

Einleitung

Ausgangslage

«UdSSR – Schweiz: 30 Jahre Handelsvertrag», so betitelte die Zeitschrift «Sowjetischer Export» 1978 einen knappen Beitrag über die Handelsbeziehungen mit der Schweiz. Knapp bemessen war auch der Umfang des bilateralen Handels, aber dennoch nicht völlig unbedeutend und immer wieder von grossem Interesse. Wie bereits in der Zwischenkriegszeit bildeten wirtschaftliche Beziehungen auch während des Kalten Krieges das Rückgrat der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion. Rein statistisch gesehen, spielte der bilaterale Handel für beide Länder keine grosse Rolle. Der Anteil der Sowjetunion am schweizerischen Aussenhandelsumsatz lag bis 1970 zwischen 0,23 und 0,69 Prozent, der Anteil der Schweiz am sowjetischen Aussenhandel fiel mit ungefähr 0,2 Prozent noch geringer aus. Das wirft die Frage auf, warum beide Länder trotzdem so grossen Wert auf gegenseitige Handelsbeziehungen und deren Entwicklung legten. Mit wirtschaftlichen Gründen allein konnte der Aufwand dafür nur schwer gerechtfertigt werden.

Unmittelbar nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen 1946 versuchten schweizerische Unternehmen, wieder mit der Sowjetunion ins Geschäft zu kommen. Doch es dauerte noch knapp zwei Jahre, bis der Bundesrat den Beschluss fasste, Wirtschaftsverhandlungen aufzunehmen. Nach zahlreichen gemeinsamen Sitzungen mit intensiven Diskussionen wurden am 17. März 1948 endlich drei Vereinbarungen unterzeichnet: ein Handelsvertrag, ein Abkommen über den Warenaustausch und ein Abkommen über die Handelsvertretung der Sowjetunion in der Schweiz. Die drei Übereinkommen werden zusammen als Handelsabkommen bezeichnet. Den hohen Erwartungen konnte das Handelsabkommen nicht gerecht werden, da der Erweiterung des Warenaustauschs trotz der Bemühungen beider Partner enge Grenzen gesetzt waren. Die bilateralen Handelsbeziehungen entwickelten sich dementsprechend nicht spektakulär, sondern in gemächlichem Tempo. Der unterschiedliche technologische Stand, die Verschiedenartigkeit der beiden Wirtschaftssysteme und die Teilung der Welt in Ost und West verliehen ihnen, wie auch den schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu den anderen osteuropäischen Staatshandelsländern, ihre spezifische Wesensart, die sie grundlegend von den Handelsbeziehungen mit westlichen Industriestaaten unterschied.

Dieser Charakter und die daraus resultierenden Besonderheiten blieben auch nach dem Regierungswechsel in der Sowjetunion 1964 im Wesentlichen bestehen. Die einsetzende Periode der Entspannung in den internationalen Beziehungen führte jedoch zu einer Neudefinition der West-Ost-Beziehungen, in deren Folge die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen stark intensiviert wurden. Durch ihren Export von Energieträgern und die grosszügige Kreditgewährung westlicher Staaten verfügte die Sowjetunion über mehr Devisen zum Einkauf von Gütern im Westen. Auch der schweizerisch-sowjetische Warenaustausch vervielfachte sich nach 1965 und erfuhr in den darauffolgenden Jahren gar eine exponentielle Steigerung, was den Osthandel plötzlich auf die Agenda des Bundes brachte. Die bilateralen Handelsbeziehungen wurden vielfältiger, als in den 1970er-Jahren neue Kooperationsformen zwischen schweizerischen Firmen und sowjetischen Organisationen hinzukamen. Es wurden Lizenzabkommen unterzeichnet, technisch-wissenschaftliche Kooperationen in Drittländern realisiert und ab 1987 sogar gemischte Gesellschaften (Joint Ventures) gegründet. War Russland bis zum Ersten Weltkrieg, mit einem Anteil von etwa drei Prozent am schweizerischen Gesamtexport, der siebtwichtigste Exportkunde der Schweiz gewesen, so erreichte der Anteil zu Sowjetzeiten nie mehr als zwei Prozent. Volumenmässig waren die schweizerischen Exporte ab 1960 wieder etwa gleich gross wie zu Beginn des 20. Jahrhunderts, doch kam ihnen nie wieder dieselbe Bedeutung zu. Bis Anfang der 1980er-Jahre verliefen die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion mehr oder weniger bilateral. Daneben fand ein Transithandel über andere osteuropäische Staatshandelsländer statt, der genau genommen bereits zu multilateralen Wirtschaftsbeziehungen führte. Aufgrund der vorhandenen Quellen ist es praktisch unmöglich, den Transithandel zu quantifizieren und gesondert aufzuführen, weshalb die bilaterale Sichtweise beibehalten wird. Richtig multilateral wurden die Handelsbeziehungen erst nach 1980, als die Schweiz begann, über die Bundesrepublik Deutschland sowjetisches Erdgas zu beziehen.

