

CHRISTINA LOHM

GESCHÄFTE MIT MOSKAU

**Die Handelsbeziehungen
zwischen
der Schweiz und der Sowjetunion
1964–1982
aus
Schweizer Perspektive**

Christina Lohm

Geschäfte mit Moskau

**Die Handelsbeziehungen
zwischen der Schweiz und der Sowjetunion
1964–1982 aus Schweizer Perspektive**

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur
Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät
der Universität Zürich im Herbstsemester 2019 auf Antrag von
Prof. Dr. Nada Boškowska und PD Dr. Peter Collmer als Dissertation
angenommen.



Informationen zum Verlagsprogramm:
www.chronos-verlag.ch

© 2023 Chronos Verlag, Zürich
ISBN 978-3-0340-1691-9
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1691

Inhaltsverzeichnis

Dank	9
Einleitung	11
Ausgangslage	11
Zielsetzung und Fragestellung	13
Vorgehen und Quellenlage	17
Anmerkungen	24
Aussenhandelsbegriffe	25
1	
Viel Lärm um nichts? Der schweizerisch-sowjetische Handel von der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen 1946 bis zum Sturz Chruschtschows 1964	31
1.1 Die Schweiz nach dem Krieg	31
1.1.1 Wiederaufbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen	31
1.1.2 Westeuropäische Integration	37
1.2 Die Situation der Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg	41
1.2.1 Wiederaufbau der Volkswirtschaft	41
1.2.2 Änderung der sowjetischen Aussen(wirtschafts)politik nach Stalins Tod	45
1.2.3 Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe	50
1.3 Die Entwicklung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion seit 1948	54
1.3.1 Der Handelsvertrag vom 18. März 1948 – Vorbereitungen, Abschluss, Auswirkungen	54
1.3.2 Die Embargopolitik des Westens	65
1.3.3 Schweizerische Osthandelsdiskussion und Osthandelskampagnen	77
1.4 Fazit	86
2	
Wirtschaftswachstum in Ruhe (1964–1973) und Sturm (1974–1982): Die Ära Breschnew	87
2.1 Wirtschaftsaufschwung in der Sowjetunion	87
2.1.1 Die politische und wirtschaftliche Entwicklung unter dem neuen Leader	87
2.1.2 Der Aussenhandel im Spannungsfeld zwischen internationaler Lage und Aussenpolitik	97
2.1.3 Das Aussenhandelssystem	112

2.2	Öffnung der Schweiz und Blick nach Osten	117
2.2.1	Strukturwandel in der schweizerischen Aussenpolitik	117
2.2.2	Primat der Aussenwirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung	126
2.2.3	Organe und Institutionen zur Durchsetzung der Aussenwirtschaftspolitik	130
2.3	Die Auswirkungen der politischen Entspannung auf den bilateralen Handel: Osthandel auf der Agenda des Bundes	137
2.3.1	Wirtschaftsfragen vor Ideologien: Neue Formen der Zusammenarbeit	137
2.3.2	Differenzen in der Handelsstatistik	168
	(Waren-)Bewertung	171
	Warenerfassung	172
	Bestimmung des Partnerlandes	174
2.3.3	Von der Gründung der Wozchod Handelsbank AG zum Entschädigungsabkommen	176
2.4	Fazit	185
3	Staat und freie Marktwirtschaft:	
	Die Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission	187
3.1	Der lange Weg zur Gemischten Kommission	187
3.2	Von der ersten Tagung zum Rahmenabkommen mit «Langfristigem Programm»	201
3.3	Die Umsetzung des zwischenstaatlichen Abkommens	218
3.3.1	Das wichtigste Instrument: Die Tagungen	218
3.3.2	Flexibilität der Organisation: Von Arbeitsgruppen zu sektoriellen Gruppen	222
3.3.3	Die Tagungsthemen: Probleme, Pragmatismus, Politik	227
	Praktische Schwierigkeiten	229
	Geschäftliche Probleme	230
	Rechtliche Herausforderungen	235
	(Wirtschafts)politische Aspekte	236
3.4	Die Umgestaltung der Gemischten Kommission	243
3.5	Fazit	253
4	Wegbereiter des Handels: Die Uhrenindustrie	259
4.1	Der lange Weg zum Uhrenabkommen und zur Gemischten Uhrenkommission	259
4.2	Vom Abschluss des zweiten Uhrenabkommens zum Abbruch der Uhrenbeziehungen	275
4.3	Fazit	289

5	Die Maschinen laufen – die Chemie stimmt	291
5.1	Progressive Chemie	291
5.2	Vielfältige Maschinenindustrie	302
5.2.1	Fortdauernde Beziehungen	302
5.2.2	Vertretungen, Handelsfirmen und Kompensationsgeschäfte	311
5.2.3	Gebrüder Sulzer, Brown Boveri & Cie. und weitere Unternehmen	319
5.3	Fazit	332
6	Energie der Zukunft: Sowjetisches Erdöl und Erdgas in der Schweiz	337
6.1	Sowjetisches Erdöl als treibende Kraft für schweizerische Exporte	337
6.2	Schweizerische Bemühungen um sowjetisches Erdgas	344
6.2.1	Zögerliche Anfänge und die Suche nach Möglichkeiten	344
6.2.2	Gespräche mit der Sowjetunion und Ruhrgas	350
6.3	Fazit	358
7	Schlussbetrachtung: Kontinuierlicher Handel	361
	Asymmetrie	363
	Einbettung	364
	Bedingtes Wohlwollen	365
	Komplementarität der Interessen	366
	Differenzen der (wirtschafts)politischen Kultur	367
	Wahrgenommene Andersartigkeit	369
	Pragmatismus	369
8	Anhang	373
8.1	Der schweizerisch-sowjetische Warenaustausch 1946–1991	373
8.1.1	Übersicht	373
8.1.2	Daten	374
8.2	Der schweizerisch-sowjetische Warenaustausch nach Hauptwarengruppen 1965–1991	376
8.2.1	Ausfuhr aus der Schweiz	376
8.2.2	Einfuhr in die Schweiz	376
8.3	Anteil der Schweiz am sowjetischen Gesamtaussenhandel 1964–1986	377
8.4	Die Tagungen der Gemischten Kommission	378
8.5	Personen	378

8.6	Dokumente	387
8.6.1	Abkommen über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken	387
8.6.2	Langfristiges Programm für die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.	391
	Abkürzungen	399
	Grafiken	402
	Quellen und Literatur	403

Dank

Nach einem schnellen Anfang hat die Fertigstellung der vorliegenden Arbeit am Ende doch etwas länger gedauert. Für die vielseitige Unterstützung, die Inspirationen und die Geduld möchte ich mich an dieser Stelle ganz herzlich bedanken.

Ein besonderer Dank geht dabei an Prof. Dr. Carsten Goehrke, der mich dazu ermuntert hat, diese Dissertation zu schreiben; an meine Betreuerin, Prof. Dr. Nada Boškowska-Leimgruber, die mich während vieler Jahre bei diesem Projekt unterstützt hat; an Dr. Peter Collmer für wertvolle Inputs und sein Koreferat; an Friedrich Engel, der die ursprüngliche Fassung dieser Arbeit in unzähligen Stunden lektoriert hat; an meine Mutter, Rosemarie Lohm-Hesse, für die vielen Male Kochen und Kinderhüten; an Karin Hesse für die grosszügige finanzielle Unterstützung bei diesem Projekt; an Tomislava Kosić für die zahlreichen inspirierenden Diskussionen; an Stephanie Teige für ihr kritisches Durchlesen und das konstruktive Feedback; an Dr. Peter Hutzli für das interessante und äusserst wertvolle Interview zur Gemischten Kommission; an Claudia Ender, Peter Kaufmann, Simin Motamen, Elisabeth Szabo und alle, die gelegentlich etwas durchgelesen oder einfach nur zugehört, ihr Feedback gegeben oder mich zum Weitermachen ermuntert haben.

Ein herzlicher Dank geht an die Mitarbeitenden des Bundesarchivs, Bern, des ABB-Archivs, Dättwil, des Archivs für Zeitgeschichte, Zürich, sowie der ETH-Bibliothek. Auch danke ich dem Chronos-Verlag, dass die Dissertation in dieser Reihe erscheinen darf.

Der grösste Dank geht an meine Familie, die immer wieder viel Geduld haben musste, mich die ganze Zeit unterstützt und an mich geglaubt hat.

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 diene 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 Gorbatschov¹³

13 Im Folgenden: Gorbatschow.

am 10. März 1985 werden vor dem Hintergrund der internationalen weltpolitischen und -wirtschaftlichen Lage dargestellt und eingeordnet. Dabei wird sowohl die wirtschaftspolitische Lage der Sowjetunion und ihr Aussenhandelssystem beleuchtet wie auch die Verhältnisse in der Schweiz und schliesslich die Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit ihren Eigenheiten und Spezialthemen. In diesem Zeitraum wurden die schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen vor allem durch drei Faktoren geprägt: die generelle Intensivierung der Ost-West-Beziehungen als Folge einer politischen Entspannung, die Steigerung des bilateralen Warenaustauschs dank des sowjetischen Exports von Energieträgern und die Schaffung neuer Kooperationsformen im wirtschaftlich-technischen Bereich.

Auf diesem Bezugsrahmen aufbauend werden anschliessend thematische Schwerpunktbereiche des bilateralen Handels zwischen der Schweiz und der Sowjetunion vertieft und der Ablauf des Handels im Detail ergründet. Dabei wird die Etablierung der Gemischten Kommission und die Rolle, die der Bund und die schweizerischen Wirtschaftsverbände dabei spielten, untersucht. Es wird auf ihre Haltung gegenüber dem Osthandel und die Beweggründe für ihr Engagement eingegangen und angeschaut, wie dieser Einsatz aussah und wie er innenpolitisch vertreten wurde. Die wichtigsten schweizerischen Industriezweige, die engere Beziehungen zur Sowjetunion unterhielten, und ihre konkreten Geschäfte bilden weitere Schwerpunkte. Die Versuche der Uhrenindustrie, ihre alte Bedeutung zurückzugewinnen, wird untersucht und zwei Kernbereiche des schweizerischen Exports in die Sowjetunion, Maschinen und Chemie, werden miteinander verglichen. Zudem wird der aufkommende Handel mit den Energieträgern Erdöl und Erdgas analysiert: ein Bereich, in dem sich das Interesse der offiziellen Schweiz und die Bedeutung für die sowjetische Aussenwirtschaft praktisch deckten.

Aufgrund des bewusst gewählten Fokus auf die schweizerische Perspektive basiert diese Studie vornehmlich auf schweizerischen Quellen. Dabei wurden vor allem unveröffentlichte Dokumente aus dem Bundesarchiv in Bern, speziell diejenigen der Handelsabteilung des EVD und ihres Nachfolgers, des Bundesamtes für Aussenwirtschaft (BAWI), sowie die Gesandtschaftsakten des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) bearbeitet. Ergänzend wurden die Quelleneditionen der «Diplomatischen Dokumente der Schweiz» und die Onlinedatenbank Dodis (dodis.ch) konsultiert sowie die offiziellen Publikationen des Bundes: «Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen» (AS), «Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (Bbl.), Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung sowie die schweizerische Handelsstatistik (HS) bis 1965 und die schweizerische Aussenhandelsstatistik (AHS) ab 1966. Das reichhaltige Quellenmaterial gibt einen guten, zuweilen sehr detaillierten Einblick in die Beweggründe für die wirtschaftlichen Beziehungen sowie in die Funktion und den Ablauf des Handels mit der Sowjetunion. Um eine mengenmässige Verortung vornehmen zu können, wurden die (Aussen-)Handelsstatistiken des Bundes ausgewertet. Zur genaueren Erfassung der Abläufe wurden weitere Quellen herangezogen: die Protokolle des Vorstands

des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort),¹⁴ Vorstandssitzungsprotokolle und Geschäftsberichte von in der Sowjetunion engagierten schweizerischen Firmen, insbesondere Dokumente aus dem Historischen Archiv der Asea Brown Boveri Ltd. (ABB), deren Schweizer Teil, Brown Boveri & Cie., Baden (BBC), bereits in der Zarenzeit Geschäftskontakte mit Russland und danach mit der Sowjetunion unterhalten hatte.

Die Akten der Handelsabteilung sind grundsätzlich pragmatisch, politische Exkurse bleiben weitgehend aus. Diese finden sich am ehesten in den Abschlussberichten der Industrieräte. Wenn persönliche Einschätzungen gemacht wurden, sind sie meist klar als Randbemerkungen gekennzeichnet. Im Ganzen vermitteln die Akten ein gutes Bild der wirtschaftlichen Aktivitäten im Untersuchungszeitraum. Über die sowjetischen Beweggründe und Ansichten geben sie erwartungsgemäss wenig Auskunft. In eingeschränktem Masse wurden auch sowjetische Quellen benutzt, wie das offizielle Publikationsorgan des sowjetischen Aussenhandelsministeriums «Vnešnjaja trgovlja» (Aussenhandel), das Magazin «Sowjetischer Export», die sowjetische Aussenhandelsstatistik und sowjetische Publikationen über die Schweiz.¹⁵ Leider existiert für den Untersuchungszeitraum (noch) keine gemeinsame schweizerisch-russische Quellenedition, wie es für die Zeit von 1813 bis 1955 der Fall ist.¹⁶ Sowjetische Archivbestände wurden aufgrund des klar definierten Fokus dieser Untersuchung nicht konsultiert. Die Aufarbeitung der entsprechenden sowjetischen Quellen und die Untersuchung der Handelsbeziehungen aus sowjetischen Gesichtspunkten stellen zweifelsohne ein interessantes Feld für weitere Forschungen dar. Speziell zum Thema Gemischte Kommission darf ich mich auch auf die Aussagen eines Zeitzeugen, Herrn Dr. iur. Fürsprecher Peter Hutzli, beziehen. Er war ab 1971 als Sekretär des Vororts bei der Konstitution der Gemischten Kommission und an den meisten ihrer Sitzungen dabei. Im Januar 2016 hatte ich die Möglichkeit, ein Interview mit ihm zu führen.

In der Sekundärliteratur hat das bearbeitete Thema bisher nur wenig Beachtung gefunden, eine Monografie dazu existiert zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht. Auch zu den diplomatischen, kulturellen oder anderen bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion in der Breschnew-Zeit liegen bis dato keine umfassenden Untersuchungen vor. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Beziehungen der Sowjetunion mit anderen westeuropäischen Staaten, wie der BRD, Österreich oder Finnland, über die seit den 1960er-Jahren zahlreiche Publikationen und Auf-

14 «Vorort» ist die Bezeichnung für den Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (SHIV); meist wird darunter der ganze SHIV verstanden. Seit 2000 ist der SHIV mit der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf) zum neuen Verband Economiesuisse zusammengeschlossen.

15 Verlag Internationale Beziehungen 1986, S. 284–293, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112; Mogutin 1975; Dragunov 1978.

16 Švejcarija – Rossija 1994.

sätze erschienen sind,¹⁷ ist der sowjetisch-schweizerische Handel nicht sehr präsent in der Forschungsliteratur. Dies liegt vermutlich auch daran, dass seine wirtschaftliche Bedeutung, in Zahlen ausgedrückt, eher marginal war und für keines der beiden Länder eine lebenswichtige Funktion hatte. Die einzige Publikation, die sich explizit mit den schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen ab 1946 befasst, wurde im Rahmen einer Reihe über die ökonomische Kooperation der osteuropäischen Staaten mit der Schweiz, herausgegeben vom Institut universitaire de hautes études internationales in Genf, verfasst. Jurij Yudanov und Marina Yasovskaya, beide am Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der sowjetischen Akademie der Wissenschaften tätig, untersuchten 1981 in ihrem Beitrag die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Sowjetunion.¹⁸ Neben einem Kapitel zu den Prinzipien und zur Verwaltung der sowjetischen Aussenhandelspolitik sowie einem Überblick über die Entwicklung der sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen mit kapitalistischen Ländern ist der dritte Teil ihrer Arbeit der Entwicklung der bilateralen ökonomischen Kooperation zwischen der Schweiz und der Sowjetunion in den 1960er- und 1970er-Jahren gewidmet. Das Autorenteam stützt sich dabei fast ausschliesslich auf sowjetische Quellen, das heisst auf offizielle Zeitungen wie «Pravda», «Izvestija», «Novoe vremja», «Ekonomičeskaja gazeta» und die Zeitschrift «Vnešnjaja trgovlja». Die Entwicklungstrends und die Struktur des schweizerisch-sowjetischen Handels werden ebenso wie seine Probleme aus einer sowjetischen Optik beleuchtet, die den ideologischen Hintergrund des sowjetischen Handels stark zutage treten lässt. Asymmetrische Warenströme, hohe Preise der schweizerischen Produkte, Diskriminierung sowjetischer Güter gegenüber Waren aus dem EWG-/EFTA-Raum werden von den Autoren genauso hervorgehoben wie die Stabilität der sozialistischen Volkswirtschaften, das Wachstum ihres wissenschaftlichen und technologischen Potenzials und der positive Beitrag des sowjetischen Handels auf die Beschäftigungslage in der Schweiz. Schwierigkeiten, denen Schweizer Firmen im Geschäft mit der Sowjetunion gegenüberstanden – fehlende Information, Kompensationen, Qualität und schwerfällige Bürokratie – werden nicht aufgegriffen. Es ist zudem aufschlussreich, dass von den Autoren Presseberichte quasi als amtliche Verlautbarungen gewichtet wurden. In der Publikation sind drei bilaterale Abkommen, das Rahmenabkommen von 1978, das dazugehörige «Langfristige Programm» und die «Vereinbarung zwischen der sowjetischen Handelskammer und der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH/OSEC)», komplett abgedruckt.

In anderen Studien wird der Handel der Schweiz mit der Sowjetunion und ihren Verbündeten entweder nur am Rande erwähnt oder es wird ein früherer Zeitraum als der hier untersuchte behandelt. So hat Therese Steffen in ihrer Lizentiatsarbeit über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion 1946–1956 den

17 Beispielsweise Rudolph 2004.

18 Yudanov/Yasovskaya 1981.

Handelsvertrag vom März 1948 thematisiert und die anschliessenden Handelsbeziehungen bis 1956 qualitativ und quantitativ interpretiert.¹⁹ In der Dissertation von Christine Gehrig-Straube wurde das bilaterale Verhältnis der beiden Länder in der Zeit von 1918 bis 1946 untersucht und dabei das schweizerisch-sowjetische Handelsabkommen von 1941 näher beleuchtet. Dietrich Dreyer beendete seine Darstellung der schweizerisch-sowjetischen Beziehungen mit dem Handelsvertrag von 1948 und einem kurzen Überblick über die weitere Entwicklung des Handels bis Mitte der 1980er-Jahre.²⁰ Im Rahmen seiner Dissertation «Die Schweiz und das Russische Reich 1848–1919» hat Peter Collmer unter anderem auch die wirtschaftliche Kooperation untersucht.²¹ In dieser Periode kam insbesondere dem Niederlassungs- und Handelsvertrag von 1872 grosse Bedeutung zu. Auch in der Dissertation von Urs Rauber zur Schweizer Industrie in Russland von 1790 bis 1917 ist ein Kapitel den gegenseitigen Handelsbeziehungen gewidmet. Es gibt Auskunft über den Kontext der Handelsverbindungen und geht detailliert auf den Export schweizerischer Industriegüter nach Russland ein. Dabei wird festgestellt, dass die Handelsbeziehungen bis ins 17. Jahrhundert zurückreichten und sogar «die einschneidenden politischen und zwischenstaatlichen Zäsuren in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts» überdauerten.²²

Es existieren im Weiteren Forschungsarbeiten zu einzelnen Teilbereichen, wobei auch hier die meisten einen früheren Zeitraum oder höchstens die ersten Jahre der Breschnew-Zeit betreffen. Zum schweizerischen Osthandel der 1950er- und 1960er-Jahre schrieb Hugo Bütler.²³ Er thematisierte vor allem die sich wandelnde innenpolitische Einstellung gegenüber dem Handel mit dem Osten, die schweizerische Osthandelsdiskussion in den 1950er-Jahren und die Reaktionen von Bund und Wirtschaft darauf. Christoph Meyer untersuchte in seiner Lizentiatsarbeit die innenpolitischen Aspekte des Osthandels 1950–1971.²⁴ Dazu analysierte er sowohl das politische Umfeld wie auch die verschiedenen wirtschaftlichen Interessen, die im Spiel waren. Sowohl die schweizerische Osthandelsdiskussion wie auch das strategische Embargo des Westens wurden dabei thematisiert und beurteilt. Klaus Ammann setzte sich mit dem Schweizer Handel mit dem Osten in den Anfangsjahren des Kalten Krieges auseinander.²⁵ Hans Näf behandelte in seiner Dissertation die Handelsbeziehungen der Schweiz zu den Zentralplanwirtschaften 1945–1968.²⁶ Er hat die Entwicklung des Warenaustauschs zwischen der Schweiz und den Planwirtschaftsländern Osteuropas dargestellt und auf ihre Besonderheiten untersucht.

19 Steffen 1993; Steffen 1995.

20 Gehrig-Straube 1997; Dreyer 1989.

21 Collmer 2004.

22 Rauber 1985, S. 324.

23 Bütler 1980.

24 Meyer 1997.

25 Ammann 2005.

26 Näf 1971.

Das System der Zentralplanwirtschaft stand dabei genauso im Fokus wie das Aussenhandelsregime der Schweiz und die Probleme im Osthandel. Ein spezielles Augenmerk wurde dabei auf die zukünftige Bedeutung der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten gerichtet – die Publikation erfolgte 1971. In seiner staatswissenschaftlichen Dissertation hat André Schaller die Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel zu Beginn der 1950er-Jahre anhand des Hotz-Linder-Agreements vom 23. Juli 1951 untersucht.²⁷ Dabei geht es einerseits um die Verhandlungen und die Ausgestaltung des Agreements an sich, andererseits um die Situation der Schweiz gegenüber den USA, ihre aussenpolitischen Möglichkeiten und neutralitätsrechtliche Fragen, die in den wirtschaftlichen Beziehungen zu Osteuropa immer wieder auftauchen. Im «Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik» sowie im «Neuen Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik» finden sich verschiedene Beiträge zum Thema Schweiz – Osteuropa sowie zur schweizerischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik im Allgemeinen.²⁸ Das von Alois Riklin und Konrad Wohnlich geschriebene Kapitel zum Verhältnis der Schweiz zu Osteuropa legt den Fokus auf die verschiedenen Konzepte der Ostpolitik sowie auf mögliche Kooperationsbereiche.²⁹ Hansrudolf Kamers Beitrag zur Schweiz und zur Welt des Ostens gibt einen Überblick über die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa.³⁰ Der Schwerpunkt liegt hier auf Ereignissen, welche die bilateralen Beziehungen belasteten. Die Abhandlung von Raymond Probst über die Aussenwirtschaftsbeziehungen und die Aussenwirtschaftspolitik gegenüber den Staatshandelsländern thematisiert politische und wirtschaftliche Aspekte des Osthandels ebenso wie Systemunterschiede und multilaterale Aspekte.³¹ Zudem enthält sie einen Überblick über die Osthandelsbeziehungen der Schweiz. Das Kapitel von Silvio Arioli zur Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern bietet dagegen einen Rückblick auf die Beziehungen zu den Zentralplanwirtschaften und ihre Erblasten sowie einen kurzen Überblick über die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den osteuropäischen Staaten.³² Zum Ost-West-Handel generell gibt es zahlreiche Publikationen, von denen viele aus den 1980er-Jahren stammen und sich vor allem mit praktischen Problemen befassen, zum Teil sogar eher Ratgebercharakter haben.³³ Unter den neueren Studien sind diejenigen von Jari Eloranta und Jari Ojala, von Suvi Kansikas und die von Gertrude Enderle-Burcel, Piotr Franasek, Dieter Stiefel und Alice Teichova herausgegebenen zu nennen, die sich mit dem Ost-West-Handel im Kalten

27 Schaller 1987.

28 Riklin/Haug/Probst 1992; Riklin/Haug/Binswanger 1975.

29 Riklin/Wohnlich 1975.

30 Kamer 1992.

31 Probst 1975.

32 Arioli 1992.

33 Schweizerisches Ost-Institut 1984; Beck 1984; Bornstein 1984; Christians 1985; Engels 1986; Fink 1985; Haendcke-Hoppe 1988; Höhmann 1984; Hoyer 1987; Joetze 1984; Rode/Jacobsen 1984; Wass von Czege/Tchakhmakhtcheva 1982; Wörmann 1986.

Krieg auseinandersetzen und dabei den Fokus auf den Handel neutraler westlicher Staaten mit dem Osten sowie auf den Ost-West-Handel ausgewählter Industriezweige legen.³⁴

Eine eingehende Darstellung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion verdient meines Erachtens aus verschiedenen Gründen Beachtung. Neben der Erforschung eines weiteren kleinen Abschnitts der Ära Breschnew wird ein bisher vernachlässigter Aspekt im Rahmen der neuen Cold-War-Studies aufgegriffen und näher beleuchtet. Hauptsächlich wird damit jedoch ein Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion sowie der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen allgemein geleistet. Nach meiner Einschätzung bildeten die Handelsbeziehungen die stabilisierende Grundlage für die bilateralen schweizerisch-sowjetischen Beziehungen und waren entsprechend wichtig. Bis zum Beginn der 1960er-Jahre sind sie relativ gut dokumentiert, doch über die Zeit danach existieren bisher, wie bereits erwähnt, noch keine Publikationen. Die vorliegende Arbeit füllt zudem eine Lücke in einer Reihe von Dissertationen zu den (Wirtschafts-)Beziehungen der Schweiz mit osteuropäischen Staatshandelsländern in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Christoph Späti hat die schweizerisch-tschechoslowakischen Beziehungen zwischen 1945 und 1953 untersucht und dabei die Entwicklung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen unter dem Einfluss der zunehmenden Ost-West-Blockbildung analysiert.³⁵ Die Untersuchungen von Claudia Chinezu zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Rumänien von 1938 bis 1948 und von David Tréfás zu den schweizerisch-ungarischen Beziehungen zwischen 1945 und 1956 behandeln wie Späti einen früheren Zeitraum als die vorliegende Arbeit.³⁶ Der Bereich der Wirtschaftsbeziehungen nimmt bei beiden nur einen relativ kleinen Teil ein. Therese Steffen Gerber hat die Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR in den Jahren 1945–1972 erforscht und dabei auch die Wirtschaftsbeziehungen ohne Handelsvertrag, die gegenseitigen Handelsmissionen und den Abschluss eines Handelsvertrags im Juni 1975 untersucht.³⁷ Thomas Bürgisser hat die Beziehungen zwischen der Schweiz und Jugoslawien von 1943 bis 1991 umfassend analysiert und ein Kapitel seiner Dissertation der «Schweiz als bester Kundin im Osten» gewidmet.³⁸ Darin werden der bilaterale Handel und die engen wirtschaftlichen Beziehungen sowie die Rolle Jugoslawiens als Wegbereiter für den schweizerischen Handel mit Osteuropa analysiert. Ein weiteres bedeutsames Forschungsthema wären selbstverständlich auch die diplomatischen und kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion in der Breschnew-Zeit, die hier nur punktuell erwähnt werden können. Ebenso wäre

34 Eloranta/Ojala 2005; Kansikas 2014; Enderle-Burcel/Franasek/Stiefel/Teichova 2009.

35 Späti 2000.

36 Chinezu 2006; Chinezu 2011; Tréfás 2008.

37 Steffen Gerber 2002.

38 Bürgisser 2017.

der Vergleich zwischen den schweizerischen Handelsbeziehungen und denjenigen anderer neutraler westeuropäischer Staaten zur Sowjetunion einer vertieften Auseinandersetzung wert.

Anmerkungen

Russische Wörter und Namen werden wissenschaftlich transliteriert, Namen von Autorinnen und Autoren sowie Herausgeberinnen und Herausgebern werden ohne Anpassung an die wissenschaftliche Umschrift übernommen. Bei einigen Namen und Bezeichnungen wird zur besseren Lesbarkeit die im Deutschen gebräuchliche Schreibweise verwendet.

Für die Bezeichnungen der sowjetischen Aussenhandelsorganisationen beziehungsweise «Allunionsvereinigungen für Aussenhandel» (V/O) wird ebenfalls die im deutschen Sprachraum übliche wissenschaftliche Transkription verwendet. Speziell ab den 1970er-Jahren wurde von diesen Organisationen häufig die englische Umschrift als eigentlicher Firmenname benutzt, eine klare Regelung dazu existierte jedoch nicht.³⁹ Auf den Zusatz V/O (vsesojuznoe ob'edinenie) wird bei der Nennung der Aussenhandelsorganisationen im Text in der Regel verzichtet.

In den Quellen wurde regelmässig «russisch», «sowjetrussisch» und «Russland» verwendet als Bezeichnung für «sowjetisch» und die «Sowjetunion». Dies lässt den Rückschluss zu, dass in der Umgangssprache sowie im geschäftlichen und politischen Alltag diese Begriffe als generelle Synonyme gebräuchlich waren und Russland bis zum Ende der Sowjetunion mit dieser gleichgesetzt wurde. Ausser in Zitaten werden im Folgenden die Begriffe «sowjetisch», «Sowjetunion» und «UdSSR» verwendet.

In den Akten finden sich nur ganz vereinzelte Hinweise auf weibliche Akteurinnen, sowohl auf schweizerischer wie auf sowjetischer Seite. Gelegentlich ist eine «Sekretärin» aufgeführt und in den 1980er-Jahren sind auf sowjetischer Seite ganz selten Frauen auf den Listen der Delegationsteilnehmenden zu finden. Als eine der wenigen namentlich genannt wurde zum Beispiel Frau Margaritoff, eine Mitarbeiterin der Firma Josef Egli AG im Jahr 1978. Bei allen anderen mit Namen erwähnten Personen handelt es sich um männliche Akteure. Im Text wird deshalb in der Regel die maskuline Form verwendet.

39 Riedrich 1973, S. 159.

Aussenhandelsbegriffe

Im Folgenden wird der Begriff der Handelsbeziehungen kurz erläutert und in den Kontext von Aussenhandel, Aussenwirtschaft sowie Aussenwirtschaftspolitik eingeordnet. Handelsbeziehungen stellen den Aspekt der aussenwirtschaftlichen Beziehungen eines Landes dar, bei dem es um den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital- oder Personenverkehr geht sowie die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet. Da sich die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen im Untersuchungszeitraum im Wesentlichen auf den Handel mit Waren und Energieträgern beschränkten, werden in der vorliegenden Arbeit die Begriffe Handelsbeziehungen und Wirtschaftsbeziehungen synonym verwendet.⁴⁰

Unter Aussenhandel versteht man den Austausch von Gütern, die Einfuhr (Import) und Ausfuhr (Export) von Waren. Die Summe dieser Transaktionen wird nach Menge, Wert, Ländern und Warengruppen in der Aussenhandelsstatistik⁴¹ dargestellt, die eine entscheidende Rolle bei der Betrachtung der Handelsbeziehungen zwischen zwei Staaten spielt und im vorliegenden Fall immer wieder Anlass zu Diskussionen gab. Der Grund, weshalb Waren überhaupt getauscht werden, liegt vereinfacht gesagt im Vorteil für die Tauschenden. Adam Smith stellte bereits 1776 sinngemäss fest, dass, wenn jeder das tauschen würde, was er am besten herstellen kann, er dafür beim Tausch mehr von einer anderen Ware erhielte, als wenn er diese selbst herstellen würde. Der Warentausch führt zu einer Arbeitsteilung und damit zu einer höheren Produktivität: mit den vorhandenen Ressourcen können auf diese Weise mehr Güter erzeugt werden. David Ricardo hat Smiths Erkenntnis 1821 auf den internationalen Handel übertragen: Wenn jedes Land die Güter herstellt, für deren Herstellung es die besten Voraussetzungen hat, und es diese Güter gegen Waren aus anderen Ländern eintauscht, so wird seine Versorgung mit Gütern verbessert. Wenn dies alle Länder praktizieren, verbessert sich die Güterversorgung aller am Handel beteiligten Länder.⁴² Länder können also beim Handel einen Nutzen aus ihrer Verschiedenartigkeit ziehen. Einen weiteren Vorteil, den der Handel bringt, ist die Erweiterung der Produktion. Wenn ein Land bestimmte Güter nicht nur für den eigenen Bedarf herstellt, sondern diese auch an andere Länder verkauft oder mit anderen Ländern tauscht, kann es die Kostenvorteile der Massenproduktion nutzen, indem es effizienter produziert. Normalerweise treten in der Praxis beide Vorteile in den Strukturen des Aussenhandels zutage.⁴³ Ein anderer Grund, Handel zu treiben, ist die Nichtverfügbarkeit von Gütern oder Rohstoffen. Sie kann sogar dazu führen, dass ein Land selbst mit Ländern Handel treibt, die politisch nicht zu seinen Freun-

40 Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 34.

41 Altmann 2007, S. 469; Bohley 1990, S. 144.

42 Adam Smith: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, in: Hoppen 2014, S. 13 f.

43 Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 58.

den gehören.⁴⁴ Dies war in den Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion der Fall. Als rohstoffarmes Land war die Schweiz schon immer angewiesen auf Importe, sodass sie, obwohl politisch überhaupt nicht auf der gleichen Linie, sowjetische Rohstoffe zur Sicherstellung der eigenen Versorgung kaufte. Gleichzeitig wurde versucht, in der Schweiz produzierte Güter in die Sowjetunion zu verkaufen. Auch bei einer Überversorgung der eigenen Bevölkerung liegt die Lösung oftmals im internationalen Handel; er funktioniert in diesem Fall als Über- schussventil.⁴⁵

Zwischen hoch entwickelten Volkswirtschaften gibt es heute nur noch in Ausnahmefällen reinen Tauschhandel; sogenannte Bartergeschäfte, Ware gegen Ware, sind sehr selten. Damit der Warentausch einfacher funktioniert, wird ein monetäres Tauschmittel benötigt, und so erhält der Handel neben der gütermässigen auch eine monetäre Seite. Diese parallel zur Güterwirtschaft bestehende Geldwirtschaft dient dazu, Verkaufserlöse zu transferieren, Ersparnisse zu verwalten und sie als Kredite an Investoren zu vergeben. Eine leistungsfähige Güterwirtschaft ist auf eine leistungsfähige Geldwirtschaft angewiesen.⁴⁶ Im Handel der Sowjetunion mit westlichen Staaten wurden westliche Devisen (US-Dollar, D-Mark, Schweizer Franken) als Tauschmittel verwendet und nicht der sowjetische Rubel. Da der Wechselkurs für diesen willkürlich festgelegt werden konnte, wäre das für Handel treibende Firmen ein enormes finanzielles Risiko gewesen.

Für die Sowjetunion waren Barter- und andere Kompensationsgeschäfte mit den osteuropäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg gängige Praxis. Im Handel mit den westlichen Ländern erlangten derartige Geschäfte ab Mitte der 1970er-Jahre eine immer grössere Bedeutung, da sie Einkäufe im Westen ermöglichten, ohne dafür Devisen ausgeben zu müssen. Für die schweizerischen Handelspartner waren Bartergeschäfte in der Regel keine attraktive Option. Sie hatten selbst meist keine Verwendung für die als Kompensation angebotenen Waren und der Weiterverkauf brachte oft einen unverhältnismässig grossen Aufwand mit sich. Zum Teil sprangen hier als Welthandelsfirmen bezeichnete Unternehmen ein, die Kompensationswaren in andere Länder weiterverkauften.

Um richtig zu funktionieren, braucht der Aussenhandel eine Rahmenordnung. Dazu sind grundsätzlich zwei Ordnungsformen geeignet: der Freihandel in Ländern mit freier Marktwirtschaft wie der Schweiz und das staatliche Aussenhandelsmonopol in Ländern mit staatlicher (zentraler) Planwirtschaft wie der Sowjetunion. Unmittelbar nach der Oktoberrevolution war in der Sowjetunion das staatliche Aussenhandelsmonopol eingeführt worden; der Handel war damit Aufgabe des Staates, der ihn plante und koordinierte. Man spricht folglich von einem Staatshandelsland. In der Schweiz war es seit dem 19. Jahrhundert der Privatindustrie überlassen, mit

44 Altmann 2007, S. 469.

45 Ebd., S. 470.

46 Hoppen 2014, S. 89.

wem sie Handel trieb. Die Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung garantierten bis Mitte des 20. Jahrhunderts den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, wobei bestimmte Aspekte, wie die Handelspolitik, vom Staat geregelt wurden und den Rahmen für die Privatwirtschaft vorgaben. Seit den 1970er-Jahren wurden die Rechte des Bundes, in die Wirtschaft einzugreifen, weiter ausgedehnt (Preisüberwachung, Ökologie). Handelsbeziehungen sind dementsprechend bis zu einem gewissen Grad auch immer politische Beziehungen.

Für die Schweiz gilt wie für alle Länder mit der gleichen Grundüberzeugung das Axiomensystem des Rechts- und Ordnungsstaates. Über diese zentralen konstitutionellen Ordnungsprinzipien gab es in den demokratischen Marktwirtschaften seit dem Beginn der europäischen Integration 1955 einen weitgehenden Konsens, wobei die konstitutiven Freiheitsbereiche in den westeuropäischen Volkswirtschaften verfassungsmässig festgeschrieben und zu einem grossen Teil auch realisiert wurden.⁴⁷ Dazu gehören die Handels- und Gewerbefreiheit, die Niederlassungsfreiheit, die Vertragsfreiheit, die Freiheit zur privaten Verfügung über das Eigentum an Produktionsmitteln und die Freiheit beziehungsweise Autonomie der Tarifpartner. Die Sowjetunion als Staatshandelsland gestand dagegen ihren Bürgern keinen einzigen dieser fünf Freiheitsbereiche zu. Alles wurde durch den Staat geregelt und vorgegeben; die einzelnen Firmen hatten keine Entscheidungen zu treffen, die Produktionsmittel waren Eigentum des Staates.⁴⁸ Der Aussenhandel wurde über staatliche Organisationen und Ministerien abgewickelt, eine Privatwirtschaft existierte nicht.

Insbesondere die Art des Eigentums an den Produktionsmitteln und die Motive der Produktion unterschieden das sozialistische, staatswirtschaftliche vom kapitalistischen, marktwirtschaftlichen System. Stand in den marktwirtschaftlichen Ländern das Streben des Individuums beziehungsweise des Unternehmens nach ökonomischer Selbstbehauptung im Rahmen der nationalen Volkswirtschaft und des internationalen Konkurrenzkampfs im Vordergrund, so waren die staatswirtschaftlichen Betriebe als staatliche Instrumente in einer wirtschaftlichen Gesamtkonzeption verankert.⁴⁹ Ihr Daseinszweck blieb der «Dienst an der staatlichen Kollektivität».⁵⁰ Das heisst, ein weiterer grundlegender Unterschied lag in den Lenkungsmechanismen der Wirtschaft, wo der «Markt» der «Planung» gegenüberstand. In der Planwirtschaft fehlte die Wechselwirkung zwischen Produktion und Verteilung, die Preise wurden vom Staat festgelegt. Die Wirtschaftsprozesse wurden in der zentralen Planwirtschaft von einem gewaltigen, hochbürokratischen Apparat gesteuert.⁵¹

47 Dopfer 1997, S. 290 f.

48 Ericson 2013, S. 333.

49 Referat des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, vor der Gruppe Biel der Neuen Helvetischen Gesellschaft vom 25. 3. 1969, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 135, S. 320.

50 Bundesrat Dr. Hans Schaffner, Die Osthandelsbeziehungen der Schweiz, 20. 6. 1969, S. 4, BAR, E2001E, 1980/83, Bd. 61.

51 Dobias 1986, S. 33.

Die Grundlinien des Aussenhandels wurden in der Sowjetunion vom nationalen Zentralplan bestimmt, wobei bei der Plankoordinierung jeweils Korrekturen vorgenommen wurden, um ein Gleichgewicht in den Aussenhandelsbeziehungen zu erzielen.⁵² Dass Entscheidungen westlicher Handelspartner einer anderen Raison folgten, erschwerte die Planungen der Zentralverwaltung mitunter beträchtlich.⁵³ Der Aussenhandel des Staatshandelslandes wurde lediglich als Ergänzung verstanden, um Lücken in der Versorgung mit inländischen Produkten zu schliessen. Dafür wurde eigens ein Teil der Produktion für den Export eingeplant, um mit dem Erlös die Importe bezahlen zu können.⁵⁴ Für den Aussenhandel war also der Austausch von physischen Einheiten ausschlaggebend und dieser konnte am besten durch bilaterale Beziehungen gewährleistet werden, multilateral war eine Planung sehr schwierig bis unmöglich.⁵⁵

Dass Handelsbeziehungen nicht nur unter Ländern mit den gleichen, sondern auch zwischen Ländern mit grundverschiedenen Ordnungsformen möglich sind, wird in der vorliegenden Arbeit deutlich. Dabei erschwerten die unterschiedlichen Strukturen die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen nicht unwesentlich und führten dazu, dass die privatwirtschaftlichen Schweizer Unternehmen in grösserem Masse auf Unterstützung seitens der Behörden angewiesen waren. Der Ost-West-Handel funktionierte nach den Prinzipien des marktwirtschaftlichen Bereichs, wobei ausenpolitische und systemspezifisch bedingte Restriktionen den Handelsaustausch erheblich behinderten.⁵⁶ Das heisst, mit dem Aussenhandel wurden auch gezielt politische Ziele verfolgt; er war immer mehr oder weniger stark politischen Einflüssen ausgesetzt.

Auch bei der Aussenwirtschaftspolitik lassen sich zwei gegensätzliche Varianten definieren: liberal und interventionistisch. Während die liberale Aussenwirtschaftspolitik das Wirtschaftswachstum und die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt durch die Realisierung von Handelsgewinnen fördern will, wird die interventionistische Aussenwirtschaftspolitik durch Protektionismus charakterisiert. Bedingt durch ihre Grundkonzeption – der Staat ist selbst im Bereich des Aussenhandels tätig –, zeichnet sich die Aussenwirtschaft von Staatshandelsländern durch eine maximal interventionistische Aussenwirtschaftspolitik aus. Als Bestandteil der Volkswirtschaftsplanung hat die Aussenwirtschaft die an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte Koordinierung der ausenwirtschaftlichen Tätigkeiten zum Inhalt. In einer Marktwirtschaft hingegen bildet die staatliche Aussenwirtschaftspolitik nur einen Bruchteil des ganzen Aussenwirtschaftsbereichs. Den weit grösseren Teil stellen die faktischen Aussenwirtschaftsbeziehungen dar. Sie beruhen auf Entscheidungen von Unternehmen, die durch ihr Handeln die formalen Grundprinzipien

52 Kuhn 1971, S. 104.

53 Segert 1985, S. 30.

54 Friedländer 1990, S. 1.

55 Zwass 1988, S. 19.

56 Segert 1985, S. 29.

der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik mitbestimmen und mit realem Gehalt füllen. Das zeigt sich in der Schweiz klar beim Engagement der Unternehmensverbände, die an der Gestaltung der Aussenwirtschaft wesentlich beteiligt waren. Speziell in bilateralen Verhandlungen und Konferenzen waren Vertreter von privaten Interessenverbänden stark involviert.⁵⁷ Aussenwirtschaftspolitik in Form von staatlicher Einflussnahme kommt in der Schweiz erst dort zum Tragen, wo die wirtschaftlichen Akteure an Grenzen stossen, die nur zwischenstaatlich oder auf multilateralem Verhandlungsweg abgebaut werden können.⁵⁸ In den Wirtschaftsbeziehungen mit Staatshandelsländern war dies oftmals der Fall.

Die (Aussen-)Handelspolitik ist der Teil der Aussenwirtschaftspolitik, der alle staatlichen Massnahmen zur Gestaltung der Handelsbeziehungen umfasst, die Ein- und Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen betreffen. Die schweizerische Aussenhandelspolitik war (und ist) grundsätzlich auf Freihandel ausgerichtet. Sie machte sich für Zollsenkungen stark, Exportsubventionen wurden praktisch keine gewährt. Allein das Leistungsvermögen der Produzenten sollte über Erfolg oder Misserfolg im Aussenhandel entscheiden. Kurzfristig konnte dies zwar Nachteile für Firmen bringen, da es schwieriger war, sich gegen die subventionierte Konkurrenz durchzusetzen. Langfristig gesehen lohnte sich diese Aussenhandelspolitik jedoch, da sie die Unternehmen auch auf dem Binnenmarkt nachhaltig stärkte und unrentable Betriebe nicht künstlich am Leben erhielt. Dabei kam es auch zur Umstrukturierung ganzer Branchen wie beispielsweise der Uhren- und der Textilindustrie in den 1970er- und 1980er-Jahren. So lässt sich sagen, dass Qualität und Flexibilität zu wesentlichen Grundfesten der schweizerischen Aussenhandelspolitik wurden.⁵⁹ Auch wenn die Schweiz keine Exportsubventionen vergab, praktizierte sie nach dem Zweiten Weltkrieg bis gegen Ende der 1960er-Jahre freiwillige Exportbeschränkungen.⁶⁰ Diese erfolgten in der Regel aus politischen Gründen und zielten darauf ab, gravierendere Massnahmen abzuwehren, die von anderen Staaten gegen die schweizerische Wirtschaft hätten ergriffen werden können. Hier wird der wechselseitige Zusammenhang zwischen Aussenwirtschaft und Aussenpolitik klar ersichtlich. Letztere war in der Schweiz lange Zeit institutionell nur schwach ausgebaut, obwohl die Bevölkerung über Mitbestimmungsmöglichkeiten beim Abschluss von Staatsverträgen und Beitritten zu internationalen Organisationen verfügte.⁶¹ Bis Ende der 1970er-Jahre war die schweizerische Aussenpolitik praktisch mit der Aussenwirtschaftspolitik deckungsgleich.

Unter den westlichen marktwirtschaftlichen Demokratien konnte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Abschaffung der Zölle politisch durchgesetzt werden, sodass die Märkte sich zu öffnen begannen und staatliche Regulierungen der

57 Gees 1998, S. 10 f.

58 Binswanger/Büchi 1975, S. 695 f.

59 Frei 1988, S. 20.

60 Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 303.

61 Goetschel/Lalive d'Epinay 2005, S. 7–9.

internationalen Handelsbeziehungen weitgehend abgebaut wurden. Dies war vor allem deshalb möglich, weil die Liberalisierung des Welthandels in der Nachkriegszeit durch internationale Abkommen gewährleistet wurde und diese gegenseitigen Verträge destruktive Handelskriege verhinderten und so zur Unterstützung des Freihandels beitrugen.⁶² Dadurch wurde der Abbau von Handelshemmnissen und anderen Marktbeschränkungen zwischen Ländern ermöglicht, abgesichert durch die Gründung internationaler Institutionen. Als Grundgedanke dahinter steckte die Annahme, dass offene Märkte zu mehr Wohlstand und Demokratie führten und dadurch die Wahrscheinlichkeit weiterer Kriege gesenkt würde. Die Bemühungen um Marktliberalisierung und wirtschaftliche Integration wurden so zum Ausdruck politischer Bemühungen zur Friedenssicherung. In diesem Prozess kann der Ost-West-Konflikt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchaus als Katalysator der internationalen Wirtschaftsbeziehungen verstanden werden.⁶³

62 Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 340.

63 Bernauer 2015, S. 568 f.; Hoppen 2014, S. 117.

1 Viel Lärm um nichts? Der schweizerisch-sowjetische Handel von der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen 1946 bis zum Sturz Chruschtschows 1964

1.1 Die Schweiz nach dem Krieg

1.1.1 Wiederaufbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Schweiz in Europa allein da. Vor allem von den USA, aber auch von den anderen Alliierten wurde sie wegen ihrer neutralen Haltung und ihrer Waffenlieferungen an Deutschland als Kriegsgewinnlerin betrachtet, wodurch sie in eine moralisch-politische Isolierung geriet.¹ Das unmittelbare Ziel der schweizerischen Nachkriegspolitik bestand deshalb primär darin, aus dieser isolierten Lage herauszukommen und sich wieder in die Völkergemeinschaft einzugliedern.² Deutlich zeigte sich diese Absicht Anfang 1946 in der Aufnahme von Verhandlungen mit den Alliierten, die am 25. Mai 1946 zum Abschluss des Washingtoner Abkommens führten. Den Alliierten mussten darin umfangreiche Zugeständnisse gemacht werden betreffend die Liquidation deutscher Vermögenswerte und die Rückgabe von geraubtem belgischem Währungsgold, das eingeschmolzen und umgestempelt an die Schweizerische Nationalbank verkauft worden war.³ Ein weiterer grosser Schritt aus der Isolation war die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion im März 1946. Damit hatte die Schweiz wieder Beziehungen nach allen Seiten aufgenommen und die Grundlage für den anstehenden Aufbau ihrer Stellung in Europa und der Welt geschaffen.

