der Vereinigten Staaten in Grossbritannien, an Eden, London 17. Juli 1944. F.O. 371/39843.

einige neutrale Länder den Ernst nicht, mit dem die USA diesen Krieg führten. Sie gäben 200 Billionen Dollar aus, hätten 8 Millionen Mann an allen Fronten unter den Waffen, unterstützten damit Grossbritannien und Russland in enormem Ausmass, und schon zählten sie einige tausend Tote. Es erscheine ihm nicht unnatürlich, dass die Schweizer Handelsherren soviel Geschäfte wie möglich tätigen wollten. Das sei schon im Ersten Weltkrieg so gewesen und entspreche der Haltung der Neutralen. Die Schweden zum Beispiel hätten mit Tränen in den Augen geklagt, falls sie ihre Exporte nach Deutschland herabsetzten, würden sie grossen Kohlenmangel leiden. Aber die USA hätten dann festgestellt, dass Schweden für ein ganzes Jahr über Kohlenvorräte verfüge und recht behaglich lebe. Es sei eine ernste Sache, wenn eine Nation wie die USA so grosse Summen ausgabe und Menschenleben verliere «because of neutral aid to the enemy». Wenn die Schweiz nicht schon bald einen befriedigenden Vertrag aufgrund der amerikanischen Vorschläge schliesse, würden unausweichlich Friktionen zwischen den beiden Ländern entstehen⁶⁰.

Je mehr sich die militärische Lage für die USA verbesserte, desto dringender ermahnte das Staatsdepartement den Bundesrat, sich gegenüber den Deutschen nicht die Hände zu binden, nur kurzfristige Verpflichtungen einzugehen und auszuharren, bis der direkte Kontakt mit der Schweiz hergestellt sei. Staatssekretär Hull bat die Engländer um Unterstützung seiner Forderung an die Schweizer, doch endlich das gewünschte Abkommen zu treffen. «Our patience is now at an end⁶¹.»

Die aufs äusserste gespannten Beziehungen zwischen der Schweiz und den Alliierten fanden ihre natürliche Entspannung durch die Kriegseignisse. Im Herbst 1944 drangen die alliierten Truppen zur Schweizer Grenze vor und durchstießen damit den Ring der Gegenblockade, worauf die Schweiz diese lästige deutsche Fessel los wurde. Am 29. September beschloss der Bundesrat, den Export von kriegswichtigen Waren nach Deutschland einzustellen. Damit waren die Hauptforderungen der Alliierten erfüllt. Am 19. Dezember 1944

⁶⁰ Winant an Eden, London 17. und 19. Juli 1944. F.O. 371/39843.

⁶¹ Hull an Winant, Washington 13. Juli 1944. F.O. 371/39843.

richteten der britische (Dingle Foot) und der amerikanische Unterhändler (Winfield W. Riefler) an den schweizerischen Delegationsleiter (Paul Keller) ein spezifiziertes Schreiben, das eine Art Vereinbarung darstellte. Die Schweiz machte weitgehende Konzessionen in bezug auf ihren Export nach «Axis Europe», worunter der ganze europäische Kontinent mit Ausnahme von Portugal, Spanien, Schweden und der Türkei mit dem unbesetzten Teil Russlands verstanden war. Spätestens in sechs Monaten sollte über weitere Reduktionen der schweizerischen Ausfuhr verhandelt werden. Bevor die Alliierten Schweizer Firmen auf die Schwarze Liste setzten, wollten sie mit dem Bundesrat in Verbindung treten. Dieser wiederum versprach, Schweizer Firmen, die undertakings unterzeichnet hätten, nicht zu bestrafen. Die Firma Gebrüder Sulzer AG wurde von der Schwarzen Liste gestrichen und damit rehabilitiert. Und was für die Schweiz am wichtigsten war: Die Alliierten sicherten ihr die Zufuhr von Nahrungs- und Futtermitteln zu⁶².

Zur allgemeinen Entspannung trug – ausser der Ankunft des den Briten genehmen Schweizer Gesandten Paul Rüeegg⁶³ in London – auch der Vorschlag der Schweiz bei, 790 amerikanische Internierte freizulassen, unter der Bedingung, dass man sie nicht mehr in Europa verwende. Da es sich um ausgezeichnet geschulte Mannschaft der Flugwaffe handelte, die auf dem aussereuropäischen Kriegstheater eingesetzt werden konnte, gingen die USA auf den

⁶² Foot und Riefler an Keller, London 19. Dezember 1944. F.O. 371/34879.

⁶³ «The secretary of State sees strong objections to Burckhardt's appointment. Although we have no reason ourselves to complain of his activities while High Commissioner at Danzig they involved him in close contacts with Germans. He has subsequently, and more particularly during his visit to England two years ago, taken the 'good German' line. His presence here would certainly be misinterpreted here and by many of our allies and might give rise to considerable embarrassment to us and to the Swiss as well as to Burckhardt personally. This is particularly the case at this stage of the war. – 2. We therefore think that R. would be a much better choice. – 3. You will no doubt be able to indicate our objections to Burckhardt which are very substantial without making it appear a personal issue against him»; Roberts (Foreign Office) an den britischen Gesandten in Bern, London 1. April 1944. F.O. 371/39852.

schweizerischen Vorschlag gerne ein⁶⁴. Ob Pilets freundliche Abschiedsworte an die Adresse der angelsächsischen Mächte ebenfalls entspannend wirkten, mag davon abgehangen haben, wie weit man sie in London und Washington für aufrichtig hielt. Dem englischen Geschäftsträger sprach Pilet unmittelbar nach seinem Sturz von der dringenden Notwendigkeit, dass die Schweiz sich nach den Vereinigten Staaten sowie speziell nach Grossbritannien ausrichte⁶⁵. Und dem britischen Gesandten sagte er einige Tage später, die Zukunftshoffnung der Schweiz beruhe in erster Linie auf «the continued existence of Great Britain as the guiding power for Western Europe»⁶⁶.

⁶⁴ Telegramm aus Washington, 21. Dezember 1944. F.O. 371/39869.

⁶⁵ Mac Killop an das Foreign Office, Bern 11. November 1944. F.O. 371/39850.

⁶⁶ Norton an das Foreign Office, Bern 23. November 1944. F.O. 371/39888.