In der Schweiz lag der Handel systembedingt in den Händen der Privatwirtschaft, die auch massgeblich die Aussenwirtschaftspolitik und bis in die 1970er-Jahre die Aussenpolitik des Bundes beeinflusste. Im Unterschied zu anderen Handelsbeziehungen musste sich bei denjenigen zur Sowjetunion und anderen Staatshandelsländern der Bund häufiger einschalten. So spielte die Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) 1973 eine aktive, tragende Rolle bei der Gründung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Kooperation (Gemischte Kommission, GK) und speziell beim Abschluss des Abkommens über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit von 1978.

Den Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion kam durchaus auch eine politische Bedeutung zu. Für die Schweiz waren sie ein Ausdruck der Universalität ihrer Beziehungen, die aus der von ihr deklarierten Neutralität hervorging. Für die Sowjetunion

waren sie ein wichtiger Zugang zur westlichen Welt und in diesem Sinne auch ein politisches Statement. Für einzelne, vor allem grössere schweizerische Unternehmen war die Sowjetunion historisch bedingt ein wichtiger Handelspartner, dessen Interesse hauptsächlich schweizerischer Technik und einer technisch-industriellen Zusammenarbeit galt. Obwohl die Handelsbeziehungen in einem hochpolitischen Umfeld stattfanden, in dem die Politik massive Auswirkungen auf Handel und Wirtschaft hatte, entwickelten sie sich gemäss einer eigenen Dynamik. Weder der Kalte Krieg noch die antikommunistische Stimmung in der Bevölkerung beeinträchtigten den wirtschaftlichen Austausch mit der Sowjetunion und ihren Verbündeten.

Zielsetzung und Fragestellung

Weshalb sollen nun gerade die Handelsbeziehungen zu einem Land, das ökonomisch gesehen kein relevanter Wirtschaftspartner der Schweiz war, untersucht werden? Zum einen weil es sich bei der Sowjetunion nicht um irgendein Land, sondern um eine Weltmacht und das grösste Land der Erde handelte, zum anderen weil die schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen auf eine lange Tradition zurückblicken konnten. Seit seiner Gründung 1848 unterhielt der schweizerische Bundesstaat wirtschaftliche Beziehungen zu Russland, die selbst nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur jungen Sowjetunion weiter bestanden. Trotz der Verschiedenartigkeit der beiden Wirtschaftsordnungen und der unterschiedlichen politischen Systeme fand stets ein gewisser Handelsaustausch statt, auch dann, wenn in anderen Bereichen keine aktiven Beziehungen bestanden. Die wirtschaftlichen Bedürfnisse der schweizerischen Industrie beeinflussten die politischen Beziehungen immer wieder und sorgten dafür, dass Annäherungen stattfanden. Es existierten beinahe normale Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei sehr ungleichen Ländern. Im untersuchten Zeitraum fanden diese Handelsbeziehungen vor dem Hintergrund der weltpolitischen Situation des Kalten Krieges¹ statt, der auch die Schweiz und ihre (wirtschaftlichen) Beziehungen zur Sowjetunion und damit zu ganz Osteuropa betraf. Insofern fügt sich die vorliegende Arbeit ein in die Reihe der neuen Studien zur Geschichte des Kalten Krieges, die seit der Öffnung zahlreicher Archive nach 1989 entstanden sind.² Sie beschäftigen sich mit der Erforschung der Beziehungen zwischen den Blöcken sowie den verschiedensten Aspekten des Kalten Krieges und dessen Auswirkun-

1 Der Kalte Krieg war eine Konfrontation zwischen kapitalistischen (westlichen) Staaten unter dem Lead der USA und sozialistischen Staaten unter dem Einfluss der Sowjetunion zwischen 1947 und 1991. Er stellte ein internationales System dar, an dem die führenden Mächte der Welt und viele kleinere Staaten ihre Aussenpolitik ausrichteten. Westad 2019, S. 9; Stöver 2007, S. 20.