Zur gleichen Zeit begann sich eine Teilung der Welt in zwei Blöcke abzuzeichnen, der Eisernen Vorhang markierte die Trennlinie in Europa. Am 12. März 1947 verkündete der amerikanische Präsident Harry S. Truman vor dem Kongress, dass die USA der Ausweitung des sowjetischen Machtbereichs nunmehr entschlossen entgegengetreten würden, und entwickelte mit der Truman-Doktrin die Grundlage

1 Frei 1969, S. 580.

2 Ebd., S. 584.

3 Ebd., S. 599: Die Schweiz war «bereit, sich erstens mit nur 50 Prozent des aus der Liquidation der deutschen Vermögenswerte sich ergebenden Erlöses zufriedenzugeben und zweitens zur Erledigung der Goldfrage den drei Alliierten einen Betrag von 250 Millionen Franken in Gold zur Verfügung zu stellen». Ebd., S. 600: «Im übrigen anerkenne die schweizerische Regierung irgendwelche Rechtsansprüche der Alliierten nach wie vor nicht und betrachte ihr Entgegenkommen als rein freiwilligen Beitrag zum Wiederaufbau Europas».

für die amerikanische Eindämmungspolitik (containment strategy). Zur Dämpfung des sowjetischen Expansionsdrangs sei es notwendig, dass Europa sich schnell wirtschaftlich erhole. Um diesen Prozess zu beschleunigen, wurde der Marshallplan ins Leben gerufen, dessen Ursprung in der Rede des amerikanischen Aussenministers General George C. Marshall vom 5. Juni 1947 an der Harvard-Universität lag.⁴ Marshall stellte darin fest, dass wirtschaftliche Gesundheit eine essenzielle Voraussetzung für politische Stabilität und Frieden sei. Für den Wiederaufbau in Europa waren auch die intakte schweizerische Industrie und Wirtschaft von grosser Bedeutung; ihre gelebte Demokratie wurde als stabilisierender Faktor im politisch unruhigen Westeuropa wahrgenommen. Die Schweiz erschien folglich als eine Verbündete im Kampf gegen den Kommunismus, sodass sich das Verhältnis zwischen den Alliierten und der Schweiz in der Folge zusehends entspannte.⁵

Die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit beruhte auf folgenden Grundsätzen: dem Prinzip der Neutralität, dem Prinzip der Universalität und dem Prinzip der Solidarität, das die Bereitschaft beinhaltete, alle friedenssichernden Bestrebungen zu fördern.⁶ Dazu kam die Disponibilität, die vor allem die Bereitschaft der Schweiz umfasste, ihre guten Dienste für die Beilegung und Verhinderung von Streitfällen zur Verfügung zu stellen.⁷ Unter Bundesrat Max Petitpierre rückte der Grundsatz der Universalität in den Vordergrund, die als Ergänzung des Neutralitätsprinzips verstanden werden kann, da sie den Aufbau und die Aufrechterhaltung guter Beziehungen mit allen Staaten forderte. Die Universalität stand aussenpolitisch als Pendant zu einer positiv verstandenen Neutralität in Friedenszeiten und diente auf der anderen Seite der Wohlfahrt des Landes. Aus handelspolitischer Perspektive war sie vor allem eine Antwort auf die regionalen wirtschaftlichen Blockbildungen, mit denen sich die Schweiz zunehmend konfrontiert sah.⁸ In der Praxis bildete die Aussenwirtschaftspolitik den eigentlichen Gradmesser für die Bereitschaft, wirkliche Solidarität zu üben, die ihrerseits wiederum ein sichtbarer Ausdruck der schweizerischen Neutralität war. Dabei galt es, auch die wirtschaftlichen Erfordernisse zu berücksichtigen, was zur Folge hatte, dass vitale wirtschaftliche Interessen häufig Vorrang vor neutralitätspolitischen Überlegungen gewannen.⁹ Bis in die 1990er-Jahre blieb diese Gewichtung zugunsten der Aussenwirtschaft in der Schweizer Aussenpolitik fest verankert.¹⁰

Die Schweizer Wirtschaft war seit je stark exportorientiert, die Aussenwirtschafts-

4 Van der Wee 1984, S. 397.

5 Linke 1995, S. 63–65.

6 Die schweizerische Neutralität hatte «eine lange Tradition im internationalen Recht seit dem Wiener Vertrag von 1815, auch wenn die USA und die UdSSR die Neutralität nie anerkannt hatten». Das heisst, die schweizerische Neutralität ist mehr juristisch als politisch begründet, im Gegensatz beispielsweise zur schwedischen Neutralität. Flury-Dasen 2004, S. 129.

7 Neval 2004, S. 27.

8 Frei 1980, S. 169 f.

9 Spahni 1977, S. 157.

10 Keller 2017, S. 21.

beziehungen waren für sie lebensnotwendig.¹¹ Rohstoffarmut, ein begrenzter Markt und eine relativ hohe Bevölkerungsdichte liessen die Schweiz zu einem der Länder mit der weltweit stärksten aussenwirtschaftlichen Verflechtung werden und ihre Wirtschaft sich zu einer eigentlichen Exportwirtschaft entwickeln.¹² Seit den Anfängen der Industrialisierung war die Verknüpfung mit dem Ausland eng und seit dem Ende des 19. Jahrhunderts kann die schweizerische Wirtschaft als Beispiel für eine kleine offene Volkswirtschaft gelten. Sie war über Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie mit Direktinvestitionen im Ausland umfassend in die Weltwirtschaft integriert.¹³ Ein liberaler Aussenhandel, politische Stabilität und die geringe Einmischung des Staates in die Industriepolitik prägten die Exportindustrie und verschafften ihr wichtige Wettbewerbsvorteile.¹⁴ Nach dem Krieg galt deshalb das Hauptinteresse in Bern der Wiederherstellung der Aussenhandelsbeziehungen und ihre Anpassung an die veränderten Verhältnisse in Europa. In bilateralen Vereinbarungen über den Warenaustausch im Sinne einer Kompensationspolitik wurden die vertraglichen Grundlagen dafür geschaffen. Die ersten Nachkriegshandelsverträge der Schweiz wurden mit Frankreich, Grossbritannien, Belgien, den Niederlanden, Norwegen und der Tschechoslowakei auf rein bilateraler Basis, zum Zweck des Wiederaufbaus in Europa, geschlossen und gingen auf die Initiative der Schweiz zurück.¹⁵ Handelspolitisch hatte die Schweiz keine andere Wahl, als die ersten Exporte zu kreditieren, da es ansonsten keine Handelsbeziehungen gegeben hätte und diese für sie von essenzieller Bedeutung waren.¹⁶ Die Kreditgewährung geschah in Form von zwischenstaatlichen Zahlungsabkommen, die auf den an der Währungskonferenz von Bretton Woods proklamierten Grundsätzen beruhten.¹⁷ Neben den wirtschaftlichen Zielen diente die Bereitschaft, Kredite zu gewähren, durchaus auch politischen Zielen. Der Bundesrat bekräftigte damit seinen Willen zur Mithilfe am Wiederaufbau Europas, wie dies im Currie-Abkommen von den Alliierten verlangt worden war.¹⁸

Da die meisten europäischen Länder Devisen nur für unentbehrliche und lebenswichtige Güter einsetzten, gestaltete es sich schwierig für die Schweiz, ihre traditionelle Exportstruktur aufrechtzuerhalten. Traditionelle Exportwaren wie Maschinen, (feinmechanische) Apparate, Uhren und Textilien wurden meist als Non-Essentials (nicht lebenswichtige Versorgungsgüter) betrachtet und erhielten dementsprechend

11 Pfister 1961, S. 36.

12 Jacobi 1981, S. 1.

13 Dietler 1999, S. 17; Bernegger 1990, S. 460.

14 Bernegger 1990, S. 461 f.

15 Homberger 1980, S. 56.

16 Spahni 1977, S. 147.

17 Homberger 1980, S. 56. Im Sommer 1944 fand im amerikanischen Bretton Woods eine Konferenz der westlichen Alliierten statt, an der die Grundkonzeption für den Währungsfonds und die Bank für Wiederaufbau und Entwicklung geschaffen wurde.

18 Das Currie-Abkommen vom 8. 3. 1945 wurde «zum Ausgangspunkt für die angestrebte Wiedereingliederung der Schweiz ins internationale System der Nachkriegszeit». Spahni 1977, S. 260.

niedrigste Priorität bei den ausländischen Handelspartnern. Die meisten Länder gingen sogar so weit, den grössten Teil der Konsumgüter und die meisten Dienstleistungen als Non-Essentials einzustufen.¹⁹

Auch wenn sich das schweizerische Interesse bei der Wiederbelebung der Handelsbeziehungen vor allem nach Westeuropa ausrichtete, war der Handel mit osteuropäischen Staaten in diesem Zeitraum für die Schweiz günstig. Da sie dringend auf neue Märkte angewiesen war, fanden die osteuropäischen Länder sowohl als Abnehmer schweizerischer Exporte wie auch als Lieferanten Beachtung. Diese Staaten befanden sich wirtschaftlich in einer noch ungünstigeren Lage als die westeuropäischen, eine Intensivierung der Handelsbeziehungen bedingte auch hier die gleichzeitige Kreditgewährung. Von der Schweiz wurden deshalb kommerzielle Warenkredite, aber keine eigentlichen Finanzkredite gewährt, um die schweizerische Exportwirtschaft zu unterstützen. Der Devisen- und Goldmangel der osteuropäischen Länder hatte die für die Schweiz insofern positive Auswirkung, als alle Exporte mit Importen bezahlt wurden. Sie heizten somit die Konjunktur in der Schweiz nicht weiter an, während das Warenangebot durch die Kompensation mit Verbrauchsgütern trotzdem grösser wurde. Dem Wunsch der osteuropäischen Länder, ihre Exportüberschüsse zum Kauf von Dollar verwenden zu dürfen, wurde nicht nachgegeben; die Erlöse durften ausschliesslich für den Import schweizerischer Waren benutzt werden. Damit wollte die Handelsabteilung einerseits den Importüberschuss ein wenig dämpfen, andererseits keine negativen Reaktionen der USA hervorrufen. Obwohl die politische Entwicklung in Osteuropa mit Skepsis verfolgt wurde und die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten ungewiss waren, bestand auf schweizerischer Seite – trotz einer gewissen Vorsicht – die Bereitschaft zur Intensivierung des gegenseitigen Wirtschaftsverkehrs. Man hoffte auch, dadurch das Problem des verstaatlichten schweizerischen Besitzes in den osteuropäischen Ländern lösen zu können, indem die Voraussetzung für eine Verständigung und Transferierung der Entschädigungszahlungen geschaffen wurde. Gleichzeitig beeinflusste der stetig schärfer werdende Gegensatz zwischen Ost und West die Handelsbeziehungen zu Osteuropa immer stärker, die politische Entwicklung machte sich in bilateralen Verhandlungen immer negativer bemerkbar. Als die USA 1947 ihre Kredite an osteuropäische Länder sistierten, stellte sich für die Schweiz die Frage, wie sie sich angesichts eines sich abzeichnenden Wirtschaftskriegs den osteuropäischen Staaten gegenüber verhalten sollte, ohne den Ärger der Westmächte, von denen sie wirtschaftlich abhängig war, herauszufordern und ohne das Neutralitätsprinzip zu verletzen. Vor allem die mögliche amerikanische Reaktion auf Kredite an die sozialistischen Staaten bildete fortan einen gewichtigen Unsicherheitsfaktor in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Auch wenn die Situation zusehends komplizierter wurde, bemühte sich die Schweiz, ihre Aussenwirtschaftspolitik weiterhin nach den Regeln der Neutralität und der Universalität zu führen und sich

19 Pfister 1961, S. 59.

nicht in die Auseinandersetzung zwischen Ost und West hineinziehen zu lassen. Dabei konnte sie sich aufgrund ihrer aussenwirtschaftlichen Verflechtung mit dem Westen keine Verschlechterung dieser Beziehungen leisten, wollte sie keine existenzgefährdende Krise heraufbeschwören. Gleichzeitig forderte die proklamierte Neutralitätspolitik gerade in diesem Moment eine Aufrechterhaltung guter Beziehungen zur Sowjetunion und zu den osteuropäischen Ländern.²⁰

Zwischen 1945 und 1947 schloss die Schweiz insgesamt 63 Wirtschaftsabkommen, darunter zahlreiche Zahlungsabkommen, mit insgesamt 22 Ländern.²¹ Da die Zahlungsabkommen alle rein bilateral waren, reichten die schweizerischen Importe jedoch bei weitem nicht aus, um allen Ansprüchen zu genügen. Es mussten deshalb Auswege gesucht werden, um den bilateralen Zahlungsausgleich durch multilaterale Verrechnung überwinden zu können.²² Der Marshallplan brachte dafür die Lösung. Er beabsichtigte die gegenseitige Unterstützung und Selbsthilfe der europäischen Länder, um gemeinsam und mit amerikanischer Unterstützung die europäische Wirtschaft wieder zum Laufen zu bringen. Die Schweiz wurde zusammen mit den anderen europäischen Ländern mit Ausnahme der Sowjetunion und Spaniens zur Teilnahme an der Pariser Konferenz vom 12. Juli bis 22. September 1947 eingeladen. Von Anfang an war dabei klar, dass sie selbst keine ausländische Hilfe brauchen würde, aber die Idee der USA war, dass die europäischen Länder am gleichen Strick ziehen mussten, wenn die Wirtschaft wieder richtig in Gang kommen sollte.²³

Die Sowjetunion stand dem Marshallplan, den sie als rein politischen Plan ansah, ablehnend gegenüber, wie der sowjetische Gesandte in Bern, Anatolij Kulaženkov, dem Bundesrat mitteilte.²⁴ Sie sah darin nur den Zweck, amerikanische Wirtschaftsinteressen in Europa durchzusetzen. Auf Druck der Sowjetunion durften die anfänglich interessierten osteuropäischen Länder schliesslich nicht an der Pariser Konferenz teilnehmen. Die Schweiz war also mit ihrer Teilnahme, ohne dies beabsichtigt zu haben, mitten in die Konfrontation zwischen den Grossmächten geraten. Sie vertrat dabei klar die Meinung, dass es sich um eine für die schweizerische Volkswirtschaft wichtige Angelegenheit handelte, und war deshalb daran interessiert, dass der Marshallplan Resultate brachte, ob mit oder ohne Teilnahme der Sowjetunion und der Staaten Osteuropas.²⁵ Als unmittelbares Resultat ging aus der Pariser Konferenz der Ausschuss für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit hervor. Er war der Vorläufer der Organisation für europäische wirtschaftliche

20 Spahni 1977, S. S. 169–195.

21 Schmid 1964, S. 8.

22 Homberger 1980, S. 57.

23 Spahni 1977, S. 89.

24 Note der sowjetischen Regierung, die Petitpierre bei einem Gespräch mit dem sowjetischen Gesandten in Bern Anatolij Kulaženkov am 6. 7. 1947 übergeben worden ist. Švejcarija – Rossija, Nr. 222, S. 628.

25 Notice du Chef du Département politique, M. Petitpierre, Plan Marshall, Berne, 22 juin 1947, in: DDS, Bd. 17, 1999, Nr. 6, S. 20–23.

Zusammenarbeit (Organisation européenne de coopération économique, OECE), deren Gründung von den USA als Voraussetzung für ihre Wirtschaftshilfe im Rahmen des Marshallplans verlangt worden war.

Zu diesem Zeitpunkt zeigte sich deutlich, dass die Schweiz aufgrund ihres Wirtschaftssystems, ihrer bestehenden Handelsbeziehungen sowie ihrer geografischen Lage viel mehr mit Westeuropa verband als mit dem europäischen Osten. Sie befand sich nun in einer deutlich besseren Position; es war ihr gelungen, ihr Image bei den Alliierten deutlich aufzuwerten und den Handel mit allen europäischen Ländern wieder aufzunehmen. Die Auftragsbücher der schweizerischen Exportindustrie waren voll und die befürchtete Wirtschaftskrise war nicht eingetreten. Die Schweiz hatte sich in dieser Zeit nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und militärisch zu einem Teil des westlichen Blocks entwickelt und trotz erklärter Neutralität war sie gegenüber der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten mindestens ebenso misstrauisch wie die meisten westlichen Länder.²⁶ De facto war die Westintegration handels- und staatspolitisch sinnvoll. Das Beharren auf der Neutralität bedeutete nie die Distanzierung gegenüber dem Westen, sondern diente vielmehr der Stärkung der eigenen Verhandlungsposition – die Neutralität wurde nach aussen zu einer instrumentellen Haltung.²⁷

Die Teilnahme in westeuropäischen Organisationen wurde unabdingbar, wenn die Schweiz in Zukunft nicht wieder isoliert dastehen wollte, und auch die Eingliederung in die allgemeine internationale Zusammenarbeit war aufgrund ihres wirtschaftlichen Interesses eine Notwendigkeit. Das heisst, dass die Trennung von Aussenwirtschaftspolitik und Aussenpolitik sich fortan nicht mehr so klar vollziehen liess, wie es aus schweizerischer Sicht wünschbar gewesen wäre. Auch wenn vorerst darauf verzichtet wurde, in den neu gegründeten internationalen und europäischen Organisationen von Anfang an eine mitbestimmende Rolle zu spielen, war die Schweiz aussenpolitisch doch aktiv. Dadurch, dass die Bevölkerung direkt nach dem Krieg mit der «Schweizer Spende» praktische Hilfe geleistet und ihre Solidarität mit den kriegsgeschädigten europäischen Ländern bewiesen hatte, verschaffte sich die Schweiz wieder Anerkennung in Europa und ebenso bei der Generalversammlung der UNO. Ohne dass sie Mitglied der Vereinten Nationen war, wurde ihr schon im Dezember 1946 ein Sitz im Verwaltungsrat des internationalen Kinderhilfsfonds angeboten; bei der UNO selbst erhielt sie 1948 den Beobachterstatus. Auch in der Internationalen Arbeitsorganisation war die Schweiz präsent.²⁸

26 Steffen Gerber 2002, S. 34.

27 Tanner 2015, S. 305.

28 Ebd.

1.1.2 Westeuropäische Integration

Als am 16. April 1948 in Paris die OECE, die Vorgängerorganisation der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), gegründet wurde, gehörte die Schweiz zu den Gründungsmitgliedern.²⁹ Die OECE verstand sich als zwischenstaatliche Organisation, deren Mitglieder ihr keine Souveränitätsrechte abzutreten hatten.³⁰ Ihr Zweck bestand in der Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und ihre Hauptaufgabe war die Verteilung der finanziellen Hilfe der USA für Europa im Rahmen des Marshallplans. Ein Nebenziel war gleichwohl der generelle Abbau von Handelshemmnissen und Zahlungsverkehrsbeschränkungen.³¹ Die OECE war äusserst erfolgreich bei der Reduzierung der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen; bis 1959 waren ungefähr neunzig Prozent des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten liberalisiert.³² Dem politischen Pendant zur OECE, dem am 5. Mai 1949 in London gegründeten Europarat, blieb die Schweiz vorerst fern, weil das Eidgenössische Politische Departement (EPD) befürchtete, dass sich dieser zu einer zwischenstaatlichen, politisch orientierten Institution mit supranationalem Charakter entwickeln würde, was nicht mit der schweizerischen Neutralität vereinbar sei.³³ Auch die Nichtteilnahme an der UNO gründete auf der engen völkerrechtlichen Interpretation der Neutralität im EPD. Sie erlaubte der Schweiz, grössere Unabhängigkeit zu bewahren und sich insbesondere amerikanischen Druckversuchen zumindest partiell besser widersetzen zu können.³⁴

Für die Teilnahme der Schweiz in der OECE war deren ausschliesslich wirtschaftliche Zielsetzung ausschlaggebend, da auch sie das Ziel verfolgte, ihre bilateralen Wirtschaftsverträge durch ein multilaterales System zu ersetzen. Die schweizerische Mitwirkung war politisch motiviert – wurde dadurch doch Solidarität mit dem kriegsgeschädigten Europa bekundet –, vor allem aber wirtschaftlich. Zu den starken ökonomischen Motiven gehörte der Vorbehalt der USA, gewisse Waren nur zur Ausfuhr nach Europa zuzulassen, wenn sie für Mitglieder der Europakonvention bestimmt waren. Damit hätte für die Schweiz ein Abseitsstehen unter Umständen zu einem schwerwiegenden Problem für die Landesversorgung mit knappen Gütern wie Rohstoffen und Nahrungsmitteln führen können. Im Weiteren ging es um die Einflussnahme der Schweiz in Europa. Ohne eine Teilnahme an der OECE wäre wahrscheinlich die gesamte wirtschaftspolitische Tätigkeit der Organisation an der Schweiz vorbei-

29 Neben der Schweiz waren Grossbritannien, Frankreich, Belgien, Dänemark, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Österreich, die Niederlande, Portugal, Schweden und die Türkei Mitgliedsstaaten.

30 Pfister 1961, S. 14.

31 Haas 1988, S. 224.

32 Pfister 1961, S. 16.

33 Flury-Dasen 2004, S. 129.

34 Ebd., S. 143.

gegangen; sie wäre weder in den Informationsfluss eingebunden gewesen, noch hätte sie die Möglichkeit gehabt, eigene Positionen einzubringen.³⁵

In den Verhandlungen, die zur Gründung der OECE führten, konnte die Schweiz ihren Neutralitätsstatus durchsetzen und ausserdem erreichen, dass die Beschlüsse der Organisation nur für die zustimmenden Mitglieder wirksam wurden. Wer sich der Stimme enthielt, wurde zu nichts verpflichtet. Artikel 14 des Abkommens, in dem diese Regelung statuiert war, wurde daher auch «Schweizer Klausel» genannt.³⁶

Der Wirkungsbereich der OECE wurde 1950 durch die Gründung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) ausgedehnt.³⁷ Die EZU führte die europäische Wirtschaft einen weiteren Schritt in Richtung Liberalisierung und Multilateralität und ermöglichte den Sprung vom bilateralen zum multilateralen Zahlungssystem und schliesslich zur Währungskonvertibilität, was so viel bedeutete wie die Wiederaufnahme der für eine funktionierende Marktwirtschaft notwendigen traditionellen Währungs- und Aussenhandelsbeziehungen. Obwohl sie keine Marshall-Hilfe empfing, nahm auch die Schweiz am multilateralen Verrechnungsmechanismus und am automatischen Kreditregime teil.³⁸ Im Vergleich zum bereits zwischen den Mitgliedern der OECE geschlossenen «Abkommen über den Zahlungs- und Kompensationsverkehr zwischen den europäischen Ländern» brachte die EZU etwas grundsätzlich Neues: Alle bilateralen Saldi des Zahlungsverkehrs zwischen sämtlichen Mitgliedern wurden miteinander verrechnet, während die Mitglieder gleichzeitig zu einer minimalen Liberalisierung ihrer Importe verpflichtet wurden. Für die Schweiz war damit das Problem der Unterscheidung von «high» und «low essentials» – bis zu diesem Zeitpunkt eine Hauptsorge der schweizerischen Handelspolitik – im Wesentlichen aus dem Weg geräumt. Für «low essentials», also weniger dringend benötigte Versorgungsgüter wie beispielsweise Uhren, waren die meisten Länder bisher nicht bereit gewesen, Devisen auszugeben, was sich nachteilig auf die schweizerischen Exporte ausgewirkt hatte. Mit ihrem Beitritt zur EZU war die Schweiz in die glückliche Situation gekommen, dass sie sowohl ihre Solidaritätspflicht gegenüber Europa als auch ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen konnte.³⁹ Nach der Aufhebung der Europäischen Zahlungsunion Ende 1958 schloss sich die Schweiz der Nachfolgeorganisation an, dem Europäischen Währungsabkommen.⁴⁰

35 Homberger 1949, S. 16 f.

36 Linke 1995, S. 403.

37 Aschinger 1975, S. 784. Die EZU nahm ihre Tätigkeit am 1. 7. 1950 auf. Ihr gehörten die OECE-Staaten und die 1949 gegründete BRD an. Ihr Ziel war es, die Mitgliedsländer in die Lage zu versetzen, allfällige Defizite ihrer Zahlungsbilanz unter solidarischem Einsatz ihrer Wirtschaftskräfte und mithilfe eines von den USA im Rahmen des Marshallplans gespendeten Grundkapitals von 350 Millionen Dollar zu decken.

38 Aschinger 1975, S. 784.

39 Homberger 1980, S. 57 f.

40 Das Europäische Währungsabkommen wurde 1955 vorsorglich als Ersatz für die EZU geschaffen und existierte bis 1971. Es bestand hauptsächlich aus zwei Teilen: Bestimmungen über ein multi-

Trotz der fruchtbaren Zusammenarbeit auf dem gemeinsamen Markt begann sich ab Mitte der 1950er-Jahre eine Spaltung der OECE abzuzeichnen. Am 25. März 1957 wurde in Rom die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet, die per 1. Januar 1958 in Kraft trat. Sie war ein Zusammenschluss derjenigen OECE-Staaten, die 1951 bereits in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), kurz Montanunion genannt, zusammengefounden hatten, und verstand sich als umfassende Zoll- und Wirtschaftsunion.⁴¹ Neben dem wirtschaftlichen Ziel verfolgte die EWG auch ein politisches: die Vereinigung Europas. Da die protektionistische und zentralistisch-dirigistische Konzeption einer Zollunion mit der Struktur der schweizerischen Wirtschaft gänzlich unvereinbar war, kam ein Beitritt für die Schweiz sowohl aus politischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht infrage.⁴² Die OECE versuchte vergebens, die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas zu verhindern, ein Misserfolg, der ihr Ende bedeutete. Dennoch waren ihre Erfolge im Bereich der Wirtschaftsliberalisierung gross. Einerseits hatte sie es geschafft, das System von Import- und Exportbewilligungen zu beseitigen, andererseits war ihr die Abschaffung des gebundenen Zahlungsverkehrs und damit verbunden die Wiederherstellung der Konvertibilität europäischer Währungen gelungen.⁴³ Beides trug entscheidend zu einem stetigen europäischen Wirtschaftswachstum bei. Die OECE wurde 1961 von der OECD abgelöst, die mit leicht veränderten Schwerpunkten die erfolgreiche Tätigkeit der OECE fortsetzte. Die geografische Erweiterung auf die USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland transformierte die Organisation von einer rein europäischen zu einer der marktwirtschaftlich organisierten Industrieländer jener Zeit. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges verstand sie sich als (markt)wirtschaftlicher Gegenpol zu den sozialistischen ost-europäischen Staaten. Entsprechend traten die OECD-Staaten gleich geschlossen auf wie die Sowjetunion und ihre Verbündeten oder die Entwicklungsländer, beispielsweise in den Verhandlungen über eine «neue Weltwirtschaftsordnung» im Rahmen der Wirtschaftsberatungen der UNO in den 1970er- und 1980er-Jahren.⁴⁴ In den 1960er- und 1970er-Jahren stand der Abbau von Handels- und Investitionshindernissen noch immer zuoberst auf der Agenda der OECD, zusammen mit der Abstimmung der nationalen Geld- und Fiskalpolitiken.

laterales System des Zahlungsausgleichs und Vereinbarungen über die Errichtung eines Europäischen Währungsfonds. Pfister 1961, S. 18; Aschinger 1975, S. 784; Homberger 1980, S. 58.

41 Am 3. 5. 1950 hatte Robert Schumann, Ministerpräsident und Aussenminister Frankreichs, seinen Plan vorgestellt, der durch die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl die latenten Spannungen zwischen Frankreich und Deutschland abbauen sollte. Am 9. 3. 1951 nahm die Idee in einem internationalen Abkommen, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), auch Montanunion genannt, völkerrechtliche Gestalt an. Der Montanunion gehörten Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Luxemburg und Italien an. Der Vertrag trat am 23. 7. 1952 in Kraft. Die EGKS war die Vorläuferin der Europäischen Gemeinschaft. Homberger 1965, S. 10.

42 Homberger 1965, S. 12.

43 Baldi/Beglinger 2005, S. 29.

44 Ebd.

Diejenigen industrialisierten Mitgliedsstaaten der OECE, die sich nicht der EWG anschlossen, versuchten der wirtschaftlichen Spaltung Europas durch die Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA) im Januar 1960 entgegenzuwirken.⁴⁵ Für die schweizerische Wirtschaft war die EFTA von grosser Bedeutung, da sich diese im Gegensatz zur EWG als rein wirtschaftlicher Zusammenschluss verstand und somit bestens in das schweizerische Neutralitätskonzept passte. Die Souveränität der Mitglieder blieb gewahrt – sie behielten ihre Zollautonomie – und es gab weder supranationale Organe noch eine politische Agenda.⁴⁶ Vielmehr verfolgte die EFTA das Ziel, zwischen ihren Mitgliedsländern die Schutzzölle abzubauen und quantitative Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr aufzuheben.⁴⁷ Die Schweiz war Gründungsmitglied, ihr Engagement wurde vom Bundesrat als erster konkreter Schritt in Richtung der schweizerischen Teilnahme an der wirtschaftlichen Integration Europas bezeichnet.⁴⁸ Im Rahmen der EFTA konnten die Ziele der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik optimal verwirklicht werden, es bestand keinerlei Hinderung an der Weiterführung einer liberalen Aussenwirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten. Die EFTA war auch den osteuropäischen Staatshandelsländern gegenüber offen eingestellt, vor allem ihr Mitglied Österreich und das assoziierte Finnland unterhielten intensive Handelsbeziehungen nach Osteuropa.⁴⁹ 1972 schloss die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit der EWG. Die Nachkriegsordnung des Weltwirtschaftssystems war von Anfang an deutlich gekennzeichnet durch die Absicht der USA, ein liberales globales Handelssystem zu schaffen. Mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) wurde der Grund für einen langsamen, aber nachhaltigen globalen Liberalisierungsprozess gelegt.⁵⁰ Das Fundament, auf dem das GATT basiert, ist das «bedingungslose Meistbegünstigungsprinzip», das eine Handelsdiskri-

45 Die EFTA wurde im Vertrag von Stockholm vom 4. 1. 1960 gegründet und trat am 1. 7. 1960 in Kraft. Gründungsmitglieder waren die Schweiz, Schweden, Finnland, Island, Norwegen, Österreich, Portugal, Dänemark, Irland und Grossbritannien. Die drei letztgenannten wurden per 11. 1. 1973 Vollmitglieder der EWG. Haas 1988, S. 232; Homberger 1980, S. 64.

46 Homberger 1980, S. 65; Altermatt 1992, S. 68.

47 Es gelang der EFTA, beim Zollabbau mit der EWG Schritt zu halten und sie insofern zu überflügeln, als die industriellen Schutzzölle schon Ende 1966 vollständig abgebaut waren (drei Jahre früher als vorgesehen, anderthalb Jahre vor der EWG). Von Anfang an war es das erklärte Ziel der EFTA, in den Verhandlungen mit der EWG eine stärkere Position zu erhalten und den Mitgliedern zu helfen, die durch den EWG-Zusammenschluss erwarteten höheren Kosten auszugleichen. Haas 1988, S. 232 f.; Homberger 1980, S. 65.

48 Linke 1995, S. 409.

49 Jolles 1983, S. 16.

50 Hervorgegangen ist das GATT als handelspolitischer Extrakt aus der Welthandelscharta von Havanna. Offiziell handelte es sich dabei nicht um eine Organisation, sondern um ein Abkommen. Die beteiligten Länder galten als Vertragspartner, nicht als Mitglieder. In der Praxis gab es allerdings ein ständiges Sekretariat in Genf, das gemeinhin als GATT bezeichnet wurde. Das Abkommen war als Provisorium gedacht, das durch eine International Trade Organization (ITO) abgelöst werden sollte. Nachdem sich dieses Projekt zerschlagen hatte, wurde das GATT erst 1995 durch die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) abgelöst. Linke 1995, S. 187; Pfister 1961, S. 12; Schaffner 1962,

minierung zwischen den Mitgliedsstaaten verhindern soll. Handelserleichterungen, die einzelne Mitgliedsländer untereinander vereinbaren, müssen allen Mitgliedern zugestanden werden. Diese Nichtdiskriminierung brachte vor allem kleinen Ländern enorme Vorteile, da sie im Handel gleich behandelt werden wie grosse Länder, die sich normalerweise in einer stärkeren Verhandlungsposition befinden.⁵¹ Als das GATT am 1. Januar 1948 in Kraft trat, verzichtete die Schweiz zunächst auf eine Vertragspartnerschaft. Nachdem jedoch den USA Ausnahmen im Agrarhandel zugestanden worden waren und die EWG sich über die Agrarbestimmungen des GATT hinweggesetzt hatte, trat die Schweiz Ende 1958 als assoziiertes Mitglied bei und hatte damit Anspruch auf Gleichbehandlung in den Zollverhandlungen.⁵² Per 1. Januar 1960 revidierte sie ihren Zolltarif von 1921, um den protektionistischen Wünschen verschiedener Wirtschaftsgruppen Rechnung zu tragen und eine wirksame Verhandlungsbasis gegenüber dem GATT zu erhalten.⁵³ Die GATT-Vertragsparteien stimmten einer vollen Teilnahme der Schweiz per 1. April 1966 zu. Im Beitrittsprotokoll hielt die Schweiz am Vorbehalt fest, dass sie im Rahmen ihrer Agrargesetzgebung in diesem Bereich quantitative Einfuhrbeschränkungen erlassen durfte. In der von 1964 bis 1967 stattfindenden Kennedy-Runde wurde vor allem der Zollabbau, zum Beispiel auf Uhren, verhandelt. In der Tokio-Runde von 1973 bis 1979 stand der Zollabbau nach der sogenannten Schweizer Formel im Fokus, das heisst, hohe Zölle sollten stärker reduziert werden als niedrige. Zudem sollten technische sowie tarifäre Handelshemmnisse so weit wie möglich aufgehoben werden.⁵⁴ Die Teilnahme an internationalen Wirtschaftsorganisationen blieb fortan ein fester Bestandteil der schweizerischen Wirtschaftspolitik, ihre Integration ins westliche Wirtschaftssystem war damit Tatsache. Dennoch wurden die Aufnahme und die Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen mit anderen Staaten, beispielsweise den osteuropäischen Staatshandelsländern, parallel dazu weiterverfolgt.

1.2 Die Situation der Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg

1.2.1 Wiederaufbau der Volkswirtschaft

Im Gegensatz zur praktisch unversehrten schweizerischen Wirtschaft befanden sich die sowjetische Industrie und Landwirtschaft nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in einem desolaten Zustand. Die Kriegsschäden im Land waren enorm,

S. 186. Die Regeln des GATT blieben weiterhin in Kraft und an der grundlegenden Logik des Systems hat sich bis heute nichts geändert. Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 343.

51 Dietler 1999, S. 37 f.

52 Senti 2005, S. 60.

53 Haas 1988, S. 134.

54 Senti 2005, S. 60 f.

dazu kam 1946 eine verheerende Dürreperiode, die zu grossen Ernteausfällen führte. Der vierte Fünfjahresplan 1946–1950 verfolgte einen schnellstmöglichen Wiederaufbau der Volkswirtschaft, indem er das Schwergewicht entsprechend auf die Schwerindustrie und die Investitionsgüterindustrie legte. Die landwirtschaftliche Produktion hatte in den Folgejahren mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen, da die sowjetische Wirtschaftspolitik der industriellen Entwicklung den Vorrang gab. Bis 1950 gelang eine Steigerung der industriellen Bruttoproduktion um 73 Prozent, bezogen auf das Jahr 1940. Im Verlauf des fünften Fünfjahresplans 1951–1955 fielen die Wachstumsraten etwas geringer aus. Die industrielle Bruttoproduktion stieg jährlich um 13,1 Prozent, wovon Investitionsgüter immer noch den grössten Teil ausmachten, während die Konsumgüterindustrie nur in geringerem Masse anwuchs.⁵⁵ Die hohen Wachstumsraten der sowjetischen Wirtschaft lagen nicht zuletzt am Werttransfer aus den besiegten osteuropäischen Staaten, die mit Hitlerdeutschland verbündet gewesen waren. Seit Kriegsende versuchte die Sowjetunion ihre Herrschaft in Osteuropa weiter zu konsolidieren und zu festigen, wobei die osteuropäischen Länder aber nicht von ihr unterstützt, sondern für den eigenen Aufbau benutzt wurden. Bis zum Tod Stalins bestanden die aussenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten sogar fast ausschliesslich in der wirtschaftlichen Ausnutzung zugunsten der Sowjetunion. Zu diesem Zweck wurden langfristige bilaterale Handelsverträge geschlossen, die ihr die Lieferung von industriellen Produkten zusicherten und eine Kompensation mit sowjetischen Rohstoffen festlegten. So beabsichtigte die Sowjetunion, ihre Abhängigkeit von Warenlieferungen aus dem Westen zu reduzieren, während sie gleichzeitig eine rege handelspolitische Tätigkeit entfaltete, die zum Abschluss von Vereinbarungen mit zahlreichen ost- und westeuropäischen Ländern, zu denen sie bereits diplomatische Beziehungen unterhielt, führte. Die Gründe für den Abschluss dieser Handelsabkommen waren nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf politischem Gebiet zu suchen. Einerseits sollte die Versorgung im Inland sichergestellt werden, andererseits war der Abschluss von Handelsverträgen eine Prestigefrage und eine unverkennbare Machtdemonstration.

Aufgrund hoher sowjetischer Reparationsforderungen mussten Bulgarien, Rumänien, Ungarn und die sowjetisch besetzte Zone Deutschlands Ausrüstungen und Material, sogar ganze Fabriken mitsamt Arbeitern und Spezialisten in die Sowjetunion liefern. Diese erhielt dadurch fortschrittliche Industrieanlagen und hoch qualifiziertes Personal, an dem es im Land selbst mangelte.⁵⁶ Diese Reparationsleistungen können im Grunde als eine erste Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit unter

55 Gotthelf 1979, S. 164–166.

56 Ebd., S. 167. Reparationen wurden in verschiedenen Formen geleistet: Kriegsbeuteaktionen, Demontagen, Enteignung von industriellen Vermögenswerten, Entnahme aus der laufenden Produktion, Errichtung von sowjetischen Handelsgesellschaften oder gemischten Gesellschaften, Zwangsarbeit von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten.

den sozialistischen Staaten betrachtet werden.⁵⁷ Für den eigenen Wiederaufbau waren die osteuropäischen Länder auf den Warenaustausch mit dem Westen und damit auf ihre alten Geschäftspartner angewiesen. Bis 1947 stieg der Anteil des Handels mit Westeuropa stark an, bis er 1948 ein jähes Ende fand. Die Resultate Osteuropas beim Wiederaufbau in den ersten Nachkriegsjahren müssen als beachtlich eingestuft werden. Sie boten, rein ökonomisch gesehen, eine gute Basis für die weitere wirtschaftliche Entwicklung.⁵⁸ Doch dann kam es 1947 zu einem der folgenschwersten Einschnitte in der Entwicklung des sowjetischen Machtbereichs in Osteuropa. War die Sowjetisierung bisher eine aussenpolitische Priorität der Sowjetunion gewesen, wurde nun unter dem Stichwort «Volksdemokratie» die innenpolitische Umgestaltung der osteuropäischen Staaten und Gebiete im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich vorangetrieben.⁵⁹ Als Reaktion auf den Marshallplan wurde dieser Prozess zusätzlich forciert, was zur raschen Unterwerfung der osteuropäischen Länder unter die Politik des Kremls führte.⁶⁰

Am 2. Juli 1947 erteilte der sowjetische Aussenminister Molotov in Paris der vom amerikanischen Aussenminister George Marshall angebotenen Wirtschaftshilfe für Europa eine schroffe Absage, die auch den Ausschluss der von der Sowjetunion kontrollierten Länder vom amerikanischen Wirtschaftsprogramm nach sich zog. Einige Historiker sehen in diesem Tag ein zentrales Datum für den Anfang des Kalten Krieges und damit die Vorstufe zur Blockbildung in West und Ost, andere orten den Beginn bereits in den Reden Trumans (12. März 1947) oder Marshalls (5. Juni 1947).⁶¹ Als unmittelbare Reaktion auf den Marshallplan wurde von der Sowjetunion im September 1947 in Warschau das Kommunistische Informationsbüro (Kominform) gegründet.⁶² Es diente der Unterordnung der osteuropäischen kommunistischen Parteien, um interne Kurswechsel durchzusetzen und die Reihen gegenüber dem Westen und später gegenüber Titos Jugoslawien zu schliessen.⁶³ Die Absage an den Marshallplan liess die Sowjetunion ihre Strategie gegenüber Osteuropa ändern und die Phase der totalen Konformität einleiten. Sie rief den sogenannten Molotov-Plan ins Leben – das Pendant zum Marshallplan –, der zwar ebenfalls wirtschaftliche Ziele verfolgte, es aber hauptsächlich bei der Proklamation gegenseitiger Zusammenarbeit und Wirtschaftshilfe belies, ohne konkrete Massnahmen zu implementieren. Oberste Priorität der Sowjetunion war es fortan, die Kontrolle über Osteuropa formell zu verankern und ihren Einfluss auf die osteuropäischen Staaten zu konsolidieren, indem das bisherige System der Koalitionsregierungen entfernt wurde und die Kommunistische Partei überall die Alleinherrschaft über-

57 Ribi 1970, S. 23.

58 Kaser 1986, S. 640.

59 Hacker 1983, S. 303.

60 Zubok 2007, S. 73.

61 Hacker 1983, S. 307; Buomberger 2017, S. 20; Winkler 2014, S. 66, 71.

62 Löwenthal 1980, S. 251.

63 Brus 1986, S. 40.

nahm.⁶⁴ Bis Anfang 1949 waren die Grundlagen für die totale innen- und aussenpolitische Konformität der zum sowjetischen Machtbereich gehörenden Staaten und Gebiete Europas endgültig geschaffen worden.⁶⁵ Die sowjetische Politik gegenüber Osteuropa führte zur Umstrukturierung der Volkswirtschaften der betroffenen Staaten, zu Veränderungen in der Binnen- und der Aussenwirtschaft. Es wurde versucht, das sowjetische Wirtschaftssystem der Planwirtschaft auf die osteuropäischen Staaten zu übertragen: Sie mussten ihre Industrialisierung und Zwangskollektivierung vorantreiben und ihr Aussenhandel wurde von West nach Ost umgeleitet.⁶⁶ Den Ländern wurde vorgeschrieben, den Ausbau ihrer Industrie zu beschleunigen und die anderen Bereiche zurückzustellen. Diese Umstellung diente allein den Interessen der Sowjetunion, deren Warenaustausch mit den osteuropäischen Ländern intensiviert wurde und die praktisch die gesamte Zuwachsrate im Osthandel aufnahm.⁶⁷ Ab 1949 war es nicht mehr möglich, den sowjetischen Wirtschaftsraum klar von demjenigen der RGW-Staaten zu trennen, da die Sowjetunion ihren Handelsverkehr mit dem Westen zu einem guten Teil über Osteuropa abwickelte. Aus diesem Grund wurden die osteuropäischen Länder in die amerikanische Embargopolitik mit einbezogen. Der Verzicht auf Hilfe und Kredite, die den Handel von West nach Ost hätten stützen und fördern können, hatte letztlich viel negativere Folgen für die sowjetische Wirtschaft als das vom Westen verhängte Embargo.

Durch die Konzentration des sowjetischen Aussenhandels auf die osteuropäischen RGW-Staaten entwickelte sich in kurzer Zeit ein einheitlicher Wirtschaftsblock, der durch politische Verträge und ein Netz von Wirtschaftsabkommen zusammengehalten wurde und dessen Aussenwirtschaftsbeziehungen über das Aussenhandelsmonopol geregelt wurden. Da in der Folge der Handel mit dem Westen rapide abnahm, wurde die Sowjetunion nun zum einzigen Rohstofflieferanten für die osteuropäischen Länder, was deren Abhängigkeit wiederum verstärkte. Der Anteil des Aussenhandels an der sowjetischen Volkswirtschaft war systembedingt sehr gering, wobei die zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine allmähliche Veränderung in der Einstellung zum Aussenhandel, besonders zum Ost-West-Handel, bewirkten. Neu galt die Parole: Welthandel ist erwünscht. Zur Verdeutlichung wurde 1952 in Moskau eine Weltwirtschaftskonferenz einberufen, auf der die Vertreter aller osteuropäischen Staaten ihr Exportpotenzial für die kommenden Jahre verkünden sollten.⁶⁸ Neben dem bescheidenen Handel mit westlichen Industrieländern dehnte sich der osteuropäische Handel nun vermehrt auch auf die Entwicklungsländer aus. Die osteuropäischen Staaten erkannten deren Potenzial für den Absatz von Produkten, die sich aus Qualitätsgründen im Westen nicht verkaufen liessen. Gleichzeitig erhielten die Oststaaten damit bessere Möglichkeiten für den Bezug von

64 Kennedy-Pipe 1995, S. 120; Kiesewetter 1960, S. 33.

65 Hacker 1983, S. 306.

66 Winkler 2014, S. 172.

67 Hacker 1983, S. 430.

68 Kiesewetter 1960, S. 38–40.

Rohstoffen, was insofern wichtig war, als Rohstoffvorräte eine ähnliche Funktion erfüllten wie Devisenvorräte. Sie konnten bei Bedarf gegen Devisen verkauft werden; ihr Export stieg immer dann an, wenn der Importbedarf an Westwaren zunahm.⁶⁹

1.2.2 Änderung der sowjetischen Aussen(wirtschafts)politik nach Stalins Tod

Nach Stalins Tod am 5. März 1953 übernahmen der Vorsitzende des Ministerrats, Georgij Maksimilianovič Malenkov, Aussenminister Vjačeslav Michajlovič Molotov und Innenminister Lavrentij Pavlovič Berija kollektiv die Führung des Landes. Nikita Sergeevič Chruščëv wurde nach dem Sturz Berijas im Juni 1953 Erster Sekretär des Zentralkomitees (ZK).⁷⁰ Unter dem Einfluss von Malenkovs «neuem Kurs» kam es zu Änderungen in der sowjetischen Wirtschaftspolitik, mit denen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten überwunden werden sollten. Die volkswirtschaftlichen Prioritäten wurden zugunsten der Konsumgüter- und der Leichtindustrie geändert, die Schwerindustrie genoss nicht mehr oberste Priorität bei Investitionen. Die restriktive Agrarpolitik wurde gelockert und das ZK der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) beschloss Massnahmen zur raschen Steigerung der Agrarproduktion. Chruschtschow fuhr mit seinem agrarpolitischen Kurs fort und versuchte gleichzeitig, auch in anderen Gebieten Reformen durchzusetzen, wobei er der Schwerindustrie wieder grössere Priorität einräumte. Er führte eine Kampagne zur Neulandgewinnung durch und reorganisierte die Industrieverwaltung; weg vom Produktions- hin zum Territorialprinzip.⁷¹ Der Aussenhandel legte zu – vor allem die Einfuhren von Nahrungsmitteln und Konsumgütern – und machte die Sowjetunion zu einem beachtlichen Handelspartner für einige Länder. Gleichzeitig zeigten die Einfuhren von Fleisch und anderen Lebensmittel auf, wie katastrophal die Situation der sowjetischen Landwirtschaft war, namentlich diejenige der Viehzucht.⁷² Nach Malenkovs Rücktritt und der Übernahme der Regierung durch Chruschtschow im Jahr 1955 wurde der «neue Kurs» abgebrochen. Nach anfänglichem Fortschritt stagnierte der Lebensstandard in der Sowjetunion ab Ende der 1950er-Jahre wieder.