2 Zum Beispiel «Journal of Cold War Studies» (ab 1999), hg. vom Massachusetts Institute of Technology; «Cold War History» (Routledge Series, ab 2000), hg. von Odd Arne Westad und Michael Cox; Bernd Greiner et al.: Studien zum Kalten Krieg (6 Bände, 2006–2013); Békés 2018.

gen auf die Gegenwart, wobei der Kalte Krieg vermehrt als global verflochtener Konflikt- und Zeitraum begriffen wird.³ Schwerpunkte der Forschung liegen bisher vor allem in den Bereichen der Militär- und (Sicherheits-)Politik sowie der Geschichte internationaler Beziehungen. Werden wirtschaftliche Aspekte untersucht, konzentrieren sich diese meist auf die Rüstungsindustrie oder die Dimension der ökonomischen Kriegsführung.⁴ Der bilaterale Handel zwischen Ost und West hat in der Forschung bisher wenig Beachtung gefunden, insbesondere zu den wirtschaftlichen Beziehungen der Sowjetunion mit neutralen westlichen Staaten sind erst wenige Studien veröffentlicht worden.⁵

Als Ausgangspunkt dieser Arbeit diente eine frühere Untersuchung zu den Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion 1946–1964, in der die Wiederaufnahme der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen den beiden Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg und die Entwicklung des Handels bis zum Ende der Regierungszeit von Nikita Sergeevič Chruščëv⁶ untersucht wurde. Die vorliegende Studie legt den Schwerpunkt auf die Zeit danach, von Mitte der 1960er- bis Mitte der 1980er-Jahre, was in etwa der Ära Leonid Il'ič Brežnev⁷ entspricht. Die Aufarbeitung der Breschnew-Zeit ist gegenwärtig in der Geschichtsforschung sehr aktuell; die Sperrfrist für die Quellen aus dieser Zeit ist aufgehoben und Dokumente in den Archiven sind zugänglich geworden. Vor allem zu kulturwissenschaftlichen Fragestellungen liegen bereits verschiedene Studien vor, wie der eher soziologisch ausgerichtete Aufsatz von Boris Dubin⁸ oder zahlreiche Arbeiten zu Konsum und Freizeit.⁹ Der russische Präsident Vladimir Putin wird gerne mit Breschnew verglichen und die Situation Russlands mit derjenigen der Sowjetunion unter Breschnew, beispielsweise im Artikel von Roland Götz,¹⁰ in dem die wirtschaftliche Entwicklung der Breschnew-Periode mit der Putin-Zeit verglichen wird. Wie in der zweiten Hälfte der Breschnew-Ära liegt das wirtschaftliche Wachstum Russlands 2019 weit hinter dem der westlichen Industriestaaten und der Präsident unternimmt nichts Sichtbares, um dies zu ändern. Putins wirtschaftliche Leistungen («Stabilität gepaart mit Stagnation») ähneln immer mehr denjenigen Breschnews, der wohl für Sicherheit und Stabilität sorgte, aber das Land letztlich in einem wirtschaftlich desolaten Zustand hinterliess. Die Aktualität der Breschnew-Zeit findet entsprechend Niederschlag in Publikationen zur sowjetischen Ökonomie und Politik in dieser

3 Manke/Březinová 2016, S. 12.

4 Greiner 2010, S. 17.

5 Eloranta/Ojala 2005, S. 14.

6 Im Folgenden: Chruschtschow.

7 Im Folgenden: Breschnew.

8 Dubin 2007.

9 Chernyshova 2013; Chernyshova 2016; Plaggenborg 2006; Fainberg/Kalinovsky 2016; Emeliantseva Koller, Ekaterina: Flexible Socialism of the Brezhnev Era. People, Institutions, and Emotions in the Closed City of Severodvinsk (in Bearbeitung, 2022); Goehrke 2005, S. 299–410.

10 Götz 2016.

Periode.¹¹ Diese Studie trägt zur aktuellen Ergründung der aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Sowjetunion in dieser Epoche bei.

Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung ist es, einen Beitrag zur Erforschung der schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen zu leisten und damit eine Lücke in den bisherigen Forschungen zur schweizerischen Wirtschafts- und Handelsgeschichte zu schliessen. Dazu wird ein umfassender Überblick über die bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion vermittelt und diese werden in einen Gesamtkontext eingeordnet. Die Beweggründe für den Handel werden eruiert und die Entwicklung dieser Beziehungen bis zum Beginn der Perestrojka analysiert. Dabei sind drei Ebenen von Interesse: die politische Ebene im weiteren Sinne, die Ebene der Wirtschaftspolitik und die Unternehmensebene. Hinzu kommt eine weitere Dimension: die personelle. Der untersuchte Zeitraum zeichnet sich durch eine beachtliche Konstanz der Entscheidungsträger aus: Leonid Il'ič Brežnev war von 1964 bis 1982 Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU, Nikolaj Semënovič Patoličev amtierte von August 1958 bis Oktober 1985 als sowjetischer Aussenhandelsminister und auf schweizerischer Seite leitete Paul Rudolf Jolles von 1966 bis 1984 die Handelsabteilung des EVD als Direktor des Staatssekretariats für Wirtschaft. Auch auf wirtschaftspolitischer Ebene war in dieser Zeit eine grosse Kontinuität zu verzeichnen.