Gleichzeitig mit der Beendigung der Kämpfe in Korea am 27. Juli 1953 brach eine neue Ära des Kalten Krieges an, die von einer gewissen Entspannung der internationalen Beziehungen gekennzeichnet war. Der Waffenstillstand markierte das Ende einer grundsätzlichen Ost-West-Konfrontation und brachte eine Kehrtwende in der sowjetischen Aussenhandelspolitik, in deren Folge eine gewisse Öffnung und die Intensivierung des Ost-West-Handels propagiert wurden. Chruschtschow wandte

69 Segert 1985, S. 51; Kiesewetter 1960, S. 45.

70 Dobias 1986, S. 122.

71 Ebd., S. 130.

72 Kiesewetter 1960, S. 43.

sich lebhaft gegen alle Einschränkungen strategischer Natur, die die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Ost und West beeinträchtigten. Die Sowjetunion hatte grosses Interesse an einem Abbau der Handelsschranken und damit an der Aufhebung der strategischen Kontrollmassnahmen des Westens. Mit der Verbreitung von Chruschtschows Doktrin der «friedlichen Koexistenz» erhielt das Wirtschaftswachstum ein neues, politisches Gewicht. Im Wettstreit der Wirtschaftssysteme sollte nun bewiesen werden, dass das sozialistische System besser sei als das kapitalistische.⁷³ Aufgrund ihrer schlechten Wirtschaftslage war die Sowjetunion Mitte der 1950er-Jahre immer noch auf Importe aus dem Westen angewiesen. Darauf lassen auch die sowjetischen Goldverkäufe Ende 1953 in London schliessen, mit denen die für dringende Importe notwendigen Devisen beschafft werden sollten.⁷⁴

Mit dem Einsetzen des Tauwetters in den Beziehungen zwischen den Blöcken wurden das Embargo des Westens gelockert und günstigere Bedingungen für den gegenseitigen Handel geschaffen. Im April 1953 fand in Genf die erste Konferenz über den Ost-West-Handel statt, die zum Abschluss einer Reihe von Handelsabkommen führte. Vom 20. April bis 3. Mai 1954 tagte die zweite Expertenkonferenz über den Ost-West-Handel, wo sich unter den 153 teilnehmenden Experten auch Vertreter der Schweiz befanden. Der sowjetische Vorschlag, eine Welthandelskonferenz einzuberufen, wurde jedoch am 29. Juli 1954 von den westlichen Delegierten des Economic and Social Council der UNO abgelehnt.⁷⁵ Der Sowjetunion wurde vorgehalten, dass sie den Aussenhandel nur als Lückenbüsser nutze, ihn also nicht zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Wirtschaft werden lasse.⁷⁶ Dennoch erfuhr der Ost-West-Handel eine beträchtliche Zunahme und zaghafte Anfänge von Kooperation begannen sich abzuzeichnen. So wurde 1955 ein Abkommen mit Finnland über wissenschaftlich-technischen Austausch geschlossen, in dessen Folge sich Helsinki 1961 von der Sowjetunion ein Atomkraftwerk bauen lassen wollte.⁷⁷

Am 14. Mai 1955 wurde in Warschau als Reaktion auf die Gründung der NATO ein Verteidigungspakt zwischen der Sowjetunion, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Albanien und, unter Vorbehalt, der DDR geschlossen, der fortan als Warschauer Pakt bezeichnet wurde.⁷⁸ Nach einer neuen Krise der Ost-West-Beziehungen im November 1955 begann das Jahr 1956 im Zeichen der

73 Goehrke 1978, S. 30.

74 OSEC, Wirtschaftliche Mitteilungen, Nr. 13, 31. 3. 1954, S. 1.

75 Contius, 1954/6, S. 440.

76 Ost-West-Handelskonferenz in Genf, Osteuropa, Bd. 4, Nr. 3, S. 230.

77 Schattenberg 2017, S. 264.

78 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1955, 13. 4. 1956, S. 109. Mit Warschauer Pakt wird das 1955–1991 bestehende militärische Bündnis der osteuropäischen Staaten unter sowjetischer Führung bezeichnet. Er verstand sich als Gegenstück zum westlichen Verteidigungsbündnis NATO. Mitglieder des Warschauer Pakts waren die DDR, die Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Bulgarien und die Sowjetunion sowie bis 1968 Albanien und beschränkt auch Rumänien.

«friedlichen Koexistenz». Chruschtschow hielt auf dem zwanzigsten Parteitag der KPdSU vom 14.–28. Februar eine Rede, mit der die Entstalinisierung in der Sowjetunion eingeleitet wurde.

Am 28. Juni 1956 kam es in Polen zu einem Arbeiteraufstand, ein Ereignis, das die Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den osteuropäischen Volksdemokratien stark belastete. Mit dem Ausbruch des ungarischen Volksaufstands gegen die stalinistische Regierung am 23. Oktober war der Höhepunkt der Krise erreicht. Unter dem Eindruck der oppositionellen Ereignisse in Ungarn und Polen gab die Sowjetunion am 30. Oktober 1956 eine Erklärung dazu ab, welche Änderungen ihres Verhältnisses zu den osteuropäischen Ländern sie anstrebte. Zur Festigung der politischen Vorherrschaft setzte sie erstmals auch ökonomische Mittel wie Kredite und die Intensivierung des gegenseitigen Warenaustauschs ein, ohne dabei ihre starke Verhandlungsposition auszunutzen.⁷⁹ Mit dieser neuen Bereitschaft zu ökonomischen Zugeständnissen und bilateralen Vereinbarungen wurde versucht, die Volksdemokratien wieder für die Anerkennung des sowjetischen Führungsanspruchs zu gewinnen.⁸⁰ Die am 30. Oktober 1956 abgegebene sowjetische «Erklärung über die Grundlagen der Entwicklung und weiteren Festigung der Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen der Sowjetunion und den anderen sozialistischen Staaten», in der die Sowjetunion den Rückzug ihrer Truppen aus den volksdemokratischen Ländern sowie eine Überprüfung der Wirtschaftssysteme vorsah, hinderte sie allerdings nicht an einer militärischen Intervention in Ungarn. Dieser Eingriff der Sowjetunion wurde vom Westen einhellig verurteilt und löste heftige Protestreaktionen aus, die auch den Handel mit den osteuropäischen Staaten tangierten. Im Verlauf des Jahres 1957 beruhigte sich die internationale Lage wieder, die Entwicklung in Osteuropa wurde im Westen weiterhin mit Aufmerksamkeit verfolgt. An der siebten Tagung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe 1957 wurden die Volkswirtschaftspläne der RGW-Staaten aufeinander abgestimmt und langfristige Perspektivpläne aufgestellt. In dem 1959 beginnenden Siebenjahresplan wurde eine neue Regelung der Produktions- und gegenseitigen Austauschverhältnisse geschaffen.⁸¹

Die sowjetische Regierung kündigte Anfang 1957 eine Reorganisation ihrer Wirtschaft an, bei der die Industrie in sogenannte regionale Wirtschaftsräte oder «sov-narchozy» (Volkswirtschaftsräte) eingeteilt werden sollte. Die Fabriken sollten nicht mehr vom Ministerium, zu dem sie gehörten, sondern vom zuständigen Regionalrat kontrolliert werden. Dadurch wurde eine bessere Koordination zwischen Produktion und Verteilung angestrebt.⁸² Da das Grundprinzip der bürokratischen Planung unverändert blieb, führte das Ergebnis der Reform nicht zu grösserer Effizienz, sondern zu bürokratischer Anarchie, was die sowjetische Volkswirtschaft schwächte. Der Anteil der Sowjetunion am Welthandel lag 1957 gerade einmal bei

79 Klinkmüller 1965, S. 513.

80 Hacker 1983, S. 583.

81 Kieseewetter 1960, S. 49.

82 Filtzer 1995, S. 79.

3,6 Prozent.⁸³ Mit dem Start des Satelliten Sputnik 2 am 3. November 1957 und dem ersten bemannten Weltraumflug von Jurij Gagarin am 12. April 1961 demonstrierte die Sowjetunion der Weltöffentlichkeit trotzdem deutlich, dass sie technisch und militärisch auf der Höhe der Zeit war.

Nachdem Chruschtschow am 27. März 1958 sowjetischer Ministerpräsident geworden war, hielt er an der aussenpolitischen Konzeption der «friedlichen Koexistenz» fest. In einem Report des Departments für ausenwirtschaftliche Beziehungen von Gosplan hiess es 1958, dass die Sowjetunion bereit sei, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu allen Ländern auszubauen.⁸⁴ Nach den Erfolgen in der Raumfahrt und als Antwort auf die immer noch andauernde Embargopolitik des Westens startete Chruschtschow 1958 eine Wirtschaftsoffensive, die vor allem in den USA auf heftige Ablehnung stiess. Die USA erklärten, dass die sowjetische Wirtschaftsoffensive eine grössere Gefahr für sie und die freie Welt darstelle als die militärische Bedrohung durch die Sowjetunion.⁸⁵ Wichtigstes Ziel der Kampagne war es, von den westlichen Staaten Kredite zur Finanzierung sowjetischer Importe zu erhalten. Die USA hatten zwar einen Kreditstopp ausgesprochen, doch die europäischen Länder waren nicht grundsätzlich abgeneigt, Kredite an die Sowjetunion zu vergeben, da diese als kreditwürdig galt. Vor allem Geschäftsleute sahen in den Wirtschaftsbeziehungen durchaus ein Potenzial, das sie gerne genutzt hätten. Grossbritannien gewährte der Sowjetunion 1958 im Rahmen eines Abkommens über den Bau einer Zelluloseazetatfabrik einen Fünfjahreskredit für Maschinen und Ausrüstung. Ein Jahr später vergab eine deutsche Bank einen Kredit zur Finanzierung von Fischereiboote und bald folgten weitere – immer gemäss der von der NATO festgelegten Limite einer maximalen Kreditlaufzeit über fünf Jahre.⁸⁶ Anlässlich der vierzehnten Tagung der UNO-Wirtschaftskommission für Europa vom 20. April bis 6. Mai 1959 in Genf kam die Sowjetunion auf ihre früheren Vorschläge zurück, in denen sie die Förderung des europäischen Handels, die Vermeidung von Diskriminierungen und die Verhinderung der Bildung geschlossener Wirtschaftsgruppen forderte.⁸⁷ Auch im Folgejahr unternahm sie mehrere Demarchen zugunsten des Ost-West-Handels.

Am 19. Mai 1961 erklärte Chruschtschow, die Sowjetunion werde künftig der Schwerindustrie nicht mehr den Vorrang geben, worauf der Westen hoffte, dass sie in Zukunft vermehrt auch Konsumgüter importieren würde. Chruschtschow wollte

83 Wirtschaftliche Mitteilungen, Nr. 17, 6. 5. 1959.

84 Sanchez-Sibony 2014, S. 107.

85 Amerika und die sowjetische Wirtschaftsoffensive, in: NZZ, Nr. 899, 28. 3. 1958; Washington zur sowjetischen Wirtschaftsoffensive, in: NZZ, Nr. 1772, 16. 6. 1958; Sowjetisches Werben um vermehrten Handel mit dem Westen, in: NZZ, Nr. 2457, 29. 8. 1958.

86 Smith 1973, S. 166.

87 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1959, 29. 3. 1960, S. 181; Informationsbulletin der Presseabteilung der Botschaft der UdSSR, Nr. 2, 8. 1. 1958, Für den Ausbau der Wirtschaftsverbindungen. Wirtschaftliche Lockungen Moskaus, in: NZZ, Nr. 1144, 15. 4. 1959.

den Aussenhandel mit den westlichen Industrieländern allerdings vor allem deshalb intensivieren, um notwendige Investitionsgüter und Produktionsmittel importieren zu können, die von der eigenen Wirtschaft noch nicht in ausreichendem Masse zur Verfügung gestellt werden konnten. Er war bestrebt, in der sowjetischen Wirtschaft verschiedene Reformen durchzusetzen, ohne jedoch das bürokratische System zu ändern. Dabei führten seine ungestümen Methoden zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Industrie und Landwirtschaft.⁸⁸ Der Aussenhandel blieb weiterhin primär ein politisches Instrument, doch wurde er für die Sowjetunion nun auch immer mehr zu einer ökonomischen Angelegenheit.

Die sowjetischen Aussenhandelsstellen wurden zu Beginn der 1960er-Jahre aktiver und ergriffen häufiger selbst die Initiative für Geschäfte mit dem Ausland. Dabei ging es weniger um Geschäfte mit Drittweltländern, die meist von sich aus auf die Sowjetunion zukamen, um die Möglichkeiten einer Ausweitung des bilateralen Handels auszuloten. Vielmehr war der Handel mit den wohlhabenderen und technisch weiter entwickelten Ländern von Interesse, der dabei helfen sollte, die technologischen Lücken der Sowjetunion zu schliessen und die Wirtschaften einander anzugleichen.⁸⁹ Die für den Einkauf von modernen Technologien benötigten Devisen mussten entweder durch den Verkauf eigener Produkte oder durch die Aufnahme von Krediten beschafft werden. Je mehr der Handel mit westlichen Staaten zunahm, desto offensichtlicher trat nun allerdings das Qualitätsproblem der sowjetischen Produkte zutage; selbst die Qualität von Rohmaterial wurde von den westlichen Abnehmern beanstandet. Das machte die Bemühungen des sowjetischen Aussenhandelsministeriums, Fertigprodukte im Westen zu verkaufen, grossenteils zunichte. Bis 1961 war man in der Sowjetunion fest davon überzeugt gewesen, dass die eigenen Produkte im Ausland attraktiv seien. Solange nur in die anderen Staatshandelsländer exportiert wurde, hatte man auf Beschwerden einfach nicht reagiert und Klagen über mangelhafte Qualität wurden schlicht ignoriert. Gleichzeitig waren auch die Erzeugnisse aus anderen osteuropäischen Ländern häufig von minderer Qualität. Ein weiteres Problem war, dass ausländischen Kaufinteressenten oft Warenmengen zugesagt wurden, für die die Kapazitäten der Fabriken gar nicht ausreichten. So konnten die Waren entweder nicht rechtzeitig geliefert werden oder es mussten Abstriche beim Verkauf im Inland, wo ein grosser Bedarf vorhanden war, gemacht werden. Die Motivation der Betriebe, für den Export zu produzieren, war meistens auch nicht speziell ausgeprägt. Exportproduktion bedeutete nämlich, dass der Kreml die Kontrolle übernahm und somit Verkäufe auf dem Schwarzmarkt, die bei der Erfüllung der Planziele helfen konnten, nicht mehr möglich waren. Bei den Importen verhielt es sich ähnlich: Fabriken horteten ihre Erzeugnisse, damit sie mehr importieren konnten und dadurch das Plansoll besser erfüllten.⁹⁰ Häufig war

88 Filtzer 1995, S. 86.

89 Sanchez-Sibony 2014, S. 110.

90 Ebd., S. 6.

auch die Koordination des Aussenhandels mangelhaft, was dazu führte, dass es am Ende trotz vermehrter Exporte an Devisen mangelte.⁹¹ Das Septemberplenum des ZK 1961 hielt fest, dass der Export nach wie vor zu einem Grossteil aus Rohstoffen bestehe, weil die sowjetischen Maschinen gegenüber kapitalistischen Produkten nicht konkurrenzfähig seien. Als Gründe wurden sowohl Konstruktionsfehler wie auch Qualitätsmängel ausgemacht.⁹²

Konnte der sowjetische Aussenhandel Ende der 1950er-Jahre noch ein Wachstum von über zwanzig Prozent jährlich verzeichnen, betrug die Wachstumsrate 1961/62 knapp vierzehn Prozent und 1962/63 gerade noch 6,3 Prozent.⁹³ Die sowjetische Wirtschaft wies 1962 eine sehr niedrige Aussenhandelsintensität aus: Der Aussenhandelsumsatz betrug lediglich 62 Dollar pro Kopf der Bevölkerung, in der Schweiz lag er zum gleichen Zeitpunkt bei etwa 930 Dollar pro Person.⁹⁴ Bis 1966 war der sowjetische Aussenhandelsumsatz mit 70 Dollar pro Person nur unwesentlich angestiegen, während der schweizerische 1170 Dollar und derjenige der BRD 640 Dollar ausmachten.⁹⁵ Dies führte unter anderem dazu, dass sich die Sowjetunion für die Beschaffung von wissenschaftlich-technischen Innovationen aus den westlichen Industrieländern interessierte und beispielsweise komplette Fabrikausrüstungen und Produktionsverfahren einkaufte, um den Aufbau ihrer Chemieindustrie zu beschleunigen.⁹⁶ Der wirtschaftliche Nutzen des internationalen Handels wurde von der sowjetischen politischen Ökonomie nun auch in Bezug auf den Handel mit den kapitalistischen Industriestaaten immer stärker betont.⁹⁷ Beim Amtsantritt Breschnews im Oktober 1964 pflegte die sowjetische Aussenwirtschaft Handelsbeziehungen zu den meisten kapitalistischen Industriestaaten, wobei der Aussenhandelsanteil immer noch sehr gering war.

1.2.3 Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe

Schon seit 1949 nahmen die wirtschaftlichen Beziehungen der Sowjetunion zu den osteuropäischen Staatshandelsländern eine besondere Stellung ein. Zur Umsetzung des Molotov-Plans musste analog zum Marshallplan ein Organ für die Durchführung geschaffen werden. An der Wirtschaftskonferenz der Staatshandelsländer vom 5.–8. Januar 1949 wurde als Gegenpol zur OEEC der Rat für gegenseitige

91 Ebd., S. 114.

92 Schattenberg 2017, S. 373.

93 Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Sowjetischer Aussenhandel im Jahre 1963, 29. 1. 1965, BAR, E7110(-), 1976/21, Bd. 132.

94 Weber 1966, S. 86.

95 Referat des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, vor der Gruppe Biel der Neuen Helvetischen Gesellschaft vom 25. 3. 1969, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 135, S. 321.

96 Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Sowjetischer Aussenhandel im Jahre 1963, 29. 1. 1965, BAR, E7110(-), 1976/21, Bd. 132.

97 Zeitel 1990, S. 26.

Wirtschaftshilfe (RGW) ins Leben gerufen.⁹⁸ Bei der Gründung waren die Sowjetunion, Bulgarien, Polen, Rumänien, die Tschechoslowakei und Ungarn dabei. Ende Februar 1949 kam Albanien dazu und im September 1950 die DDR. Später traten noch die Mongolische Volksrepublik (1962), Kuba (1972) und Vietnam (1978) bei. Jugoslawien schloss 1964 einen Assoziierungsvertrag mit dem RGW.⁹⁹ Als elementares Ziel wurde im Gründungscommuniqué vom 25. Januar 1949 eine umfassende wirtschaftliche und technische Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten genannt. Ein weiteres Ziel des RGW war es, die gegenseitige Zusammenarbeit auszubauen, um Boykotten und anderen Diskriminierungen durch westliche Länder besser standhalten und Substantielles entgegengesetzt zu können. Die primäre Ursache der Gründung des sozialistischen Wirtschaftsblocks lag folglich in der realpolitischen Intention; den äusseren Anlass dafür lieferte die Wirtschaftspolitik des Westens.¹⁰⁰

Der RGW wurde durchaus auch intern genutzt, um beispielsweise nach dem Bruch zwischen Stalin und Tito einen Wirtschaftsboykott gegen Jugoslawien durchzuführen. Trotz der scheinbaren Ähnlichkeit von RGW und OECE unterschieden sich die Aufbaupläne in Ost und West in ihrer Konzeption und Zielsetzung grundlegend. Während die OECE am Aufbau und der Förderung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa arbeitete, ohne in die souveräne Entscheidung ihrer Mitgliedsstaaten einzugreifen, verfolgte der RGW keinen ähnlichen Ansatz, vielmehr bestand seine Hilfe aus Empfehlungen und Ermahnungen. Er strebte weder eine umfassende Wirtschaftshilfe durch die Sowjetunion an, noch verpflichtete er diese in irgendeiner Form dazu. Im Gegenteil: Die Sowjetunion nahm die Hilfe der osteuropäischen Länder für den eigenen Aufbau in Anspruch und war für ihre Exporte viel mehr auf die RGW-Länder angewiesen, als dies umgekehrt der Fall war.¹⁰¹ Der Rat war keine supranationale, sondern eine zwischenstaatliche Organisation und seine Empfehlungen und Beschlüsse waren nur so weit verbindlich für die Mitgliedsländer, als sie ihnen zugestimmt hatten.¹⁰² Trotzdem war er ein wichtiges Instrument für die Durchsetzung politischer und ökonomischer Zielsetzungen der Sowjetunion in Osteuropa, beispielsweise der Implementierung des sozialistischen Planungssystems, der wirtschaftlichen Integration als Grundlage für die Gleichschaltung der osteuropäischen Länder oder der sozialistischen Wirtschaftsintegration als Reaktion auf die westliche Wirtschaftspolitik.¹⁰³

Fünf Jahre nach seiner Gründung, an der vierten Tagung vom 26./27. März 1954, wurde der RGW erstmals in Aktion gesetzt, um systematisch die wirtschaftliche Integration

98 Auch Council for Mutual Economic Assistance (Comecon) und Sovjet ekonomičeskoj vzajmopomošči (SEV).

99 Gotthelf 1979, S. 168.

100 Ribí 1970, S. 51 f.

101 Kiesewetter 1960, S. 34.

102 Klinkmüller 1965, S. 492.

103 Ribí 1970, S. 47.

Osteuropas zu beschleunigen.¹⁰⁴ Dies kann als Bemühung Chruschtschows um Beseitigung der ungleichen und ungerechten Beziehungen verstanden werden, als unmittelbare Folge seiner Entspannungspolitik.¹⁰⁵ Erste Schritte in Richtung Koordinierung der Aktivitäten der sozialistischen Staaten erfolgten im Dezember 1955 und zwei Jahre später wurden sogar die verschiedenen Perspektivpläne aufeinander abgestimmt.¹⁰⁶ Im Weiteren wurde die Intensivierung des gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsaustauschs angestrebt. Die Koordination des Aussenhandels der osteuropäischen Länder im RGW war für die Sowjetunion wichtig, da ab Mitte der 1950er-Jahre mehr als die Hälfte der sowjetischen Aussenhandelsumsätze auf diese entfielen; 1985 waren es immer noch knapp 55 Prozent.¹⁰⁷ Die Planabstimmung innerhalb des RGW verhalf der Sowjetunion zu einer Position, in der sie keine Konkurrenz der osteuropäischen Länder zu befürchten hatte. So konnte sie sich diesen gegenüber kulant zeigen, indem sie etwa Vorzugszölle und langfristige Kredite gewährte, freien Transit gestattete und ihre Maschinen und Ausrüstungen zu Sonderkonditionen verkaufte. Letzteres bekam auch die schweizerische Maschinenindustrie zu spüren.¹⁰⁸ Die Rechtsverhältnisse des Rates, wie Rechtsfähigkeit, Privilegien und Immunitäten, wurden erst an der zwölften Ratstagung vom 10.–14. Dezember 1959 mit der Annahme eines Statuts auf völkerrechtlicher Ebene geregelt. In diesem wurde der Rat als ein grundsätzlich offener, regionaler Zusammenschluss selbständiger Volkswirtschaften definiert.¹⁰⁹ Damit wurde den Integrationsbestrebungen im Westen eine formelle Struktur entgegengestellt und gleichzeitig eine engere Koordination der Wirtschaftsplanung beschlossen. Ab 1962 waren die Hauptorgane des RGW die jährliche Ratstagung mit Delegationen aller Mitgliedsländer, das Exekutivkomitee sowie ständige Kommissionen und das Sekretariat. Vollzugsorgan war das Exekutivkomitee, das alle zwei Monate zusammentrat und in dem die bisherigen ständigen Vertreter der RGW-Länder in Moskau vertreten waren. Der Rat basierte auf dem funktionellen Prinzip, bei dem je nach Bedarf weitere Organisationen gebildet werden konnten.¹¹⁰ Die RGW-Staaten schlossen untereinander langfristige Wirtschaftsabkommen in Form von Staatsverträgen, um die gemeinsamen volkswirtschaftlichen Ziele zu erreichen und zu koordinieren. Ihr Aussenhandel beruhte zu zwei Dritteln auf Gegenseitigkeit, was vor allem darauf zurückzuführen war, dass sie auf den Westmärkten nur schwer mit der Konkurrenz Schritt halten konnten punkto Güterangebot und Qualität. Ungünstige Lieferbedingungen und die bürokratische Unbeweglichkeit staatlicher Exportunternehmen waren auch nicht hilfreich.¹¹¹ Während zu Beginn der 1960er-Jahre die Koordinierung der

104 Kieseewetter 1960, S. 46.

105 Zwass 1988, S. 21.

106 Wessely 1958, S. 243.

107 Zeitel 1990, S. 26.

108 Wirtschaftliche Mitteilungen, Nr. 1, 5. 1. 1955, S. 5.

109 Klinkmüller 1965, S. 491.

110 Hacker 1983, S. 882–887.

111 Kuhn 1971, S. 109.

Wirtschafts- und Produktionspläne sowie die bilateralen Abkommen die Ratstagungen dominierten, erhielt der RGW ab 1964 zunehmendes wirtschaftliches und politisches Gewicht, wobei auch erste polyzentrische Ansätze entwickelt wurden. Per 1. Januar 1964 wurde die Internationale Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (IBWZ) als internationale Clearingstelle gegründet. Durch sie wurde die Verrechnung des Intra-Blockhandels, nicht aber der Aussenhandel selbst unter den RGW-Staaten koordiniert und multilateralisiert. Aufgrund der Inkonvertibilität der osteuropäischen Währungen konnte kein effektiver Kredit- oder Kapitalmarkt entstehen und dem Transfer- oder Verrechnungsrubel, der als Geldeinheit für den RGW geschaffen worden war, gelang es nicht, sich zu einer effektiven Zahlungseinheit mit realer Kaufkraft zu entwickeln, er stellte vielmehr bis zuletzt ein grosses Handicap dar.¹¹² Die IBWZ trug durch die Intensivierung ihrer Devisengeschäfte wesentlich zur Finanzierung des Westhandels bei. Da die RGW-Exekutive nur über begrenzte Kompetenzen verfügte und die wirtschaftlichen Mechanismen des Rates nur beschränkt praxistauglich waren, konnte sich keine funktionierende Integrationsgemeinschaft daraus entwickeln. Im Unterschied zur EWG hatte der RGW als Wirtschaftsorganisation beispielsweise keine Kompetenz zum Abschluss von handelspolitischen Abkommen, diese blieb den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen. Auf einer Sondertagung vom 23.–26. April 1969 wurde der Beschluss gefasst, als Grundlage für den politischen Zusammenhalt ein langfristiges Integrationsprogramm zu entwickeln, woraus das «Komplexprogramm für weitere Vertiefung und Vervollkommnung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedsländer des RGW» hervorging.¹¹³ Das Programm, mit dem der technische Fortschritt beschleunigt, die Produktion effizienter gemacht und damit der Wohlstand der Völker erhöht werden sollte, kann durchaus als Antwort auf die verstärkten Integrationsbemühungen in Westeuropa verstanden werden. Bis zur Auflösung des Rates 1991 bestimmte es dessen Aktivitäten.

Zu einer Zäsur in den Beziehungen zwischen den RGW-Ländern und der Sowjetunion kam es 1975, als die Sowjetunion im Zuge der weltweiten Ölkrise die Preise für ihre Erdölexporte den Weltmarktpreisen anglich und sozialistischen Staaten keine Vergünstigungen mehr dafür gab. Die den verbündeten Staaten verrechneten Erdölpreise stiegen dabei sogar noch über das Weltmarktniveau hinaus. Gleichzeitig verflochten sich dadurch die Versorgungsstränge zwischen der Sowjetunion und den anderen RGW-Ländern noch mehr, da die osteuropäischen Staaten die neuen Preise wohl akzeptieren mussten, sie aber nicht bezahlen konnten und so stärker von der Sowjetunion abhängig wurden.¹¹⁴ Marktwirtschaftliche Reformen des RGW scheiterten Ende der 1980er-Jahre und mit dem Zerfall der Sowjetunion 1991 löste sich auch der RGW auf.

112 Zwass 1988, S. 20.

113 Dieses wurde auf der 25. RGW-Tagung in Bukarest am 27. 7. 1971 verabschiedet. Zwass 1988, S. 83 f.

114 Zwass 1988, S. 103–122.

1.3 Die Entwicklung der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion seit 1948

1.3.1 Der Handelsvertrag vom 18. März 1948 – Vorbereitungen, Abschluss, Auswirkungen

Nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion am 18. März 1946 kam die schweizerische Regierung nicht darum herum, sich mit den gegenseitigen Handelsbeziehungen zu befassen. Aus verschiedenen Gründen dauerte es allerdings noch fast zwei Jahre, bis es auch in diesem Bereich zur Beziehungsaufnahme kam. Ein grosses Hindernis bestand in der ungelösten Frage der schweizerischen Entschädigungsforderungen für Revolutionsschäden von 1917/18 sowie im Zusammenhang mit Verstaatlichungen und Zerstörungen in den von der Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg annektierten Staaten. Diese Forderungen sollten bei der Aufnahme von Wirtschaftsbeziehungen vorgebracht werden, zusammen mit offenen Ansprüchen aus nicht getätigten Geschäften und unbezahlten Lieferungen, die aus dem Abkommen von 1941 hervorgegangen waren und aufgrund des deutschen Angriffskriegs auf die Sowjetunion nicht hatten abgewickelt werden können. Zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen sprachen zudem volkswirtschaftliche Gründe eher gegen eine Aufnahme von Handelsbeziehungen, da man in der Schweiz davon ausging, dass die Sowjetunion nicht in der Lage sei, dringend benötigte Rohstoffe und Brennstoffe, die die Grundlage eines Abkommens hätten bilden können, zu liefern. Auch herrschte in der schweizerischen Wirtschaft Vollbeschäftigung, die nicht noch mehr stimuliert werden sollte durch den vermuteten grossen Bedarf der Sowjetunion für ihren Wiederaufbau.¹¹⁵ Die Aufnahme von Wirtschaftsbeziehungen scheint deshalb für die Sowjetunion in diesem Moment wichtiger gewesen zu sein als für die Schweiz, wobei die Frage für beide nicht von oberster Priorität war.¹¹⁶ Ein weiteres gewichtiges Hindernis war die schweizerische Befürchtung, dass die Sowjetunion ein Kreditgesuch stellen könnte, wie sie es in Wirtschaftsverhandlungen mit anderen Ländern getan hatte. Diesen Fall wollte die Schweiz nicht zuletzt aus politischen Gründen unbedingt vermeiden und auch aus wirtschaftlichen Gründen gab es grosse Bedenken: Man ging davon aus, dass es sich bei einem solchen Gesuch um einen sehr grossen Betrag, zwischen hundert Millionen und einer Milliarde Franken, handeln würde.¹¹⁷ Aus offizieller Sicht bestand folglich keine dringende Notwendigkeit für die Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen, da die bilaterale Vereinbarung über den gegenseitigen Warenverkehr

115 Antrag EVD, Nr. 487, Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion, 24. 12. 1947, BAR, E7110 (-), 1976/16, Bd. 54; BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30; Gehrig-Straube 1997, S. 489 f.

116 Le Chef des Affaires politiques du Département politique fédéral, A. Zehnder, au Ministre de Suisse à Moscou, H. Flückiger, 11. 7. 1946, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 204.

117 Spahni 1977, S. 90.

vom 24. Februar 1941 von keinem der beiden Partner gekündigt worden war und so die Möglichkeit der Wiederaufnahme des Warenverkehrs vorhanden war.¹¹⁸

Im Sommer 1947 mehrten sich dann die Geschäftsanfragen von sowjetischen Organisationen, zum Beispiel diejenige von Raznoimport, betreffend den Kauf von Uhrensteinen und Uhrenmaschinen in der Schweiz. Nachdem sogar der Handelsrat der sowjetischen Gesandtschaft in Bern diesbezüglich bei der Handelsabteilung interveniert hatte, wurde die Anfrage dahingehend beantwortet, dass diese nur im Rahmen allgemeiner Wirtschaftsverhandlungen behandelt werden könne.¹¹⁹ Weitere Besprechungen mit der sowjetischen Gesandtschaft führten zu grundsätzlichen Diskussionen über eine Verhandlungsaufnahme. Die schweizerische Regierung erklärte sich bereit zur Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen und Mitte Oktober 1947 war die sowjetische Regierung einverstanden, eine schweizerische Delegation nach Moskau einzuladen.¹²⁰ Die Frage, wer schliesslich den Anstoss zur Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen gab, wurde von beiden Seiten kontrovers beurteilt, keine Seite wollte dafür verantwortlich sein. Für die Schweiz war immer klar, dass die Initiative von der Sowjetunion ausgehen sollte, jedoch schrieb die sowjetische Gesandtschaft in Bern in ihrem Aide-Mémoire, dass die Einladung nach Moskau auf Vorschlag der Schweiz hin erfolgt sei.¹²¹

Am 30. Dezember 1947 fasste der Bundesrat offiziell den Beschluss zur Aufnahme von Handelsverhandlungen mit der Sowjetunion. Die Situation dafür schien sowohl in wirtschaftlicher wie auch in politischer Hinsicht günstig, weiteres Zuwarten würde die Ausgangslage der Schweiz nicht verbessern.¹²² Für die politische Motivation der Wirtschaftsverhandlungen lassen sich die stark angewachsenen Spannungen zwischen den USA und der Sowjetunion anführen. Sie liessen eine rasche Bereinigung der wirtschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion vorteilhaft erscheinen. Ein weiterer Grund für die Aufnahme von Handelsbeziehungen waren die Wirtschaftsverbindungen der Schweiz zu den übrigen osteuropäischen Staaten, denen wirtschaftlich grössere Bedeutung beigemessen wurde als den zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion. Es wurde als plausibel erachtet, dass sie ohne Handelsvertrag mit der Sowjetunion längerfristig ungünstig beeinflusst werden könnten. Gleichzeitig schien das Problem einer möglichen Kreditgewährung bezie-

118 Antrag EVD, Nr. 487, Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion, 24. 12. 1947, BAR, E7110 (-), 1976/16, Bd. 54; BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30.

119 Le Ministre de l'URSS à Berne, Kulaženkov. Entretien avec le Chef de la Division politique du Département politique, Zehnder, le 23 septembre 1947. Traduit du russe – AVPRF f.0141, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 226.

120 Antrag EVD, Nr. 487, Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion, 24. 12. 1947, BAR, E7110 (-), 1976/16, Bd. 54; BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30.

121 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, le 25 mai 1949. Les relations soviéto-suissees. Traduit du russe – AVPRF f.0141, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 243.

122 Antrag EVD, Nr. 487, Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion, 24. 12. 1947, BAR, E7110 (-), 1976/16, Bd. 54; BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30.

hungsweise deren Verweigerung nicht mehr aktuell zu sein und man war der Meinung, dass die gegenüber anderen Ländern seit mehr als einem Jahr eingehaltenen Restriktionen bei Kreditvergaben die Schweiz legitimierten, auch der Sowjetunion eine ablehnende Antwort zu erteilen, ohne deshalb in den Verdacht zu geraten, unter amerikanischem Druck gehandelt zu haben.¹²³ Bei den Diskussionen über die Aufnahme von Verhandlungen thematisierte die Sowjetunion lediglich Verhandlungen über einen Handelsvertrag und andere Abkommen, ohne dabei mögliche Kredite zu erwähnen. Diese Tatsache lässt darauf schliessen, dass ihr an einem Handelsvertrag gelegen war und dieser nicht an der Kreditfrage scheitern sollte.¹²⁴ Zweifellos hatte die Sowjetunion nach der durch den Marshallplan ausgelösten Trennung Europas grosses Interesse daran, über neutrale Länder die Verbindung zu den westlichen Märkten sicherzustellen. Gleichwohl war ihr klar, dass bilaterale Wirtschaftsbeziehungen auch für die Schweiz wichtig waren, um die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Westen zu verkleinern und ein Gleichgewicht in den schweizerischen Aussenbeziehungen herzustellen.¹²⁵

Aus ökonomischen Gründen sprachen verschiedene Faktoren für die Aufnahme von Handelsbeziehungen. In den letzten beiden Jahren hatte die Sowjetunion in Handelsverträgen mit anderen Ländern bedeutende Einfuhren für ihren Wiederaufbau vereinbart, sodass die stark konjunkturbegünstigten Branchen der schweizerischen Wirtschaft mit potenziellen sowjetischen Aufträgen nicht mehr übermässig belastet werden würden. Gleichzeitig war das Abschliessen von Geschäften mit der Sowjetunion nach dem Krieg komplizierter geworden, selbst für schweizerische Unternehmen, die sogar in den beziehungslosen Zeiten Handel getrieben hatten. Zur Optimierung ihrer Planung bestellte die Sowjetunion nur noch Waren im Ausland, für die vertraglich Kontingente vereinbart worden waren. Den schweizerischen Firmen fehlte dafür nun der offizielle Hintergrund für ihre Geschäftstätigkeit. In den Verhandlungen, die für Mitte Januar 1948 anberaumt worden waren, sollten von schweizerischer Seite folgende Punkte zur Sprache kommen: 1. der Abschluss einer neuen Vereinbarung über gegenseitige Warenlieferungen, 2. eine Vereinbarung über allgemeine Grundlagen des bilateralen Wirtschaftsverkehrs sowie 3. Vereinbarungen über die Liquidation von Vorkriegsforderungen.

Hauptsächlich wollte man die bestehende Vereinbarung von 1941 an die aktuellen Verhältnisse anpassen und neue Warenlisten festsetzen. In einer von Handelsabteilung und Vorort durchgeführten Umfrage wurden schweizerische Wünsche betreffend die Ausfuhr in die Sowjetunion in der Höhe von 250 Millionen und

123 Protokoll der Sitzung vom 23. 9. 1947 um 16.15 im Büro des Chefs des Politischen Departements über die Mitarbeit der Schweiz beim Comité de coopération économique européenne und über allfällige Handelsverhandlungen mit Russland, BAR, E2001(E) -/1, Bd. 218.

124 Spahni 1977, S. 91.

125 Le Ministre de l'URSS à Berne, Kulaženkov. Entretien avec le Chef de la Division politique du Département politique, Zehnder, le 23 septembre 1947. Traduit du russe – AVPRF f.0141, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 226.

betreffend die Einfuhr sowjetischer Waren im Wert von ungefähr 325 Millionen Franken festgestellt. Die Resultate wurden der sowjetischen Gesandtschaft in Bern überreicht, damit sie im Laufe der Verhandlungen an die sowjetischen Liefer- und Abnahmemöglichkeiten angepasst werden konnten.¹²⁶ Was die Frage der schweizerischen Entschädigungsforderungen betraf, so sollten diese im Rahmen der Wirtschaftsverhandlungen nur im Falle eines Kreditgesuchs mit weitgehenden Forderungen zum Verhandlungsgegenstand gemacht, andernfalls aber auch nicht ganz verschwiegen werden.

Während mehrerer Wochen weilte die Schweizer Handelsdelegation unter der Leitung von Max Troendle, Delegierter für Wirtschaftsverträge, in Moskau. Ferner gehörten Friedrich Bauer, Sektionschef der Handelsabteilung, Peter Aebi, Sekretär des Vororts, und Silvio Masnata, Sekretär des EPD und Dolmetscher, der Delegation an. Auch der schweizerische Gesandte in Moskau, Minister Hermann Flückiger, und der für Wirtschaftsangelegenheiten zuständige Legationssekretär Hans Keller waren an den Sitzungen anwesend. Die sowjetische Delegation wurde angeführt von Pavel Nikolaevič Kummykin, Chef der handelspolitischen Abteilung des Aussenhandelsministeriums der Sowjetunion. Unter den Mitgliedern der sowjetischen Delegation waren weitere Vertreter des Aussenhandelsministeriums sowie Vasilij Andreevič Pritvorov, Handelsrat der sowjetischen Gesandtschaft in Bern. In kritischen Verhandlungsphasen beteiligte sich der Aussenhandelsminister der Sowjetunion, Anastas Ivanovič Mikojan, wiederholt persönlich an den Diskussionen und liess durchaus Interesse und eine gewisse Sympathie für den Handelsverkehr mit der Schweiz durchblicken.¹²⁷ Vom Verhandlungsbeginn am 26. Januar bis zur Unterzeichnung der Abkommen am 17. März 1948 fanden zwanzig Plenar- und 23 Kommissionssitzungen statt.¹²⁸

Für die Sowjetunion war der Abschluss eines Handelsvertrags mit der Schweiz zu diesem Zeitpunkt von grossem Interesse. Einerseits war ihr daran gelegen, eine Bresche in den sich formierenden westlichen Block zu schlagen, andererseits konnte sie die Devisen, die aus dem Handel mit der Schweiz resultierten, gut gebrauchen. Das verhalf der schweizerischen Delegation zu einer relativ starken Verhandlungsposition in Moskau.¹²⁹ Die Verhandlungen konnten zur beidseitigen Zufriedenheit abgeschlossen werden und so wurden am 17. März 1948 drei Abkommen unterzeichnet, die zusammen das Handelsabkommen bildeten:¹³⁰

126 Antrag EVD, Nr. 487, Wirtschaftsverhandlungen mit der Sowjetunion, 24. 12. 1947, BAR, E7110 (-), 1976/16, Bd. 54; BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30.

127 Jahresbericht der Gesandtschaft 1948, S. 42, BAR, E2400(-) Moskau, Bd. 216.

128 Sitzungsprotokolle, BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 54.

129 Troendle, Notice pour le Monsieur le Conseiller fédéral Rubattel. Négociations économiques avec l'URSS, 22. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

130 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1948, 1. 4. 1949, S. 278 f.; BAR, E7110, 1976/16, Bd. 54.

1. Handelsvertrag zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.¹³¹
2. Abkommen zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Handelsvertretung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in der Schweiz.¹³²
3. Abkommen über den Warenaustausch zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.¹³³

Hinzu kamen vier Briefe und drei Warenlisten:

- Liste I der im Zeitraum vom 1. April 1948 bis 31. März 1949 für die Ausfuhr aus der UdSSR nach der Schweiz vorgesehenen Waren.
- Liste II der im Zeitraum vom 1. April 1948 bis 31. März 1949 für die Ausfuhr aus der Schweiz in die UdSSR vorgesehenen Waren.
- Liste III der sowjetischen Bestellungen in der Schweiz für die in den Jahren 1949–1951 vorgesehenen Lieferungen von Ausrüstungen und Materialien.¹³⁴

Die Dauer des Handelsvertrags war auf ein Jahr festgesetzt worden, und solange ihn keine Vertragspartei kündigte, wurde er automatisch um jeweils ein Jahr verlängert.

In verschiedenen Fragen war erst nach intensiven Diskussionen ein für beide Seiten annehmbarer Kompromiss erzielt worden. Dabei konnte den meisten Wünschen der befragten schweizerischen Unternehmen Rechnung getragen werden.¹³⁵ Die von der Sowjetunion gewünschte Meistbegünstigungsklausel¹³⁶ wurde auf eigentliche Zollfragen beschränkt und im Übrigen durch eine Wohlwollensklausel ersetzt. In Bezug auf die Handhabung von Ein- und Ausfuhrbeschränkungen wurde der Grundsatz der Meistbegünstigung durch denjenigen der nicht diskriminierenden Behandlung des Vertragspartners ersetzt. Auch wenn dem Handelsvertrag aufgrund der Verschiedenheit der beiden Wirtschaftssysteme die vollkommene Reziprozität fehlte, wurde er von den schweizerischen Behörden dennoch günstig beurteilt. Die positiven Auswirkungen waren dabei weniger in daraus resultierenden direkten wirtschaftlichen Vorteilen zu sehen als in seiner allgemeinen politischen und handelspolitischen Bedeutung.¹³⁷ Ein umstrittener Punkt, bei dem am Ende auf Reziprozität verzichtet wurde, stellte die Errichtung einer sowjetischen Handelsvertretung in Bern dar. Angesichts der Organisation des sowjetischen Aussenhandels

131 AS 1948, S. 888–892.

132 Ebd., S. 368–370.

133 Ebd., S. 371 f.

134 Ebd., S. 373–379.

135 EVD an Bundesrat, Wirtschaftsverhandlungen mit der UdSSR, 24. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

136 Meistbegünstigung in Bezug auf Zölle und Zollformalitäten bedeutet, dass Handelsvorteile, die einem anderen Staat gewährt werden, auch dem Vertragspartner zugestanden werden müssen. Zölle, die innerhalb einer Zollunion, beispielsweise der EFTA, vereinbart werden, sind nicht massgebend. Weber 1966, S. 90.

137 EVD an Bundesrat, Wirtschaftsverhandlungen mit der UdSSR, 24. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

war eine solche für die Durchführung des Warenaustauschs unabdingbar, da ihr die praktische Abwicklung des Handels oblag. Sie konnte somit auch den schweizerischen Firmen bei ihren Geschäften mit der Sowjetunion dienlich sein. Auf Wunsch der Schweizer Seite war es der sowjetischen Handelsvertretung aber nicht erlaubt, weitere Filialen zu eröffnen. Zudem unterstanden Streitigkeiten, die aus ihrer kommerziellen Tätigkeit hervorgingen, der schweizerischen Gerichtsbarkeit.¹³⁸

Die Aushandlung der Warenlisten entpuppte sich als schwierigster Teil der Verhandlungen. Der Wert der sowjetischen Lieferliste für das erste Vertragsjahr konnte mit ungefähr 120 Millionen Franken veranschlagt werden. Die zweite Liste mit den schweizerischen Lieferungen im ersten Jahr betrug etwa 75 Millionen und die dritte Liste mit schweizerischen Lieferungen, die erst in den Jahren 1949/50 ausgeführt werden sollten, erreichte eine Summe von achtzig Millionen Franken. Die Übernahme von Liefergarantien oder verbindlich festgelegten Lieferfristen wurde von der schweizerischen Delegation strikt abgelehnt, da der Abschluss von Handelsgeschäften die Sache privater Unternehmungen war. Die Listen entsprachen mehr oder weniger der traditionellen Lieferstruktur. Auch wenn die Wünsche der schweizerischen Wirtschaft nicht vollständig erfüllt worden waren, war es immerhin gelungen, bescheidene Kontingente für den Export von Konsumgütern in die Sowjetunion zu erhalten. Betreffend die Uhrenfrage – die Sowjetunion wünschte in der Schweiz Uhrensteine und -maschinen einzukaufen –, die den eigentlichen Auslöser für den Abschluss des Handelsvertrags gegeben hatte, erklärte die schweizerische Verhandlungsdelegation, dass das weitere Vorgehen von den betroffenen Organisationen selbst bestimmt werden sollte. Die Handelsabteilung versprach zugleich ihre Unterstützung bei zukünftigen Verhandlungen.¹³⁹ Über die Liquidation von Vorkriegsforderungen wurden keine Vereinbarungen getroffen, die Frage wurde aus den Verhandlungen ausgeklammert und für die Lösungssuche auf den diplomatischen Weg verwiesen.¹⁴⁰

Da dem Handelsvertrag besondere Bedeutung beigemessen wurde und sein Abschluss auch in der Öffentlichkeit breiten Widerhall gefunden hatte, wurde er im Juni 1948 nicht durch den Bundesrat, sondern durch das Parlament, auf sowjetischer Seite durch das Präsidium des Obersten Sowjets ratifiziert. Die Ratifikationsurkunden wurden am 11. August 1948 in Bern ausgetauscht, der Vertrag trat per 31. August in Kraft. Die beiden Abkommen über die Handelsvertretung und den Warenaustausch hatten bereits per 1. April 1948 Gültigkeit erlangt. In schweizerischen Wirtschafts- und Pressekreisen fand der Abschluss des Handelsvertrags eine zustimmende Aufnahme, ebenso positiv wurde er von der Bevölkerung und der Regierung wahrgenommen. Bei der Debatte über den Handelsvertrag im National-

138 Troendle, Notice pour le Monsieur le Conseiller fédéral Rubattel. Négociations économiques avec l'URSS, 22. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

139 EVD an Bundesrat, Wirtschaftsverhandlungen mit der UdSSR, 24. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

140 EPD an Schweizer Gesandtschaft Moskau, 8. 6. 1948, BAR, E2200.157 (-), 1970/256, Bd. 30.

rat verliehen einzig die Vertreter der Landwirtschaft ihrem Missbehagen Ausdruck, da die Quote für landwirtschaftliche Exporte aus der Schweiz mit vier bis fünf Millionen Franken bei einem Gesamtbetrag von 120 Millionen Franken in ihren Augen viel zu niedrig angesetzt war.¹⁴¹ Im Gegensatz zum Handelsvertrag stiess die Errichtung einer Handelsvertretung auf eine gewisse Skepsis, was Troendle bereits während der Verhandlungen geahnt hatte. Die Frage der Handelsvertretung war deshalb nicht im Handelsvertrag selbst, sondern in einem eigenen Abkommen geregelt worden, das nicht vom Parlament ratifiziert werden musste und somit keinen Anlass zu Diskussionen geben konnte.¹⁴² Die sowjetische Gesandtschaft berichtete ihrem Aussenministerium in Moskau über die wohlwollende schweizerische Reaktion auf den Abschluss des Handelsabkommens.¹⁴³

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Handelsvertrag mit der Sowjetunion eine notwendige Konsequenz aus der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen war und zur Zufriedenheit beider Seiten ausfiel, was im Grunde erstaunlich war, da sein Abschluss in die Zeit fiel, als die schweizerisch-sowjetischen Beziehungen ihren Tiefpunkt erreicht hatten.¹⁴⁴ Auch wenn nicht alle Fragen restlos geklärt und nicht alle Erwartungen erfüllt werden konnten, bildete er in den folgenden Jahrzehnten, bis nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, die Basis der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen.

Für die Schweiz war das Handelsabkommen aus politischen Gründen wichtig; es unterstrich ihre neutrale Haltung und brachte einen Ausgleich zur Teilnahme an der OECE. Zudem schloss es eine Lücke in den schweizerischen Handelsbeziehungen und schuf Klarheit im Verhältnis zur Sowjetunion. Vor allem die Exportindustrie mass dem Handelsvertrag durchaus eine wirtschaftliche Bedeutung bei, selbst wenn ihre damit verbundenen Erwartungen viel zu hoch waren und in der angestrebten Form nicht erfüllt werden konnten. Auch für die Sowjetunion war der Vertrag politisch und wirtschaftlich wichtig. Sie hatte einerseits ein Interesse daran, dass sich die Schweiz nicht zu fest an die Westmächte band, andererseits war die Schweiz für sie ein kleiner, aber finanziell durchaus interessanter Handelspartner. Exporte in die Schweiz brachten Devisen, die die Sowjetunion für notwendige Einkäufe im Westen dringend brauchte.¹⁴⁵ Dazu kam, dass die Aufnahme der Wirtschaftsbeziehungen mit einem westeuropäischen, neutralen Land und der Abschluss eines klassischen Handelsvertrages aus Prestige Gründen höchst willkommen waren.

141 Handelsvertrag mit Sowjetrußland, in: NZZ, Nr. 1294, 17. 6. 1948.

142 Troendle, Notice pour le Monsieur le Conseiller fédéral Rubattel. Négociations économiques avec l'URSS, 22. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

143 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, le 25 mai 1949. Les relations soviéto-suissees. Traduit du russe – AVPRF f.0141, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 243.

144 Gehrig-Straube 1997, S. 500.

145 Jahresbericht der Gesandtschaft 1948, S. 42, BAR, E2400(-) Moskau, Bd. 216.

Unmittelbar nach dem Abschluss der Abkommen erfuhr der gegenseitige Handel eine starke Zunahme. Die schweizerische Ausfuhr erhöhte sich im ersten Vertragsjahr auf das Sechsfache, die Einfuhr von sowjetischen Waren wurde beinahe verdreifacht, wobei die vereinbarten Kontingente nicht annähernd ausgenutzt wurden. Statt der vorgesehenen Waren im Wert von 120 Millionen wurden in den ersten beiden Jahren lediglich für 33 Millionen Franken Güter aus der Sowjetunion eingeführt. Ausgeführt wurden Waren für knapp über 57 Millionen bei einem Kontingent von 75 Millionen Franken. Die Exportkontingente der Schweiz konnten nicht ausgenutzt werden, da Lieferungen aus der Sowjetunion ausblieben und damit wiederum die notwendigen Devisen für sowjetische Einkäufe fehlten. So folgte auf die Euphorie über den Abschluss des Handelsvertrags bereits ein Jahr später die erste Enttäuschung. Im Jahr des Vertragsabschlusses war die Handelsbilanz der Schweiz gegenüber der Sowjetunion erstmals nach dem Krieg wieder aktiv, es wurden mehr Waren aus der Schweiz ausgeführt als eingeführt; der Export in die Sowjetunion machte ungefähr ein Prozent des schweizerischen Totalexports aus. Obwohl auf beiden Seiten durchaus Interesse am Handel vorhanden war, stieg dieser nur sehr zaghaf an. Der Hauptgrund dafür lag in den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen der beiden Länder, was in der Praxis zu enormen Schwierigkeiten führte. Marktwirtschaftliche Unternehmen und staatliche Aussenhandelsorganisationen hatten per definitionem unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Vorstellungen von der Durchführung von Geschäften und gingen ihren Aussenhandel ganz verschieden an. Dem Handelsvertrag kam hier die Rolle eines verbindenden Elements zu, eines Instruments zur Ordnung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen zwei ideologisch und ökonomisch unterschiedlichen Welten. Die Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion und zu den übrigen osteuropäischen Staatshandelsländern stellten vor allem aufgrund des Systemunterschieds eine neue Herausforderung für die schweizerische Wirtschafts- und Handelspolitik dar.

Die fundamentalen Ursachen für das unbefriedigende Anwachsen des Warenaustauschs waren zu diesem Zeitpunkt auf politisch-ideologischer, wirtschaftlicher und monetärer Ebene lokalisierbar.¹⁴⁶ Aus ideologischen Gründen war eine enge Zusammenarbeit mit kapitalistischen Staaten für die Sowjetunion kaum wünschenswert, da sie den Untergang des Kapitalismus erwartete. Durch intensiveren Handel würde sie jedoch mithelfen, diesen Untergang hinauszuschieben. Auf der wirtschaftlichen Ebene verhielt es sich so, dass die Sowjetunion vor allem Produktionsmittel zum Aufbau der eigenen Industrie importierte, um eine Abhängigkeit von Importen zu vermeiden. Viele Güter, die vor dem Krieg im Ausland eingekauft werden mussten, konnten dank des Fortschritts der sowjetischen Industrie nun im eigenen Land produziert werden. Da sich die Importe nicht an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientierten, sondern von den Planungsbehörden bestimmt wurden,

146 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, Relations commerciales URSS – Suisse, 2. 12. 1949, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1715.

wirkte die hochbürokratische und schwerfällige sowjetische Wirtschaftsstruktur als starke Bremse für den Ausbau des Handels. Was die monetäre Ebene betraf, beabsichtigte die Sowjetunion, mehr in der Schweiz einzukaufen als zu verkaufen, was letztlich am Mangel an dafür notwendigen Devisen scheiterte.¹⁴⁷ Während die Handelsbeziehungen in den folgenden Jahren immer weniger durch ideologische Gegensätze behindert wurden, blieb der politische Einfluss in verschiedenen Formen bestehen und besonders auf wirtschaftlicher und monetärer Ebene änderten sich die Probleme nicht wesentlich.

Die sowjetische Gesandtschaft sah die Schwierigkeiten beim Handel vor allem darin, dass schweizerische Unternehmen aufgrund der hohen Preise und der unzulänglichen Qualität keine sowjetischen Erzeugnisse kaufen wollten. Sie stellte zudem fest, dass gewisse für die Sowjetunion interessante Aufträge, etwa für Werkzeuge, Maschinen und Apparate, nicht platziert werden konnten, da die schweizerische Maschinenindustrie einen Bestellungenüberschuss verzeichnete. Und sie bemerkte ebenfalls, dass die Schweiz vor allem ein Interesse hatte, Waren wie Uhren und Textilien zu liefern, bei denen Absatzschwierigkeiten auf den westlichen Auslandsmärkten zu verzeichnen waren. Indem sie auf eine zunehmende Einflussnahme der USA auf den schweizerisch-sowjetischen Handel sowie auf Erschwernisse im Handel der Schweiz mit Westeuropa hinwies, kam die Gesandtschaft zum Schluss, dass das schweizerische Interesse an Handelsbeziehungen mit Osteuropa in dem Masse steigen müsste, wie die Schwierigkeiten im Handel mit dem Westen zunehmen würden.¹⁴⁸

Von schweizerischer Seite wurde die Zurückhaltung der Firmen beim Handel mit der Sowjetunion hauptsächlich auf konkrete Probleme im wirtschaftlichen Bereich zurückgeführt.¹⁴⁹ Die Hauptpunkte waren hier:

1. Lieferfristen: Die schweizerische Maschinenindustrie war bis 1950 vollständig ausgelastet mit Aufträgen. Besonders im Grossmaschinenbau waren die Lieferfristen lang, weshalb potenzielle sowjetische Handelspartner genauso wie andere Auftraggeber warten mussten. Es galt der Grundsatz, dass die Aufträge in der Reihenfolge des Bestellungseingangs angenommen wurden. Obwohl die

147 Kuhn 1971, S. 109.

148 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, le 25 mai 1949. Les relations soviéto-suisse. Traduit du russe – AVPRF f.0141, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 243.

149 Notiz an die ständige Wirtschaftsdelegation betreffend Ausfuhr nach Russland und anderen Ländern mit staatlichem Aussenhandel, 7. 5. 1948, BAR, E7110/2, Bd. 2; Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, Betr. Schweizerisch-sowjetrussische Handelsbeziehungen, 24. 6. 1948, BAR, E7110/2, Bd. 2; Handelsabteilung an Schweizer Gesandtschaft Moskau, Schweizerisch-sowjetische Handelsbeziehungen, 8. 7. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151; Sekretariat VSM an Handelsabteilung, Stellungnahme zum Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft Moskau vom 24. 6. 1948, Handelsbeziehungen Schweiz – Sowjetunion, 15./16. 7. 1948, BAR, E7110/2, Bd. 2; Vorort an Handelsabteilung, Stellungnahme zum Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft Moskau vom 24. 6. 1948, 28. 7. 1948, BAR, E7110/2, Bd. 2; Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, 18. 8. 1948, BAR, E7110/2, Bd. 2.

Sowjetunion bereits während der Vertragsverhandlungen darauf aufmerksam gemacht worden war, sie müsse ihre Bestellungen möglichst bald aufgeben, verlief die Auftragserteilung zögerlich.

2. Exportvertragsbedingungen: Eine weitere Schwierigkeit stellten die Bedingungen dar, welche die Sowjetunion ihren Aufträgen zugrunde legen wollte. Sie war bestrebt, keine oder nur geringe Anzahlungen zu leisten bei gleichzeitigem Anspruch auf eine Verzinsung der Anzahlungssumme, während bei der schweizerischen Maschinenindustrie eine Anzahlung von mindestens dreissig Prozent üblich war, die grundsätzlich nicht verzinst wurde. Im Weiteren enthielten die sowjetischen Verträge eine Klausel, die das Schiedsgericht Moskau als Gerichtsstand vorsah. In schweizerischen Verträgen war dagegen normalerweise das Schiedsgericht am Sitz des Lieferanten zuständig, insbesondere dann, wenn franko Schweizer Grenze geliefert wurde, das heisst, wenn der Lieferant nur für den Transport bis zur Grenze zuständig war. Für schweizerische Exportfirmen konnte die Einschaltung eines Moskauer Schiedsgerichts kaum zu einer befriedigenden Lösung führen, waren die Schiedsrichter doch alle vom sowjetischen Aussenhandelsministerium oder anderen offiziellen Instanzen angestellte Spezialisten, die kaum unvoreingenommen an die Prüfung eines ihnen unterbreiteten Falls herantreten konnten. Dass das Moskauer Schiedsgericht tatsächlich parteiisch urteilen konnte und damit die Bedenken der Firmen bestätigte, illustriert der Fall der Firma Teax E. Fauquet Ende der 1960er-Jahre.¹⁵⁰ Die von der Sowjetunion gestellten Bedingungen waren im Exportgeschäft unüblich und für die schweizerischen Unternehmungen in dieser Form nicht akzeptabel.
3. Offene Forderungen: Die noch offenen Forderungen gegenüber der Sowjetunion aus dem Abkommen von 1941, vor allem diejenigen der Maschinenindustrie, wirkten sich negativ auf den Abschluss neuer Geschäfte aus. Sie erwiesen sich als das gewichtigste Hindernis beim Abschluss neuer Aufträge. Bis dafür eine annehmbare Lösung gefunden worden war, hielt sich die Bereitschaft der betroffenen Firmen zur Annahme weiterer Aufträge in engen Grenzen. Aufgrund beidseitigen Interesses am Handel arbeiteten die betroffenen Unternehmen schon seit 1946 erfolglos daran, mit dem sowjetischen Aussenhandelsministe-

150 In einem Streit um die Lieferung von Wurstfleisch durch Prodintorg gelangte die Firma Teax E. Fauquet an die Moskauer Arbitragekommission. Nachdem sie den Prozess verloren hatte, stellte ihr Anwalt fest, dass das Schiedsgericht parteiisch entschieden habe und das Urteil dem Handelsvertrag von 1948 (Art. 11 Abs. 2, lit. c) widersprach. Handelsabteilung an Wiget, Kopien des Urteils für Handelsabteilung, 25. 5. 1970, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 38; Notiz an Weitnauer, 26. 2. 1969, Teax, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101; Teax an Handelsabteilung, Einfuhr von Wurstfleisch, 11. 8. 1969; Botschaft an Handelsabteilung, Jugement dans l'affaire Teax v. Prodintorg, 22. 1. 1970; Advokaturbüro Wehrli, Wiget, Hauser, Lutz & Wehrli, Zürich, an Handelsabteilung, Klageantwort Prodintorg – Teax, undatiert, vermutlich Dezember 1969; Advokaturbüro Wehrli, Wiget, Hauser, Lutz & Wehrli, Zürich, an Handelsabteilung, Urteil der Aussenhandelsarbitragekommission bei der Allunionshandelskammer in Moskau vom 19./20. 1. 1970, 24. 4. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

rium eine Verständigung in dieser Frage zu erzielen. Zum Teil blieb den Firmen nur der Verzicht auf ihre Forderungen aus Vorkriegsgeschäften übrig, um endlich neue Geschäfte tätigen zu können.

4. Staatshandelssystem: Für diejenigen Firmen, die noch nie Geschäfte mit Staatshandelsländern abgewickelt hatten, stellten die Besonderheiten im Handel mit der Sowjetunion ein speziell grosses Hindernis dar. Vor allem der Eintritt in den sowjetischen Markt wurde durch die Ungleichheiten im Handlungsspielraum entscheidend erschwert. Während die sowjetischen Aussenhandelsorganisationen direkt mit dem Endabnehmer Kontakt aufnehmen und die Firmen vor Ort besuchen konnten, sahen sich die schweizerischen Unternehmen staatlichen Stellen gegenüber. Entweder trat der sowjetische Staat selbst (beispielsweise das Aussenhandelsministerium) als Einkäufer oder Verkäufer auf oder staatlich kontrollierte Aussenhandelsorganisationen übernahmen dies. Dabei bestimmten nicht die Konsumenten den Warenkatalog, der für den Aussenhandel in Betracht kam, sondern der Plan. Die Akkreditierung von Handelsvertretern in der Sowjetunion war für ausländische Firmen zu diesem Zeitpunkt genauso wenig möglich wie der direkte Besuch von Betrieben und die Platzierung von Publikumswerbung. Im Gegensatz dazu konnten sich sowjetische Funktionäre in der Schweiz frei bewegen und sich selbst ein Bild von der Wirtschaft und deren Bedürfnissen machen.

Da dem sowjetischen Aussenhandel auch eine politische Bedeutung zukam, waren regelmässige Einkäufe ungewiss und der Aufbau von langfristigen Kunden-Lieferanten-Bindungen schien nicht möglich zu sein. Diese ungleiche Ausgangssituation führte schliesslich dazu, dass sowohl der Bund wie auch die schweizerischen Wirtschaftsverbände viel stärker in privatwirtschaftliche Geschäfte involviert wurden, als dies üblicherweise der Fall war.

Zu den erwähnten Schwierigkeiten kam der Einfluss der internationalen Lage und damit insbesondere des Ost-West-Konflikts hinzu, der sich immer stärker bremsend auf den Handel zwischen der Schweiz und der Sowjetunion auswirkte. Die Schweizer Wirtschaft war nach wie vor am Osthandel interessiert; der Staat legte ihr keine Steine in den Weg, förderte den Handel aber auch nicht explizit. Neben den praktischen Problemen bei Abschluss und Abwicklung von Geschäften waren die verstärkte Integration innerhalb des RGW sowie die Auswirkungen der aussenwirtschaftlichen Massnahmen der Schweiz im Zusammenhang mit dem westlichen Embargo die Hauptgründe für den Rückgang. Trotz aller Schwierigkeiten blieb der gegenseitige Wunsch nach einem Ausbau der Handelsbeziehungen auch während der ersten Phase des Kalten Krieges bestehen.¹⁵¹

151 Schweizer Gesandtschaft, Moskau, Gorgé, an Bundesrat Petitpierre, Rapport politique No. 12, Visite à M. Molotov, 11. 4. 1953, BAR, E2300(-), 1994/63, Moskau, Bd. 6.

1.3.2 Die Embargopolitik des Westens

Der Zeitpunkt, an dem die Schweiz wieder offizielle Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion aufnahm, fiel zusammen mit dem Anfang des Kalten Krieges, der vor allem auf wirtschaftlicher Ebene stattfand und gerade deshalb auch die Schweiz betraf – trotz ihrer erklärten Neutralität. Bereits 1947 begannen die USA, ein Embargo für strategisch wichtige Güter gegen die osteuropäischen Staaten einzuführen. Durch zwei Verordnungen vom Dezember 1947 und Januar 1948 wurden zudem die gesamten Exporte nach Osteuropa an eine Bewilligungspflicht gebunden. Ende März 1948 wurde schliesslich das bestehende Kontrollsystem durch eine Abänderung des Marshallplan-Gesetzes auch auf die westeuropäischen Empfängerstaaten der Marshall-Hilfe ausgedehnt. Die Lieferung von unter US-Embargo stehenden Waren nach Westeuropa wurde verweigert, falls sie in direkter oder indirekter Weise zur Wiederausfuhr nach Osteuropa hätten verwendet werden können.¹⁵² Nachdem am 26. Februar 1949 mit dem «Export Control Act» die rechtliche Grundlage für das amerikanische Embargo geschaffen worden war, wurde es am 22. November mit der Gründung der Consultative Group und des Coordinating Committee (CoCom) institutionalisiert.¹⁵³ Die überwachten Güter wurden in drei Kategorien eingeteilt, wobei die Güter auf der «International List I» (IL I) einem totalen Exportverbot unterstanden, der Export der Waren auf der «International List II» (IL II) mengenmässig beschränkt wurde und derjenige auf der «International List III» (IL III) lediglich statistisch überwacht wurde.¹⁵⁴ Innerhalb des CoCom bestand von Anfang an ein Konflikt zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten betreffend des Umfangs des Exportverbots. Die westeuropäischen Länder waren traditionell enger mit Osteuropa verflochten und eine Unterbrechung des Ost-West-Handels hatte für sie zum Teil ernsthafte wirtschaftliche Nachteile zur Folge.¹⁵⁵ Die Schweiz exportierte zwischen 1948 und 1951 Maschinen, Maschinenbestandteile, Instrumente und Apparate sowie Uhren für ungefähr fünfzig Millionen und insgesamt Waren für etwa 75 Millionen Franken in die Sowjetunion. Im gleichen Zeitraum importierte die Sowjetunion von den Marshallplanländern Rohmaterial, Werkzeuge und Spezialmaschinen für 16 Milliarden Dollar.¹⁵⁶ Trotz des amerikanischen Embargos lieferten die Marshallplanländer noch 1950 sogar Maschinen und Material für die Rüstungsindustrie im Wert von über 100 Millionen Dollar nach Osteuropa.¹⁵⁷ Als China im

152 Ribi 1970, S. 40; Frei 1969, S. 612; Hardach 1994, S. 185.

153 Mitglieder der Consultative Group waren im Mai 1953 Belgien, die BRD, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal und die USA. Schaller 1987, S. 21; Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter (Güterkontrollgesetz), 22. 2. 1995, Bbl. 1995 II, S. 1314–1316.

154 Meyer 1997, S. 55.

155 Ribi 1970, S. 41; Hardach 1994, S. 186.

156 EVD an EMD, Bundesrat Kobelt, Lieferungen an Russland seit 1945 aufgrund amerikanischer Quellen, 26. 4. 1951, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1713.

157 Grossbritannien lieferte für 42,5 Millionen, Italien für 26,8 Millionen, Frankreich für 18,7 Millio-

Juni 1950 in den Koreakrieg eintrat, verschärfte die USA ihr Embargo gegen die kommunistischen Staaten durch ein neues Gesetz über die Exportkontrolle, das im Juni 1951 im amerikanischen Kongress vorbereitet und im Oktober verabschiedet wurde. Mit dem «Mutual Defense Assistance Control Act», allgemein «Battle Act» genannt, wurde die gesamte Auslandshilfe der USA den Prioritäten des Wirtschaftskriegs untergeordnet und die Einhaltung des Embargos entscheidend verbessert. Die Embargolisten, die während des Koreakriegs rund die Hälfte der international gehandelten Waren enthielten, wurden 1954 und 1958 revidiert.

Die Sowjetunion versuchte der westlichen Embargopolitik durch den Ausbau wirtschaftlicher Westkontakte entgegenzuwirken und lud zu einer als private Expertenrunde verstandenen Wirtschaftskonferenz in Moskau ein. An dieser internationalen Wirtschaftskonferenz, die vom 3.–11. April 1952 stattfand, nahmen keine offiziellen Vertreter kapitalistischer Staaten teil, wohl aber Privatleute, die am Handel mit der Sowjetunion interessiert waren. Auch an schweizerische Unternehmen waren Einladungen verschickt worden.¹⁵⁸ Ein Ziel der Konferenz war das Durchbrechen des westlichen Embargos, um weiterhin notwendige Importe tätigen zu können. Dem sowjetischen Aussenhandel mit den kapitalistischen Staaten kam zu diesem Zeitpunkt allerdings bei weitem nicht die Bedeutung zu, die ihm die Propaganda verlieh; 1952 entfielen lediglich zwanzig Prozent des sowjetischen Aussenhandelsumsatzes auf den Handel mit den kapitalistischen Staaten, mit einem Gesamtbetrag von weniger als einer Milliarde Dollar.¹⁵⁹ Nach der Wirtschaftskonferenz war denn auch nicht mehr die Rede von einer drastischen Ausweitung des Handels mit dem Westen.¹⁶⁰ Allgemein war der europäische West-Ost-Handel stark rückläufig; 1952 betrug sein Umfang noch 85 Prozent des Handelsvolumens von 1949.¹⁶¹ Im Gegenzug stieg der Handel zwischen den RGW-Ländern, insbesondere mit der Sowjetunion, auf deren Druck hin stark an. Die Umstellung vollzog sich unvermeidlich auf Kosten der Handelsbeziehungen mit dem Westen. So war demnach eine wichtige Auswirkung des CoCom-Embargos die Intensivierung der Aussenhandelsbeziehungen zwischen den sozialistischen Ländern bei gleichzeitiger Stärkung der Vormachtstellung der Sowjetunion innerhalb des osteuropäischen Wirtschaftsraums. In der gleichen Zeit gelang es zudem der Sowjetunion, gegen die das Embargo primär gerichtet war, ihre Importe aus den westeuropäischen Staaten zu intensivieren.¹⁶²

Auch wenn die Schweiz keine Marshall-Hilfe der USA erhielt, war sie sich bewusst, dass die Weiterführung und der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu den

nen und Belgien für 19,6 Millionen Dollar Rüstungsmaterial an die Oststaaten. EVD an EMD, Bundesrat Kobelt, 26. 4. 1951, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1713.

158 Jahresbericht der Gesandtschaft 1952, S. 43, BAR, E2400(-) Moskau, Bd. 216.

159 Werner 1954, S. 12 f.

160 Légation de Suisse à Londres an Bundesrat Petitpierre, 8. 12. 1952, BAR, E2300(-), 1994/63, Moskau, Bd. 6.

161 UN-Economic Bulletin for Europe No.3/1952.

162 Ribí 1970, S. 42; Kiesewetter 1960, S. 45; Bulliard 1995, S. 135.

osteuropäischen Staaten die Gefahr amerikanischen Drucks in sich bargen. Aus neutralitätspolitischen Gründen wurde dennoch daran festgehalten und gleichzeitig versucht, die Wirtschaftsbeziehungen zu den sozialistischen Ländern so zu gestalten, dass sie keine negative Reaktion der USA provozierten. Schliesslich forderten die USA die Schweiz Ende 1948 auf, ihre Osteuropa-Ausfuhrpolitik der amerikanischen Handelspolitik gegenüber diesen Staaten anzupassen.¹⁶³ Da ein Exportstopp von Waren der IL II praktisch die ganze schweizerische Ausfuhr betroffen hätte, ging die Schweiz nicht auf die amerikanischen Wünsche ein.¹⁶⁴ Im Juli 1950 wurde sie erneut aufgefordert, für ihre Exporte in die sozialistischen Staaten die amerikanischen Embargolisten anzuwenden, um ein Unterlaufen des Embargos zu verhindern. Da bei einer offiziellen Teilnahme am Embargo neutralitätspolitische Grundsätze verletzt worden wären, hielt die Schweiz bis Anfang 1951 eisern an ihrer Haltung fest, sich nicht daran zu beteiligen und die Ausfuhr schweizerischer Güter weder zu beschränken noch zu verbieten.¹⁶⁵ Sie war der Meinung, dass ihr als neutrales Land das Recht auf freien Handel mit allen Staaten zustand und jegliche Handelsbeschränkungen allen Konfliktparteien gegenüber unterlassen werden müssten.¹⁶⁶ Gleichwohl fasste der Bundesrat am 11. Dezember 1950 Beschlüsse über die Überwachung der Einfuhr, die Überwachung der Ausfuhr sowie die Beschränkung der Ausfuhr.¹⁶⁷ Diese sollten dazu dienen, die Versorgung des Landes sicherzustellen, da es nach dem Ausbruch des Koreakriegs im Juni 1950 zu einer weltweiten Verknappung von Rohstoffen und Halbfabrikaten kam. Mit diesen drei Beschlüssen wurden nun nicht die Embargobestimmungen des CoCom übernommen, vielmehr umfasste die Exportkontrolle etwa 500 Zollpositionen, deren Zusammensetzung erkennen liess, dass sie vor allem aus versorgungs- und handelspolitischen Gründen überwacht werden sollten. Auch wenn sich die Schweiz strikt gegen eine Teilnahme am Embargo gegen die osteuropäischen Staaten wehrte, wollte sie auch keinen Profit daraus schlagen. Sie ergriff deshalb freiwillige Massnahmen, die eine Umgehung des Embargos verhindern sollten, beispielsweise die Einführung eines Importzertifikats (Swiss Blue), das allen Staaten die Möglichkeit gab, ihre Güter vor einem unerwünschten Transit durch die Schweiz zu schützen.¹⁶⁸ Das Zertifikat konnte für alle Waren ausgestellt werden und war eine amtliche Erklärung, dass die Waren zur

163 Interne Notiz der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, 28. 12. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

164 Abteilung für Politische Angelegenheiten des Politischen Departements an die schweizerischen Gesandtschaften und an das schweizerische Generalkonsulat in Frankfurt, Ausfuhr von Kriegsmaterial, 5. 4. 1949, in: DDS, Bd. 17, 1999, Nr. 123, S. 403–406.

165 Schaller 1987, S. 11.

166 Linke 1995, S. 398.

167 BRB Nr. 1 über die Überwachung der Ausfuhr vom 11. 12. 1950, in: AS 1950, S. 1339–1343; BRB Nr. 1 über die Überwachung der Einfuhr vom 11. 12. 1950, in: AS 1950, S. 1336–1338; BRB betreffend Abänderung BRB Nr.1 über die Beschränkung der Ausfuhr vom 11. 12. 1950, in: AS 1950, S. 1344 f.

168 BRB Nr. 2 über die Überwachung der Einfuhr vom 30. 1. 1951, in: AS 1951, S. 45 f.

Einfuhr in die Schweiz bestimmt und ihre Wiederausfuhr untersagt war und dass die Einhaltung der durch diese Erklärung übernommenen Verpflichtungen amtlich überwacht wurde.¹⁶⁹ Wenige Monate später wurde zudem die Ursprungsbescheinigungspflicht eingeführt, die in Verbindung mit der Ausfuhrbewilligungspflicht die Kontrolle der Einhaltung gewährleistete und ein Unterlaufen des Embargos mit importierten und weiterverarbeiteten Gütern verhinderte.¹⁷⁰ Für Kriegsmaterial war bereits 1949 ein grundsätzliches Aus- und Durchfuhrverbot erlassen worden.¹⁷¹

Die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen wurden von Frankreich und Grossbritannien als befriedigend bezeichnet, den USA gingen sie aber nicht weit genug. Sie verlangten, dass auch die Ausfuhr schweizerischer Güter nach Osteuropa eingeschränkt werde, und konfrontierte die neutrale Schweiz dadurch konkret mit dem Problem freiwilliger Embargomassnahmen gegen die osteuropäischen Staaten. Der Bundesrat schloss eine Unterstützung des Embargos kategorisch aus (Berner Memorandum vom 16. März 1951), war aber der Meinung, dass bezüglich des Exports von schweizerischen Gütern in allseitiger Anwendung Massnahmen zum Gebot des Nichtprofitierens angewendet werden sollten.¹⁷² Die Einführung des allseitigen Courant normal (der zukünftige Handel durfte maximal den Durchschnittswert der Exporte der Vorjahre erreichen) für strategische Güter aus schweizerischer Produktion wurde im März 1951 vorbereitet. Der Bundesrat verfolgte damit gegenüber den amerikanischen Forderungen eine Politik des Zeitgewinns, die angesichts der Verschärfung des Koreakriegs jedoch keinen Erfolg hatte. Am 13. April informierte das amerikanische Aussenministerium den Bund darüber, dass 398 Exportgesuche mit Waren für die Schweiz im Wert von knapp zwei Millionen Dollar suspendiert waren und vier Wochen später abgelehnt würden, wenn die Schweizer Behörden bis dann keine schriftliche Versicherung abgaben, dass keine IL-I-Güter mehr, auch nicht solche aus schweizerischer Herstellung, in die sozialistischen Staaten geliefert würden.¹⁷³ Zur Begründung ihrer Forderung nach einem Ostexportstopp gewisser Güter argumentierten die USA mit dem Substitutionsprinzip. Demzufolge würden amerikanische Lieferungen es der Schweiz überhaupt erst ermöglichen, ähnliche oder gleiche Waren nach Osteuropa zu exportieren. Die amerikanischen Lieferungen würden also die schweizerische Produktion substituieren und den Inlandbedarf decken. Die logische Folge dieses Prinzips war die Suspendierung von amerikanischen Lizenzen für den Export in die Schweiz, bis die entsprechende Ausfuhr eingestellt worden war. Die amerikanische Argumentation kann allerdings zu Recht als fragwürdig bezeichnet werden, da ein grosser Teil der schweizerischen Exporte

169 Schmid 1964, S. 20.

170 BRB über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 18. 6. 1951, in: AS 1951, S. 529 f.; Verfügung des EVD über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 18. 6. 1951, in: AS 1951, S. 533–565.

171 BRB über das Kriegsmaterial, vom 28. 3. 1949, in: AS 1949, S. 315–322.

172 Schaller 1987, S. 33: BR-Protokoll, 16. 3. 1951.

173 Ebd., S. 145 f.

aus Lieferungen der Maschinenindustrie bestand, die traditionsgemäss eine Exportindustrie war.¹⁷⁴ Da die USA auch die BRD gewinnen konnten, Schweizer Exportgesuche zu suspendieren, nahm der Druck auf die Regierung stark zu. Die Amerikaner verlangten, dass die Schweiz eine Ausfuhrbewilligungspflicht beschliessen und Verhandlungen mit einer amerikanischen Delegation vorsehen sollte.¹⁷⁵ Mit dem Sicherstellungsbeschluss vom 26. April 1951¹⁷⁶ erhielt der Bundesrat die Kompetenz, Massnahmen auf dem Gebiet des Aussenhandels zu treffen. Damit war die Voraussetzung für die Einführung einer Ausfuhrbewilligungspflicht gegeben und die Schweizer Behörden führten wie geplant den Courant normal ein für Exporte von in der Schweiz hergestellten Listenwaren in die osteuropäischen Länder. Diese Massnahme schien genügend wirksam zu sein, um das Embargo nicht zu durchkreuzen, da nicht mehr auf schweizerische Ersatzlieferungen ausgewichen werden konnte.¹⁷⁷ Schweizerische Exportinteressen sowie die Abhängigkeit von Rohstoffbezügen aus westlichen Staaten genossen in diesem Moment klar Vorrang vor der Verwirklichung der neutralitätspolitisch motivierten Gleichbehandlung aller Staaten, zumal der Handel mit den RGW-Staaten nur etwa sechs Prozent des schweizerischen Aussenhandelsumsatzes betrug, mit rückläufiger Tendenz.¹⁷⁸

Auf Drängen der USA fanden im Juli 1951 in Bern Verhandlungen statt, die von Harold F. Linder, Deputy Assistant Secretary of State for Economic Affairs im Department of State, dem amerikanischen Aussenministerium, und dem Direktor der Handelsabteilung des EVD, Jean Hotz, geführt wurden. Die USA forderten ein De-facto-Embargo für alle IL-I-Güter, während die Schweiz beabsichtigte, den Courant normal für ihre Exporte durchzusetzen. Am 23. Juli 1951 wurde nach harten Verhandlungen das sogenannte Hotz-Linder-Abkommen geschlossen – ein formloses Gentlemen's Agreement ohne völkerrechtlich verbindliche Wirkung, das einen Kompromiss zwischen beiden Seiten beinhaltet.¹⁷⁹ Die Schweiz erklärte sich darin bereit, alle Güter, die auf der Liste der amerikanischen Atomenergiekommission standen, dem Kriegsmaterialbeschluss zu unterstellen, was de facto einem Embargo gleichkam. Zudem bot sie nach Rücksprache mit den interessierten Firmen an, die Ostexporte von IL-I-Gütern auf achtzehn Güterarten (Quotenwaren) zu beschränken, was nicht nur einem Courant normal, sondern einem Courant essentiel entsprach. Es war ein Erfolg für die Schweiz, dass trotz des Wirtschaftsdrucks Quoten für IL-I-Waren aufrechterhalten werden konnten. Von den 18 festgelegten Quotenwaren entfielen 85 Prozent auf Maschinen und andere Güter, die unverzichtbar waren für

174 Ebd., S. 14.

175 Ebd., S. 50.

176 Beschluss der Bundesversammlung über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in unsicheren Zeiten, vom 26. 4. 1951, in: AS 1951, S. 417–419.

177 Schaller 1987, S. 13.

178 Exposé von Bundesrat Petitpierre, 30. 6. 1951, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 25.

179 Vorlage für das Hotz-Linder-Abkommen war das Gentlemen's Agreement zwischen dem amerikanischen Delegierten Butterworth und dem Schweden Dag Hammarskjöld, das am 16. 6. 1951 abgeschlossen worden war. Flury-Dasen 2004, S. 135.

den schweizerischen Export nach Osteuropa.¹⁸⁰ Das heisst, die Maschinenindustrie war am stärksten vom CoCom-Embargo betroffen. Der Handel mit der Sowjetunion wurde dabei aufgrund seines geringen Anteils am schweizerischen Aussenhandelsumsatz (unter einem halben Prozent) viel weniger beeinträchtigt als derjenige mit den anderen osteuropäischen Staaten (4,5–6,5 Prozent). Für die übrigen der total 229 Positionen der IL I gab die Schweiz eine globale Nichtexporterklärung ab, wobei alle bereits abgeschlossenen Geschäfte in der Höhe von 35 Millionen Franken noch durchgeführt werden durften. Für die IL II erklärte die Schweiz ihre Absicht, die Exporte nach Osteuropa auf global 65 Millionen Franken zu beschränken, was leicht über dem Courant normal lag.¹⁸¹ Im Gegenzug zeigten sich die Amerikaner bereit, der Schweiz Exportlizenzen für Nichtquotenwaren zu erteilen, und es wurde ihr eine wohlwollende Behandlung bei der Exportpolitik zugesichert.

Die Schweiz hielt sich genau ans Agreement, die festgesetzten Quoten wurden in den folgenden Jahren nie vollständig ausgenutzt. Dazu trug auch das abnehmende Interesse der Unternehmen am Osthandel bei, das zurückging auf die gute Kapazitätsauslastung der schweizerischen Industrie, den Rückgang des Angebots der osteuropäischen Staaten an für die Schweiz interessanten Gütern sowie nicht zuletzt die geringeren Exporteinnahmen der osteuropäischen Länder, die ihre Importmöglichkeiten stark verminderten.¹⁸² Mit dem Abschluss des Hotz-Linder-Agreements reduzierte sich für die USA das «Problem Schweiz» im CoCom-Embargo auf drei Bereiche: den Courant essentiel bei den IL-I-Waren, Verstösse gegen schweizerische Ausfuhrbestimmungen sowie schweizerische Freilager und -häfen. Auch wenn die festgelegten Quoten nicht annähernd ausgenutzt wurden, avancierte die Schweiz in dieser Zeit für Osteuropa zu einem wichtigen Lieferanten strategischer Güter, beispielsweise von Werkzeugmaschinen für die Herstellung von Zahnrädern. Als Ende 1952 die Embargobestimmungen verschärft und neue IL-I- und IL-II-Positionen festgelegt wurden, konnte mit der Schweiz keine Einigung mehr darüber erzielt werden. Erst bei der Revision des Hotz-Linder-Agreements im Juli 1953 erklärte sich die Regierung bereit, auch die neuen IL-I-Positionen dem Courant essentiel zu unterstellen und die bisherige Globalquote für IL-II-Güter aufzuteilen.¹⁸³ Für die Handelsabteilung war es von Bedeutung, dass der Warenaustausch mit Osteuropa generell aufrechterhalten werden konnte, wenngleich die Ausfuhrbeschränkungen nun ein Maximum erreicht hatten, das aus ihrer Sicht keinesfalls überschritten werden konnte und durfte.¹⁸⁴ Auch aus neutralitätspolitischer Sicht erreichten die getroffenen Massnahmen eine kritische Grenze. Das Hotz-Linder-Agreement stellte einen gerade noch vertretbaren Kompromiss dar, der im Rahmen divergierender

180 BR-Protokoll vom 27. 7. 1951; Schaller 1987, S. 102.

181 Schaller 1987, S. 113.

182 Ebd., S. 142–150.

183 Mantovani 1999, S. 66–69.

184 EVD an BR, Wirtschaftsbeziehungen mit den «Oststaaten», 4. 6. 1952, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 26.

aussenpolitischer Ziele getroffen worden war und vor allem aussenwirtschaftlichen Interessen gerecht wurde. Der Neutralitätspolitische Grundsatz der Nichtunterstützung von Embargos, der besagte, dass der Güterstrom den Courant normal nicht unterschreiten sollte, wurde im Abkommen nur teilweise befolgt. Immerhin war versucht worden, der Neutralität gerecht zu werden, indem die Ausübung eines vollständigen Embargos verhindert werden konnte und Kontingente für Listenwaren ausgehandelt wurden. Auch der Grundsatz der wirtschaftlichen Gleichbehandlung wurde durch die einseitige Verhängung von Courant essentiel und Courant normal über die RGW-Staaten nicht vollständig berücksichtigt. Bei den Verhandlungen standen die Versorgung mit Listenwaren und Rohstoffen aus den USA sowie die Vermeidung einer Schädigung der Schweizer Wirtschaft den Osthandelsinteressen gegenüber.¹⁸⁵ Durch die Verpflichtung, den Osthandel mit strategisch wichtigen Gütern zu beschränken, hatten eindeutig die Landesversorgung sowie die Vermeidung von US-Boykotten gegen Schweizer Firmen Priorität. Gleichzeitig bedeutete die Festlegung eines Courant essentiel statt der vollständigen Teilnahme am Embargo allerdings auch den Vorrang von Osthandelsinteressen sowie der Nichtunterstützung des Embargos vor der Landesversorgung.¹⁸⁶ In bescheidenem Umfang wurde so eine aktive Osthandelspolitik unterstützt, indem die Meinung vertreten wurde, dass aus politischen Gründen und wegen der handelspolitischen Kontinuität nun das Beste aus dem Osthandelsgeschäft gemacht werden sollte. Die Vertreter der schweizerischen Aussenhandelspolitik gingen 1954 noch davon aus, dass eine grössere Steigerung der Exporte in die osteuropäischen Länder durchaus möglich sei.¹⁸⁷ Den schweizerischen Behörden lag viel am Stillschweigen über das Hotz-Linder-Agreement und die Rolle der Schweiz beim CoCom-Embargo. Die Öffentlichkeit wurde nur oberflächlich über den Abschluss des Abkommens in Kenntnis gesetzt und selbst die Schweizer Gesandtschaft in Moskau erhielt nur spärlich Informationen.¹⁸⁸ In den amtlichen Gesetzessammlungen wurden lediglich die Listen der ausfuhrbewilligungspflichtigen Güter publiziert, nicht jedoch die Kontingente.¹⁸⁹ Der Grad der Information der Öffentlichkeit über die Embargomassnahmen des Westens war äusserst gering, was in der Presse zu widersprüchlichen Berichten darüber führte.¹⁹⁰ Die Stimmung in der Schweizer Bevölkerung war dem Osthandel gegenüber neutral bis eher positiv. Im Unterschied zur zweiten Hälfte der 1950er-Jahre wurde

185 Schaller 1987, S. 208–215.

186 Linke 1995, S. 56.

187 Hug 1999, S. 86.

188 Handelsabteilung an Schweizerische Gesandtschaft Moskau, West-Ost-Handel, 28. 7. 1951, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 25.

189 BRB über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 18. 6. 1951, in: AS 1951, S. 529 f.; Verfügung des EVD über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 18. 6. 1951, in: AS 1951, S. 533–565; Verfügung Nr. 4 des EVD über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 24. 6. 1952, in: AS 1952, S. 541 f.; Verfügung Nr. 5 des EVD über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 8. 12. 1952, in: AS 1952, S. 972–990.

190 Meyer 1997, S. 67–70.

der Handel mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten zu dieser Zeit noch als Wirtschaftsfaktor wahrgenommen, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt und war nicht politisch-ideologischen Zielen unterworfen.

Der von den westlichen Staaten auf die Schweiz ausgeübte Druck und ihr Nachgeben im Hotz-Linder-Agreement blieb auch den sowjetischen Behörden nicht verborgen. Die schweizerische Gesandtschaft in Moskau informierte das sowjetische Ausussenministerium offiziell über die Massnahmen zur Überwachung der Einfuhr und der Ausfuhr und teilte mit, dass diese Massnahmen gegenüber allen Staaten Geltung hatten und dass alle Staaten die Möglichkeit hätten, ein Einfuhrzertifikat zu verlangen.¹⁹¹ In informellen Treffen wurden zudem die Gründe für die Exportrestriktionen erläutert und es wurde versucht, das Verständnis der Sowjetunion für die Massnahmen zu wecken. Es wurde klargestellt, dass die Schweiz keineswegs eine Diskriminierung der Sowjetunion beabsichtigte, und auf die Abhängigkeit der Schweiz von ausländischen Rohstoffbezügen sowie die Priorität ihrer Versorgungssicherung verwiesen.¹⁹² Erwartungsgemäss stiess die Einführung der verschiedenen Handelskontrollmassnahmen in der Sowjetunion auf Missbilligung. Die sowjetische Gesandtschaft beanstandete, dass die Massnahmen nicht im Sinne des Handelsvertrags zwischen den beiden Ländern seien, und kritisierte die amerikanische Einmischung in die schweizerische Politik heftig.¹⁹³ Die Sowjetunion war der Ansicht, dass in den wirtschaftlichen Beziehungen eine feindliche Haltung der Schweiz zum Ausdruck komme, und der Schweizer Regierung wurde vorgeworfen, dass ihr der Handel mit der Sowjetunion gleichgültig sei und sie die Notwendigkeit von dessen Ausdehnung keineswegs einsehe.¹⁹⁴

Das Tauwetter nach Stalins Tod im März 1953 führte dazu, dass die westlichen Staaten allmählich ihre Einstellung zum West-Ost-Handel und zum Embargo gegen Osteuropa änderten. Einerseits machte sich in Westeuropa der Wegfall des Osthän-

191 BRB Nr. 1 vom 11. 12. 1950 über die Überwachung der Ausfuhr sowie BRB Nr. 2. vom 30. 1. 1951 über die Überwachung der Einfuhr; Jahresbericht der Gesandtschaft 1951, S. 39, BAR, E2400(-) Moskau, Bd. 216.

192 Le Ministre de l'Union soviétique à Berne, F. F. Moločkov, au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, Berne, Entretien du 28. 12. 1951 avec le Chef de la Division politique Zehnder, 28. 12. 1951, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 260, Traduit du russe, AVPRF f. 0141; Le Chargé d'affaires a. i. de l'Union soviétique à Berne, N. I. Korjukin, au Ministère des Affaires étrangères, Berne, 12. 9. 1950, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 251, Traduit du russe, AVPRF f. 059; Le Vice-Ministre des Affaires étrangères de l'Union soviétique A. E. Bogomolov, Moscou, Entretien du 27. 2. 1951 avec le Ministre suisse, Gorgé, 28. 2. 1951, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 256, Traduit du russe, AVPRF f. 0141.

193 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, Berne, 25 mars 1951, Les relations soviéto-suisse, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 259, Traduit du russe, AVPRF f. 0141; Mr Patterson [US-Gesandter] und die schweizerische Souveränität, in: Neue Zeit, Moskau, Nr. 33, 15. 8. 1951, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1713.

194 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, Berne, Les relations soviéto-suisse, 25. 2. 1953, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 266, Traduit du russe, AVPRF f. 0141.

dels langsam wirtschaftlich bemerkbar, andererseits war es offensichtlich, dass das CoCom-Embargo die gewünschte Wirkung verfehlt hatte.¹⁹⁵ Dazu kam die veränderte ökonomische Lage Europas, dessen wirtschaftlicher Aufschwung immer weniger von amerikanischer Hilfe abhing und das nun nach neuen Absatzmärkten verlangte. Der Widerstand gegen das von den USA dominierte CoCom-Regime wuchs stark an.¹⁹⁶ Bereits im März hatten sich Vertreter der drei westlichen Grossmächte darauf geeinigt, dass gegen einen Handel mit strategischen Gütern grundsätzlich nichts mehr einzuwenden sei.¹⁹⁷ Die Embargolisten wurden auf Druck Englands am 21. Juli 1954 einer Revision unterzogen, die revidierten Listen traten am 25. August in Kraft.¹⁹⁸ Nach dem Ende der Kampfhandlungen in Korea im Juli 1953 war die Rohstoffknappheit auf dem Weltmarkt praktisch überwunden und damit fiel ein Druckmittel der USA gegenüber der Schweiz weg, mit dem diese zur Verschärfung der Embargolisten gedrängt worden war.¹⁹⁹ Ende September 1954 kündigte der Bundesrat einseitig das Hotz-Linder-Agreement auf, indem er dem CoCom mitteilte, dass er das Einfuhrzertifikat als ausreichend erachte und selber Quoten für die Güter der IL I festsetzen werde.²⁰⁰

Bis die Revision der Embargolisten auch in der Schweiz Auswirkungen zeigte, dauerte es noch beinahe ein ganzes Jahr. Erst die Verfügung Nr. 7 des EVD vom 5. April 1955 über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter bildete die neue Grundlage für eine zukünftige Ausdehnung des Handlungsspielraums der Schweizer Wirtschaft.²⁰¹ Die Ausfuhrkontingente wurden aktualisiert, speziell auch für diejenigen Waren schweizerischer Herkunft, die vor der Inkraftsetzung der Nichtexporterklärungen regelmässig in die sozialistischen Staaten ausgeführt worden waren. Dennoch nahm der Warenaustausch nicht so schnell zu wie erwartet, die Ausnutzung der Kontingente blieb bescheiden. Zwischen 1954 und 1956 lag der Ausnutzungsgrad bei etwa einem Viertel (rund 20 Millionen Franken) und auch in den folgenden Jahren wurden die zur Verfügung stehenden Kontingente zu weniger als der Hälfte beansprucht.²⁰² Als der Export schweizerischer Quotenwaren 1956 einen vorläufigen Höhepunkt erreichte, lag der Gesamtumfang bei etwas mehr als 50 Millionen Fran-

195 Dazu erzählte Altstaatssekretär Jolles im AfZ-Kolloquium vom 18. 3. 1992 ein eindruckliches Beispiel: Eingeladen zum Besuch eines sowjetischen Laboratoriums, entdeckte Jolles dort ein Elektronenmikroskop, ein Gerät, dessen Export strikt verboten war, kein einziges Stück durfte nach Osteuropa geliefert werden. Auf seine Frage hin, wo das Gerät gekauft worden sei, bekam er zur Antwort, es sei eine sowjetische Entwicklung und bereits eines der besten Exportprodukte der Sowjetunion. Ein Bild des Elektronenmikroskops findet sich in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 8, 1954, S. 8.

196 Mantovani 1999, S. 70.

197 Contius 1954, Nr. 3, S. 198.

198 Mantovani 1999, S. 70.

199 Flury-Dasen 2004, S. 136.

200 Mantovani 1999, S. 72.

201 AS 1955, S. 411–423.

202 Meyer 1997, S. 59–62.

ken, was einem Ausnutzungsgrad von rund 70 Prozent entsprach.²⁰³ Ein Grund dafür war auch das schweizerische Prinzip, Exportlizenzen nur an Firmen zu vergeben, die bereits früher ähnliche Waren in die osteuropäischen Staaten geliefert hatten.