Der bilaterale Handel Schweiz – Sowjetunion muss im Kontext der weltweiten Situation zur Zeit des Ost-West-Konflikts betrachtet werden. Die Auswirkungen konkreter politischer Ereignisse auf die Handelsbeziehungen werden untersucht und geschaut, ob sich ein Bezug zwischen weltpolitischen Ereignissen (Tschechoslowakei 1968, Afghanistan 1979, Polen 1981) und dem Verlauf des Handels ergibt. Der Frage nach der Rolle, welche die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion für die Schweiz politisch spielten, wird ebenso nachgegangen wie der Frage, wie die innenpolitischen Reaktionen in der Schweiz auf obige Ereignisse die Handelsaktivitäten tangierten. Auch der Einfluss der weltwirtschaftlichen Lage auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wird betrachtet.

Die ökonomische Bedeutung der schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen für die Schweizer Wirtschaft und, soweit möglich, für die sowjetische Wirtschaft wird ergründet. Dabei interessiert, für welche Wirtschaftszweige sie besonders wichtig waren, ob es im Laufe der Zeit zu Veränderungen kam und wie sie die schweizerische Wirtschaftspolitik beeinflussten. Da es sich um zwei grundlegend verschiedene Wirtschaftssysteme handelte, stellt sich natürlich die Frage, inwiefern dieser Umstand die Handelsbeziehungen prägte und welche Besonderheiten und Schwierigkeiten daraus resultierten. Die Rolle des EVD und seiner Handelsabteilung – der wirtschaftspolitische Hauptakteur – bei der Entwicklung der Handelsbeziehungen wird thematisiert, ebenso die Haltung der schweizerischen Wirtschaft, des Bundes und der Bevölkerung diesen Wirtschaftsbeziehungen gegenüber. Der bilaterale Handel kann nicht ganz los-

11 Harrison 2002; Boden 2011; Lippert 2009; Merl 2011; Crump 2014; Bacon/Sandle 2002.

gelöst vom Handel mit den anderen osteuropäischen Ländern betrachtet werden. Da immer wieder Waren über osteuropäische Drittländer ihren Weg in die Schweiz oder die Sowjetunion fanden, werden auch diese Handelswege soweit nötig berücksichtigt. Unter Osteuropa werden dabei, wenn nicht anders angegeben, alle osteuropäischen Länder, inklusive Jugoslawien und Albanien, verstanden. Da der Fokus auf den Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion liegt, werden diese Länder hier pauschal betrachtet, ohne dass auf die ökonomischen und wirtschaftlich-strukturellen Unterschiede zwischen ihnen eingegangen wird.

Von Interesse wird ferner sein, wie der bilaterale Handel konkret ablief und wie Geschäfte abgewickelt wurden. Dafür werden die einzelnen Branchen und ihre Aktivitäten untersucht und es wird festgestellt, welche Unternehmen und Wirtschaftszweige an diesem Handel interessiert waren, welche Erwartungen sie hatten und inwieweit diese erfüllt wurden. Die Struktur der Handelsbeziehungen wird näher beleuchtet und es wird analysiert, ob sie konstant geblieben ist oder wie sie sich im untersuchten Zeitraum verändert hat. Wirtschaftliche Beziehungen bedeuteten in dieser Periode vor allem Warenaustausch und neue Formen der Zusammenarbeit wie Lizenzvergaben oder technische Kooperation. Das Interesse der Untersuchung ist deshalb auf den materiellen Austausch gerichtet; die monetäre Seite, zum Beispiel sowjetische Goldverkäufe über die Schweiz, bleibt grösstenteils ausgeklammert. Auch der Dienstleistungssektor fällt in dieser Zeit nicht ins Gewicht. Erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion begann er eine grössere Rolle in den gegenseitigen Beziehungen zu spielen, vor allem der schweizerische Tourismus- und Bankensektor sowie der über die Schweiz abgewickelte Rohstoffhandel.¹² Anhand von Fallbeispielen schweizerischer Firmen wird aufgezeigt, welche Arten von Geschäften getätigt wurden und wie diese abliefen. Die Prozesse, die zu erfolgreichen Geschäftsabschlüssen führen, werden ebenso dargestellt wie konkrete Schwierigkeiten und deren Ursachen.