Trotz der Entspannung in den Ost-West-Beziehungen warnten die USA noch Anfang 1956 vor einer Lockerung des Embargos auf strategische Güter mit dem Argument, dass durch die Werkzeugmaschinenlieferungen westlicher Staaten der sowjetischen Kriegswaffenproduktion ein Vorsprung von drei bis fünf Jahren ermöglicht werden könnte. Wenn die Sowjetunion und ihre Verbündeten nur eine einzige moderne Maschine kaufen würden, könnten sie diese nachbauen und so Zeit für die Forschung sparen oder sich gleichzeitig auf die Produktion von Munition konzentrieren.²⁰⁴ Dabei war die Sowjetunion längst nicht mehr auf die strategischen Embargogüter aus dem Westen angewiesen. Ihr Handelsminister und stellvertretender Ministerpräsident, Anastas Ivanovič Mikojan, hielt die Embargopolitik zu diesem Zeitpunkt aufgrund des technischen Standes der Sowjetunion für unsinnig. Bereits der letzte Fünfjahresplan war in dem Sinn abgeändert worden, dass die Sowjetunion bei technischen Spezialitäten oder besonders grossen Anlagen nicht mehr vom Ausland abhängig war. Gemäss Mikojans Aussagen gehörte auch die Schweiz zu den Leidtragenden, da nun keine Turbogeneratoren von BBC und Oerlikon mehr benötigt würden. Weil die Firmen nicht hatten liefern wollen oder dürfen, musste die Sowjetunion die Generatoren nun selbst bauen, genauso wie die Turbinen, die mit den Escher-Wyss-Turbinen durchaus mithalten könnten.²⁰⁵ Mikojan, der mit dem Stand der Handelsbeziehungen zur Schweiz nicht zufrieden war, liess die Schweizer Botschaft wissen, dass andere westliche Länder wie Frankreich, Belgien, Italien und sogar die BRD anstandslos Waren an die Sowjetunion lieferten, deren Export gemäss CoCom verboten war.²⁰⁶

Langsam begann sich auch in der amerikanischen Politik ein Umdenken abzuzeichnen und per 15. August 1958 wurden die CoCom-Listen substantziell reduziert.²⁰⁷ Mit dem Bundesratsbeschluss (BRB) Nr. 1 vom 23. Dezember 1958 und einer Weisung der Handelsabteilung vom 26. Juni 1959 übernahm die Schweiz die entsprechenden Änderungen. Da die Ausnutzung immer noch rückläufig war, blieb die Höhe der Kontingente auch nach 1958 unverändert, obwohl die CoCom-

203 Mantovani 1999, S. 74.

204 Lieferungen des Westens an die Sowjetunion, in: NZZ, Nr. 268, 22. 2. 1956.

205 Politischer Bericht Nr. 21 der Schweizer Botschaft, Moskau, 9. 12. 1957, BAR, E2300(-), 1994/63, Moskau, Bd. 6; Chruschtschew über das sowjetische Wirtschaftssystem, in: NZZ, Nr. 2060, 16. 7. 1957.

206 Politischer Bericht Nr. 21 der Schweizer Botschaft, Moskau, Mikoyans Meinung zu verschiedenen ökonomischen Fragen betreffend industrielle Produktion der Sowjetunion und Einzelfragen der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen Schweiz – UdSSR, 9. 12. 1957, BAR, E2300(-), 1994/63, Moskau, Bd. 6.

207 Schweizer Botschaft Washington an Handelsabteilung, West-Ost-Handel, 26. 6. 1958, E7110(A), 1970/113, Bd. 135. Beratungen des CoCom in der Frage der Neugestaltung der Überwachungslisten: Kriegsmaterialliste, Atomenergieliste und Embargoliste I betreffend strategisches Material im weiteren Sinne werden übrigbleiben. Quotenregelung wird abgeschafft.

Listen noch mehrmals bereinigt wurden. Weiteren Anpassungen trugen der BRB Nr. 2 über die Warenausfuhr vom 25. Oktober 1960 und der BRB Nr. 3 über die Warenausfuhr vom 4. September 1964 Rechnung.²⁰⁸ Darin wurde jeweils die Unterstellung der neu hinzugekommenen Güter unter die Ausfuhrüberwachung und die Befreiung bisher überwachter Güter von der Kontrolle geregelt. 1961 exportierte die Schweiz noch fünfzehn der auf der IL I aufgeführten Warenarten nach Osteuropa. Die Handelsabteilung warf schliesslich im Herbst 1961 die Frage auf, ob sich eine Ausfuhrbeschränkung für strategische Waren immer noch rechtfertigen lasse, nachdem die anderen westlichen Staaten ihren Osthandel mit Ausstellungen in Moskau bewarben und anscheinend keine Rücksicht mehr auf Listenwaren nahmen. Genauso wenig, wie man beabsichtigt hatte, aufgrund der Neutralitätspolitik die RGW-Staaten zu begünstigen, wollte man nun Beschränkungen anwenden, die von den westlichen Grossmächten längst nicht mehr respektiert wurden.²⁰⁹ Eine grundlegende Änderung des in Kraft stehenden Regimes für Listenwaren wurde als dringend notwendig erachtet.

Die westliche Embargopolitik und das daraus hervorgehende Hotz-Linder-Abkommen waren nicht ohne Auswirkungen auf den schweizerisch-sowjetischen Handel geblieben. Sowohl die schweizerische wie auch die sowjetische Seite bezeichneten die wirtschaftlichen Beziehungen zu diesem Zeitpunkt als schlecht, ohne jedoch konkrete Vorschläge für eine Verbesserung zu machen.²¹⁰ Erst langsam erfuhr der bilaterale Handel wieder einen leichten Anstieg und die Bedeutung des Warenaustauschs nahm geringfügig zu, wobei die schweizerischen Exportfirmen nun keine falschen Erwartungen mehr hegten. Die praktischen Schwierigkeiten im bilateralen Handel waren mittlerweile bekannt, sie hatten sich seit dem Abschluss des Handelsvertrags nicht wesentlich geändert. Die sowjetische Seite hätte gerne eine kräftigere Steigerung des Handels gesehen, woraufhin die Schweiz ihre Bereitschaft zur Aushandlung neuer Warenlisten erklärte. Chruschtschow bemerkte im August 1955 dazu, die Sowjetunion wolle nicht irgendwelche Güter beziehen, sondern sei vor allem interessiert an denjenigen, die als strategisch wichtig bezeichnet wurden.²¹¹ Die Sowjetunion bezeichnete die schweizerische Haltung als zu amerikafreundlich und warf der Schweiz vor, die Ausfuhr strategischer Güter stark zu beschränken und somit alleine für das niedrige Handelsvolumen verantwortlich zu sein.²¹² Die Gründe

208 AS 1960, S. 1209–1221; AS 1964, S. 767–778.

209 Notiz von Handelsabteilung, Homberger für BR Schaffner, 29. 9. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

210 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, Berne 25 février 1954, Les relations soviéto-suisse, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 271, Traduit du russe, AVPRF f. 0141.

211 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Petitpierre, Empfang in Schweizer Gesandtschaft Moskau, 2. 8. 1955, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1711.

212 La Légation de l'Union soviétique à Berne au Ministère des Affaires étrangères de l'Union soviétique, Berne 24 février 1955, Les relations soviéto-suisse, in: Schweiz – Russland 1994, Nr. 277, Traduit du russe, AVPRF f. 0141.

für dieses waren allerdings durchaus vielfältiger und lagen zu einem grossen Teil auch auf sowjetischer Seite und in ihrem Aussenhandelssystem begründet.

Die Handelsabteilung betonte gegenüber der sowjetischen Gesandtschaft im Oktober 1955 erneut die neutrale Haltung der Schweiz in der Frage des West-Ost-Handels und stellte klar, dass die schweizerische Industrie aufgrund von Kapazitätsgrenzen nicht als Ersatzlieferantin für andere westeuropäische Länder einspringen konnte. Ihre Bereitschaft, strategische Güter, die von der Sowjetunion schon immer in der Schweiz bezogen wurden, zu liefern, sei jedoch ungebrochen.²¹³ Der schweizerische Gesandte in Moskau, Edouard de Haller, schlug dem EPD vor, anlässlich der Ankunft des neuen sowjetischen Gesandten in Bern noch einmal klar die schweizerische Position bezüglich des Handels mit der Sowjetunion darzulegen, um diesem so die Möglichkeit anzubieten, die Beziehungen zur Handelsabteilung, die fünf Jahre zuvor von der Sowjetunion abgebrochen worden waren, wieder aufzunehmen.²¹⁴ Als Reaktion auf das schweizerische Importzertifikat verlangte die Sowjetunion seit 1954 für Transitfrachtgut eine Erklärung, dass die Ware Eigentum des Absenderlandes und zur Verwendung im Zielland bestimmt sei. Die Handelsabteilung stellte dazu klar, dass keine schweizerische Behörde eine solche Erklärung unterzeichnen konnte, allenfalls der Exporteur.²¹⁵

Allgemein stieg bis Mitte der 1950er-Jahre der Import aus den osteuropäischen Staaten in die Schweiz viel stärker an als der Export schweizerischer Güter, wobei insbesondere der Export in die Sowjetunion stagnierte. Von den Maschinen, Apparaten, Instrumenten und anderen Produktionseinrichtungen im Wert von 5677 Millionen Rubel, die 1955 von der Sowjetunion importiert wurden, konnte nur ein Bruchteil aus der Schweiz stammen, da sie in diesem Jahr lediglich für 16,4 Millionen Rubel schweizerische Waren bezogen hatte.²¹⁶ Zwischen 1953 und 1956 erreichte der Anteil des Handels mit der Sowjetunion nie mehr als ein halbes Prozent des gesamten schweizerischen Aussenhandels, der Handel mit den RGW-Staaten machte im gleichen Zeitraum etwa drei Prozent aus. Es lässt sich also feststellen, dass sich die Entspannung der internationalen Beziehungen nach dem Ende der Kämpfe in Korea nur sehr langsam auf den schweizerisch-sowjetischen Handel auswirkte. Einzig bei der Ausfuhr von Maschinen und Maschinenbestandteilen zeigte sich der Einfluss der Lockerung von Exportkontrollmassnahmen deutlich; sie erfuhr 1955 eine Steigerung auf das Zweieinhalbfache gegenüber dem Vorjahr.

Anlässlich der West-Ost-Konferenz in Genf 1955 hatten Vertreter der Handelsabteilung Gelegenheit, sich mit dem sowjetischen Vizeaussenhandelsminister zu

213 Notiz von Bauer, Unterredung mit Herrn Starikov von der russischen Gesandtschaft, 17. 10. 1955, BAR, E7110(-), 1967/16, Bd. 55.

214 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Petitpierre, Empfang in Schweizer Gesandtschaft Moskau, 2. 8. 1955, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1711.

215 Anfrage Swissair an Handelsabteilung betreffend Flugfrachtsendungen im Transit durch die Sowjetunion, 6. 10. 1954; Antwort Handelsabteilung, 19. 10. 1954, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1716.

216 Statistik aufgrund sowjetischer Quellen, in: Kiesewetter 1960, S. 278.

unterhalten. Dabei kamen auch die Kompensationsgeschäfte mit der schweizerischen Industrie zur Sprache, die nach Ansicht der Handelsabteilung in Anbetracht des freien Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und der Sowjetunion nicht mehr unbedingt zeitgemäss waren. Die Handelsabteilung vertrat die Ansicht, dass wertmässig grössere sowjetische Bezüge in der Schweiz als schweizerische Käufe in der Sowjetunion der Aufnahmefähigkeit und der Konsumkraft der beiden Märkte eher entsprachen als die gegenwärtige umgekehrte Situation.²¹⁷ Von privater Seite wurde 1955 zum ersten Mal der Vorschlag gemacht, einen offiziellen schweizerischen Handelsdelegierten der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH) nach Moskau zu entsenden, um den Ausbau der Handelsbeziehungen voranzutreiben. Offizielle Stellen beurteilten die Idee positiv, erachteten sie aber als nicht realisierbar – aus finanziellen Gründen und aus Angst vor mangelnder Akzeptanz bei den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen.²¹⁸ Erst 1968 beschloss der Bundesrat die Entsendung eines Industrierats nach Moskau.²¹⁹

Auf innenpolitischer Ebene war es relativ ruhig um den Ost-West-Handel. Es fanden wieder Reisen von Geschäftsleuten nach Moskau statt und erstmals wurde eine schweizerische Landwirtschaftsdelegation in die Sowjetunion eingeladen, wenn auch mehr zu Propagandazwecken als zu einem richtigen Erfahrungsaustausch.²²⁰ So berichtete die sowjetische Botschaft in Bern, wie beeindruckt die Vertreter der Schweiz von der sowjetischen Landwirtschaft waren. Ebenfalls auf offizielle Einladung hin bereisten eine Gruppe von Journalisten und eine Gruppe von Elektrizitätsfachleuten die Sowjetunion, während sowjetische Elektroingenieure zu einem Gegenbesuch in die Schweiz kamen. Eine Einladung an den Schweizerischen Gewerkschaftsbund zur Entsendung einer Delegation in die Sowjetunion wurde am 30. Oktober 1956 wegen des Ungarnaufstandes abgelehnt.²²¹

1.3.3 Schweizerische Osthandelsdiskussion und Osthandelskampagnen

Im Zusammenhang mit dem ungarischen Volksaufstand und seiner Niederschlagung durch die sowjetischen Streitkräfte wurde die Diskussion um den schweizerischen Osthandel erstmals an die breite Öffentlichkeit getragen, sodass ihm nach 1956 eine neue politische Bedeutung zukam. Er wurde zu einem brisanten innenpoliti-

217 Handelsabteilung an Schweizer Gesandtschaft Moskau, Unterredung mit Herrn Borissov (sowjetischer Vizeausserhandelsminister) anlässlich der West-Ost-Konferenz in Genf, 4. 8. 1955, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 25.

218 Vorschlag von Ing. Paul Schärer, Bühler Gebr. Uzwil, 21. 7. 1955, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 25.

219 EPD an den Bundesrat, Ernennung eines Industrierates in Moskau, 5. 11. 1968, dodis.ch/32693.

220 Informationsbulletin der Presseabteilung der Botschaft der UdSSR, Nr. 68, La délégation agricole suisse en URSS, 25. 8. 1956.

221 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1956, 16. 4. 1957, S. 147.

schen Thema, wobei sich der Warenaustausch ungeachtet dessen gleichzeitig weiter ausdehnte. Die wirtschaftliche Bedeutung des Osthandels wurde leicht überschätzt, denn sein Anteil am schweizerischen Aussenhandel erreichte nicht einmal drei Prozent – einer der schwächsten Werte im westeuropäischen Durchschnitt. Während in anderen westlichen Staaten das Thema an Bedeutung verlor und die Embargolisten immer kürzer wurden, fand die schweizerische Osthandelsdiskussion erst anlässlich des Berliner Mauerbaus, der Wiederaufnahme der Atomwaffenversuche seitens der Sowjetunion sowie der Kubakrise 1961/62 ihren Höhepunkt. Neben Forderungen nach einem kompletten Abbruch aller Handelsbeziehungen wurden auch die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten generell diskutiert und der Bundesrat wurde aufgefordert, zu den schweizerischen Ostkontakten Stellung zu beziehen.²²²

Bereits 1954 wurde der Osthandel ganz grundsätzlich vom liberalen deutschen Wirtschaftstheoretiker Wilhelm Röpke infrage gestellt.²²³ In seinem Artikel «Der Handel mit dem roten Imperium» erläuterte er die prinzipiellen Bedenken gegen einen Handel mit totalitären Staaten.²²⁴ Ausgehend vom «kommunistischen Weltherrschaftsanspruch», sah er die wirtschaftlichen Beziehungen des Ostens mit dem Westen nur als Mittel der Politik und versuchte daher, die westlichen Geschäftsleute für die politische Bedeutung dieses «Handels mit dem Todfeind» zu sensibilisieren. Er erachtete auch den Export von nicht strategischen Waren als verwerflich, da er dem Osten die Möglichkeit biete, sich auf die Eigenproduktion von militärischen Gütern zu konzentrieren. Röpke wies darauf hin, dass der Handel mit Staatshandelsländern politischer Willkür ausgeliefert sei und so leicht zu wirtschaftlichen oder politischen Abhängigkeiten führen könne. Von bürgerlich-liberaler Seite wurde die Ablehnung des Osthandels mit der Ablehnung des Kommunismus begründet. Möglichst viele Einzelne sollten durch die eigene Einsicht zum Verzicht auf Osthandelsgeschäfte bewegt werden, wobei es keine Diffamierung derjenigen, die nicht mitmachten, geben dürfe.²²⁵

Die Osthandelsgegner führten zur Begründung ihrer Haltung die folgenden Argumente an:

- Der Handel mit dem Westen werde von den sozialistischen Staaten nur als Instrument des Kalten Krieges betrachtet. Die Einfuhr westlicher Investitionsgüter komme einer «Entwicklungshilfe» für den Aufbau des Kommunismus gleich und vergrössere das machtpolitische Gewicht des Ostens.
- Die Gegensätzlichkeit der Gesellschaftsordnungen in Ost und West rechtfertige das Argument einer völkerverbindenden Funktion des Handels nicht. Eine positive Wirkung des Osthandels wäre nur dann möglich, wenn er vom Westen

222 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1961, 30. 3. 1962, S. 83.

223 Bütler 1980, S. 369.

224 Schweizer Monatshefte, Heft 2, Mai 1954, S. 65–72.

225 Bütler 1980, S. 369–375.

gemeinsam koordiniert durchgeführt würde, da dies zu einer Lockerung der Abhängigkeit der osteuropäischen Staaten von der Sowjetunion führen könnte.²²⁶

- Der Osthandel helfe mit, die kommunistischen Parteien im Westen zu finanzieren.
- Aufgrund des Aussenhandelsmonopols wirke sich der Osthandel schädigend auf die westlichen Wirtschaftsgefüge aus, zum Beispiel durch Preisdumping. Durch die Erzeugung von Abhängigkeiten werde zudem die Krisenanfälligkeit des Westens vergrössert.²²⁷
- Für die Schweiz bestehe keine Notwendigkeit, mit dem Osten Handel zu treiben, da sein Anteil am schweizerischen Gesamthandel zu gering sei und er wirtschaftlich ohnehin keine Rolle spiele.

Diesen Argumenten hielten die Befürworter des Osthandels ihre Standpunkte entgegen:

- Mit einem Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten setze die Schweiz ihre Neutralität aufs Spiel und riskiere einen tief greifenden Imageverlust.²²⁸
- In einer freien Marktwirtschaft müssten individuelle Entscheidungen von Unternehmungen respektiert werden, solange sie nicht gegen gesetzliche Bestimmungen verstiesse.²²⁹
- Besonders im Fall der Sowjetunion zeige sich, dass ein Verbot der Ausfuhr von Investitionsgütern deren Produktion zwar verzögern, aber keineswegs verhindern könne.
- Das Wachstumspotenzial des Marktes im Osten dürfe nicht unterschätzt werden. Die anderen westeuropäischen Staaten sowie die USA hätten dies erkannt und unternähmen Anstrengungen, auf diesem Markt Fuss zu fassen. Ein Ausfall des schweizerischen Exports würde umgehend kompensiert.
- Der Handel mit dem Osten diene als Mittel zur Kontaktaufnahme, was den Kalten Krieg dämpfe. Zudem trügen Ostexporte Möglichkeiten antikommunistischer Propaganda in sich.
- Der Osthandel der Schweiz sei volumenmässig sehr gering und falle daher nicht ins Gewicht. Aus Systemgründen würde er sich von allein in engen Grenzen halten, sodass es zu keiner Abhängigkeit komme.²³⁰

Bis Mitte der 1950er-Jahre beschränkten sich die Osthandelsgegner in der Schweiz auf einen kleinen Kreis, was sich mit den Ereignissen in Ungarn abrupt änderte. Im Rahmen antikommunistischer Proteste bildete sich eine Opposition gegen den Osthandel, wobei dieser nicht das Hauptziel der Angriffe war. An einer Kundgebung

226 Ebd., S. 374 f.

227 Gegen den Osthandel. Ein freisinniger Appell, in: NZZ, Nr. 4337, 17. 11. 1961.

228 Bütler 1980, S. 376.

229 Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1962, S. 308, Nr. 8418, Antwort BR Schaffner auf Interpellation Reverdin, 22. 3. 1962.

230 Vorort an Berner Handelskammer, Osthandel: Abbruch der Handelsbeziehungen?, 17. 12. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1717.

in der Universität Zürich wurde eine vom Rektor der Universität, den Dekanen sämtlicher Fakultäten und dem Präsidenten der Studentenschaft unterzeichnete Resolution verabschiedet, die den Abbruch der wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Sowjetunion gelobte und gleichzeitig auch alle Betroffenen aufforderte, wirtschaftliche, sportliche und ideologische Beziehungen abzubrechen.²³¹ In der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienen Proteste verschiedener Organisationen gegen den Osthandel, zum Beispiel ein Aufruf des Verbands Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen oder einer der Schweizerischen Schreibmaschinenhändler zum Boykott des Handels mit Ostwaren.²³² Die Handelsabteilung erhielt vermehrt Anfragen betreffend die künftigen Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion sowie diesbezügliche Pläne des Departements und auch der Vorort musste Stellung nehmen zum Osthandel.²³³ Er differenzierte dabei zwischen der offiziellen Haltung des Staates und dem Verhalten einzelner Unternehmen und stellte fest, dass ein offizieller Abbruch der Handelsbeziehungen wohl eher nicht infrage käme, da dies mit der schweizerischen Neutralitätspolitik nicht vereinbar wäre. Aus volkswirtschaftlicher Sicht könnte sich die Schweiz zu diesem Zeitpunkt zwar eine Beendigung der wirtschaftlichen Beziehungen leisten, da der Handel mit Osteuropa von marginaler Bedeutung sei, ein vollständiger Abbruch der Beziehungen würde jedoch Probleme, beispielsweise im Bereich der Nationalisierungsentschädigungen, mit sich bringen – zu diesem Zeitpunkt waren noch etwa 75 Millionen Franken ausstehend, deren Zahlung an die Schweiz in verschiedenen Abkommen mit osteuropäischen Ländern vereinbart worden war.²³⁴ Schliesslich bliebe es jeder einzelnen Unternehmung und den Konsumenten überlassen, wie weit sie sich am Osthandel beteiligen wollten. Zum gleichen Schluss kam auch die Wirtschaftskommission der Freisinnigen Partei des Kantons Zürich.²³⁵ Anders als ein paar Jahre später war 1957 die Motivation für die Forderung nach einem Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa eher eine Bekundung der Solidarität mit dem ungarischen Volk und eine Form, die eigene Empörung kundzutun, als die Hetze gegen den Osthandel an sich. Der moralische Aspekt war das zentrale Moment der Osthandelsdiskussion. In den Medien wurde wohl ein möglicher Abbruch der Handelsbeziehungen hinterfragt, doch verschwand das Thema auch schon bald wieder aus den Schlagzeilen und verlor das Interesse der breiten Öffentlichkeit. Im Gegensatz dazu avancierte der

231 Ein Appell der Zürcher Universität. Abbruch aller wissenschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit Sowjetrußland, in: NZZ, Nr. 3164, 8. 11. 1956.

232 Ablehnung des Osthandels. Sektion Zürich des Schweizerischen Schreibmaschinenhändler-Verbandes empfiehlt ihren Mitgliedern dringend, den Handel mit Schreibmaschinen aus Oststaaten unverzüglich einzustellen, in: NZZ, Nr. 3269, 17. 11. 1956; Gegen den Osthandel. Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen lehnt Osthandel kategorisch ab, in: NZZ, Nr. 3417, 30. 11. 1956.

233 Universum Press an Handelsabteilung, 18. 12. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1715.

234 Vorort an Berner Handelskammer, Osthandel: Abbruch der Handelsbeziehungen?, 17. 12. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1717.

235 Handelsbeziehungen der Schweiz mit den Ostblock-Staaten, in: NZZ, 1. 4. 1957.

Osthandel nach dem Beginn des Berliner Mauerbaus 1961/62, als die Antiosthandelskampagne ihren Höhepunkt erreichte, zum Mittelpunkt antikommunistischer Kampagnen. Die Wochenzeitung des schweizerischen Ostinstituts «Der klare Blick» wandte sich radikal gegen den Osthandel, der Schweizerische Aufklärungsdienst (SAD), der sich schon früher gegen den Osthandel engagiert hatte, rief zum Osthandelsboykott auf und die Zürcher Freisinnigen gelangten mit einem Appell in der «Neuen Zürcher Zeitung» an die Bevölkerung, sich vom Handel mit den sozialistischen Staaten zu distanzieren und keine Produkte aus Osteuropa mehr zu kaufen.²³⁶ Der Appell brachte vor allem auch wirtschaftliche Argumente gegen den Osthandel vor. Ungeachtet dessen, dass der Anteil des schweizerischen Osthandels viel geringer war als derjenige im übrigen Westeuropa, und die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion nicht einmal ein halbes Prozent des gesamten Schweizer Aussenhandelsumsatzes ausmachten, wurde vehement dagegen angekämpft – dem Osthandel kam eine eigentliche Entladefunktion zu.

Sehr gut belegt ist die klare Stellungnahme der Freisinnigen Partei des Kantons Zürich gegen den Osthandel. Gleichwohl verteidigte sie die Haltung der Regierung, indem sie festhielt, dass es jedem einzelnen Bürger überlassen sei, Waren in die osteuropäischen Staaten zu exportieren, aus diesen zu importieren oder überhaupt solche Waren zu kaufen.²³⁷ Bereits 1957 hob die Wirtschaftskommission der Zürcher Freisinnigen die antikommunistischen Propagandamöglichkeiten, die im Export in den Osten lagen, hervor und betonte, dass ein Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen mit den Mitgliedern des RGW ein untaugliches Mittel und auf längere Sicht sogar ein gefährliches Unterfangen wäre.²³⁸ Auch der Freisinnige Willy Bretscher, Chefredaktor der «Neuen Zürcher Zeitung», erklärte, dass die Positionen von Staat und Bürgern gegenüber dem Osthandel verschieden sein müssten, da es den Bürgern und der Privatwirtschaft überlassen sei, wie sie den vom Staat durch Handelsverträge geschaffenen aussenwirtschaftlichen Rahmen nutzen wollten. Die Entscheidung und die Verantwortung für das eigene Verhalten habe in der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung jeder einzelne selbst zu übernehmen.²³⁹

Neben blossen Appellen gegen den Osthandel wurden auch immer wieder konkrete Massnahmen gefordert. So wurde etwa verlangt, dass die Namen der Firmen, die an der Leipziger Herbstmesse 1961 teilgenommen hatten, veröffentlicht und «schwarze Listen» erstellt werden sollten.²⁴⁰ Die Presse wurde aufgerufen, vermehrt auf die mit dem Osthandel verbundenen Gefahren hinzuweisen und nicht davor zurückzuschrecken, in diesem Bereich tätige Firmen namentlich zu nen-

236 Wie weit ist der Osthandel tragbar?, in: Bündner Tagblatt, 17. 10. 1960; Sager 1960, S. 3–33; Daetwiler 1960, S. 35–66; Gegen den Osthandel. Ein freisinniger Appell, in: NZZ, Nr. 4337, 17. 11. 1961.

237 Die Gefahren des Osthandels 1962, S. 19.

238 Handelsbeziehungen der Schweiz mit den Ostblock-Staaten, in: NZZ, 1. 4. 1957.

239 NZZ, Nr. 785, 1. 3. 1962, in: Bretscher 1991, S. 287 f.

240 Der Januskopf der wirtschaftlichen Ostkontakte, in: NZZ, Nr. 4777, 12. 12. 1961.

nen.²⁴¹ Dazu kam es allerdings nicht, da die entsprechenden Informationen nicht preisgegeben wurden. Bereits 1959 hatte die «Aktion Niemals vergessen» die Namen einiger unbedeutender Firmen, die an der Leipziger Industriemesse teilgenommen hatten, veröffentlicht. Ihr wurde daraufhin vorgeworfen, dass sie wie andere antikommunistische Komitees in der Deutschschweiz nicht den Mut gehabt hatte, auch die Namen der grossen Osthandel treibenden Firmen bekannt zu geben. Vermutlich lag dies an der durchaus berechtigten Befürchtung, dadurch grosszügige Unterstützungsgelder ebendieser Unternehmen zu verlieren.²⁴² Grössere öffentliche Aufmerksamkeit erlangten nur sehr wenige Unternehmen, die Geschäfte mit der Sowjetunion oder anderen osteuropäischen Staaten betrieben, wie beispielsweise die Berner Maschinenfabrik Winkler, Fallert & Co. (WIFAG), die Rotationsdruckmaschinen an die «Pravda» geliefert hatte.²⁴³ Verschiedentlich kam es auch innerhalb von Unternehmen, die Teile ihrer Produktion nach Osteuropa exportierten, zu Kontroversen. Bei der Missbilligung des Osthandels standen sich in den Augen der Öffentlichkeit Geschäft und politische Moral gegenüber.²⁴⁴ Dabei wurde die Ablehnung von wirtschaftlichen Ostbeziehungen, vornehmlich von der Deutschschweizer Bevölkerung, in engem Zusammenhang mit einem glaubwürdigen Antikommunismus gesehen.

Die Schweizerische Handelskammer hielt im Gegensatz dazu fest, dass der Osthandel für die Schweiz eine gewisse Bedeutung hatte, wenn sie an der traditionellen, offiziellen Neutralitätspolitik festhalten wollte. Die Exporteure und Importeure sollten frei sein zu tun, was ihnen richtig schien. Es munde daher eigenartig an, diejenigen anzuprangern, die die offizielle Handelspolitik auf zurückhaltende Art und Weise mit Inhalt füllten.²⁴⁵ Die schweizerische Industrie war keineswegs prokommunistisch eingestellt und durchaus bereit, Massnahmen gegen den Kommunismus zu unterstützen, doch musste dabei klar zwischen Politik und Geschäft unterschieden werden. Die grossen Unternehmen, die seit Jahren Handel mit dem Osten trieben, sahen keine Veranlassung, ihre Geschäftsbeziehungen mit den osteuropäischen Staaten in dem Moment aufzugeben, wo der Osthandel der westlichen Staaten stark im Wachsen begriffen war.²⁴⁶ Die Zirkulation eines Mitteilungsblattes des SAD mit einer Liste von 68 Schweizer Firmen, die an der Industriemesse in Brunn teilnahmen, hatte aus diesem Grund eher fatale Folgen für die Antiostrandelskampagne, da auf der Liste auch Firmennamen wie Bührlé, Brown Boveri, Georg Fischer oder

241 Pfister 1961, S. 264.

242 Frischknecht et al., 1979, S. 82, Zitat «Öffentlicher Dienst», 17. 4. 1959.

243 Kritik an den Rotationsmaschinen für die «Pravda». Offener Brief an die Firma Winkler, Fallert & Co., in: NZZ, Nr. 4918, 21. 12. 1961.

244 Bütler 1980, S. 373.

245 Die Kontroverse um den Osthandel. Standpunkt der Schweizerischen Handelskammer, in: NZZ, Nr. 225, 19. 1. 1962.

246 So verteidigte sich beispielsweise Sulzer gegen Angriffe in der Presse, dass das Unternehmen nicht allein auf Ostkontakte verzichten könne, während die ganze übrige Welt Osthandel treibe. Frischknecht et al. 1979, S. 84.

Schweizerische Industrie-Gesellschaft (SIG), Neuhausen, standen.²⁴⁷ Der Kampagne wurde dadurch der Boden entzogen, sie erhielt in der Folge aus nachvollziehbaren Gründen von der Schweizer Wirtschaft keine finanzielle Unterstützung mehr. Die Unterstützung von antikommunistischen Aktivitäten durch die Wirtschaft liess generell stark nach, als der Osthandel Mode wurde. Die meisten grossen Unternehmen trieben in einem gewissen Rahmen Handel mit Osteuropa und «die Schweizer Wirtschaft verhielt sich beim Geldverdienen überaus neutral».²⁴⁸ Die Interessen der Wirtschaft, die auf einer konkreten, materiellen Motivation beruhten, überflügelten von da an die ideologischen Beweggründe, besonders das Argument, dass der Osthandel die Vollbeschäftigung in der Schweiz unterstütze und zum Wirtschaftswachstum beitrage, gewann schliesslich. Die emotionalen Argumente der Osthandelsgegner verloren nicht zuletzt deswegen an Einfluss, weil sie sich nicht in eine konkrete Politik umsetzen liessen.

Der Bundesrat erachtete einen Abbruch der wirtschaftlichen oder der politischen Beziehungen zur Sowjetunion zu keiner Zeit als vorteilhaft für die schweizerischen Interessen. Neben der Manifestation der Neutralität war er nach wie vor bestrebt, die Frage der schweizerischen Forderungen und Entschädigungsansprüche gegenüber der Sowjetunion zu lösen. In den Jahren 1956/57 war die Schweizer Botschaft bei den sowjetischen Behörden in dieser Angelegenheit vorstellig geworden.²⁴⁹ Nachdem das EVD im Mai 1960 erklärt hatte, dass die Schweiz nicht in der Lage sei, auf Chancen, die sich ihrem Aussenhandel boten, zu verzichten, wurde der Osthandel im Folgejahr sogar im Parlament zum Thema, als der Bundesrat eine Interpellation von Nationalrat Grendelmeier beantworten musste.²⁵⁰ Aufgefordert zu einer klaren Stellungnahme gegen den Osthandel, führte Bundesrat Schaffner aus, dass aufgrund der Universalität der diplomatischen Beziehungen eine Aussenhandelspolitik mit korrekten Handelsbeziehungen nach allen Seiten angebracht sei und dass der Neutralitätspolitik besser gedient sei mit der Aufrechterhaltung als mit dem Abbruch der Handelsbeziehungen.²⁵¹ Die Stellungnahme des Bundesrates löste heftige Kritik aus und Proteste dagegen wurden laut, obwohl die Organe der schweizerischen Industrie, wie der Vorort oder die Schweizerische Uhrenkammer, hinter der bundesrätlichen Haltung standen.²⁵² In dieser Situation erwies es sich nun als klarer Nachteil, dass von offizieller Seite über die auf amerikanischen Druck hin erwirkte Beteiligung der Schweiz an Exportbeschränkungen gegen die

247 Ebd., S. 88.

248 Dejung 1984, S. 116.

249 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1957, 1. 4. 1958, S. 149.

250 Frischknecht et al. 1979, S. 84.

251 Stenographisches Bulletin, Nationalrat, 18. und 21. 12. 1961, in: Jolles 1983, S. 220; Nationalrat: Osthandel – Anfrage Grendelmeier, in: NZZ, Nr. 4924, 21. 12. 1961.

252 Ein Protest gegen den Osthandel. Protest der Christlichsozialen Partei des Kantons Luzern, in: NZZ, Nr. 4943, 22. 12. 1961; Staat und Bürger zum Osthandelsproblem, in: NZZ, Nr. 4979, 27. 12. 1961; Eine Erklärung der «Pro Liberta», in: NZZ, Nr. 5012, 30. 12. 1961.

RGW-Staaten geschwiegen worden war. Auch die Geheimhaltung des Hotz-Linder-Agreements erschien plötzlich hinderlich. In einer Sitzung der nationalrätlichen Zolltarifkommission bedauerte Bundesrat Schaffner, dass man die Öffentlichkeit nicht nachträglich unmissverständlich darüber informieren konnte, dass die Ausfuhr von strategisch wichtigen Gütern seit 1951 speziell überwacht und beschränkt worden war.²⁵³ Bundesrat Wahlen ging anlässlich der Beantwortung der Interpellation Reverdin am 22. März 1962 kurz auf die autonomen Exportkontrollen der Schweiz ein, indem er erklärte, dass für strategisch wichtige Exportwaren schon seit längerem eine autonome Kontrolle durch die schweizerischen Behörden ausgeübt wurde.²⁵⁴ Die Limitierung des Handels mit strategisch heiklen Gütern auf den Courant essentiel und das De-facto-Embargo für Güter, die auf der Liste der amerikanischen Atomenergiekommission standen, wurden dabei nicht erwähnt.²⁵⁵ Wahlen bestätigte einmal mehr die Position des Staates zugunsten des Handels mit allen Seiten – es sollte im Ermessen jedes einzelnen Bürgers und jeder Unternehmung liegen, die Möglichkeiten universeller Handelsbeziehungen auszunutzen. Damit nahm die Regierung trotz aller Kritik aus dem Volk eindeutig für den Osthandel Stellung, wenn auch eher zurückhaltend. Die wirtschaftlichen Interessen standen dabei klar im Vordergrund, was zweifellos auf den Einfluss der Exportindustrie zurückzuführen war. Die allgemeine Ablehnung des Osthandels machte nun einer differenzierteren Auseinandersetzung Platz, was nicht hiess, dass nicht auch später die praktischen Handelsbeziehungen mit vorsichtiger Skepsis und Zurückhaltung betrachtet wurden. Die Osthandelsdiskussionen führten dazu, dass die Wirtschaftsbeziehungen zu den osteuropäischen Staaten fortan bis zu einem gewissen Grad unter der Kontrolle der öffentlichen Meinung standen.²⁵⁶

Es stellt sich die Frage, inwieweit das Ausmass des schweizerischen Osthandels die Diskussion um ihn rechtfertigte oder erklärte. Der Anteil der osteuropäischen Staaten, insbesondere der Sowjetunion, am schweizerischen Handelsumsatz lag immer unter drei Prozent und sank bis 1962 auf weniger als 2,3 Prozent ab, wobei er in absoluten Zahlen zwischen 1956 und 1962 geringfügig zunahm. Der Anteil der Schweiz am sowjetischen Gesamtaussenhandelsumsatz halbierte sich von 1956 bis 1958 von 0,8 auf 0,34 Prozent und 1962 war der Anteil der Schweiz am sowjetischen Aussenhandel mit 0,09 Prozent ohne jegliches Gewicht.²⁵⁷ Die Schweiz

253 Meyer 1997, S. 71; BRB über die Überwachung der Ausfuhr lebenswichtiger Güter, vom 18. 6. 1951, in: AS 1951, S. 529 f.

254 8418. Interpellation Reverdin. Handels- und Kulturbeziehungen mit den Oststaaten, 22. 3. 1962, Amtliches Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1962, S. 304–310; Handels- und Kulturbeziehungen mit den Oststaaten. Nationalrat. Interpellation Reverdin, in: NZZ, Nr. 1121, 22. 3. 1962.

255 Linke 1995, S. 184.

256 Bütler 1980, S. 379.

257 Wirtschaftliche Mitteilungen, Nr. 18, 13. 5. 1959, und Nr. 3, 15. 1. 1964; Deutsche Volkswirtschaftliche Gesellschaft e. V. (Hg.): Der Aussenhandel der Sowjetunion. Warengruppen und -untergruppen nach Ländern 1957, Bericht 88/91, Hamburg 1959.

bestritt in diesen Jahren etwa ein Prozent des sowjetischen Westhandels, dessen Hauptanteil, das heisst etwa vierzig Prozent, auf Finnland, Grossbritannien, Frankreich und die BRD entfiel – schweizerische Osthandelsboykotte konnten also in der Sowjetunion keinerlei wirtschaftliche Wirkung erzielen. Daneben drängt sich die Frage auf, ob die Proteste in der Öffentlichkeit und die Aufrufe zum Boykott von Osthandelswaren tatsächlich einen Einfluss auf den Warenaustausch mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Ländern gehabt hatten. Am ehesten waren die unmittelbaren Auswirkungen an den schweizerischen Importen auszumachen. Diese waren insgesamt rückläufig, diejenigen aus der Sowjetunion hatten sich beinahe halbiert, wobei sich nicht genau feststellen lässt, inwieweit die Osthandelskampagnen dafür verantwortlich waren. Bei den Exporten nach Osteuropa dagegen war im gleichen Zeitraum eine langsame, aber beständige Steigerung zu beobachten. Zwischen 1956 und 1960 nahmen die Exporte in die Sowjetunion um das Fünffache zu, die Exporte nach Osteuropa um die Hälfte. Die Sowjetunion zeigte mittlerweile ein wachsendes Interesse am Welthandel und war bereit, sich mit den westlichen Geschäftspraktiken vertraut zu machen, wie aus einer Anfrage der sowjetischen Handelskammer betreffend Dokumentationen über schweizerische Handelskammern hervorging.²⁵⁸ Sowjetische Delegationen besuchten 1960 erstmals schweizerische Publikumsmessen wie die Mustermesse in Basel, das Comptoir Suisse in Lausanne und den Automobilsalon in Genf.²⁵⁹ Der Hauptgrund dafür, dass das Volumen des schweizerischen Osthandels auf einem niedrigen Niveau verharrte, lag immer noch in den handelsspezifischen Schwierigkeiten. Der Rückgang der Importe in die Schweiz war der Tatsache geschuldet, dass die Sowjetunion und ihre Verbündeten zu wenig qualitativ hochwertige Waren zur Verfügung stellen konnten. Für den nur langsam zunehmenden schweizerischen Export bietet der Devisenmangel der osteuropäischen Länder eine Erklärung an. Immer wieder kam es zu Liefer- und Zahlungsschwierigkeiten, die für die schweizerischen Unternehmen lästig waren und viel Geduld erforderten. Aufgrund der grossen Nachfrage konnte die schweizerische Exportindustrie in dieser Zeit ihre Waren problemlos im Westen absetzen. Es lässt sich daher die Schlussfolgerung ziehen, dass der Einfluss der Osthandelskampagnen nicht überbewertet werden darf und die Schweizer Industrie im Gegenteil ihre eigenen Spielregeln befolgte. Ungachtet dessen wurden die Aussichten für den schweizerisch-sowjetischen Handel generell als sehr bescheiden eingeschätzt.²⁶⁰

258 Schweizer Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Anfrage der sowjetischen Handelskammer betreffend Dokumentationen über schweizerische Handelskammern, 28. 10. 1958, BAR, E7110(A), 1970/113, Bd. 135.

259 Jahresbericht der Botschaft 1960, BAR, E2400(-), Bd. 216.

260 OSEC, Wirtschaftliche Mitteilungen, Nr. 1–2, 10. 1. 1962.

1.4 Fazit

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs musste sich die Schweiz in Europa neu orientieren. Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen und vor allem der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion war ein wichtiger Schritt, die wirtschaftlichen Kontakte nach allen Seiten wieder herzustellen. Auf politischer Ebene konnte damit die Universalität der Beziehungen demonstriert werden, auf wirtschaftlicher Ebene stiegen dadurch die Chancen, dass offene Forderungen erfüllt und neue Geschäfte abgeschlossen werden konnten. Die Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen und der Abschluss des Handelsabkommens schürten auf schweizerischer Seite keine grossen Erwartungen. Die Wirtschaft war nicht darauf angewiesen, im Gegensatz zur Sowjetunion, die dringend Produktions- und Investitionsgüter zum Aufbau ihrer Volkswirtschaft benötigte.

Durch die Ost-West-Blockbildung erfuhren die schweizerischen Handelsbeziehungen mit Osteuropa ansteigenden Druck von aussen und mit zunehmendem Antikommunismus in der Schweiz gerieten sie von innen unter Druck. Der Warenaustausch wurde dadurch nur geringfügig beeinflusst, da er sowieso nur in einem bescheidenen Rahmen stattfand. Die Handelsbeziehungen wurden auf operativer Ebene wohl durch die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme beeinflusst, aber nicht durch die gegensätzlichen Ideologien beschränkt. Das lag nicht zuletzt daran, dass sie nicht auf zwischenstaatlicher Basis organisiert waren, sondern sich auf schweizerischer Seite in den Händen der Privatwirtschaft – von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden – befanden.

Die Sowjetunion legte grosse Zurückhaltung bei ihrem Aussenhandel an den Tag. Erst mit der Zeit wurde er für wichtiger befunden und entsprechend gefördert. Die wirtschaftliche Bedeutung der Handelsbeziehungen blieb gering, ihre Wachstumsaussichten waren bescheiden und der Warenaustausch stieg nur langsam an. Für einzelne schweizerische Unternehmen und gewisse Bereiche der sowjetischen Wirtschaft waren die Handelsbeziehungen dennoch relevant. Ihr eigentlicher Wert bestand jedoch darin, dass sie das Fundament der bilateralen Beziehungen bildeten und für deren Konstanz und Kontinuität sorgten. Den Handelsbeziehungen wurde die Rolle als verlässliches Bindeglied in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion zuteil.

2 Wirtschaftswachstum in Ruhe (1964–1973) und Sturm (1974–1982): Die Ära Breschnew

2.1 Wirtschaftsaufschwung in der Sowjetunion

2.1.1 Die politische und wirtschaftliche Entwicklung unter dem neuen Leader

In den 1960er-Jahren veränderte sich die weltpolitische Lage durch die wachsende Entspannung zwischen den beiden Machtblöcken zusehends. Die Beziehungen zwischen Ost und West wurden immer mehr von einem Polyzentrismus geprägt, mit Washington und Moskau als Gravitationszentren. Einen wichtigen Beitrag zur Beruhigung leistete das Moskauer Abkommen vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen. Zwischen 1960 und 1964 amtierte Leonid Il'ič Brežnev als Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets und damit als nominelles Staatsoberhaupt. In dieser Funktion bereiste er die ganze Welt, um die Sowjetunion und ihre Politik der «friedlichen Koexistenz» – sie galt als die offizielle Richtschnur der Aussenpolitik von Nikita Chruschtschow – bekannt zu machen und sein Land als das bessere Staats- und Wirtschaftssystem zu vermarkten.¹ Als Chruschtschow 1963 die Macht in der Regierung neu verteilte, wurde Breschnew zum Sekretär des Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei der UdSSR gewählt und musste sein Amt als Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets ein Jahr später abgeben. Derartige Umbesetzungen, bei denen Chruschtschow ohne Rücksprache Ämter einfach neu besetzte, führten zu grossem Unmut bei den Betroffenen. Auch seine Umstrukturierungen für eine «sozialistische Demokratie», die für mehr Transparenz, Ämterrotation und Amtszeitbeschränkungen sorgen sollten, verärgerten viele Kaderleute. In Partei, Regierungsapparat, Armee, KGB und Aussenministerium begannen die hohen Beamten um ihre Posten zu fürchten und fühlten sich immer mehr von Chruschtschow hintergangen. Nachdem bekannt geworden war, dass im September 1964 das ganze Parteipräsidium erneuert werden sollte, kam es zur Absetzung Chruschtschows. Auf der Plenarsitzung des Präsidiums vom 14. Oktober 1964 wurde seinem «Wunsch» nach Demission stattgegeben und Breschnew trat die Nachfolge als Parteichef an, indem er zum neuen Ersten Sekretär (ab 1966 wieder Generalsekretär) des ZK gewählt wurde.² Moskau versicherte jedoch umge-

1 Goehrke 1978, S. 30.

2 Schattenberg 2017, S. 278.

hend, auch der Schweiz gegenüber, die bisherige Politik der «friedlichen Koexistenz» fortführen zu wollen.

Es etablierte sich nach aussen wieder eine kollektive Führung, bei der Breschnew beabsichtigte, eine möglichst grosse Zahl von Personen aus dem ZK-Apparat und dem Parteipräsidium in seine Arbeit einzubeziehen.³ Er pflegte einen kollektiven Führungsstil, der auf Kollegialität und innerparteilicher Demokratie gründete und legte grossen Wert auf die Zusammenarbeit im Parteipräsidium, auf den Meinungsaustausch innerhalb der Partei und das Redenschreiben im Team. Sein Führungsstil unterschied sich darin grundlegend von dem seiner Vorgänger und neuere Studien sind sich einig, dass Breschnew den sowjetischen Führungsstil am erfolgreichsten angewandt hat.⁴ Mit seinem Amtsantritt wurde die Personalunion von Parteichef und Premierminister in zwei Ämter aufgeteilt: den Ersten Sekretär des ZK der KPdSU Leonid Il'ič Brežnev und den Ministerpräsidenten Alexej Nikolaevič Kosygin. Daneben gab es wie bereits zuvor das Amt des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets, von 1965 bis 1977 bekleidet durch Nikolaj Viktorovič Podgornyj.

Das Politbüro (Politisches Büro des ZK der KPdSU), das von 1952 bis 1966 Präsidium des ZK hiess, verkörperte die höchste politische Instanz und in diesem Sinn das eigentliche Machtzentrum, sozusagen die Schaltzentrale für die Partei und das ganze Land. Es bestand meist aus etwa zehn Personen und hatte die Aufgabe, das operative Regierungsgeschäft zu leiten.⁵ Seine Mitglieder trafen sich wöchentlich und legten fest, was das Zentralkomitee und die Ministerien zu beschliessen und umzusetzen hatten. Die rund 350 ZK-Mitglieder wurden vom Politbüro vorgeschlagen und vom Parteikongress, der alle fünf Jahre tagte, gewählt. Auf dem Parteikongress wurden auch die politischen Leitlinien und die Fünfjahrespläne für die Wirtschaft beschlossen. Das Zentralkomitee kam zweimal jährlich im Plenum zusammen. Dabei diskutierte es anstehende politische Aufgaben, beschloss den aktuellen Jahresplan und wählte ZK-Sekretäre und das Politbüro. Die Wahl war eine reine Bestätigung der Kandidatenlisten, die von Generalsekretär und Politbüro vorbereitet wurden. Auf die gleiche Art und Weise wurden auch die Minister und das Präsidium des Obersten Sowjets (formales Parlament) gewählt. Deutlich zeigte sich hierbei der Vorrang der Partei vor der Regierung, der in der Praxis bereits seit 1917 bestand und schliesslich 1977 von Breschnew formell in der Verfassung verankert wurde.⁶ Diese neue Verfassung, die Stalins Konstitution von 1936 ablöste, verankerte den von Breschnew propagierten «entwickelten Sozialismus» und führte gleichzeitig zu seiner Ernennung zum Ministerpräsidenten. Fortan bekleidete Breschnew in Personalunion die beiden höchsten Positionen in Partei und Staat. In seinem Selbstverständnis sah er sich in der Rolle des Patriarchen, der nach dem

3 Oberender 2010, S. 206.

4 Schattenberg 2017, S. 15, 213.

5 Meissner 1980, S. 258.

6 Schattenberg 2017, S. 17.

Motto «Vertrauen und Fürsorge» regierte.⁷ Das oberste Ziel war die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungs- und Verbrauchsgütern, um allen Sowjetbürgern ein sorgenfreies Leben garantieren zu können. Dazu setzte er Chruschtschows Politik fort, indem er beispielsweise mehr Wohnungen bauen liess. Dem gesamten Regierungsapparat wurde mehr Sicherheit versprochen, ohne Repressionen und willkürliche Versetzungen. Entsprechend den beiden grossen Zielen «Stabilität für die Kader»⁸ und «Wohlstand für die Bevölkerung» wurde die «Volkswohlfahrt» zum politischen Konzept der neuen Fünfjahrespläne erhoben. Auf dem 23. Parteikongress im März 1966 wurde die Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung als wichtigstes Ziel des achten Fünfjahresplans (1966–1970) vorgestellt. Daraus folgernd wurde 1971, auf dem 24. Parteikongress, der Volkswohlstand zum obersten Ziel des neunten Fünfjahresplans (1971–1975) erklärt. Er wurde später ebenso zu den Hauptzielen des zehnten (1976–1980) und elften (1981–1985) Fünfjahresplans ernannt. Im zehnten wurde die Konsolidierung ganz offensichtlich höher gewichtet als das Aufstellen von neuen Produktionsrekorden.⁹ Als Ministerpräsident verkündete Breschnew 1978, dass die Anhebung des Volkswohlstandes der Generallinie der Partei entspreche, und ideologisch rechtfertigte er die neue Maxime damit, dass dies die Voraussetzung für eine bessere Produktivität sei.¹⁰ Damit koppelte er den Wohlstand als prioritäres politisches Ziel an die marxistische Ideologie – die bisherige Sichtweise, nach der eine höhere Produktivität zu mehr Wohlstand führe, wurde einfach umgekehrt.

Per 1. Januar 1968 wurden Sozialreformen durchgeführt, die den Mindestlohn anhoben und die Fünftagewoche einführten. In der Praxis erwies es sich als nicht ganz einfach, die hochgesteckten Wohlfahrtsziele zu erreichen, aber Ende der 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre war durchaus ein Aufschwung zu verzeichnen, sodass am Ende des neunten Fünfjahresplans 1975 Erfolge in Landwirtschaft und Industrie verkündet werden konnten. Diese Periode lässt sich daher als eine «Zeit der materiellen Konsolidierung, wenn auch auf niedrigem Niveau» bezeichnen.¹¹ In dieser Periode war das Leben in der Sowjetunion nun endlich – wenigstens vorübergehend – ruhiger und berechenbarer geworden.¹² Der Aufschwung stellte sich jedoch nicht als nachhaltig heraus und mit der Zeit traten schrittweise wieder die alten Schwierigkeiten zutage.

Das Hauptproblem in Landwirtschaft und Industrie lag nach wie vor in der schlechten Ressourcennutzung, die zurückzuführen war auf die Wirtschaftsstrukturen, die Chruschtschows Neulandkampagne in beiden Bereichen hinterlassen hatte. Diese

7 Ebd., S. 302.

8 Der Ausdruck «Kader» wird sowohl für Fachpersonal verwendet als auch für Parteifunktionäre. Vgl. Schattenberg 2017, S. 641.

9 Hildermeier 1998, S. 885.

10 Schattenberg 2017, S. 349–351.

11 Ebd., S. 357.

12 Neutatz 2013, S. 411.

Strukturen unterstützten die Fortsetzung der bisherigen Politik des extensiven Wirtschaftens. Anstatt zu versuchen, die vorhandenen Produktionsmittel effizienter einzusetzen, wurden die Ressourcen ausgeweitet. Erst in seiner späteren Amtszeit sollte Breschnew dann den ökonomischeren Mitteleinsatz predigen.¹³ Da als Folge der demografischen Entwicklung die Arbeitskräfte knapper wurden, während gleichzeitig der Aufwand für die Energie- und Rohstoffgewinnung zunahm, gelang der Wechsel hin zum intensiven Wachstum nicht.¹⁴ Dazu kam als weiteres Problem, dass die Höhe der Investitionen nicht dem Wert der damit produzierten Waren entsprach. In der Industrie zeigte sich dies schon bald, in der Landwirtschaft trat es als Folge von Breschnews Subventionspolitik erst später zutage.¹⁵

Bereits unter Chruschtschow wurde der Ausbau der Leichtindustrie gefördert und Breschnew setzte diesen Kurs fort mit dem Ziel, dass die Industrie endlich kostendeckend produzieren sollte. Um die Subventionierung der Wirtschaft abzubauen, liess er sogar das vom Charkower Wirtschaftsprofessor Jewsej Liberman vorgeschlagene Produktionsprinzip der Kostendeckung (*chozrasčët*) einführen.¹⁶ Liberman hatte 1962 in einem Artikel in der *Pravda* seine Thesen über ein ökonomisches Anreizsystem und eine Liberalisierung der Planwirtschaft veröffentlicht: die Wirtschaftsplanungsmethoden beruhten auf dem «Prinzip des demokratischen Zentralismus».¹⁷ Dabei sollte das Kriterium der Rentabilität voll zur Geltung kommen und das «Prinzip der materiellen Interessiertheit» seitens Arbeitern und Betrieben einen volkswirtschaftlichen Nutzen bringen.¹⁸ Das Zentralkomitee fasste 1965 einen entsprechenden Beschluss, der die staatliche Planungsbehörde Gosplan von allen Detailplanungen entlastete und die Organisation der Produktion an die Wirtschaftsleiter delegierte. Die Betriebe sollten dadurch eine gewisse Planungsfreiheit, einhergehend mit einer grösseren Verantwortung und mehr Selbständigkeit, erhalten sowie die Möglichkeit der Reinvestition eines Teils ihrer Erträge bekommen. So hätten sie zum Beispiel Anreize für die Arbeiter schaffen können, indem sie Lohnprämien zahlten.¹⁹ Durch diese Änderung sollten sowohl die Produktivität als auch die Produktqualität erhöht werden, was allerdings am Ende daran scheiterte, dass die zentrale Preisbindung beibehalten wurde.²⁰ Da sowohl die Ressourcen, die von den Betrieben beansprucht werden konnten, wie auch die Preise, die von ihnen verlangt werden durften, von aussen festgelegt wurden, war der Spielraum für ein eigenständiges Wirtschaften gering. Im Zuge der gleichen Neuorganisationen wurden die lokalen Volkswirtschaftsräte aufgelöst und an ihrer Stelle Branchenministe-

13 Schattenberg 2017, S. 205.

14 Hildermeier 1998, S. 888.

15 Schattenberg 2017, S. 371.

16 Winkler 2014, S. 423.

17 Heller 2016, S. 88; *Pravda*, 9. 9. 1962.

18 Winkler 2014, S. 423.

19 Schattenberg 2017, S. 372.

20 Winkler 2014, S. 412.

rien eingerichtet, um die Stellung von Gosplan zu stärken. Im gleichen Jahr wurde zudem in der Landwirtschaft durch eine Reform das «Prinzip der Kostendeckung» eingeführt. Ziel war es, dass Kolchosen und Sowchosen so viel Geld erhalten sollten, dass sie die Produktionskosten decken und den Arbeitern auskömmliche Löhne bezahlen konnten.

Der Erfolg der sogenannten Kosygin-Reform blieb bis auf eine vorübergehende Steigerung der Arbeitsproduktivität sehr bescheiden, da am Wirtschaftssystem selbst nichts geändert wurde. Statt in (Infrastruktur-)Verbesserungen oder neue Technologien zu investieren, gaben die Betriebe das Geld lieber für höhere Löhne oder für Prämien an die Arbeiter aus, ohne dass gleichzeitig effizienter oder günstiger produziert wurde. Vielmehr wurden nun sogar Produktionspläne manipuliert und die Korruption in einem Masse begünstigt, dass das Zentralkomitee 1975 beschloss, gegen Diebstahl und Verschwendung sozialistischen Eigentums vorzugehen.²¹ Dank des «Prinzips der Kaderstabilität», mit der sich Breschnew die Loyalität der gesamten Partielite sicherte, konnte jedoch selbst bei erwiesener Korruption nicht gegen lokale Parteiführer vorgegangen werden.²² Was im Grunde gut gemeint war und für Stabilität sorgen sollte, zeigte hier negative Auswirkungen und stand Verbesserungen im Weg. Dabei hatte bereits der 24. Parteitag 1971 eine schärfere Kontrolle von Partei und Staatsapparat beschlossen.²³ Eine eigentliche Antikorruptionskampagne wurde schliesslich erst von Breschnews Nachfolger Andropov lanciert. Die Kosygin-Reform beeinflusste die wirtschaftlichen Reformvorstellungen in der Sowjetunion bis in die 1980er-Jahre hinein, ohne dass es zu grundlegenden Veränderungen gekommen wäre.²⁴

Die sowjetische Wirtschaft basierte nicht auf Wettbewerb und Konkurrenz, sondern war primär auf Wachstum unter Beachtung politischer Präferenzen ausgerichtet. Durch die alles umfassende Planung sollten die Ressourcen im Land mobilisiert und Präferenzen bei der Produktion gesetzt werden.²⁵ Ihre Aufträge erhielten die Betriebe von Gosplan; Produktionsziele, Preise und Rohstoffverbrauch wurden ihnen darin vorgeschrieben. Die Güterversorgung wurde als rein technisches Problem wahrgenommen, für dessen Lösung qualifizierte Ingenieure ausreichten. Betriebswirtschaftliches Wissen wurde nicht als notwendig erachtet, einzig Grundkenntnisse in Buchhaltung und Bilanzierung wurden von der zentralen Planungsbehörde verlangt. Diese Einstellung hatte zur Folge, dass Konsumgüter knapp waren und ein breites Angebot fehlte – der Bevölkerung blieb nichts anderes übrig, als alles zu kaufen, was produziert wurde. Gleichzeitig hatte die mangelhafte Versorgung mit Alltagsgütern fatale Auswirkungen auf die Motivation der Arbeiter. Besonderes Engagement oder Fleiss wurden nicht honoriert, weder durch einen angemessenen

21 Schattenberg 2017, S. 398.

22 Oberender 2010, S. 209.

23 Winkler 2014, S. 600.

24 Heller 2016, S. 89.

25 Ebd., S. 94.

Lohn noch durch die Verfügbarkeit von Konsumgütern. Auch ein sozialer Aufstieg war weder durch Arbeit und noch durch persönliche Anstrengungen wirklich möglich, was zusätzlich zur Senkung der Leistungsbereitschaft der Bevölkerung beitrug. Die einzigen Karrierechancen boten sich entweder im Parteiapparat der KPdSU und der Staatsverwaltung oder in der Grauzone des Schwarzmarktes. Die Situation lässt sich durchaus vergleichen mit dem Zarenreich, in dem es jahrhundertlang nicht viel anders gewesen war.²⁶ Da persönliche Leistungsbereitschaft nichts bewirken konnte, hatte sich sowohl in der Zaren- wie in der Sowjetzeit bei der Bevölkerung die Grundhaltung verinnerlicht, nur das notwendige Minimum zu leisten, sich anzupassen und sich mit dem Staat zu arrangieren. Die daraus hervorgegangene geringe Leistungsmotivation war eine zentrale Schwäche der sowjetischen Wirtschaft, deren Nachwirkungen sich teilweise bis heute bemerkbar machen. Es bestand kein Leistungsanreiz, was zum Sinken der Arbeitsmoral führte und das Wirtschaftswachstum nachhaltig schwächte.

Da ein Wettbewerb zwischen den Betrieben als überflüssig angesehen wurde, hatten diese de facto Monopolstellungen inne. Sie brauchten sich nicht um die Vermarktung ihrer Produkte zu kümmern, da der Plan dies regelte. Es existierte auch kein Preiswettbewerb, was zu geringer Effizienz bei der Produktion sowie zu mangelhafter Qualität der Güter führte. Da sämtliche Marktmechanismen ausgeschaltet waren, fehlten auch objektive Kriterien zur Messung von Arbeit und Wirtschaftlichkeit. Die Betriebe praktizierten eine Vorratshaltung, um nicht in Versorgungsschwierigkeiten zu kommen und ihr Plansoll jederzeit erfüllen zu können. Dies führte häufig zu informellen oder gar illegalen Märkten; persönliche Beziehungen und gegenseitiges Vertrauen waren dabei sehr wichtig, die Korruption wurde dadurch stark begünstigt.²⁷ Die Bevölkerung war zur Deckung ihrer Bedürfnisse auf gewisse illegale, privatwirtschaftliche Tätigkeiten von Kleinhändlern, Vermittlern und Dienstleistern angewiesen, und solange diese toleriert wurden, verhielt sie sich dem Regime gegenüber loyal.²⁸ Schwarzmärkte wurden vom Staat meist so lange geduldet, wie sie für das Funktionieren der Wirtschaft überlebenswichtig waren. Schattenwirtschaft und Korruption ganz zu unterdrücken, wie offiziell immer wieder angekündigt wurde, hätte dieses Funktionieren in hohem Masse gefährdet, da die Schattenwirtschaft Produkte bereitstellen konnte, auf die nicht nur Private, sondern auch staatliche Unternehmen angewiesen waren.²⁹ Die Sowjetunion lebte im Grunde vor allem von ihren Rohstoffen und gut ausgebildeten Menschen.

Die Parteiführung ging davon aus, dass es «objektive» und «subjektive» Ursachen für eine schlechte Wirtschaftsleistung gab, von denen die «objektiven», wie beispielsweise Dürren, nicht beeinflusst werden konnten. Im Gegensatz dazu waren die «subjektiven» Ursachen von Menschen verschuldet und konnten entsprechend ver-

26 Hoppen 2014, S. 207.

27 Heller 2016, S. 95–98.

28 Neutatz 2013, S. 418.

29 Ebd., S. 419.

ändert werden. Zu ihnen gehörte zum Beispiel die Schlampigkeit, deretwegen jedes Jahr komplette, neuwertige Fabrikaurüstungen, noch nicht einmal ausgepackt, schon wieder verrotteten oder mehrere Milliarden Kubikmeter Gas irgendwo verloren gingen. Statt das System der Planwirtschaft als Ganzes zu hinterfragen, setzte die Führung vor allem auf moralische Appelle an die Menschen, ganz nach dem Motto: wenn sich alle anstrengen würden, gäbe es grosse Fortschritte in Landwirtschaft und Industrie. Breschnews Überzeugung von der Überlegenheit des sowjetischen Wirtschaftssystems führte dazu, dass er die Gründe für die wirtschaftlichen Probleme im Faktor Mensch oder ausserhalb der Sowjetunion in der internationalen Lage, nicht aber in der Struktur selbst suchte.³⁰ Ein Scheitern der Planwirtschaft hielt er für unmöglich und an der Parole «Die Kader entscheiden alles» durfte nicht gerüttelt werden. Wirksame Wirtschaftsreformen wurden nicht zuletzt durch die Rivalität zwischen Breschnew und Kosygin verhindert, die es unmöglich machte, sich auf zweckmässige Massnahmen zu einigen.

Im 1971 verabschiedeten neunten Fünfjahresplan bildeten nach wie vor Schwer- und Investitionsgüterindustrie die Grundlage der Volkswirtschaft. Daneben sollten neu auch die Konsumgüterindustrie und die Landwirtschaft speziell gefördert werden.³¹ Als Ziel wurde die umfassende technische und wissenschaftliche Modernisierung der Sowjetunion vorgegeben mit gewaltigen Steigerungen in den einzelnen Produktionssektoren. Die Wirklichkeit sah allerdings so aus, dass das Wachstum des produzierten Nationaleinkommens immer kleiner wurde und erst von 7,7 Prozent (Durchschnitt 1966–1970) auf 5,7 Prozent (Durchschnitt 1971–1975) und danach noch weiter auf 4,2 Prozent (Durchschnitt 1976–1980) sank. In den gleichen Zeitabschnitten schrumpfte der Zuwachs der Arbeitsproduktivität von 6,8 auf 4,6 und dann sogar auf 3,2 Prozent. Besorgniserregend war dabei vorab die Verknappung von Arbeitskräften: Was ihr Arbeitskräftepotenzial betraf, hatte die Sowjetunion die Grenzen des Wachstums erreicht – die ländlichen Arbeitsreserven für die Industrie waren praktisch ausgeschöpft. Der einzige Weg, Abhilfe zu schaffen, wäre die bessere Nutzung der Ressourcen gewesen. Ein effizienterer Kapitaleinsatz und ein produktiverer Arbeitseinsatz hätten das Wachstum steigen lassen können. Doch zur Erreichung einer besseren Ressourcennutzung wären nicht nur moderne Technik, sondern auch eine strikte Disziplin und eine höhere Qualifikation der Arbeiter notwendig gewesen. Die Mobilisierung dieser qualitativen Produktionsressourcen gelang der Sowjetunion nicht.³²

Als die Sowjetunion 1972 von einer Jahrhundertdürre betroffen war, mussten zur Versorgung der Bevölkerung 24 Millionen Tonnen Getreide aus dem Ausland eingeführt werden; in normalen Jahren waren es knapp vier Millionen Tonnen. Im Jahr danach sowie 1976 konnten dafür zweimal Rekordernten eingebracht werden, wobei

30 Schattenberg 2017, S. 382–385.

31 Winkler 2014, S. 600.

32 Ebd., S. 673 f.

nun das Problem auftrat, dass nicht genügend Verarbeitungsmaschinen zur Verfügung standen. So kam es auch weiterhin regelmässig zu Ernteausschlägen, Rückständen und Lieferengpässen. Zwei Jahre nachdem Michail Sergeevič Gorbačëv 1978 zum ZK-Sekretär für Landwirtschaftsfragen ernannt worden war, wurde die neue landwirtschaftliche Abteilung «Agroindustrieller Komplex» ins Leben gerufen. Sie sollte für eine bessere Abwicklung des Transports landwirtschaftlicher Erzeugnisse zum Endverbraucher sorgen, damit weniger Lebensmittel auf dem Weg zu den Abnehmern verfaulten. Trotz Subventionen für die Landwirtschaft in Milliardenhöhe blieb die Sowjetunion weiterhin von Lebens- und Futtermittelimporten aus dem Westen abhängig. Aus diesem Grund fehlten ihr in grossem Umfang Devisen, die sie eigentlich dringend für den Aufbau ihrer Konsumgüterindustrie benötigt hätte.³³ Da die Landwirtschaftsmisere aber nicht als strukturelles Problem verstanden wurde, geriet die sowjetische Wirtschaft in ein immer bedrohlicheres Dilemma, bei dem sich die Frage stellte, wie sinnvoll es war, die Landwirtschaft massiv zu fördern, ohne gleichzeitig in die Zulieferindustrie zu investieren.³⁴ Nicht nur für den Import landwirtschaftlicher Erzeugnisse wurden Devisen ausgegeben, ja sogar die Goldreserven angetastet, sondern auch zur Deckung der Konsumbedürfnisse der Bevölkerung. So hatte Kosygin 1972 Breschnew um Erlaubnis gefragt, hundert Tonnen Gold zu verkaufen, um Gebrauchsgüter importieren zu können.³⁵ Erstmals hatte die Sowjetunion 1963 ihre Goldreserven für den Einkauf von Getreide und Fleisch angegriffen, nachdem die Ernte bedenklich schlecht ausgefallen war, und schon 1960 waren 300 Tonnen Gold in Barren auf den Märkten in Zürich, Amsterdam, Paris und London verkauft worden, um Devisen zu beschaffen.³⁶ Im September 1980 wurde der bis dahin grösste Verkauf sowjetischen Goldes über Schweizer Banken getätigt, der 500 Millionen Dollar für den dringend benötigten Einkauf von Getreide einbrachte.³⁷

Besonders vor Feiertagen wurden regelmässig Konsumgüter aus dem Ausland – auch aus dem Westen – eingeführt, da Breschnew das Risiko einer unzufriedenen Bevölkerung, die in Aufruhr geraten könnte, nicht eingehen wollte. Es war für ihn keine Option, Abstriche beim Volkswohl zu machen, um stattdessen einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu haben, und auch seinem Image als besorgter Landesvater wäre dies nicht eben zuträglich gewesen. Dennoch war ihm wohl bewusst, dass die sowjetische Wirtschaft es noch nicht geschafft hatte, die zweite industrielle Revolution zu vollziehen, das heisst, sich von der Schwerindustrie zu lösen und sich in Richtung elektronisches Zeitalter zu entwickeln.³⁸

In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre ging die Expansionskraft der sowjetischen Wirtschaft sukzessive zurück. Hauptursache waren Strukturmängel, zu denen die

33 Schattenberg 2017, S. 371.

34 Hildermeier 1998, S. 889.

35 Schattenberg 2017, S. 377 f.

36 Kiesewetter 1960, S. 267.

37 Carters Weizen blüht, in: Die Zeit, Nr. 45, 31. 10. 1980.

38 Schattenberg 2017, S. 377–391.

Knappheit der entscheidenden Produktionsfaktoren, Arbeit und Kapital, hinzukamen. Gleichzeitig wurde die Wirtschaftspolitik immer unbeweglicher, das System immer starrer und immer weniger für Veränderungen zugänglich.³⁹ Das Planungssystem und die damit einhergehende extreme bürokratische Zentralisierung erschwerten zudem die Einführung neuer Technologien sehr.⁴⁰ Hatte lange Zeit die geringe Effektivität durch den grösseren Einsatz von Arbeitskräften, Rohstoffen und Kapital kompensiert werden können, so kam schliesslich der Punkt, ab dem diese Methode nicht mehr finanzierbar war.⁴¹ Die Sowjetunion profitierte wohl vom Energie- und Rohstoffbedarf auf dem Weltmarkt und dessen Verteuerung, doch der Gewinn reichte nicht aus, um den finanziellen Mehrbedarf zu decken. Spätestens ab dem Moment, in dem sich die Preise nach der weltweiten Ölkrise 1973 wieder normalisiert hatten, wurde die finanzielle Lage schwieriger und spitzte sich immer weiter zu.⁴² Neben den Ausgaben für Militär und Weltraumtechnologie konnte der Lebensstandard der Bevölkerung nicht mehr finanziert werden. Der Staat baute nun vermehrt Leistungen zugunsten der Bevölkerung ab, auch wenn versucht wurde, dies, so gut es ging, zu verschleiern.⁴³ Mehrere Agrarkrisen, hohe Rüstungsausgaben und zunehmende Importe von Konsumgütern sowie sinkende Erdölpreise machten der Sowjetunion so sehr zu schaffen, dass sie nicht mehr in der Lage war, steigende Importe zu finanzieren und gleichzeitig ihre Bündnispartner mit günstigen Rohstoffen zu versorgen. Ihre wirtschaftliche Aussenverflechtung, deren Bedeutung für den Ausgleich der eigenen Strukturängel immer grösser wurde, und die zunehmende Schuldenlast deuteten darauf hin, dass die Sowjetunion sich am Anfang einer Krise befand.⁴⁴ Der Wachstumsabfall, der 1979 begann, hing wesentlich zusammen mit der unbefriedigenden Entwicklung in der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft, dem Transportwesen und in Teilen der Industrie.⁴⁵ Von 1979 bis 1982 verlief die Produktivitätsentwicklung ungünstig und resultierte in einem dramatischen Wachstumseinbruch. Die mangelnde Effizienz bei der Nutzung der hergestellten Produkte, die schlechte Qualität und der drohende Arbeitskräftemangel führten schliesslich zur Ankündigung einer Strukturreform der Wirtschaft. Auf dem 26. Parteitag im Februar 1981 stellte Breschnew fest, dass viele wirtschaftliche Engpässe unter anderem auf Unzulänglichkeiten in der Planung und der Verwaltung zurückgingen sowie auf alte Gewohnheiten – wie die Prämisse Quantität vor Qualität. Für eine erfolgreiche Strukturreform mit dem Ziel, die Qualität der Güter dem Weltmarktniveau anzupassen, wäre es notwendig gewesen, ein wirtschaftspolitisches System zu errichten, das einer modernen Industriegesellschaft

39 Dobias 1986, S. 146.

40 Filtzer 1995, S. 77 f.

41 Neutatz 2013, S. 499.

42 Hildermeier 1998, S. 887.

43 Goehrke 2005, S. 303.

44 Hildermeier 1998, S. 894 f.

45 Höhmann 1984, S. 17.

entsprach.⁴⁶ Zusätzlich hätten Eigeninitiative und Selbständigkeit, die noch immer nicht von allen Funktionären geschätzt wurden, stark gefördert werden müssen. Stattdessen wurden von der Partei aber vor allem äussere Einflussfaktoren wie Missernten, schlechte Konjunktur, Streiks, die Verhängung des Kriegsrechts in Polen und die Boykottandrohung der USA verantwortlich gemacht für die unbefriedigende wirtschaftliche Situation. Am ZK-Plenum im Mai 1982 wurde trotzdem endlich beschlossen, dass die Landwirtschaft eng mit der Lebensmittelindustrie, dem Handel und dem Transportwesen zusammenarbeiten sollte, um Ausfälle auf dem Weg in die Geschäfte zu minimieren. Obwohl die Sowjetunion inzwischen zum weltgrössten Erdgas- und Rohölproduzenten und zum zweitgrössten Ölexporteur geworden war, änderte dies Anfang der 1980er-Jahre nicht viel an ihrer schwierigen wirtschaftlichen Lage. Ab 1981 fielen die Ölpreise, während gleichzeitig die Preise für Maschinen- und Anlagenimporte aus den kapitalistischen Ländern als Folge der beiden Ölkrisen anstiegen. Hinzu kam, dass die Hochrüstung stark dazu beitrug, das Wachstum des zivilen Sektors der sowjetischen Volkswirtschaft zu bremsen.⁴⁷ Die Rüstungsindustrie wurde bei der Versorgung mit Gütern bevorzugt behandelt und entzog den anderen Wirtschaftssektoren qualifizierte Arbeitskräfte.⁴⁸ Die Militär- und Rüstungsausgaben der Sowjetunion lagen in den 1970er-Jahren zwischen elf und achtzehn Prozent des Bruttosozialprodukts, in den 1980er-Jahren schon bei zwanzig Prozent. Dies war viel mehr als etwa in den USA und es wurde immer schwerer für die Sowjetunion, diese Kosten zu tragen.⁴⁹

Als Leonid Il'ič Brežnev am 10. November 1982 im Amt verstarb, hinterliess er eine Volkswirtschaft in desolatem Zustand. Nachdem zu Beginn seiner Zeit als Generalsekretär ein wirtschaftlicher Aufschwung hatte verzeichnet werden können, waren in seinen letzten Jahren die Zeichen des wirtschaftlichen Niedergangs der Sowjetunion ebenso unübersehbar wie das Unvermögen des Politbüros, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.⁵⁰ Ein Kollaps der Wirtschaft schien immer wahrscheinlicher, ohne dass sich eine Lösung abzeichnete. Zu Breschnews Nachfolger wurde Jurij Vladimirovič Andropov bestimmt, der sich vor allem dem Kampf gegen Korruption und Trunksucht widmete und versuchte, eine höhere Arbeitsdisziplin durchzusetzen. Für tief greifende Reformen fehlte ihm die Zeit – er verschied nach sehr kurzer Regierungszeit am 9. Februar 1984. Auch sein Nachfolger, Konstantin Ustinovič Černenko, war nicht viel länger als ein Jahr im Amt, er starb am 10. März 1985. Einen Tag später kam es mit der Wahl Gorbatschows zum neuen Generalsekretär zu einem Generationenwechsel an der Spitze der KPdSU. Unter seiner Ägide wurde mit Glasnost und Perestrojka ein neuer Kurs eingeschlagen, die Ära Breschnew war definitiv vorbei.

46 Zwass 1988, S. 9.

47 Winkler 2014, S. 795.

48 Wiederkehr 2000, S. 56.

49 Haumann 2003, S. 459.

50 Winkler 2014, S. 806.

2.1.2 Der Aussenhandel im Spannungsfeld zwischen internationaler Lage und Aussenpolitik

Während Breschnews Regierungszeit erreichte der Welthandel mit Industrieprodukten erstmals wieder den Stand von 1913 und stieg danach auf neue Höhen an.⁵¹ Auch die Aussenhandelsverflechtung der Sowjetunion nahm stetig zu und wurde immer wichtiger für ihre Volkswirtschaft. In der Aussenpolitik änderte sich mit dem Machtwechsel von Chruschtschow zu Breschnew inhaltlich nicht viel, besonders der Stil wurde ein anderer. Sie war nach wie vor von Kooperation und Konfrontation geprägt, je nachdem, welches Element gerade mehr Erfolg versprach. Die sowjetische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik wurde seit dem Zweiten Weltkrieg besonders stark von den Beziehungen zu den USA und zu Westeuropa beeinflusst. Nach einer anfänglichen Entspannungsperiode Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre verhärteten sie sich allmählich wieder.⁵² Vor allem in seinen ersten Regierungsjahren sah sich Breschnew mit einer aussenpolitisch schwierigen Situation konfrontiert: belastete Beziehungen zu China und den Vereinigten Staaten sowie zu den osteuropäischen Verbündeten. Ungeachtet dessen, dass in der Tschechoslowakei 1968 auf Repression gesetzt wurde, gelang es, die Beziehungen zu den USA zu entspannen und nach Maos Tod im September 1976 sich China wieder anzunähern.⁵³ Breschnews oberstes Ziel war die Erhaltung des Friedens, dementsprechend stellte das sowjetische Sicherheitsinteresse einen gewichtigen Faktor seiner Aussenpolitik dar. Aus den Erfahrungen in der Vergangenheit wurde der Schluss gezogen, dass sich die Sowjetunion allein auf ihre eigene Kraft verlassen können musste. Das bedeutete konkret, dass sie einerseits ein möglichst umfangreiches Territorium als Schutzgebiet behalten, andererseits eine Position der militärischen Stärke anstreben musste. Aus dieser Optik heraus war es nur konsequent, dass die Sowjetunion gegenüber den USA, dem führenden kapitalistischen Staat, dezidiert als Weltmacht auftrat.⁵⁴ Sie nahm überall dort ihre Ausdehnungschancen wahr, wo keine Gefahr einer Konfrontation mit den USA bestand. Ein (Nuklear-)Krieg sollte auf jeden Fall vermieden und eine Normalisierung der Beziehungen mit den USA unbedingt eingeleitet werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation der Sowjetunion und dem Wunsch, die Wirtschaftsbeziehungen zum Westen zu erweitern. Das sowjetische Aussenhandelsministerium bemühte sich um einen Ausbau der Handelskontakte zum Westen, um die Folgen von wirtschaftlichen Engpässen zu mildern und eine Neuorientierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen RGW und EWG aufzunehmen.⁵⁵ Auch die sich immer weiter verschlechternden Beziehungen zur Volksrepublik China und schliesslich der Bruch ein halbes Jahr nach dem Beginn von Maos

51 Krugman/Obstfeld/Melitz 2015, S. 48.

52 Hildermeier 1998, S. 997.

53 Kocho-Williams 2013, S. 128.

54 Haumann 2003, S. 456.

55 Handelspolitische Westkontakte Moskaus, in: NZZ, Nr. 2013, 17. 5. 1963.

Kulturrevolution im Mai 1966 führten dazu, dass sich die Sowjetunion vermehrt dem Westen zuwandte, wo sich die Lage etwas entspannter präsentierte.

Für den Ausbau ihrer Handelsbeziehungen schloss die Sowjetunion normalerweise zwischenstaatliche Handelsverträge, auf deren Basis Abkommen über gegenseitige Warenlieferungen vereinbart wurden. Ministerpräsident Kosygin äusserte sich an der Sitzung des Obersten Sowjets vom 9. Dezember 1964 positiv zum Handel mit dem Westen, indem er die Ansicht vertrat, dass sich zwischen der Sowjetunion und den kapitalistischen Ländern ein wahrhaft umfassender und beiderseits vorteilhafter Handel entfalten könnte.⁵⁶ Der gleichen Meinung zeigte sich Aussenhandelsminister Patolitschew. Er sah die vielversprechenden Resultate im Handel mit westlichen Staaten auch als Beweis dafür an, dass die unterschiedliche soziale und politische Ordnung kein Hindernis für die Entwicklung des Wirtschaftsverkehrs zwischen der Sowjetunion und den kapitalistischen Ländern darstelle.⁵⁷ Dabei spielte nicht zuletzt der Verkauf von Patenten sowjetischer Erfindungen samt Lizenzen zu deren Verwendung eine wachsende Rolle in den sowjetischen Aussenhandelsbeziehungen. Für die rechtliche Seite des An- und Verkaufs von Patenten und den Erwerb sowie die Gewährung von Lizenzen war die Handels- und Industriekammer zuständig. Für die wirtschaftliche und technische Abwicklung wurde Ende 1962 die Aussenhandelsorganisation Lizenzintorg gegründet.⁵⁸ Der Beitritt der Sowjetunion zur Pariser Konvention über den gesetzlichen Rechtsschutz (Patentschutz) 1965 und zur Weltorganisation für geistiges Eigentum 1970 waren wichtige Voraussetzungen für die kontinuierliche Steigerung ihres Aussenhandels wie auch für die künftige Etablierung neuer Kooperationsformen. Dazu bemerkte der schweizerische Botschafter im Juni 1966, dass die Sowjetunion seit einiger Zeit im Begriff sei, «von ihrem patentrechtlichen und urheberrechtlichen Piratentum abzukommen. Seitdem sie selber Lizenzen zu vergeben hat, scheint sie einzusehen, dass nur die Einfügung in das Gebäude des internationalen Rechtsschutzes zu sinnvoller Zusammenarbeit führen kann.»⁵⁹ Auch wenn sich der sowjetische Aussenhandel mit den westlichen Ländern auf einem guten Weg befand, verkündete Kosygin auf dem 23. Parteitag der KPdSU 1966 die Notwendigkeit einer Wirtschaftsreform im Aussenhandelsbereich. Dank dieser sollten die Beziehungen zwischen Industrie- und Aussenhandelsorganisationen verbessert, die Warenqualität erhöht und die Handelsmethoden verbessert werden.⁶⁰

Die Osthandelspraxis der meisten westeuropäischen Staaten hatte sich bis Mitte der 1960er-Jahre gewandelt; die Handelsbilanzen zwischen RGW und EWG-/EFTA-

⁵⁶ Weber 1966, S. 86.

⁵⁷ Patolitschew 1971, S. 102.

⁵⁸ Botschaft an Handelsabteilung, Patente und Lizenzen, 30. 11. 1964, BAR, E7110(-), 1975/31, Bd. 143.

⁵⁹ Bericht Botschaft an Bundesrat, Schweizerische Industrieausstellung in Moskau, 14. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 14.

⁶⁰ Patolitschew 1971, S. 103.

Ländern waren annähernd ausgeglichen, wobei den westlichen Ländern nach wie vor ein viel grösseres Gewicht am Welthandelsumsatz zukam. Die Höhe ihrer Exporte in die RGW-Länder wurden 1963 auf etwa neun Milliarden Dollar geschätzt. Namentlich die britische Industrie war sehr aktiv beim Export nach Osteuropa; nebst anderem hatte sie die Lieferung ganzer Fabrikeinrichtungen für die chemische Industrie in der Höhe von einigen Hundert Millionen Pfund an die Sowjetunion vereinbart. Ab 1964 begannen die USA, ihre Handelsbeschränkungen aufzuweichen, womit auch der Kreditstopp obsolet wurde. Präsident Lyndon B. Johnson legte 1966 in einer Rede dar, wie er beabsichtige, den Ost-West-Handel zu beleben: weniger Kontrolle für nichtstrategische Exporte, eine direkte Flugverbindung zwischen New York und Moskau und die Erlaubnis an die Export-Import Bank of the United States zur Vergabe von Krediten an Fiat für den Bau einer Automobilfabrik in der Sowjetunion. Der US-Kongress stellte sich allerdings dagegen, da er bis zum Ende des Vietnamkriegs keine Kredite an die Sowjetunion vergeben wollte. Umso mehr zeigten sich daraufhin die westeuropäischen Länder zur Kreditgewährung bereit, wobei sie sich nun nicht mehr an die Fünfjahresregel hielten. Erstmals vergab Frankreich Kredite in der Höhe von über 322 Millionen Dollar mit einer Laufzeit von zehn Jahren. Grossbritannien folgte mit der Vergabe von Krediten zum Kauf kompletter Fabrikanlagen für 278 Millionen Dollar über fünfzehn Jahre und Italien sprach Kredite von 110 Millionen Dollar über zehn Jahre für allgemeine Einkäufe im Land. Zudem erteilte Italien 1966 die Zusage für einen 367-Millionen-Dollar-Kredit für den Bau der geplanten Automobilfabrik in der Sowjetunion mit einer Laufzeit von vierzehn Jahren zum relativ günstigen Zins von 5,9 Prozent. Japan vergab 1966 sogar noch günstigere, staatlich subventionierte Kredite über die Laufzeit von acht Jahren zu nur 5,5 Prozent an die Sowjetunion für die Errichtung einer Polyvinylchlorid-Fabrik, und ein europäisches Bankenkonsortium finanzierte den Bau einer Kama-Lastwagenfabrik, wofür amerikanische Unternehmen das Material lieferten.⁶¹ Im Unterschied zu anderen osteuropäischen Ländern existierte in der Sowjetunion 1964 noch keine eigene Produktion von Waschmaschinen, Kühlschränken und ähnlichen Haushaltsgeräten. Das sowjetische Interesse an Lizenzen für den Nachbau von westlichen Geräten war deshalb sehr gross – mit ihrer Hilfe sollten in den nächsten Jahren zum Beispiel ganze Wäschereibetriebe eingerichtet werden. Zum ersten grossen Technologietransfer in die Sowjetunion kam es in der Automobilindustrie, wo 1966 unter anderem ein Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen den Autoherstellern Renault und Moskwič geschlossen wurde. Ab 1965 zeigte sich insbesondere bei den grossen Projekten ganz offensichtlich Breschnews Absicht, die Automobilindustrie zu fördern. Im Gegensatz zu Chruschtschow vertrat er die Ansicht, dass die Sowjetbürger Autos besitzen sollten, und so erhielt Fiat 1966 den Auftrag, in Toljatti ein komplettes Automobilwerk für die Herstellung eines sowjeti-

61 Smith 1973, S. 166 f., 267.

schen Fiat-124-Lizenzbaus zu errichten.⁶² Die schweizerischen Unternehmen Georg Fischer AG, Schaffhausen, und Voumard Machines Co. SA, La Chaux-de-Fonds, lieferten Werkzeugmaschinen für das Fiat-Werk.⁶³ Etwas mehr als zehn Jahre später, 1977, kamen in der Sowjetunion fünf Millionen Personenwagen auf 250 Millionen Einwohner, also zwanzig Autos auf tausend Personen. In der DDR waren es zur gleichen Zeit etwas mehr als 200 Pkw auf tausend Einwohner und in der BRD besass, zumindest statistisch gesehen, jeder zweite Erwachsene ein Auto.⁶⁴

Das Jahr 1968 wurde zur Zäsur in der sowjetischen Aussenpolitik unter Breschnew. Der neu gewählte Vorsitzende der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, Alexander Dubček, leitete Reformen ein, in deren Folge die von der Zensur befreite Presse das Überdenken der Verteidigungsstrategie und das Hinterfragen der Freundschaft mit der Sowjetunion forderte. Wegen der Befürchtung, diese Forderungen könnten auch in den anderen sozialistischen Staaten gestellt werden und am Ende gar zu einem Austritt einzelner Staaten aus dem osteuropäischen Verteidigungsbund führen, marschierten am 21. August 1968 Warschauer-Pakt-Truppen in der Tschechoslowakei ein. Die Aktion wurde im Nachhinein damit gerechtfertigt, dass die Souveränitätsansprüche eines Bruderstaates dort endeten, wo die Interessen des Verteidigungsbündnisses betroffen waren. Diese Formel wurde fortan als «Breschnew-Doktrin» bekannt; sie war im Grunde genommen nicht neu, sondern stand für die Entschlossenheit, die sozialistische Gemeinschaft zusammenzuhalten und Separationswünsche nicht zuzulassen.⁶⁵ Bereits beim Aufstand in der DDR 1953 sowie bei den Volkserhebungen in Polen und Ungarn 1956 war entsprechend gehandelt worden, schien doch der Verlust eines Bündnispartners schon damals das schlimmstmögliche Szenario zu sein. Aus Moskauer Perspektive zeigten die Prager Ereignisse dem Westen, dass die Anerkennung des Status quo in Europa eine unverhandelbare Voraussetzung war für eine Verbesserung der Ost-West-Beziehungen.⁶⁶ In der Folge ebneten sie tatsächlich den Weg zu einer Entspannung zwischen den Blöcken. Breschnew bemühte sich intensiv um freundschaftlichen Umgang mit den mächtigsten Männern der Welt, was zu Beginn der 1970er-Jahre zu einer zweiten Periode der Kooperation und Verständigung führte. Bereits 1969 begannen die Stra-

62 Am 15. 8. 1966 schloss der italienische Autohersteller Fiat mit dem sowjetischen Automobil- und Aussenhandelsministerium einen Vertrag über die Erstellung einer Automobilfabrik. Die Fabrik nahm ihren Betrieb im September 1970 unter dem Namen Volžskij avtomobil'nyj zavod (AutoVAZ) auf. Das Werk produzierte eine Variante des Fiat 124 für den sowjetischen Markt, die offiziell AZ-2101 hiess, in der Sowjetunion aber unter dem Namen Žiguli bekannt war. Ab 1974 wurden die Modelle für den Export Lada genannt. Automobile der Marke Lada wurden auch in die Schweiz und andere westeuropäische Länder exportiert, zum Beispiel in die BRD und nach Grossbritannien. Fava 2013, S. 2.

63 Botschaft Moskau, Bericht über Besprechungen mit der Industrie und Werkbesichtigungen, 14. 3. 1969, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 38.

64 Neutatz 2013, S. 475; Schattenberg 2017, S. 379.

65 Schattenberg 2017, S. 10, 478; Meissner 1969.

66 Crump 2014, S. 125.

tegic Arms Limitation Talks (SALT), Gespräche über die Begrenzung der strategischen Rüstung zwischen den USA und der Sowjetunion, die zur Unterzeichnung der SALT-I-Verträge führten.

Mit US-Präsident Richard Nixon begann von Westen her eine Phase der Liberalisierung des Ost-West-Handels. Nixon ersetzte 1969 den «Export Control Act» von 1949 durch den «Export Administration Act». Die wichtigste Änderung darin war die Zustimmung des Kongresses zu einer Ausweitung des Handels mit der Sowjetunion und die darauffolgende Überarbeitung der Exportkontrolllisten (IL I–III). Zwei Jahre später, 1971, rief Nixon einen Rat für internationale Wirtschaftspolitik ins Leben, dessen Hauptziel die Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion und China darstellte. Als konkrete Folge davon wurden bereits im November 1971 drei Millionen Tonnen Futtergetreide in die Sowjetunion verschifft und Kredite über eine Milliarde Dollar zugesagt.⁶⁷ Die Regierung stand damit voll hinter der amerikanischen Maschinenindustrie, die ihre Güter gerne nach Osten exportieren wollte. Gleichzeitig sollte die Sowjetunion damit zu den SALT-Gesprächen motiviert werden. Anlässlich des Besuchs von Nixon, der als erster amerikanischer Präsident vom 22.–30. Mai 1972 die Sowjetunion bereiste, wurde eine Vereinbarung über zwölf Grundprinzipien der bilateralen Zusammenarbeit getroffen, als Resultat der SALT-Gespräche in Moskau. Das wichtigste Prinzip war die «friedliche Koexistenz». Als zweitwichtigstes folgte die Vermeidung von Konfrontationen, die einen bilateralen Konflikt zwischen der Sowjetunion und den USA zur Folge haben könnten. Von grösster praktischer Bedeutung erwies sich die Unterzeichnung des ABM-Vertrags über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen, der neben der Begrenzung der Anzahl Langstreckenraketen auch eine Rüstungsbegrenzung für die nächsten fünf Jahre vorsah und Obergrenzen für die Zahl der Raketen-U-Boote sowie ihre Bestückung festlegte. Zudem kam es zu einer Vereinbarung über die Aufnahme von Verhandlungen zur Begrenzung der konventionellen Streitkräfte (Mutual and Balanced Force Reductions Talks). Und schliesslich wurde die von der Sowjetunion schon lange gewünschte Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Aussicht genommen. Die Aussenminister der NATO-Staaten nahmen diese Vereinbarung unmittelbar danach auf ihrem Treffen am 30./31. Mai in Bonn zum Anlass für einen Beschluss über die Initiierung von multilateralen Gesprächen zur Vorbereitung einer solchen Konferenz.⁶⁸ Das wichtigste zivile Dokument, das aus dem Treffen in Moskau hervorging, war die «Absichtserklärung zur engeren wirtschaftlichen Kooperation einschliesslich der gegenseitigen Meistbegünstigung bei Importzöllen».⁶⁹ Diese Handelsvereinbarung zwischen den USA

67 Smith 1973, S. 269 f.

68 Winkler 2014, S. 541 f.

69 Hildermeier 1998, S. 1001 f. Wirtschaftliche Kooperation beinhaltet in der Regel die industrielle, die wissenschaftliche sowie die technische oder technologische Kooperation. Europäische Sicherheitskonferenz «volet économique», Informationsreferat Probst vom 31. 10. 1972, dodis.ch/34570. Gemäss Definition der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO (ECE) beinhaltet die wirt-

und der Sowjetunion wurde am 18. Oktober 1972 unterzeichnet und ermöglichte es der Sowjetunion, grosse Mengen amerikanischen Getreides einzukaufen, um eine Hungersnot nach Missernten in diesem Jahr zu verhindern. Dank der Vereinbarung lag der Preis unter dem Weltmarktniveau und zur Bezahlung dienten Kredite der USA. Ein weiterer Bestandteil dieser Handelsvereinbarung war ein Lizenztausch: Die Sowjetunion erhielt die Lizenz zur Produktion von Pepsi-Limonade, die USA eine für das Destillieren von Stoličnaja-Wodka.⁷⁰

Die politische Entspannung ging auch mit einer verstärkten wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit anderen westlichen Ländern einher. Der sowjetische Aussenhandelsminister Patoličev erklärte, dass die sowjetische Aussenhandelspolitik auf den Prinzipien der Gleichberechtigung, der Achtung der Souveränität, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Handelspartner, des gegenseitigen Vorteils und der Gewährung der Meistbegünstigung beruhe. Das bedeutete insbesondere den Verzicht auf alle Formen von Diskriminierung auf dem Gebiet des Welthandels, des Transports, der Finanzen, der Kredite und aller übrigen Formen von internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Die Sowjetunion erlaube sich in ihrer Aussenhandelspraxis keine Diskriminierungen und könne sich ihrerseits nicht damit einverstanden erklären, dass solche Diskriminierungen ihr gegenüber angewandt würden.⁷¹

Zwischen der Sowjetunion und der BRD führte die «neue Ostpolitik» unter Willy Brandt, bei der es vor allem um die Regelung der Beziehungen zur DDR und zu Polen sowie den Status von Berlin ging, ab 1970 zu einer deutlichen Entspannung. Am 12. August 1970 unterzeichneten die beiden Staaten den sogenannten Moskauer Vertrag, in dem sie sich verpflichten, den internationalen Frieden aufrechtzuerhalten und die politische Normalisierung in Europa zu fördern. Der Vertrag führte dazu, dass plötzlich Hunderte westdeutsche Firmen auf den sowjetischen Markt drängten, um hauptsächlich grosse Anlageprojekte durchzuführen und Konsumgüter zu importieren.⁷² Bei seinem Frankreichbesuch im Frühling 1971 unterzeichnete Breschnew zusammen mit dem französischen Präsidenten Georges Pompidou eine weitere Kooperationsvereinbarung über die wissenschaftlich-technische und die wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Ebenfalls im Frühling, vom 30. März bis 9. April 1971, tagte in Moskau der 24. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion. Er verabschiedete den neunten Fünfjahresplan, in dem der Sowjetunion das Ziel einer umfassenden technischen und wissenschaftlichen Modernisierung bis 1975 vorgegeben wurde. Im innenpolitischen Bereich peilte die KPdSU eine stärkere Kontrolle der Verwaltung und

schaftliche Kooperation über den Verkauf und Einkauf von Gütern und Leistungen hinausgehende zwischenbetriebliche Abkommen. Schmitt 1988, S. 59.