Da der Fokus bewusst auf der schweizerischen Perspektive liegt, kann nur am Rande auf die Wahrnehmung aus sowjetischer Sicht und die Bedeutung dieser Handelsbeziehungen für die sowjetische Wirtschaft und Politik eingegangen werden. Auch kann die Motivation der sowjetischen Seite und ihr Interesse am Handel mit der Schweiz nur ansatzweise vorgestellt werden. Sowjetische Quellen wurden stichprobenweise konsultiert, sie bestätigen im Wesentlichen meine Erkenntnisse. Die Abläufe innerhalb des sowjetischen Systems, die Interaktion und die Konkurrenz zwischen den involvierten sowjetischen Organisationen – Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT), staatliche Planungsbehörde Gosplan, Aussenhandelsministerium (AHM), Handels- und Industriekammer (HIK) – und weiteren Ministerien werden soweit möglich aufgezeigt. Die Arbeit kann keinen Vergleich ziehen zu den Handelsbeziehungen anderer (neutraler) westeuropäischer Länder

12 Wodka, Zobel und Moneten – Russen in der Schweiz, in: Bilanz, Nr. 6, Juni 1994, S. 18–24; Handel mit Russland wird wichtiger, in: Tages-Anzeiger, 23. 7. 2014, S. 3. 2013 wurden 75 Prozent des Handels von russischem Erdöl über den Handelsplatz Genf abgewickelt.

und der Sowjetunion – hier öffnet sich ein weit(er)es lohnendes Forschungsfeld. Ebenso wenig kann die Arbeit die wirtschaftlichen Beziehungen im Untersuchungszeitraum mit den aktuellen vergleichen, auch wenn in vielen Bereichen durchaus Parallelen ausgemacht werden können und alte Diskussionsthemen (Embargo, Abhängigkeit von Energieträgern) heute wieder sehr aktuell sind.

Vorgehen und Quellenlage

In der vorliegenden Studie werden die bilateralen Handelsbeziehungen aus historischer und nicht aus volkswirtschaftlicher Perspektive analysiert, wobei der Fokus auf der schweizerischen Wahrnehmung der Handelsbeziehungen liegt. Zum besseren Verständnis wird zuerst ein umfassender Überblick über die schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen von ihrer Wiederaufnahme 1948 bis zum Sturz Chruschtschows 1964 vermittelt. In dieser Zeit wurde die nach Kriegsende begonnene Aufteilung der Welt in Ost und West nachhaltig verschärft, politische Zugehörigkeiten wurden definiert, internationale Wirtschaftsbeziehungen neu aufgegleist und in Organisationen verankert. Weder die Schweiz noch die Sowjetunion standen allein da, sie waren je ein Teil eines bestimmten Systems, das auf seine Art den bilateralen Handel mitprägte. Die aussenwirtschaftliche Situation der Nachkriegsschweiz und ihre westeuropäische Integration wird ebenso dargelegt wie die Situation der Sowjetunion, deren Veränderung nach Stalins Tod und ihre Einbettung im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). In Bezug auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wird aufgezeigt, wie es zum Abschluss des schweizerisch-sowjetischen Handelsvertrags von 1948 kam und wie sich die Handelsbeziehungen in der Folge entwickelten. Aus schweizerischem Blickwinkel lässt sich feststellen, dass ihr Verlauf bis in die Mitte der 1960er-Jahre vor allem von drei Themen beherrscht wurde: auf bilateraler Ebene vom schweizerisch-sowjetischen Handelsvertrag, auf internationaler Ebene von der Embargopolitik des Westens und auf nationaler Ebene von der Osthandelsdiskussion in der Schweiz. Die tatsächlichen Auswirkungen dieser drei Aspekte auf den Handelsverkehr entsprachen dabei allerdings nicht immer den beabsichtigten und sie stimmten auch nicht immer mit der äusseren Wahrnehmung überein.

Um den bilateralen Handel im Untersuchungszeitraum erfassen und einordnen zu können, ist es notwendig, das Umfeld, in dem er stattfand, zu verstehen, weshalb der politische und der wirtschaftliche Kontext dieser Periode genauso wie die länderspezifischen Besonderheiten der Volkswirtschaften in eigenen Kapiteln umrissen werden. Die Situation der beiden Länder, ihre (Wirtschafts-)Politik und die (ausen)wirtschaftlichen Entwicklungen zwischen dem Amtsantritt von Leonid Il'ič Brežnev am 14. Oktober 1964 und der Wahl von Michail Sergeevič Gorbatschow¹³

13 Im Folgenden: Gorbatschow.