⁷⁰ Schattenberg 2017, S. 347.

⁷¹ Patolitschew 1971, S. 5–7.

⁷² Botschaft an BBC, Antwort auf Brief vom 28. 8. 1970, 21. 9. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

des gesellschaftlichen Lebens an.⁷³ Als unmittelbares Resultat dieses Parteitages stieg die Zahl der Akkreditierungen ständiger Vertretungen von ausländischen Firmen beim Aussenhandelsministerium sowie beim SKWT von einer Handvoll auf mehr als 120 an.⁷⁴ Die westlichen Unternehmen wollten es nicht verpassen, ihre Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion auf- und auszubauen, um sich ein möglichst grosses Stück des sowjetischen Marktes zu sichern. Die Steigerung der Aussenhandelsaktivitäten bewirkte, dass die Sowjetunion zum ersten Mal seit über zwanzig Jahren wieder ein Handelsdefizit in Kauf nehmen musste; ihre Ausfuhren stiegen nur in sehr geringem Masse, während die Einfuhren um 18,4 Prozent zunahmen, woraus ein Defizit in der Höhe von 2071 Millionen Rubel resultierte.⁷⁵

Die Aussenhandelsbilanz der Sowjetunion blieb praktisch während der ganzen 1970er-Jahre passiv, auch wenn die Exporte von Energieträgern beinahe einen Ausgleich schafften. Im Verkehr mit der Schweiz erzielte die Sowjetunion dank des Exports von Energieträgern von 1976 bis 1986 einen Handelsertragsüberschuss. Zu den sowjetischen Exporten zählten vorwiegend Erdöl und Erdgas, während Maschinen, Ausrüstungsgüter sowie ganze Fabrikeinrichtungen aus dem Westen importiert wurden. Als Folge der ersten weltweiten Erdölkrise 1973 stiegen die Preise für westliche Güter so stark an, dass es für die Sowjetunion fast nicht mehr möglich war, durch Technologieimport wirtschaftliches Wachstum zu erzielen. Dazu kam, dass eine riesige Staatsbürokratie zusammen mit einer grassierenden Korruption die günstigen Auswirkungen von Investitionen, Innovationen und internationalem Warenaustausch praktisch zunichtemachten.⁷⁶ Aufgrund ihres Wettstreits mit den USA zeigte die Sowjetunion nun ausserdem ein wachsendes Engagement in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Da sie ihre finanzielle Unterstützung dabei an keinerlei Bedingungen knüpfte, kam sie dieses mit der Zeit teuer zu stehen. Auf dem Dezemberplenium des ZK 1973 prangerte Breschnew die sowjetische Exportstruktur an: Statt des Exports von Rohstoffen brächte der Verkauf von Fertigprodukten viel mehr ein. Selbst beim Rohstoffexport seien viel zu grosse Verluste zu beklagen. Noch immer würden jedes Jahr 18 Milliarden Kubikmeter Erdölgas, das bei der Erdölförderung anfiel, einfach abgefackelt; die Pipelines für die Gaslieferung in die BRD würden nicht rechtzeitig fertiggestellt und, statt mit dem Gasexport Gewinne zu machen, müssten demnächst Vertragsstrafen bezahlt werden.⁷⁷ Die Modernisierung durch massive Technologieimporte funktionierte nicht ganz wie erwartet, da fortschrittsfördernde Impulse weiterhin fehlten und sich die Gesamtwirtschaft so nicht veränderte.⁷⁸ Aus systembedingten

73 Winkler 2014, S. 600.

74 Jacques Mermod, Rapport d'activités en fin de service, März 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

75 Botschaft an Handelsabteilung, Wirtschaftsbericht Nr. 3: Der sowjetische Aussenhandel 1972, Februar 1973, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

76 Winkler 2014, S. 675.

77 Schattenberg 2017, S. 388.

78 Zwass 1988, S. 93.

Gründen hatte die Dynamisierung des Ost-West-Handels in den 1970er-Jahren den Wirtschaften der RGW-Länder nicht wirklich bei der Modernisierung ihrer veralteten Technologien geholfen und folglich auch ihr Wachstum nicht beschleunigt. Das Handelsdefizit des RGW mit den westlichen Industriestaaten belief sich 1973 auf unter eine Milliarde Dollar und stieg bis 1975 auf acht Milliarden an.⁷⁹ Da die Fehlbeträge jeweils durch weitere Kreditaufnahme im Westen finanziert werden mussten, setzte eine immer stärker werdende Verschuldung der osteuropäischen Länder ein. Diese wurde zu einem grossen Problem, auch wenn die Staaten versuchten, vermehrt Kompensationsgeschäfte zu tätigen, die Importe aus westlichen Ländern zu drosseln und stattdessen die Exporte nach Westeuropa zu steigern. Hatte die Summe der gewährten westlichen Kredite 1970 noch 7,3 Milliarden Dollar betragen, so war diese 1981 mit 79 Milliarden Dollar mehr als zehnmal so hoch. Während 1975 rund zwanzig Prozent der Erlöse aus den Westexporten für die Abzahlung der Schulden eingesetzt werden mussten, war es 1980 schon knapp die Hälfte. Gleichzeitig wurden die Exportmöglichkeiten durch die Wirtschaftsstagnation im Westen eingeschränkt und der starke Rückgang der internationalen Rohstoffpreise um etwa zwanzig Prozent wirkte sich zusätzlich nachteilig aus.⁸⁰ In der Folge konnten die Schulden nicht mehr beglichen werden, weshalb die RGW-Staaten keine weiteren westlichen Kredite mehr erhielten und dadurch wiederum die Einfuhren aus dem Westen stark reduzieren mussten, was ihre Wirtschaft stark beeinflusste. Zu Beginn der 1980er-Jahre waren die osteuropäischen Länder deshalb von einer schweren Versorgungsknappheit betroffen und erlebten eine Wirtschaftsrezession mit stark abnehmendem Wirtschaftswachstum.⁸¹ Die Zeit um 1973 kann durchaus als Höhepunkt von Breschnews Regierungszeit bezeichnet werden. Die Wirtschaft war relativ stabil, in der Aussenpolitik konnte er einige Erfolge ausweisen und für seine Bemühungen um Entspannung erhielt er wenn auch nicht den Nobelpreis, so doch den Leninpreis für Frieden. Im Januar 1973 wurden in Wien multilaterale Sondierungsgespräche über eine Reduzierung der konventionellen Truppen geführt. Beim USA-Besuch Breschnews im Juni konnten acht bilaterale Verträge zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten sowie ein Abkommen zur Verhinderung eines Nuklearkriegs unterzeichnet werden. Im Juli 1973 fand in Helsinki die erste Runde der KSZE-Verhandlungen statt, die zweite Runde folgte kurz darauf im September in Genf. Die Sowjetunion versprach sich von den Verhandlungen nicht zuletzt, endlich das alte Ziel der Anerkennung ihrer Nachkriegsgrenzen zu erreichen. Ein Jahr später hatte sich die weltpolitische Situation personell bereits wieder stark verändert. Helmut Schmidt wurde neuer Bundeskanzler der BRD, da Willy Brandt wegen einer Spionageaffäre im Bundeskanzleramt sein Amt niedergelegt hatte. Gerald Ford trat an Richard Nixons Stelle, nachdem dieser aufgrund der Watergate-Affä-

79 Achter Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 26. 1. 1977, in: Bbl. 1977 I, S. 556.

80 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1982, 23. 2. 1983, S. 225.

81 Zwass 1988, S. 95 f.

re zurückgetreten musste, und auf den im Amt verstorbenen Georges Pompidou folgte Valéry Giscard d'Estaing als neuer französischer Präsident. Mit dem Abtritt Nixons erfuhren die Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion zunächst keine grösseren Veränderungen, Ende November 1974 trafen sich Ford und Breschnew in Vladivostok, wo sie eine Vereinbarung unterzeichneten, nach der das SALT-I-Abkommen von 1972 bis spätestens 1977 durch ein erweitertes SALT-II-Abkommen ersetzt werden sollte.⁸² Nur wenige Wochen später verschlechterte sich dann jedoch das Verhältnis zwischen den beiden Grossmächten. Der Grund dafür lag in einer Änderung des US-Aussenhandelsgesetzes, welche die Gewährung der Meistbegünstigungsklausel von einer liberaleren Auswanderungspolitik der Sowjetunion abhängig machte.⁸³ Dadurch sollte speziell die Auswanderung von Juden und anderen diskriminierten Minderheiten aus der Sowjetunion erleichtert werden. Als unmittelbare Reaktion darauf sistierte die Sowjetunion den bilateralen Handelsvertrag von 1972 mit der Begründung, keine Einmischung in innere Angelegenheiten dulden zu können.⁸⁴ Auf beiden Seiten erhielten nun wieder die Gegner einer gegenseitigen Annäherung Auftrieb. Die wirtschaftlichen Folgen der Aufkündigung des Handelsvertrags mit den USA waren für die Sowjetunion zunächst durchaus verkraftbar, auch wenn die Vereinigten Staaten aus diesem Grund bereits 1974 vom ersten auf den siebten Rang ihrer Handelspartner zurückfielen. Mit einem Handelsvolumen von etwa acht Milliarden Dollar sprangen Europa und Japan in die Bresche. Gleichzeitig verringerte sich die Abhängigkeit der Sowjetunion von westlichen Krediten (wie beispielsweise denjenigen der amerikanischen Exim-Bank), da die Lage auf dem Gold- und Energierohstoffsektor zu Überschüssen in der Handelsbilanz führte und Kredite damit zurückbezahlt werden konnten. Unter den westlichen Industrienationen war die BRD von 1970 bis 1987 der führende Handelspartner der Sowjetunion, was sich in mehreren bilateralen Abkommen manifestierte. Ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung für die Sowjetwirtschaft blieb dennoch marginal – maximal ein halbes Prozent der sowjetischen Produktion wurde in die BRD exportiert.⁸⁵

Trotz latenter Spannungen zwischen den beiden Grossmächten wurde am 1. August 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte unterzeichnet. Sie bestand aus einem Prinzipienkatalog, in dem die Teilnehmerstaaten die zehn Grundregeln ihrer zukünftigen Beziehung definierten, sowie Arbeitsfeldern, die in drei sogenannte Körbe gegliedert waren. Der erste Korb war der wichtigste für die Sowjetunion, da er das Fundament für die deutsche Ostpolitik legte. Er betraf vertrauensbildende Massnahmen sowie Fragen der Sicherheit in Europa und regelte unter anderem die Unverletzbarkeit der Grenzen und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.⁸⁶ Auch Korb II, der «volet économique», war von grosser Bedeutung, da er die

82 Winkler 2014, S. 625.

83 Jackson-Vanik amendment to the Trade Act of 1974.

84 Sistierung des Handelsabkommens UdSSR – USA durch Sowjetunion, in: NZZ, Nr. 12, 16. 1. 1975.

85 Zeitel 1990, S. 19.

86 Crump 2014, S. 152.

Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Umwelt behandelte. Er spielte regelmässig eine Rolle in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Sowjetunion und der Schweiz, auch wenn von schweizerischer Seite die Idee der Kooperation eher kritisch betrachtet wurde. Zuweilen war der Anschein erweckt worden, dass die westlichen Länder industrielle Ausrüstungen, Know-how und Lizenzen für die industrielle Entwicklung der Sowjetunion am besten sofort liefern und direkt mit Krediten finanzieren sollten. Die Bezahlung sollte dann irgendwann später in Form von Gegenlieferungen erfolgen, was für die Schweiz auf keinen Fall infrage kam. Trotzdem überwog die Ansicht, dass die schweizerische Wirtschaft durchaus von einer Kooperation profitieren konnte, wenn diese sinnvoll angewandt wurde.⁸⁷ Der dritte Korb betraf Fragen der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen.

Die KSZE-Schlussakte war also für die Entwicklung der Beziehungen Westeuropas zur Sowjetunion von grosser Bedeutung. Ein halbes Jahr später, im Januar 1976, wurde James Earl (Jimmy) Carter Jr. Präsident der Vereinigten Staaten. Er verhielt sich der Sowjetunion gegenüber eher zweckgerichtet, wobei er das Land öffentlich dafür kritisierte, dass es seinen Bürgern keine Grundrechte gewährte. Der Krenml zeigte sich etwas irritiert über Carters Programm der Parteinahme für die Wahrung der Menschenrechte auf der ganzen Welt und auf der Folgekonferenz der KSZE 1977/78 in Belgrad wies die Sowjetunion das Thema der Verletzung der Menschenrechte als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurück.⁸⁸ Sie war der Meinung, dass sich die USA ihrer afroamerikanischen Bevölkerung sowie Frauen gegenüber selbst nicht korrekt verhielten. Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des SALT-I-Abkommens einigten sich die beiden Grossmächte im September 1977 trotz gewisser Meinungsverschiedenheiten über eine Verlängerung des Vertrags und die Aufnahme von weiteren Verhandlungen über ein SALT-II-Abkommen.⁸⁹ Der auf acht Jahre befristete SALT-II-Vertrag, der die Limitierung der Mittelstreckenraketen zum Inhalt hatte, wurde von Breschnew und Carter im Juni 1979 in Wien unterzeichnet. Aufgrund des Einmarsches sowjetischer Truppen in Afghanistan im Dezember 1979 wurde er vom US-Senat allerdings nie ratifiziert und trat folglich nicht in Kraft. Ungeachtet dessen hielten beide Länder die Bestimmungen mehrheitlich ein.

Breschnew zeigte sich enttäuscht über den NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979, der vorsah, neue Pershing-II-Mittelstreckenraketen in Westeuropa aufzustellen und gleichzeitig neue Verhandlungen über die Begrenzung der Mittelstreckenraketen von der Sowjetunion zu fordern. Es lässt sich nicht klar sagen, ob der gleichentags gefasste Beschluss zum Einmarsch in Afghanistan nicht auch eine Reaktion darauf war, da in Moskau die Meinung vorherrschte, die Entspannungspolitik sei ohnehin gescheitert. Das sowjetische Engagement in Afghanistan wurde zum

87 Probst, Europäische Sicherheitskonferenz «volet économique», Informationsreferat, 31. 10. 1972, dodis.ch/34570.

88 Hildermeier 1998, S. 1003.

89 Winkler 2014, S. 743.

«ultimativen Sündenfall der sowjetischen Aussenpolitik», der zur Delegitimierung der sowjetischen Führung beitrug und als eine Hauptursache des Zusammenbruchs der Sowjetunion angesehen werden kann.⁹⁰ Auf jeden Fall verstärkte das Scheitern im Afghanistankrieg die inneren Probleme der Sowjetunion und schmälerte ihre weltweite Reputation, besonders bei den Entwicklungsländern, den islamischen und den blockfreien Staaten sowie bei ihren Sympathisanten im Westen. Auch innerhalb des Warschauer Paktes führte der Krieg zu Spannungen.⁹¹

Die Reaktionen der USA und weiterer Länder auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, den ersten Truppeneinsatz ausserhalb des Warschauer Paktes nach dem Zweiten Weltkrieg, fielen ungleich härter aus als von Moskau erwartet. Nachdem die Ratifizierung der SALT-II-Verträge umgehend auf Eis gelegt worden war, entschied der amerikanische Senat unmittelbar darauf, die bereits 1975 vereinbarten Getreidelieferungen in die Sowjetunion zu sistieren. Diesem amerikanischen Embargo schlossen sich auch andere Länder wie Kanada, Australien und Frankreich an und die EWG beschloss, nicht an deren Stelle einzuspringen. Da die Sowjetunion zwischen 1970 und 1980 aufgrund der Krise ihres landwirtschaftlichen Sektors von einem Getreideexporteur zum weltgrössten Importeur geworden war, traf sie das Getreideembargo empfindlich. Die Nahrungsmittelversorgung liess sich in dieser Situation kurzfristig nur dank der Leistungen der privaten Nebenerwerbswirtschaft der Bauern aufrechterhalten.⁹² Längerfristig schaffte es die Sowjetunion, die auferlegten Restriktionen durch verstärkte Getreideeinkäufe in anderen Ländern, wie Argentinien, oder in traditionell getreideexportierenden RGW-Ländern zu umgehen; dorthin hatten die USA im gleichen Zeitraum ihre Exporte erhöht. Nachdem die sowjetischen Getreideexporte nach Kuba, Vietnam und Nordkorea reduziert worden waren, belieferten nun Kanada und Australien diese Länder vermehrt.⁹³ Ebenso hart wie die Sowjetunion wurden auch die amerikanischen Farmer vom Getreideembargo getroffen; sie verloren von einem Tag auf den anderen einen ihrer grössten Abnehmer und erlitten deswegen erhebliche Verluste. Die USA drängten verstärkt auch auf Exportsperrern im Hochtechnologiebereich, was für die Sowjetunion enorme Nachteile im Bereich der boomenden Mikroelektronik mit sich brachte. Dennoch waren sich die NATO-Staaten nicht wirklich einig über den Wirtschaftsboykott, die amerikanischen Sanktionen wurden nur eingeschränkt übernommen. Margaret Thatcher verurteilte zwar die Sowjetunion auf der politischen Ebene, wollte aber den britischen Export angesichts der Wirtschaftskrise nicht beeinträchtigen. Auch die Regierung der BRD wehrte sich vehement gegen einen Wirtschaftsboykott, da die deutsche Wirtschaft stärker auf die Exporte angewiesen war und ihr Handel mit der Sowjetunion ein viel grösseres Volumen hatte als derjenige der USA. Mit über 13 Milliarden D-Mark Umsatz war sie 1979 der

90 Schattenberg 2017, S. 534–538.

91 Bösch 2019, S. 231–243.

92 Winkler 2014, S. 795.

93 Bornstein 1984, S. 244.

mit Abstand wichtigste westliche Handelspartner der Sowjetunion.⁹⁴ Die 1970 und 1971 vereinbarten deutschen Erdgasröhrengeschäfte wurden aus diesem Grund, entgegen dem Wunsch der US-Regierung, nicht sistiert, vielmehr wurde im November 1981 ein weiterer Vertrag über noch umfangreichere Lieferungen unterzeichnet. Die westeuropäischen Länder waren nicht bereit, zum Zeitpunkt der zweiten Erdölkrise und einer daraus hervorgehenden Wirtschaftskrise auf sowjetisches Erdöl und Erdgas zu verzichten. Das Weizenembargo wurde schliesslich missachtet und kurze Zeit später von den USA wieder aufgehoben. Die Wirtschaftssanktionen bedienten damit letztlich vor allem die öffentliche Empörung, ohne dass sie die Sowjetunion ökonomisch hart trafen oder gar politisch etwas bewegten.⁹⁵ Die öffentlichkeitswirksamste Sanktion war der Boykott der Olympischen Sommerspiele 1980 in Moskau, den die USA Mitte Februar erklärten. Insgesamt 65 Länder boykottierten am Ende die Spiele, andere, darunter die Schweiz, drückten ihren Protest einzig dadurch aus, dass sie nicht an der Eröffnungsfeier teilnahmen.⁹⁶

Der Einmarsch in Afghanistan kann zusammen mit dem NATO-Doppelbeschluss und der Friedensbewegung in Westeuropa als letzter Höhe- und Wendepunkt des Kalten Kriegs gesehen werden. Trotz der gegen die Sowjetunion verhängten Sanktionen blieben viele Mechanismen der vorherigen Entspannungspolitik intakt und Gespräche und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West rissen selbst unter den konservativen Regierungschefs der 1980er-Jahre nie ganz ab.⁹⁷ Als es 1980 in Polen zu Streiks und Unruhen kam, hielt sich die Sowjetunion zurück und vermied nicht nur konsequent eine militärische Intervention, sondern leistete vielmehr grosszügige Wirtschaftshilfen an den kommunistischen Bruderstaat. Verglichen mit Polen, dessen Wirtschaftslage ab 1980 zunehmend kritischer geworden war und zu einem guten Teil die generellen ökonomischen Probleme der RGW-Staaten widerspiegelte, befand sich die Sowjetunion in einer etwas besseren wirtschaftlichen Situation.⁹⁸ Durch den Westexport von Energieträgern und den Verkauf von Gold standen ihr genügend Finanzmittel zur Verfügung, von denen nun der grösste Teil für die massive Einfuhr von Getreide sowie zur Unterstützung der RGW-Staaten gebraucht wurde. Die USA belegten deshalb nach der Verhängung des Kriegsrechts durch Präsident Jaruzelski Ende 1981 nicht nur Polen, sondern auch die Sowjetunion mit Sanktionen. Verhandlungen über ein neues Getreidelieferungsabkommen wurden umgehend vertagt und der Verkauf von Öl- und Gastechologie sowie

94 Handelsembargo – Falsche Vorstellung, in: Der Spiegel, 20. 1. 1980, S. 20.

95 Bösch 2019, S. 245.

96 In elf westlichen Ländern, darunter der Schweiz, lehnten die zuständigen nationalen olympischen Komitees den Boykott ab. Der Präsident des Schweizerischen Nationalen Olympischen Komitees, Dr. Raymond Gafner, stellte generell die Frage, wie Regierungen die Spiele boykottieren wollten, «wenn nicht sie, sondern die Nationalen Olympischen Komitees dazu eingeladen worden» seien. Der Spiegel, 13. 1. 1980, S. 150.

97 Bösch 2019, S. 232.

98 17. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 12. 8. 1981, in: Bbl. 1981 III, S. 37.

Hightechgütern an die Sowjetunion wurde vorübergehend eingestellt.⁹⁹ Es erwies sich jedoch auch diesmal als Illusion, man könne der Sowjetunion mittels wirtschaftlichen Drucks politische Konzessionen abringen.¹⁰⁰

In der Sowjetunion selbst kam es zwischen 1978 und 1981 zu verschärfter Repression, in deren Folge etwa 500 Dissidenten verhaftet wurden. Ein Grund dafür war die Absicht der sowjetischen Regierung, potenzielle Störungen der bevorstehenden Olympischen Spiele in Moskau zu verhindern. Dazu kam der Wunsch, die sowjetische Haltung gegenüber dem Westen klar zu manifestieren. Nachdem sich der international bekannteste Regimekritiker, der Kernphysiker Andrej Sacharow, wiederholt öffentlich gegen den Einmarsch in Afghanistan ausgesprochen hatte, wurde er im Januar 1980 verhaftet und nach Gorki verbannt.¹⁰¹ Bereits früher war die sowjetische Führung hart gegen Dissidenten vorgegangen: Einem weiteren bekannten Abweichler und Nobelpreisträger, Alexander Solschenizyn, war die sowjetische Staatsbürgerschaft entzogen worden, bevor er 1974 anstatt ins Gefängnis zu kommen, ins Exil nach Deutschland abgeschoben wurde. Obwohl sich die sowjetische Führung bemühte, den Imageschaden zu minimieren, war die aussenpolitische Dimension des Umgangs mit regimekritischen Personen ein Faktor, der regelmäßig zu Kritik an der Sowjetunion führte. Auch der schweizerische Aussenminister, Bundesrat Pierre Aubert, protestierte gegen die Verurteilung mehrerer Dissidenten und setzte sich für ihre Interessen ein, indem er sich auf die Schlussakte von Helsinki berief.¹⁰² Auf die sowjetischen Aussenhandelsbeziehungen hatte ihr Umgang mit Dissidenten letztlich keinen nennenswerten Einfluss.

Gestaltete sich die Verständigung zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten schon während der Präsidentschaftszeit von Jimmy Carter nicht ganz einfach, so wurde sie mit der Wahl und dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Ronald Reagan im Januar 1981 noch schwieriger. Da sich gleichzeitig Breschnews Gesundheitszustand zusehends verschlechterte und ihm die Pflege persönlicher Kontakte nicht mehr möglich war, gewannen die offiziellen Strukturen zunehmend Oberhand und ein Diskurs des allgemeinen Misstrauens begann sich durchzusetzen. Diese Verschlechterung des Ost-West-Klimas hatte auch Auswirkungen auf die Arbeit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), an deren Jahrestagung deswegen nur bescheidene Resultate erzielt werden konnten. Die Rolle der ECE als einziges persistentes Instrument des ökonomischen Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ost und West wurde dabei jedoch nicht infrage gestellt.¹⁰³ Die USA

99 Winkler 2014, S. 803.

100 Von Tscharnier 1984, S. 87.

101 Andrej Sacharow wird auch als Vater der Wasserstoffbombe bezeichnet. Er war Begründer des 1970–1974 existierenden Komitees der Menschenrechte in der Sowjetunion und 1975 Friedensnobelpreisträger. Winkler 2014, S. 796 f.

102 EPD Informations- und Pressedienst, Presseschau: Die Schweiz und die sowjetischen Dissidentenprozesse, 19. 7. 1978, dodis.ch/50927; EPD, Condamnation de dissidents en URSS, 9. 8. 1978, dodis.ch/48701.

103 20. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 12. 1. 1983, in: Bbl. 1983 I, S. 557.

räumten nun offen einer neuen Aufrüstungsrunde Priorität ein vor der Abrüstung und mit der von Reagan unterstützten Strategic Defense Initiative (SDI) nahm ein weiteres Kapitel des Kalten Krieges seinen Anfang.¹⁰⁴ Die Verhandlungen über eine Beschränkung der Anzahl Mittelstreckenraketen in Europa wurden vorerst für ein Jahr unterbrochen. Anders als die USA, von denen die Détente als gescheitert betrachtet wurde, hielten die westeuropäischen Staaten weiterhin daran fest und wollten nichts von einer Bestrafung der Sowjetunion wissen. Einen Tiefpunkt erreichten die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen ein Jahr nach Breschnews Tod, als die sowjetische Luftwaffe im September 1983 ein vollbesetztes Passagierflugzeug der Korean Air, das irrtümlich über sowjetisches Territorium geflogen war, abschoss. Die US-Sanktionen blieben diesmal allerdings massvoll, es wurde einzig ein siebenmonatiges Flug- und Landeverbot für Flugzeuge von Aeroflot in den USA verhängt. Auch die Schweiz suspendierte den Flugverkehr von und nach der Sowjetunion für zwei Wochen als Zeichen ihres Protests. Ende 1984 erklärten sich die beiden Grossmächte schliesslich bereit, wieder an den Verhandlungstisch zurückzukehren und über nukleare Abrüstung und Raumwaffen zu diskutieren.

Der Anteil des Aussenhandels machte 1983 nur etwa fünf Prozent des sowjetischen Bruttosozialprodukts aus, was im Vergleich zu anderen grossen Ländern sehr bescheiden war.¹⁰⁵ Dennoch war die Sowjetunion zu keiner Zeit ein wirtschaftlich autarker Staat und wirtschaftliche Autarkie war nie das angestrebte Ziel ihrer Führer. Sie war vielmehr immer in die internationale Wirtschaft, vor allem in den osteuropäischen Wirtschaftsraum, eingebettet. Dass die Sowjetunion in ihren Globalisierungsbestrebungen langsamer vorankam als westliche Staaten hatte denn auch weniger mit ihrem mangelnden Willen zu tun, sondern lag unter anderem an der phasenweisen Blockierung durch Institutionen wie das CoCom. Würde der Anteil des Aussenhandels an der sowjetischen Volkswirtschaft zudem in normale Weltmarktpreise umgerechnet und nicht mit dem künstlich geschaffenen Verrechnungsruhel angegeben, läge er zwischen 1960 und 1980 bei bedeutend höheren 12 bis 27 Prozent. Damit wäre die Sowjetunion aussenhandelsmässig etwa mit Japan vergleichbar.¹⁰⁶ Werden angepasste Zahlen verwendet, so lässt sich ausserdem feststellen, dass die sowjetische Wirtschaft zwischen 1928 und dem Ende der 1980er-Jahre lediglich siebenmal grösser geworden war und keineswegs neunzigmal, wie offizielle westliche Statistiken behaupteten. Sie war demnach ungefähr vergleichbar mit der Wirtschaft Grossbritanniens.¹⁰⁷ Diese westliche Überschätzung der sowjetischen Wirtschaftsmacht trug ihren Teil dazu bei, dass sich die Sowjetunion gegenüber den USA besser als Grossmacht positionieren konnte. Denn auch wenn das Land politisch und militärisch tatsächlich eine Weltmacht war, war dies wirtschaftlich und technisch nicht der Fall; lediglich im Bereich der Rüstung so-

104 Hildermeier 1998, S. 1004.

105 Müller 1988, S. 111.

106 Sanchez-Sibony 2014, S. 4–7.

107 Ebd., S. 19.

wie der Weltraumtechnologie war die Sowjetunion auf dem neuesten Stand der Technik.¹⁰⁸ Die sowjetischen Rüstungsexporte in die Dritte Welt stiegen zwischen 1971 und 1985 von 30 auf 44,8 Milliarden Dollar an, während sich diejenigen der USA von 32 auf 34 Milliarden Dollar erhöhten. Zwar ging das Wachstum der Rüstungsausgaben seit Mitte der 1970er-Jahre zurück, doch belastete das Wett-rüsten der Grossmächte die sowjetische Volkswirtschaft aufgrund ihrer begrenzten Leistungsfähigkeit schwer.¹⁰⁹ Es war nicht unbedingt die Absicht der Sowjetunion, möglichst viele Waffen in Entwicklungsländer zu exportieren, vielmehr benutzte sie diese Exporte hauptsächlich zur Beschaffung von Devisen für den Einkauf von Konsumgütern und Lebensmitteln sowie für die Bezahlung der Kreditzinsen an den Westen.¹¹⁰ Neben der Ausfuhr von Rohstoffen und Energieträgern waren Waffen, die in nicht kommunistische Länder verkauft wurden, ihre wichtigste Ein-nahmequelle. Insofern leisteten die westlichen Kredite an die Sowjetunion indirekt einen Beitrag zur Aufrüstung von Entwicklungsländern und arabischen Staaten, die einen beträchtlichen Teil ihrer Einnahmen aus dem Ölgeschäft für Waffen-käufe in der Sowjetunion verwendeten. Die Sowjetunion selbst wurde dank der Erschliessung ihrer Erdöl- und Erdgasvorkommen in Sibirien zum weltgrössten Öl- und Gasexporteur und erwirtschaftete in der Zeit von 1973 bis 1985 aus diesen Geschäften etwa achtzig Prozent ihrer Devisen. Sie nutzte diese Exporteinnahmen zur Milderung der Ölkrise in Osteuropa, zur Aufrüstung und ebenso für den Kauf von Industrieausrüstungen und Maschinen sowie den Lebensmittelimport.¹¹¹ Dank des Exports von Energieträgern erzielte die Sowjetunion regelmässig beträchtliche Exportüberschüsse und damit ausgeglichene Handelsbilanzen mit dem Westen.¹¹² Die Ölkrise von 1973 und 1979 trugen dazu bei, die strukturellen Schwächen der sowjetischen Wirtschaft zu verdecken. Während die westlichen Industrieländer durch die Krisen zur Umstrukturierung und Rationalisierung ihrer Volkswirtschaften gezwungen wurden, verpasste die Sowjetunion diesen grundlegenden Wandel, weg von der klassischen Schwerindustrie hin zum Dienstleistungssektor und zum Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung. Die sowjetische Wirtschaft erwies sich als prinzipiell unfähig, vom extensiven zum intensiven Wachstum über-zugehen.¹¹³ Der Abstand zu den westlichen Wirtschaften vergrösserte sich dadurch substantziell. Zwischen 1982 und 1984 erholte sich die sowjetische Wirtschaft wieder ein wenig, ihr Wachstumstempo nahm zu, wobei nun gleichzeitig die Verknappung der Arbeitskräfte voll einsetzte. Dank Importen und eigenem Maschinenbau

108 Hoppen 2014, S. 209.

109 Winkler 2014, S. 729.

110 Carter 2007.

111 Neutatz 2013, S. 467.

112 Fünfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Aussenwirtschaftspolitik, 6. 8. 1975, in: Bbl. 1975 II, S. 675.

113 Neutatz 2013, S. 468 f.

konnte die Investitionstätigkeit dennoch leicht erhöht werden.¹¹⁴ Von 1958 bis 1986 verblieb das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung auf dem konstanten Niveau von etwa 35 Prozent desjenigen der Vereinigten Staaten.¹¹⁵

Mit der Wahl von Gorbatschow zum neuen Generalsekretär der KPdSU im März 1985 brach eine Zeit der Wirtschaftsreformen und des Umbaus an. Zunächst wurden wirtschaftliche Reformprojekte in Angriff genommen, in deren Folge auch die Demokratisierung der Bevölkerung auf die Agenda kam. Beide Prozesse, Perestrojka und Glasnost, wurden am Ende allerdings nicht mit dem erwarteten Erfolg belohnt, sondern führten zum Zerfall der Sowjetunion. Die Perestrojka scheiterte sowohl am wirtschaftlichen Niedergang wie auch an den secessionistischen Kräften in den Unionsrepubliken. Die wirtschaftliche Einbindung der Sowjetunion ins westliche Wirtschaftsgefüge wurde auf die Russische Föderation übertragen.

2.1.3 Das Aussenhandelssystem

Das prägende Merkmal der sowjetischen Aussenwirtschaft war das Aussenhandelsmonopol des Staates. Dieses lag darin begründet, dass die Produktionsmittel in der Sowjetunion dem Volk gehörten und der Staat sie zu verwalten hatte. Für ausländische Firmen bedeutete dies konkret, dass es in der Sowjetunion nur einen einzigen Kunden für Waren und Dienstleistungen gab: den Staat. Nur spezielle, dafür zuständige, staatliche Organisationen konnten folglich als ausführende Organe auf dem Gebiet des Aussenhandels tätig sein. Sowjetische Unternehmen durften selbst keine Geschäfte mit ausländischen Firmen abschliessen, dies blieb den extra dafür geschaffenen Aussenhandelsorganisationen vorbehalten. Während grosse Unternehmen in den übrigen RGW-Ländern seit den 1960er-Jahren direkt an ausländische Importeure verkaufen durften, hielt die Sowjetunion bis zum Amtsantritt Gorbatschows strikt am Aussenhandelsmonopol fest. Es war für ausländische Firmen deshalb oft schwierig festzustellen, wer tatsächlich für ein Geschäft zuständig war – meistens waren verschiedene Ministerien, Organisationen oder Komitees in ein Projekt involviert.

Das Aussenhandelsmonopol hatte gleichzeitig eine politische und eine handelspolitische Funktion, was laut Aussenhandelsminister Patolitschew aber keineswegs heissen sollte, dass «die kommerzielle Tätigkeit der Aussenhandelsorganisationen ausschliesslich politischen Motiven untergeordnet ist».¹¹⁶ Im Innern unterstützte das Monopol die Planwirtschaft, da sich mit seiner Hilfe die Einfuhr von Gütern drosseln liess und im Sinne der planwirtschaftlichen Zielsetzung Prioritäten bei der Einfuhr gesetzt werden konnten. Mithilfe des Aussenhandelsmonopols sollten der Staat und die nationale Wirtschaft vor politischen und wirtschaftlichen Einflüssen aus dem

114 Höhmann 1984, S. 21.

115 Merl 2011, S. 46.

116 Patolitschew 1971, S. 11.

Ausland geschützt und gleichzeitig der Aussenhandel dem Planprinzip unterworfen werden.¹¹⁷ Ausländische Firmen konnten so gegeneinander ausgespielt werden, da die zuständigen Aussenhandelsorganisationen im Aushandeln von Verträgen und Preisen eine stärkere Ausgangsposition besaßen. Sie traten in Verhandlungen mit einem viel grösseren Gewicht auf, als einzelne Unternehmen dies konnten und nutzten die Vorteile der Monopolstellung zur Realisierung von Monopolgewinnen.

Dank des Aussenhandelsmonopols liess sich die Binnenwirtschaft zudem klar von der Aussenwirtschaft trennen, was die Schaffung eines doppelten Preissystems ermöglichte. Mit diesem konnten das innere Preis- und Währungssystem gegen ausländische Einflüsse geschützt und gleichzeitig Vorteile beim Aussenhandel erzielt werden. Das System basierte darauf, dass Exporte und Importe einem Lizenzsystem unterstellt wurden, das es erlaubte, Export- und Importpreise durch ein kompliziertes Wechselkursystem so festzulegen, dass sie sich ins Binnenpreissystem einfügten.¹¹⁸ Für den Aussenhandel wurde eigens eine Währung geschaffen: der Verrechnungs- oder Transferrubel. Er existierte nur auf dem Papier und ermöglichte es der Sowjetunion, im Ausland Dumpingpolitik zu betreiben, indem Waren unter dem Inlands- oder gar unter dem Weltmarktpreis verkauft wurden. Konzentrierte sich der Handel dabei auf bestimmte Länder, beispielsweise die RGW-Staaten oder Länder der Dritten Welt, führte dies leicht zu wirtschaftlicher Abhängigkeit der Handelspartner. Beim Aussenhandelsmonopol handelte es sich also um ein Geflecht organisatorischer, politischer und wirtschaftlicher Massnahmen mit Auswirkungen auf alle Formen ökonomischer Beziehungen (Handels-, Valuta-, Transport- und Versicherungsmonopol) zu ausländischen Staaten.¹¹⁹ Genau diese Merkmale des Aussenhandelssystems von Zentralplanwirtschaften – die Loslösung vom Weltmarkt, das multiple Wechselkursystem und die Interventionen durch Aussenhandelsorganisationen – wirkten sich nachteilig auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Volkswirtschaften aus.¹²⁰ Der sowjetische Aussenhandel wurde bestimmt durch die binnenwirtschaftliche Planung, verantwortlich für die Ausarbeitung der Aussenhandelspläne und deren Steuerung war die staatliche Planungsbehörde Gosplan. Der Bedarf der Fachministerien wurde jeweils Gosplan gemeldet, wo die Anträge geprüft und im Rahmen der verfügbaren Devisen bewilligt wurden.¹²¹ Dies machte Gosplan zum zentralen Akteur der sowjetischen Aussenwirtschaft, wobei die Behörde selbst nicht mit ausländischen Firmen verhandelte. Vorsitzender von Gosplan war von 1965 bis 1985 Nikolaj Konstantinovič Bajbakov.

Als Zentralorgan für die aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Sowjetunion fungierte das Aussenhandelsministerium (AHM). Es war zuständig für die eigentliche Handelssphäre und etwa neunzig Prozent des sowjetischen Aussenhandelsumsatzes

117 Zeitel 1990, S. 23.

118 Friedländer 1990, S. 1.

119 Zeitel 1990, S. 25.

120 Friedländer 1990, S. 1.

121 Judin 1984, S. 208.

wurden über das Ministerium abgewickelt. Die bilateralen Beziehungen zum AHM fanden normalerweise auf Regierungsebene statt. Vorsteher und damit sowjetischer Aussenhandelsminister war von 1958 bis 1985 Nikolaj Semënovič Patoličev, als Vizeausserhandelsminister amtierten in dieser Zeit Aleksej Nikolaevič Manžulo und Nikolaj Grigor'evič Osipov.

Dem AHM waren die staatlichen Aussenhandelsvereinigungen unterstellt, auch «Allunionsvereinigungen» für Aussenhandel (vsesojuznye ob'edinenija, V/O) genannt, die jeweils für den operativen Teil des Handels in einem bestimmten Bereich zuständig waren.¹²² Sie dienten als Drehscheibe zwischen den produzierenden Betrieben und den Kunden im Ausland beziehungsweise den Auftraggebern und den ausländischen Lieferanten.

Ferner gehörten zum AHM die Bank für Aussenhandel (Vneštorgbank) in Moskau, über die alle finanziellen Operationen mit ausländischen Unternehmen abgewickelt wurden, sowie die sowjetischen Handelsvertretungen (torgovyje predstavitel'stva) im Ausland, die jeweils bei den sowjetischen Botschaften akkreditiert waren. Diese waren zwar kein eigentliches Organ des Aussenhandelsministeriums, vertraten aber offiziell die Interessen der Sowjetunion in Fragen des Aussenhandels und waren dadurch befugt, Geschäfte mit ausländischen Firmen abzuschliessen.¹²³ Das Modell der Handelsvertretungen war keine sowjetische Erfindung, sondern existierte schon in der Zarenzeit. In den letzten Jahren vor der Oktoberrevolution hatte bei der Gesandtschaft in Bern eine russische Handelsagentur existiert, die nach dem Bedürfnis des Ministeriums für Handel und Industrie eingesetzt wurde, aber der diplomatischen Vertretung untergeordnet war.¹²⁴ Im Handelsvertrag zwischen der Schweiz und der Sowjetunion von 1948 war wiederum die Errichtung einer Handelsvertretung vereinbart worden, die aufgrund des fehlenden Gegenrechts nicht ganz unumstritten war. Angesichts der dualistischen Organisation des sowjetischen Aussenhandels hatte sich jedoch die Meinung durchgesetzt, dass eine Handelsvertretung für die Durchführung des Warenaustauschs wie auch als Ansprechpartnerin für Schweizer Unternehmen notwendig sei. Sie war in einiger Entfernung von der Botschaft in einem eigenen Gebäude einquartiert und ihre primäre Funktion war der Kontakt zu schweizerischen Firmen.¹²⁵ Die sowjetischen Handelsvertretungen versuchten generell, den Handel mit dem Gastland zu fördern, indem sie Aussenhandels- und Wirtschaftsorganisationen bei ihrem Auftritt auf Aussenmärkten sowie bei der Vorbereitung von Verhandlungen und Vertragsabschlüssen unterstützten und die Erfüllung von Handelsverträgen sowie die Tätigkeit sowjetischer Wirtschaftsorganisationen im Ausland kontrollierten. Im Weiteren übten sie eine beobachtende und marktforschende Funktion aus, erstatteten dem AHM Bericht über wirtschaftliche Entwick-

122 Michalopoulos/Drebentsov 1997, S. 267.

123 Zeitel 1990, S. 58.

124 Collmer 2004, S. 159.

125 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

lungen und waren in die praktische Abwicklung von Aussenhandelsgeschäften sowie die Überwachung der Durchführung involviert.

Die Aussenhandelsvereinigungen können als staatliche Grosshandelsbetriebe verstanden werden. Jeweils für bestimmte Warengruppen zuständig, tätigten sie Export- und Import- sowie Transport- und Speditionsgeschäfte. Das 1978 eingeführte System der «wirtschaftlichen Rechnungsführung» verhalf ihnen zu mehr Selbständigkeit und übertrug ihnen mehr Verantwortung. Im Unterschied zu den Handelsvertretungen hatten die Aussenhandelsvereinigungen den Status einer selbständigen juristischen Person und durften deshalb innerhalb ihres Bereichs in eigenem Namen Verträge schliessen, wobei der Staat nicht für ihre Verbindlichkeiten haftete.¹²⁶ Zu Beginn der 1970er-Jahre existierten um die fünfzig Allunionsvereinigungen.¹²⁷ Als Beispiel dafür kann die V/O Mašbriborintorg genannt werden, eine der wichtigsten sowjetischen Aussenhandelsorganisationen, zuständig für den Import und Export von elektronischen Instrumenten, Apparaten und Geräten. Sie trieb mit unzähligen Firmen aus 86 Ländern Handel und deckte ein breites Produktespektrum ab. Neben Radios, optischen Geräten sowie Bild- und Filmkameras lieferte sie 1967 sieben Millionen Uhren und fast eine Million Fernsehgeräte in verschiedene Länder der Welt.¹²⁸ In den Handel mit der Schweiz waren ausser Mašbriborintorg vor allem folgende Allunionsvereinigungen involviert: Almazjuvelireksport, Mašinoimport, Raznoeksport, Raznoimport, Sojuzchimeksport, Sojuznefteksport, Sojuzpromeksport, Stankoimport, Sudoimport, Techmašeksport, Techmašimport und Technopromimport.¹²⁹ Später kamen noch weitere hinzu.

126 Patolitschew 1971, S. 9 f.

127 Riedrich 1973, S. 159–194.

128 Grigorjew 1968, S. 528.

129 Riedrich 1973, S. 159–186; Smith 1973, S. 95. Die Aussenhandelsorganisationen waren im Wesentlichen zuständig für folgende Bereiche: Almazjuvelireksport: Ein- und Ausfuhr von Bernstein, Juweliererzeugnissen, (Halb-)Edelsteinen, Brillanten, Diamanten, Quarz sowie Industrieerzeugnissen aus Edelmetallen. Mašinoimport: Einfuhr von elektrotechnischen Einrichtungen, Bergbau- und Bohrausrüstungen, Ausrüstungen für die Erdölverarbeitung, Erzaufbereitungsanlagen und rollendem Eisenbahnmaterial. Raznoeksport: Ein- und Ausfuhr von Schuhwerk, Tabak(waren), Maschinenteknik, Konfektions- und Textilwaren, Mineralien und Silikaten, (elektrischen) Haushaltsartikeln und «Kulturwaren». Raznoimport: Ein- und Ausfuhr von Nichteisenmetallen, Kabeln, Erzen und (technischen) Gummiwaren. Sojuzchimeksport: Ein- und Ausfuhr von chemischen Erzeugnissen, Pflanzenschutzmitteln, (Hilfs-)Chemikalien, synthetischen Farb- und Duftstoffen, Fotoartikeln, Lacken und Farben, Gasen, Alkohol und Lösungsmitteln. Sojuznefteksport: Ausfuhr von Erdöl, Erdgas, Flüssiggas, Kraftfahrzeug- und Flugzeugbenzin, Dieselmotortreibstoff, Schmierölen, Petrolkoks, Paraffin, Einfuhr von Erdölprodukten. Sojuzpromeksport: Ein- und Ausfuhr von Kohle, Koks, Erzen, Asbest, Dünger, Mineralien, Edelmetallen und anderen Rohstoffen. Stankoimport: Einfuhr von (Universal-)Werkzeug- und Präzisionsmaschinen, Walzausrüstungen, Giessereiausrüstungen, automatischen Linien, Schmiede- und Pressausrüstungen, Ausfuhr von Instrumenten und Spezialwerkzeugmaschinen. Sudoimport: Ein- und Ausfuhr von Schiffen, Schwimmbaggern, Schiffsausrüstungen und -turbinen, technischen Fahrzeugen. Techmašeksport: Ausfuhr von Chemie-, Sauerstoff- und Kühlanlagen, Pumpen- und Kompressoranlagen, Ausrüstungen für die Textil-, Leder- und Nahrungsmittelindustrie, die Zellulose-, Papier- und Glasherstellung sowie für die

Neben dem Aussenhandelsministerium unterhielten noch weitere staatliche Stellen eigene Aussenhandelsorganisationen.¹³⁰ Für die Handelsbeziehungen mit der Schweiz kam dabei dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT) sowie der Handels- und Industriekammer (HIK) der Sowjetunion die grösste Bedeutung zu. Bei der HIK, die bis 1972 noch Allunionshandelskammer hiess, waren der Vizepräsident Evgenij Petrovič Pitovranov und der Präsident Boris Andrianovič Borisov die Ansprechpartner der schweizerischen Wirtschaft. Beim SKWT war bis 1974 Dmitrij Nikolaevič Pronskij für die Schweiz zuständig, ab 1975 Evgenij Sergeevič Jastrebov. Vorsitzender des SKWT war von 1965 bis 1980 Vladimir Alekseevič Kirillin und das Amt des Vizepräsidenten bekleidete von 1965 bis 1985 Džermen Michajlovič Gvišiani, der Schwiegersohn des sowjetischen Ministerpräsidenten Kosygin. Das SKWT, 1965 hervorgegangen aus dem Staatskomitee für neue Technik (Gostechnika), war die wichtigste Anlaufstelle für die schweizerischen Exportfirmen und alle an Kooperationen interessierten Unternehmen. Die Beziehungen zum SKWT wurden von der schweizerischen Privatwirtschaft, vor allem vom Vorort und den dazugehörigen Handels- und Industriekreisen, sorgfältig gepflegt. Das SKWT war als Informations-, Koordinierungs- und Ausführungsorgan aller sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland sowohl für Forschung und Entwicklung wie auch für die Kooperation zuständig.¹³¹ Zur Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen benutzte es den Informationsaustausch, die gegenseitige Entsendung von Spezialisten, die Organisation von Symposien und Spezialausstellungen, die Projektierung und den Bau von gemeinsamen Industrieobjekten sowie den Lizenzaustausch. Zu Beginn der 1970er-Jahre, als plötzlich sehr viele westliche Firmen auf den sowjetischen Markt drängten, stiess das SKWT vorübergehend an seine Grenzen. Ausgelegt auf bilaterale

polygrafische, elektronische und lichttechnische Industrie. Techmašimport: Einfuhr von Ausrüstungen und Maschinen für die (petro)chemische Industrie, die Herstellung von Kunststoffherzeugnissen, Kühlausrüstungen, Maschinen und Anlagen für weitere Industrien. Technopromimport: Technische Hilfe beim Bau von Wärmekraft-, Wasserkraft- und Atomkraftwerken, Umspannwerken und elektrischen Fernleitungen.

- 130 Folgende Stellen durften eigene Aussenhandelsorganisationen besitzen: das Ministerium für Aussenhandel, das Staatliche Komitee für Aussenwirtschaftsbeziehungen, das Ministerium für Binnenhandel, das Staatliche Komitee für Filmwesen, das Staatliche Komitee für Wissenschaft und Technik, das Staatliche Komitee für Materialversorgung, der Zentralverband der Konsumgenossenschaften, das Staatliche Komitee für Verlagswesen, Polygraphie und Buchhandel, die Handels- und Industriekammer und die Unionsagentur für Urheberrechte. Zeitel 1990, S. 61.
- 131 Unter Kooperation konnten verschiedene Formen der Zusammenarbeit verstanden werden, wie die technische und finanzielle Beteiligung westlicher Firmen bei der Erschliessung von sowjetischen Bodenschätzen, der Kauf und Verkauf von Lizenzen, die Erstellung kompletter Fabrikanlagen, die Herstellung und Lieferung von Halbfabrikaten, gemeinsame wissenschaftliche Forschung, Zusammenarbeit auf Drittmärkten, Zusammenarbeit durch gemeinsame Firmen für den Verkauf sowjetischer Waren im Westen. EPD Finanz- und Wirtschaftsdienst, KSZE «Volet économique»: industrielle Kooperation und Finanzprobleme, 23. 10. 1972, dodos.ch/34568; Vorort-Reise 1.–11. 6. 1971, Teilbericht über den Besuch in der UdSSR der Delegation des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins: Moskau. Besuch bei SKWT am 2. 6. 1971, undatiertes Bericht, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

Verhandlungen zwischen Regierungen, sah es sich nun auf einmal gezwungen, mit Hunderten von privaten Firmen zu verhandeln.¹³²

Dem Staatskomitee für aussenwirtschaftliche Beziehungen (GKES) beim Ministerrat der UdSSR unterstanden wiederum diejenigen Aussenhandelsorganisationen, die vor allem den Entwicklungsländern technischen Beistand leisteten und ihnen komplette Ausrüstungen lieferten.¹³³

2.2 Öffnung der Schweiz und Blick nach Osten

2.2.1 Strukturwandel in der schweizerischen Aussenpolitik

Zu Beginn der 1960er-Jahre veränderten sich die internationalen Rahmenbedingungen, die Weltpolitik fächerte sich auf und mit Westeuropa und Japan entstanden neue wirtschaftlich-politische Machtzentren. Gleichzeitig verschob das UNO-System seinen Schwerpunkt weg von der «hohen Politik» hin zu alltäglichen Fragen von Wirtschaft, Entwicklung, Verkehr, Energieversorgung und Umweltschutz. Vor diesem Hintergrund begann auch in der schweizerischen Aussenpolitik eine neue Ära, die durch eine grundlegende Öffnung geprägt wurde und einen entscheidenden Strukturwandel herbeiführte.¹³⁴ Ab 1961 erklärte der Bundesrat, dass die Unabhängigkeit, deren Behauptung Artikel 2 der Bundesverfassung als erstes Staatsziel nannte, nicht absolut sein könne. Er erwähnte diesbezüglich unter anderem die Abhängigkeiten der Schweiz in wirtschaftlicher Hinsicht, in der Sicherheitspolitik und im Energiesektor.¹³⁵ Als praktische Konsequenz daraus wurden 1961 beim Politischen Departement (EPD) eigene Organisationseinheiten für die Beziehungen zu Europa und für die Entwicklungszusammenarbeit geschaffen. Das beim EPD und beim Volkswirtschaftsdepartement (EVD) angesiedelte Büro für Integrationsfragen befasste sich mit der aussenwirtschaftlichen Einbettung der Schweiz in Europa.

Die Neutralität wurde allmählich weniger restriktiv und passiv interpretiert, während die Grundsätze der Solidarität, der Universalität und der Disponibilität immer stärker betont wurden. So wurde ein neues, offeneres Konzept für die Aussenpolitik aufgestellt, das die Voraussetzung für eine multilaterale Zusammenarbeit bildete. Der Bundesrat konstatierte Mitte der 1960er-Jahre entsprechend eine Abkehr vom Bilateralismus hin zum Multilateralismus.¹³⁶ Als logische Folge trat die Schweiz am 6. Mai 1963 dem Europarat bei, in dem sich diejenigen europäischen Staaten zusammengeschlossen hatten, die den Menschenrechten, der Demokratie und der

132 Botschaft an BBC, Antwort auf Brief vom 28. 8. 1970, 21. 9. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

133 Grigorjew 1968, S. 527.

134 Altermatt 1992, S. 67; Hug 1999, S. 94.

135 Linke 1995, S. 412 f.

136 Breitenmoser 1996, S. 56 f.

Rechtsstaatlichkeit verbunden waren.¹³⁷ Den Beitritt ermöglicht hatte die Zusage, dass eine Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht nötig war. Schliesslich ratifizierte die Schweiz diese 1974 doch noch, nachdem mit der Einführung des Frauenstimmrechts und der Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeartikel in der Bundesverfassung zwei grosse Hindernisse aus dem Weg geräumt worden waren.¹³⁸ Bis zur Teilnahme an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) Ende 1972 fungierte der Europarat auf politischer Ebene als wichtigste westeuropäische Kontaktstelle für die Schweiz. Grundsätzlich war die schweizerische Aussenpolitik geprägt durch eine abwartende Haltung. Meist trat die Schweiz internationalen Organisationen erst nach einer gewissen Zeit bei, nachdem auch andere Kleinstaaten dies getan hatten oder sie sich von der Funktionsweise hatte überzeugen können.¹³⁹

Die Schweiz unterteilte die multilateralen Organisationen in «politische» und «technische» Gremien. Diesen, insbesondere den UNO-Unterorganisationen, trat sie aus solidaritätspolitischen Überlegungen bei, während es beim Beitritt zu den «politischen» um die Verfolgung einer aktiven Wirtschaftspolitik und die Sicherung wirtschaftlicher Interessen ging. In vielen «technischen» multilateralen Gremien arbeitete die Schweiz intensiv mit und es gelang ihr aufgrund ihrer Reputation als starker Finanzplatz, eine wichtige Stellung in der westlichen Wirtschaftsintegration zu erringen.¹⁴⁰ Die multilaterale Integration der schweizerischen Aussenpolitik war entsprechend hoch und wenn die Summe der Mitgliedschaften der Regierung und der gesellschaftlichen nationalen Organisationen betrachtet wird, zählte die Schweiz von den 1960er- bis zu den 1980er-Jahren zu den sieben am besten integrierten Nationen, bevor sie in den 1990er-Jahren auf Platz neun absank.¹⁴¹ Der Hauptgrund für den hohen aussenpolitischen Integrationsgrad der Schweiz lag in der aussenwirtschaftlichen Verflechtung und der grossen Bedeutung der Exportwirtschaft. Im Sinne der Neutralität und Universalität bildeten möglichst gute Beziehungen zu allen Staaten die Konstanten der schweizerischen Aussenpolitik. Breit gestreute, universelle und politisch möglichst unbelastete internationale Beziehungen schufen die beste Grundlage zur Ausschöpfung der aussenwirtschaftlichen Möglichkeiten. Der hohe Grad der Integration der Wirtschaft in die Weltwirtschaft, der am Aussenhandel messbar war, stellte eine der wichtigsten Rahmenbedingungen der schweizerischen Aussenpolitik dar.¹⁴² Bis Mitte der 1970er-Jahre konnte die schweizerische Aussenpolitik quasi mit der Aussenwirtschaftspolitik gleichgesetzt werden, was sich beispielsweise darin manifestierte, dass drei Fünftel der zwi-

137 Botschaft des Bundesrates vom 15. 1. 1963 über den Beitritt der Schweiz zum Status des Europarates, in: Bbl. 1963 I, S. 113.

138 Tanner 2015, S. 392–394.

139 Linke 1995, S. 412.

140 Keller 2017, S. 22 f.

141 Hug/Gees/Dannecker 2000, S. 14.

142 Hug 1999, S. 64.

schen 1945 und 1978 geschlossenen 424 bilateralen Verträge der Aussenwirtschaft gewidmet waren.¹⁴³ Die Sicherstellung von Versorgungsquellen und dem Zugang zu ausländischen Absatzmärkten stand dabei im Vordergrund. Dementsprechend selbstverständlich erklärte der ehemalige Delegierte für Handelsverträge, Max Troendle, gegenüber Studierenden, die den diplomatischen Dienst anstrebten, dass die Wirtschaftspolitik im Mittelpunkt des Aufgabenkreises einer Auslandsvertretung stehe. Dies dürfte wohl nicht ganz für alle Vertretungen gegolten haben, in den osteuropäischen Staaten war es allerdings aus strukturellen Gründen zutreffend. Für Troendle hingen die Priorisierung der Wirtschaft und die Unterstützung des Freihandels direkt mit dem Einsatz für die Universalität der Beziehungen zusammen. In seiner Zeit als Botschafter in Moskau 1960–1964 setzte er sich für eine strikte Neutralitätspolitik und für eine klare Stellung zwischen den Blöcken ein.¹⁴⁴ Die langsame Öffnung der Aussenpolitik begann 1961 mit dem Wechsel von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen ins Politische Departement; unter seinem Vorsitz erfolgte der Beitritt in den Europarat. Wahlens Nachfolger, Bundesrat Willy Spühler, übernahm das Politische Departement 1965 und führte die aussenpolitische Öffnung weiter. Mit ihm wurde zum ersten Mal ein SP-Bundesrat Vorsteher des Politischen Departements und damit schweizerischer Aussenminister. Spühler machte Politik gemäss seinen Leitlinien «Zurückdrängen des schweizerischen Sonderfalldenkens und Überwindung der Igelmentalität».¹⁴⁵ Er beendete damit auch die bis dahin praktizierte Zurückhaltung gegenüber Auslandsreisen und entfaltete aussenpolitische Aktivitäten auf globalem Niveau.¹⁴⁶ Nach seinem Rücktritt im Januar 1970 wurde diese Politik von Bundesrat Pierre Graber, der ebenfalls der SP angehörte, aufgegriffen und in eine «aktive Aussenpolitik» überführt. Unterstützt wurde Graber dabei vom freisinnigen Bundesrat Ernst Brugger, der dem EVD vorstand. Das EVD war neben dem EPD massgeblich verantwortlich für die schweizerische Aussenpolitik und die Aussenwirtschaftspolitik. Die neue Aussenpolitik wurde vom Bund sehr pragmatisch umgesetzt; oft wurde zuerst praktische Politik gemacht, theoretische Erläuterungen folgten später.¹⁴⁷ Nachdem die schweizerische Aussenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend mit der Aussenwirtschaftspolitik identisch gewesen war, begann sie in den 1970er-Jahren eigenständigere Konturen anzunehmen. Die Vertretung in multilateralen Organisationen, ein wachsendes Netz von Gesandtschaften in postkolonialen Staaten und die verstärkte Entwicklungszusammenarbeit waren die wichtigsten neuen Bereiche der Aussenpolitik.¹⁴⁸ Daneben spielten selbstverständlich weiterhin Wirtschafts- und Finanzbeziehungen immer

143 Haas 1988, S. 9.

144 Keller 2017, S. 255–261.

145 Altermatt 1991, S. 492.

146 Tanner 2015, S. 406.

147 Breitenmoser 1996, S. 61.

148 Keller 2017, S. 31; Tanner 2015, S. 441 f.

noch eine zentrale Rolle bei aussenpolitischen Aktivitäten.¹⁴⁹ Das bisher die Aussenbeziehungen prägende Primat der Ökonomie blieb bestehen, doch erhielt die klassische Aussenpolitik neue Akzente.¹⁵⁰ Diese wurden ab Mitte der 1970er-Jahre nicht zuletzt als Folge der Entspannung zwischen Ost und West gesetzt.

Einen grossen Einfluss übten zudem die strukturellen Veränderungen aus, die sich auf wirtschaftlichem Gebiet in Westeuropa abzeichneten. In einem Umfeld von zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeiten und wachsender Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen entstand hier ein neues wirtschaftliches Machtzentrum. Für die Schweiz stellte diese Integrationsentwicklung insofern eine grosse Herausforderung dar, als die beteiligten Staaten nicht nur eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit, sondern auch eine stärkere politische Integration anstrebten, was nicht unbedingt im Sinne der schweizerischen Politik war.¹⁵¹ In diesem Punkt entsprach die Meinung der Regierung derjenigen des Volkes, denn wie eine 1972 vom Bund in Auftrag gegebene Umfrage zeigte, entsprach die bisherige bilaterale Strategie, der Abbau von Handelsschranken ohne Assoziierung, den Wünschen der Stimmberechtigten am besten.¹⁵² So manifestierte sich noch immer deutlich der Vorrang der Ökonomie und die Handelsabteilung blieb in der Europafrage weiterhin das «geheime Aussenministerium» der Schweiz.¹⁵³

Mit der Zeit wurde die Aussenpolitik auch stärker zu einem Thema der schweizerischen Innenpolitik. Nachdem in den 1960er-Jahren das Parlament begonnen hatte, sich vermehrt zur Aussenpolitik zu äussern, wurde diese in den 1970er-Jahren immer häufiger Gegenstand öffentlicher Debatten. Die Hauptursache dafür waren vor allem Abstimmungen über Migrationsfragen und Fragen zur Europapolitik.¹⁵⁴ In den Jahrzehnten davor hatte kaum eine kritische Öffentlichkeit zu aussenpolitischen Fragen bestanden, der Konsens über Neutralität und Antikommunismus war innenpolitisch tief verankert, auch wenn er keinen direkten Bezug zur realen Aussenpolitik hatte.¹⁵⁵ Ende der 1960er-Jahre war in der öffentlichen Meinung eine allmähliche Änderung in der Einstellung zu den West-Ost-Beziehungen auszumachen. Statt die osteuropäischen Staaten primär als kommunistische Bedrohung wahrzunehmen, setzte sich immer mehr die Ansicht durch, dass die Gestaltung korrekter zwischenstaatlicher Beziehungen anzustreben sei, eine Haltung, welche die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik stärkte. Wie Troendle in einem Referat bemerkte, galt es nun nicht mehr beinahe als Landesverrat, «wenn man die Sowjetunion aus eigenem Antrieb und ohne hierzu beruflich genötigt zu sein, besucht».¹⁵⁶

149 DDS, Bd. 25, 2014. Einleitung, S. XXXIII.

150 Breitenmoser 1996, S. 62.

151 Ebd., S. 49.

152 Tanner 2015, S. 408.

153 Altermatt 1992, S. 72.

154 DDS, Bd. 25, 2014. Einleitung, S. XXXVII.

155 Hug 1999, S. 60.

156 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Referat Botschafter Dr. M. Troendle, Die Beziehungen zwischen West und Ost, S. 10, dodis.ch/34202.

Zu den Grundfragen der schweizerischen Aussenpolitik gehörte in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre das permanente Ausloten der staatlichen Souveränität in einer (westlichen) Welt, die sich immer stärker vernetzte.¹⁵⁷ Als der Bundesrat Mitte der 1970er-Jahre die Unterteilung von multilateralen Organisationen in «technische» und «politische» Gremien aufhob, war der Schweiz nun eine Teilnahme in internationalen politischen Institutionen möglich.¹⁵⁸ Nachdem sie 1974 schliesslich der Menschenrechtskonvention des Europarates beigetreten war, erklärte die Schweiz kurz darauf auch ihre Teilnahme am Internationalen Energieprogramm, einem Übereinkommen, das ein Jahr nach dem Ausbruch der ersten Erdölkrise von sechzehn Mitgliedsstaaten der OECD unterzeichnet worden war.¹⁵⁹ Anfang 1975 präzisierte der Bundesrat das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik, indem er klarstellte, dass die immerwährende Neutralität einem neutralen Staat den Beitritt zu universellen oder regionalen internationalen Organisationen nicht verbietet, vorausgesetzt, der Beitritt enthalte keine Verpflichtung zum Eingreifen in einen bewaffneten Konflikt.¹⁶⁰ Diese Erklärung erweiterte den aussenpolitischen Spielraum substanziell und eröffnete der Schweiz die Möglichkeit, in weiteren multinationalen und internationalen Organisationen teilzunehmen. Der Bundesrat sprach sich 1977 sogar für einen UNO-Beitritt aus, den die Stimmberechtigten 1986 jedoch mit grosser Mehrheit ablehnten. Erst nach der Annahme einer Volksinitiative im März 2002 trat die Schweiz schliesslich noch im selben Jahr der UNO bei.

Ein herausragendes Element der schweizerischen Aussenpolitik stellte in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre die aktive Mitarbeit am KSZE-Prozess dar. Die Idee der Durchführung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz war bereits 1954 von der Sowjetunion in den Raum gestellt worden, hatte zu dieser Zeit aber keine Chance, realisiert zu werden. Erst in den 1960er-Jahren wurde das Projekt zu einem wichtigen Instrument der europäischen Entspannungspolitik, bis die Warschauer-Pakt-Staaten und die NATO während der Annäherungsphase Anfang der 1970er-Jahre in einen Dialog traten. In langen Sondierungsgesprächen einigten sich die beiden Seiten schliesslich auf die Form, die Teilnehmenden und die Tagesordnung einer Sicherheitskonferenz. Nach zahlreichen vorbereitenden Treffen auf Botschafterebene, die 1972/73 in Dipoli bei Helsinki stattfanden, wurde die Konferenz, an der 35 Staaten (die USA, Kanada sowie alle europäischen Staaten ausser Albanien) beteiligt waren, mit dem Aussenministertreffen in Helsinki am 3. Juli 1973 offiziell eröffnet. Von 1973 bis 1975 fand im Anschluss daran die wichtigste Phase des KSZE-Prozesses in Genf statt, wo in schwierigen Kommissionsverhandlungen an der Formulierung der Schlussakte gearbeitet wurde. Dabei galt es, die unterschiedlichen Ideen von Ost und West zusammenzubringen. Während die Sowjetunion primär daran interessiert war,

157 DDS, Bd. 26, 2018. Einleitung, S. XXXVII.

158 Keller 2017, S. 26.

159 Von Tschärner 1984, S. 97.

160 Botschaft vom 5. 2. 1975 über den Beitritt der Schweiz zum Internat. Energieprogramm, in: Bbl. 1975 I, S. 784.

ihre Einflussosphäre in Osteuropa zu behalten, drängten die westlichen Länder vor allem auf eine Stärkung der Menschenrechte in den sozialistischen Staaten. Nach einer zweijährigen Kommissionsphase wurde am 1. August 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte feierlich von allen Teilnehmerstaaten unterzeichnet. In den kommenden Jahren blieben die Kontakte bestehen und es fanden mehrere KSZE-Folgetreffen statt: 1977/78 in Belgrad, 1980–1983 in Madrid, 1986–1989 in Wien und 1992 in Helsinki.¹⁶¹ Dazwischen wurden verschiedene Konferenzen und Expertentreffen zu Teilgebieten der KSZE durchgeführt. Beim KSZE-Gipfel im Dezember 1994 in Budapest wurde der Beschluss gefasst, die KSZE in eine Organisation umzuwandeln, die per 1. Januar 1995 als Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) weitergeführt wurde.

In den Kommissionsverhandlungen spielten die neutralen und blockfreien Länder (neutral and non-aligned states), zu denen neben der Schweiz auch Liechtenstein, Österreich, Finnland, Schweden, Jugoslawien, Malta, San Marino und Zypern gehörten, eine tragende Rolle.¹⁶² Durch das Einbringen ihrer Kompromissvorschläge trugen sie wesentlich dazu bei, für alle akzeptierbare konstruktive Lösungen zu finden. Dabei verpassten es die neutralen und blockfreien Länder nicht, ihre eigenen nationalen Interessen einzubringen. Auch wenn die Schweiz anfänglich der Idee der Sicherheitskonferenz eher skeptisch gegenüberstand, engagierte sie sich dann aber doch sehr stark in den Verhandlungen des KSZE-Prozesses, indem sie eine aktive Rolle übernahm. Die Schweizer Diplomatie hatte schnell realisiert, dass der KSZE-Prozess für den Kleinstaat ein multilaterales Gesprächsforum bot, das die Mitwirkung an der Beratung internationaler Fragen auf einer Ebene mit den anderen europäischen Staaten ermöglichte, weshalb die schweizerischen Aktivitäten denn auch weit über ihr eigentliches politisches Gewicht hinausgingen. Die Schweiz setzte sich insbesondere ein in der Frage der menschlichen Kontakte und der Information. Daneben schlug sich ihr Engagement am deutlichsten in der aktiven Mitgestaltung des Projekts eines obligatorischen Systems der friedlichen Streitbeilegung nieder. Gleich zu Beginn der Kommissionsphase präsentierte die schweizerische Delegation 1973 in Genf einen entsprechenden Vorschlag dazu. Der sogenannte Bindschedler-Entwurf, benannt nach seinem Verfasser, bildete fortan das hauptsächliche Aktionsfeld der Schweiz. Ihr Engagement für die friedliche Streitbeilegung von zwischenstaatlichen Konflikten führte im Spätherbst 1978 zu einem ersten KSZE-Expertentreffen und nach weiteren Zwischenstationen 1991 in La Valletta zur Definition von konkreten Massnahmen.¹⁶³

Das KSZE-Engagement markierte einen Höhepunkt in der schweizerischen Politik der aussenpolitischen Öffnung. Die Sicherheitskonferenz war für die Schweiz von herausragender Bedeutung, da sie es ermöglichte, gleichzeitig eigene sicherheits-

161 Altermatt 1992, S. 72 f.

162 Altermatt 2003, S. 35 f.

163 Breitenmoser 1996, S. 8 f.; Altermatt 1992, S. 72 f.

politische Interessen wahrzunehmen und einen wichtigen Beitrag zur europäischen Stabilität zu leisten.¹⁶⁴ Die Wahl Genfs als KSZE-Verhandlungsort stärkte die Rolle der Schweiz als aktiver Vermittlerin und half mit, im Politischen Departement Widerstände gegen internationale Engagements zu überwinden. Der schweizerischen Diplomatie bot sich damit die Möglichkeit, im multilateralen Rahmen und in enger Abstimmung mit den anderen neutralen und blockfreien Staaten, mit denen sie gemeinsam auf dem internationalen Parkett agierte, ihre Handlungsspielräume für eine aktivere Aussenpolitik auszuloten.¹⁶⁵ Neben der Mitarbeit bei der KSZE wurde diese neue aktive Aussenpolitik, die den Schwerpunkt auf die «guten Dienste» zur Verhinderung oder Beilegung von Streitfällen legte, auch in anderen Bereichen sichtbar.¹⁶⁶ Generell wurden die Menschenrechte Mitte der 1970er-Jahre zu einem elementaren Thema der schweizerischen Aussenpolitik, wobei mit anderen westlichen Staaten darüber diskutiert wurde, inwiefern Entwicklungs- und Finanzhilfe sowie Ausfuhrverbote als wirtschaftliche Druckmittel eingesetzt werden sollten. Die Haltung der Schweizer Regierung blieb hier die gleiche wie bereits in den Jahrzehnten davor: Wirtschaftliche Boykottmassnahmen wurden in den Augen des Bundesrates grundsätzlich als untaugliche Instrumente angesehen. In seinem Menschenrechtsbericht von 1982 argumentierte er, dass die Schweiz als Folge der universellen Ausrichtung ihrer Handelsbeziehungen mit allen Regierungen Beziehungen aufrechterhalten müsse.¹⁶⁷ Diese Universalität der Wirtschaftsbeziehungen, die vom Bundesrat regelmässig betont wurde, führte immer wieder zu Zielkonflikten und gab Anlass zu innenpolitischen Debatten.¹⁶⁸

Als sich die globale Ordnungsstruktur des Kalten Krieges Ende der 1970er-Jahre langsam aufzulösen begann, musste sich die Schweiz aussenpolitisch neu orientieren. Es eröffneten sich neue Wachstumsmöglichkeiten für die Volkswirtschaft, während bisher geltende Grundwahrheiten von der Gesellschaft infrage gestellt wurden.¹⁶⁹ Bundesintern führte die aktive Aussenpolitik zu Veränderungen, die beispielsweise im Verwaltungsorganisationsgesetz zum Ausdruck kamen.¹⁷⁰ Der

164 Breitenmoser 1996, S. 7–10.

165 Altermatt 1992, S. 73.

166 Als gute Dienste werden die Wahrnehmung fremder Interessen, das heisst die Rolle als Schutzmacht (zum Beispiel seit 1961 die Wahrung der Interessen der USA in Kuba), die Organisation internationaler Konferenzen (Indochina-Konferenz 1954, Algerien-Konferenz 1961) und die Durchführung von Gipfelgesprächen zwischen Gegnern im Kalten Krieg verstanden. Maissen 2010, S. 279. Neben den traditionellen völkerrechtlichen Prozeduren des Vergleichs, der Vermittlung oder der Schiedsgerichtsbarkeit handelt es sich auch um eine ganze Reihe von Aktivitäten, die auf irgendeine Weise «darauf abzielen, Differenzen zu überbrücken, internationale Spannungen zu lösen und Kontroversen zu bereinigen». Probst 1992, S. 675.

167 Bericht des Bundesrates über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. 6. 1982, in: Bbl. 1982 II, S. 729–797.

168 Altermatt 1992, S. 76.

169 Tanner 2015, S. 420.

170 Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 19. 9. 1978, in: AS 1979, S. 114–139.

Bundesrat und das Parlament anerkannten 1978 ganz formell den segmentierten Charakter der schweizerischen Aussenpolitik und gestanden mit dem erwähnten Gesetz allen Bundesämtern offiziell zu, eigene Aussenbeziehungen zu pflegen, in ihrem Zuständigkeitsbereich Staatsverträge zu schliessen und die Schweiz in internationalen Organisationen zu vertreten.¹⁷¹ Diese vom Bundesrat lose koordinierte, institutionell aufgeteilte Aussenpolitik war das Resultat des grossen Handlungsspielraums der einzelnen Fachdepartemente und Bundesämter, den diese zusammen mit den spezialisierten Privatverbänden ausgiebig nutzten.¹⁷² Das Regierungssystem war de facto weniger auf die Pflege einer kohärenten Aussenpolitik als auf die Verwaltung von heterogenen Landesinteressen ausgerichtet.¹⁷³ Aufgrund der Verfassung galt dennoch weiterhin, dass die Aussenpolitik offiziell in der Kompetenz des Bundesrates lag und dass die traditionelle Aussenpolitik im Rahmen der Bundesverwaltung vom Eidgenössischen Politischen Departement wahrgenommen wurde.¹⁷⁴ In der Folge wurde 1979 der administrative Apparat der Aussenpolitik zu einer komplexen Expertenorganisation umgebaut. Das EPD wurde in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) umbenannt. Seine Kompetenzen wurden um Bereiche wie Abrüstung, Menschenrechte und Forschungspolitik ergänzt und aus den «Politischen Direktoren» wurden nun «Staatssekretäre», die fortan tragende Rollen in den schweizerischen Aussenbeziehungen spielten. Ungeachtet dessen blieb die schweizerische Aussenpolitik, abgesehen von den beiden Kernzonen der Aussenwirtschaftspolitik und der Kooperationsbeziehungen, weiterhin schwach entwickelt und trotz der Verwissenschaftlichungs- und Professionalisierungstendenzen unübersichtlich und aufgesplittert. Nach wie vor waren zum Beispiel über hundert kantonale Verträge mit dem Ausland, vor allem im Bereich Doppelbesteuerungsabkommen, in Kraft, die grösstenteils weder vom Bundesrat genehmigt noch in den Gesetzgebungen der Kantone publiziert worden waren.¹⁷⁵

In den 1980er-Jahren wurden die Trennlinien zwischen Innen- und Aussenpolitik immer durchlässiger. Es kam zur wachsenden Vermischung von Landes- und Völkerrecht sowie von nationalen Politikstrategien und internationaler Koordination und Regulation. Dabei wurde klar, dass sich äussere Vorgänge direkt und bedeutsam auf die wirtschaftlichen, kulturellen und rechtlichen Verhältnisse im Land auswirkten, wobei die Aussenpolitik nun auch vermehrt der innenpolitischen Mobilisierung diente.¹⁷⁶ So hatte der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan beispielsweise die antikommunistischen Strömungen in der Schweiz verstärkt und zum Aufkommen einer Friedensbewegung geführt. Gleichzeitig hielt Aussenminister Aubert 1980 vor dem Nationalrat fest, dass eine Beteiligung der Schweiz an einem Boykott der Sow-

171 Hug/Gees/Dannecker 2000, S. 44 f.

172 Hug 1999, S. 62.

173 Tanner 2015, S. 448.

174 Manz 1992, S. 163.

175 Tanner 2015, S. 441 f.

176 Ebd., S. 436.

jetunion aufgrund ihrer Neutralitätspolitik nicht möglich sei.¹⁷⁷ Die innenpolitische Wahrnehmung der Aussenpolitik gewann immer mehr an Bedeutung, besonders als sich abzuzeichnen begann, dass die Kombination von direktdemokratischer Nationalstaatlichkeit und zunehmender wirtschaftlicher und politischer Verflechtung mit Europa und der Welt so nicht mehr funktionieren konnte. Neue Technologien und Datenverarbeitungstechniken führten zur Einsicht, dass die Entwicklung speziell in diesen Bereichen keine nationalen Grenzen kannte und eine internationale Zusammenarbeit unabdingbar wurde. Gerade bei der wissenschaftlichen Zusammenarbeit wurden auch die osteuropäischen Staaten mit einbezogen. Im Einvernehmen mit den schweizerischen Forschungsförderungsinstitutionen vereinbarte das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft den intensivierten wissenschaftlichen Austausch nicht nur mit der Sowjetunion, sondern auch mit Ungarn, Polen, Bulgarien, der Tschechoslowakei und der DDR.¹⁷⁸

Seit Beginn der 1980er-Jahre zeigte sich immer deutlicher, dass die Schweiz wirtschaftlich stark vom internationalen Umfeld und vor allem von den (west)europäischen Ländern abhängig war. Zeitgleich führte die beginnende Globalisierung, die sich zuerst in der Globalisierung von Rechtsordnungen manifestierte, zu einer rapiden Zunahme der Verbindlichkeit von internationalen Konventionen, völkerrechtlichen Verpflichtungen und multilateralen Abkommen. Das bedeutete, dass die Schweiz keine andere Wahl hatte, als sich anzupassen und sich auf den Wandel ihres Umfelds einzustellen, wenn sie ihren Wohlstand und ihre Stellung langfristig sichern wollte.¹⁷⁹ De facto führte sie deshalb weiterhin vor allem eine aktive Wirtschaftspolitik, die sich in der Realität nicht immer nach einem strikten Neutralitätskonzept richtete. Dies war im Grunde schon bei der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik der Nachkriegszeit, die kaum durch Neutralitätserwägungen eingeschränkt worden war, der Fall gewesen. Insofern lässt sich festhalten, dass sich die praktizierte politische Neutralität nicht nachteilig auf die Führung einer expansiven, dynamischen Aussenwirtschaftspolitik ausgewirkt hatte, vor allem wohl deshalb, weil in der Regel meistens der Wirtschaft die Initiative überlassen worden war.¹⁸⁰ Wirtschaftliche Interessen wurden letztlich immer noch höher gewichtet als neutralitätspolitische Erwägungen, eine Gewichtung zugunsten der Aussenwirtschaft, an der sich bis in die 1990er-Jahre nicht viel änderte.¹⁸¹

177 Linke 1995, S. 398.

178 Tanner 2015, S. 423, 442.

179 Ebd., S. 442 f.

180 Haas 1988, S. 72.

181 Keller 2017, S. 21.

2.2.2 Primat der Aussenwirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung

Die grosse Bedeutung, die dem schweizerischen Aussenhandel zukam, lässt sich aufgrund der Export- und Importquoten erahnen. Lag der Exportanteil für Waren und Dienstleistungen am Bruttoinlandprodukt zwischen 1950 und Mitte der 1960er-Jahre bei etwa 28 Prozent, so stieg er 1970 auf über 30 Prozent an und ab 1977 bewegte er sich zwischen 35 und 40 Prozent.¹⁸² Der relativ konstant bleibende Anteil des Schweizer Aussenhandels am Welthandel betrug zwischen 1948 und 1990 im Durchschnitt 1,5 Prozent bei den Exporten und 1,7 Prozent bei den Importen. Das Wirtschaftswachstum in der Schweiz verlief dabei mehr oder weniger parallel zur globalen Entwicklung.¹⁸³

1968 befand sich die Schweiz als Welthandelsnation auf dem zwölften Rang von 130 Staaten. Zu diesem Zeitpunkt betrug ihr Aussenhandelsvolumen knapp die Hälfte desjenigen der Sowjetunion mit ihrer rund vierzigmal grösseren Bevölkerung.¹⁸⁴ In den 1970er-Jahren ging die schrittweise Öffnung der Schweizer Wirtschaft weiter, wobei der Anstoss dazu von aussen kam, durch die wirtschaftliche Entwicklung in Westeuropa und Nordamerika. Exportorientierten Unternehmern, schweizerischen Wirtschaftsdiplomaten und Wirtschaftsverbänden gelang es, sich erfolgreich gegen protektionistische Kräfte durchzusetzen.¹⁸⁵

Zu den wichtigsten auf Export ausgerichteten Branchen gehörten traditionell die Uhrenindustrie, die chemische Industrie, die Maschinen- sowie die Textilindustrie. Der Exportanteil der Textilindustrie nahm nach dem Zweiten Weltkrieg stark ab, bis er in den 1970er-Jahren schliesslich langsam anstieg, ohne dabei je wieder die Bedeutung zu erreichen, die er zu Beginn des 20. Jahrhunderts gehabt hatte. Der Maschinenindustrie, deren Exportanteil zu Beginn des Jahrhunderts noch sehr gering gewesen war, gelang es hingegen, ihren Anteil gleich nach dem Krieg auf über fünfzig Prozent des schweizerischen Gesamtexports zu steigern, und auch die Chemie steigerte ihre Exporte kontinuierlich. Für beide Industriebereiche spielten die Staatshandelsländer in Osteuropa eine nicht unbedeutende Rolle als Absatzmärkte.

Die Schweiz fühlte sich von Anfang an einer liberalen Handelsordnung verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik beruhte sowohl auf der Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft als auch auf der Ordnungsfunktion des Staates, um eine marktorientierte und sozialverpflichtete Wirtschaftsordnung zu verwirklichen.¹⁸⁶ Auf eine interventionistische, strategische Handelspolitik, die auf der Förderung ausgewählter Exportindustrien beruht hätte, verzichtete sie und betrieb lediglich eine operative

182 Dietler 1999, S. 18.

183 Hug 1999, S. 63.

184 Bundesrat Dr. Hans Schaffner, Die Osthandelsbeziehungen der Schweiz, 20. 6. 1969, S. 10, BAR, E2001E, 1980/83, Bd. 61.

185 Gabriel/Hedinger 1998, S. 18 f.

186 Blankart 1992, S. 795.

Exportförderung, die sich im internationalen Vergleich allerdings bescheiden ausnahm. Ebenso übte der schweizerische Staat selbst keine Aussenhandeltätigkeit aus, sondern beschränkte sich darauf, mit seiner Aussenhandelspolitik gute Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Privatwirtschaft und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Auslandsmärkten festzusetzen.¹⁸⁷ Die Zielsetzung der schweizerischen Handelspolitik beinhaltete neben der Schaffung eines möglichst freien und umfassenden europäischen Marktes auch Bemühungen um Liberalisierung des Welthandels auf Meistbegünstigungsbasis sowie die Vermeidung einer Vermischung von wirtschaftlichen und politischen Belangen. Ein weiteres Ziel bestand in der Sicherung eines ebenbürtigen Mitspracherechts in den europäischen und internationalen Gremien für wirtschaftliche Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Wahrung der schweizerischen Staatsstruktur.¹⁸⁸

Vier Konstanten definierten die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik im Wesentlichen:

1. Die Wahrung nationaler Interessen: Dies war und ist bis heute die ureigene Kernaufgabe der Aussenhandelspolitik. Sie umfasst die Erschliessung und Sicherung von Absatzmärkten, auf denen die schweizerische Wirtschaft ihre Erzeugnisse möglichst frei von jeglicher Diskriminierung verkaufen kann, sowie die möglichst sichere und deshalb geografisch wie produktemässig diversifizierte Versorgung der schweizerischen Volkswirtschaft mit lebenswichtigen Gütern.
2. Eine liberale Ausrichtung mit einer auf offene Märkte in aller Welt mit freier Konkurrenz ausgerichteten Handelspolitik.
3. Die universelle Ausgestaltung mit multilateraler Absicherung: Sie folgte dem Grundsatz der globalen Orientierung, einer geografisch möglichst breiten Streuung und der Absicherung durch GATT, EFTA und OECD. Die Mitgliedschaft in multinationalen Institutionen verhalf der Schweiz zu Rechtsgleichheit in weltweiten handelspolitischen Auseinandersetzungen und bot ihr Schutz vor Isolation, die gerade für Kleinstaaten bedrohlich werden konnte.
4. Eine pragmatische Politik: Durch Beschränkung und Fokus auf das Machbare sollte die Politik davon abgehalten werden, ihre Maximen allzu doktrinär zu verfolgen. Hierbei handelte es sich nicht um Opportunismus, vielmehr bezog sich dieser Realismus auf den Einsatz von Mitteln und Instrumenten für die Zielerreichung der Aussenhandelspolitik. Der Pragmatismus, das heisst die Hinwendung zum Machbaren, liess sich als allgemeine Grundhaltung der Schweizer Politik festmachen.¹⁸⁹

Die schweizerische Aussenhandelspolitik war in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem auf den Abbau von primären Handelshemmnissen (Zölle, mengenmässige Beschränkungen oder Abgaben) ausgerichtet – immer unter Wah-

187 Jeker 1992, S. 890; Jacobi 1981, S. 2.

188 Jolles 1983, S. 7.

189 Jacobi 1981, S. 3–5.

zung der besonderen Erfordernisse der eigenen Landwirtschaft. Dies wurde durch Freihandelsabkommen erreicht sowie durch bilaterale oder multilaterale Meistbegünstigungsgewährung oder durch einseitige Massnahmen gegenüber den Entwicklungsländern. Probleme mit anderen Handelshemmnissen wie Steuern oder Subventionen wurden pragmatisch auf dem Verhandlungsweg oder über Schutzklauseln gelöst. Anfang der 1990er-Jahre endete diese Phase der klassischen Handelspolitik, da mit dem Wegfall beziehungsweise der Reduzierung der primären Handelshemmnisse die wichtigsten Ziele erreicht worden waren.¹⁹⁰ Mit der EWG und den Mitgliedsstaaten der EGKS war der Schweiz 1972 der Abschluss eines Freihandelsabkommens, das per 1. Januar 1973 in Kraft trat, gelungen.¹⁹¹ Auch die anderen EFTA-Staaten schlossen solche bilateralen Abkommen, was zur Bildung einer grossen Freihandelszone in Europa führte. Das Freihandelsabkommen mit der EWG und ihrer Nachfolgerin, der Europäischen Gemeinschaft (EG), bildete bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts die Grundlage für den freien Handel mit Industrieprodukten sowie die Vorzugsbehandlung von verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten.¹⁹²

Die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz war nach dem Krieg durch einen enormen Wachstumsprozess gekennzeichnet, das Bruttosozialprodukt pro Kopf verdoppelte sich zwischen 1950 und 1970. Im ersten Jahrzehnt fand ein starkes Wachstum bei stabilen Preisen statt, das in ein starkes Wachstum mit steigenden Inflationsraten überging und schliesslich Anfang der 1970er-Jahre in eine Phase verlangsamten Wachstums bei einer Verdoppelung der Inflation wechselte.¹⁹³ Negative Begleiterscheinungen des Wirtschaftswachstums traten nun immer deutlicher zutage, in einzelnen Branchen zeigten sich Anzeichen einer beginnenden Krise. Im Zuge der Liberalisierung der Kapitalmärkte und des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen veränderten sich die weltwirtschaftlichen Verhältnisse zu Beginn der 1970er-Jahre sehr stark. Das folgende Jahrzehnt wurde von zunehmenden Spannungen im Energie- sowie im Währungssektor geprägt. Die Phase der Hochkonjunktur mit Wirtschaftswachstum und steigenden Inflationsraten endete mit einer weltweit annähernd synchron verlaufenden Rezession 1974–1976 als Folge der Ölkrise von 1973/74 und dem gleichzeitigen Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems. Als Reaktion darauf gab die Schweizerische Nationalbank den Wechselkurs des Frankens frei und damit praktisch die Währungsstabilität auf. Der Frankenkurs stieg deshalb ab Ende 1974 um mehr als die Hälfte an und die Lage der Exportwirtschaft verschlechterte sich dadurch ebenso wie durch die weltweite Rezession erheblich.¹⁹⁴ Hier zeigte sich klar, wie stark die Schweiz aufgrund ihrer aussenwirtschaft-

190 Blankart 1992, S. 796.

191 Bbl. 1972 II, S. 653–999; AS 1972, S. 3111–3326.

192 Ziegler 2005, S. 3.

193 Kriesi 1981, S. 68 f.

194 Fünfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Aussenwirtschaftspolitik vom 6. 8. 1975, in: Bbl. II 1975, S. 627.

lichen Verflechtung von den Ereignissen in der Weltwirtschaft unmittelbar betroffen war. Aufgrund der restriktiven Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank und der Finanzpolitik des Bundes fiel die Krise von 1974–1976 in der Schweiz viel heftiger aus als in anderen Ländern. Das Sozialprodukt bildete sich zwischen 1973 und 1977 um 4,5 Prozent zurück, während dasjenige der anderen OECD-Staaten durchgehend anstieg. Neben einem enormen Nachfrageeinbruch und einem stattlichen Rückgang der Industrieproduktion fand auch ein damit verbundener Beschäftigungsrückgang statt.¹⁹⁵

In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre konnten die exportorientierten Industrien und Dienstleistungen wieder einen deutlichen Aufschwung verzeichnen; die schweizerischen Exporte stiegen 1977 real etwa doppelt so stark an wie diejenigen der übrigen Industriestaaten.¹⁹⁶ Insbesondere der Aufschwung der exportorientierten Dienstleistungen hielt während des Konjunkturerinbruchs sowie während der gesamten anschliessenden Konjunkturperiode an.¹⁹⁷

Mitte der 1970er-Jahre kam es zu Änderungen in der Aussenwirtschaftspolitik. Da der Export von Dienstleistungen zunehmend wichtiger wurde, verlor die traditionelle Handelspolitik an Bedeutung und büsste ihre Stellung als Bindeglied zwischen innen- und aussenpolitischen Kräften ein. Damit stand das Verhältnis der Schweiz zu EFTA, EWG, OECD und GATT von nun an nicht mehr so stark im Vordergrund der Aussenwirtschaftspolitik. Die vermittelnde Rolle wurde neu von der Währungspolitik übernommen, was zur Folge hatte, dass in den 1980er-Jahren die Interessen der Exportunternehmen denjenigen der globalen Finanzindustrie in der Schweiz diametral gegenüberstanden. Die Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte rangierte ganz oben auf der Liste der multilateralen Verhandlungen.¹⁹⁸ Das Credo von freiem Markt, Liberalisierung und Deregulierung wurde auch in der Schweiz immer stärker und beeinflusste bis zu einem gewissen Grad den Handlungsspielraum und die Entscheidungen der Politik. Dazu kam, dass die aufkommende elektronische Datenverarbeitung und andere technologische Entwicklungen einen starken Einfluss auf die Volkswirtschaft ausübten und grosse Veränderungen herbeiführten.

Die Auswirkungen der Rezession von Mitte der 1970er-Jahre betrafen vor allem strukturschwache Branchen, der Konjunkturerinbruch beschleunigte einen sektoralen Strukturwandel.¹⁹⁹ Am heftigsten wurde die Baubranche getroffen, gefolgt von der exportorientierten Textil- und der Uhrenindustrie, die sich komplett neu orientieren mussten. Am Aufschwung der 1980er-Jahre hatten schliesslich wieder alle Branchen des Industriesektors Anteil, wobei im Zuge der Rezession von 1981–1983 die exportorientierte Industrie einen markanten Einbruch erlitt; einzig die Exporte von Investitionsgütern konnten auch in diesem Zeitraum eine Zunahme

195 Tanner 2015, S. 419.

196 Zehnter Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 8. 2. 1978, in: Bbl. 1978 I, S. 415.

197 Halbeisen/Müller/Veyrassat 2012, S. 158–161.

198 Tanner 2015, S. 448–451, 485.

199 Kriesi 1981, S. 69.

verzeichnen.²⁰⁰ Ab 1984 erholte sich die Weltwirtschaft langsam und mit ihr auch die schweizerische Volkswirtschaft, wo nun vor allem der Exportsektor wieder ein Wachstum verzeichnete.²⁰¹

2.2.3 Organe und Institutionen zur Durchsetzung der Aussenwirtschaftspolitik

Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik hatte ihren eigenen Stil, der auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem EVD und Vertretern der Wirtschaft beruhte. Es bestand im Grunde genommen eine Art Milizsystem bei der Ausgestaltung von Instrumenten der Handelspolitik und ihrer Anwendung.²⁰² Aufgrund der Kooperation innerhalb von Interessenverbänden sowie zwischen Interessenverbänden und Staat kann das System auch als «entwickelter Korporatismus» bezeichnet werden, in dem die Wirtschaftsverbände vor allem die wichtige Funktion der Interessenvermittlung zwischen den Akteuren übernahmen.²⁰³ Auch beim Abschluss von Handels- oder Wirtschaftsabkommen bestand seit je eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Wirtschaft; der Bund stützte sich dabei hauptsächlich auf die Bedürfnisse der Wirtschaft.²⁰⁴

Für die Ausgestaltung und die Abwicklung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik war hauptsächlich die im Bundeshaus Ost domizilierte Handelsabteilung zuständig, in den Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion war sie der wichtigste staatliche Akteur. Ursprünglich dem EPD angehörend, wurde sie 1917 dem Volkswirtschaftsdepartement angegliedert, was einer faktischen Aufteilung der Aussenpolitik gleichkam. Das EPD kümmerte sich fortan um die politischen und kulturellen Aspekte der Aussenbeziehungen, das Volkswirtschaftsdepartement befasste sich mit den aussenwirtschaftlichen Angelegenheiten. Das Verhältnis zwischen Aussenpolitik und Aussenwirtschaft war also von grosser Bedeutung und die Zweckmässigkeit dieser Unterteilung wurde immer wieder diskutiert und hinterfragt. Von besonderem Interesse ist die Frage, wie stark die Diskrepanz zwischen aktiver Aussenwirtschaftspolitik und zurückhaltender Neutralitätspolitik auf diese Trennung der Aufgaben und ihre Verteilung auf zwei Departemente zurückging.²⁰⁵ Es wurde regelmässig überlegt, ob die Wirtschaftsdiplomatie zurück ins EPD/EDA integriert werden sollte. Schliesslich wurde darauf verzichtet, da die Regierung das

200 Halbeisen/Müller/Veyrassat 2012, S. 160 f., 450; 16. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 21. 1. 1981, in: Bbl. 1981 I, S. 535.

201 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 84/1, 9. 1. 1985, in: Bbl. 1985 I, S. 291.

202 Homberger 1965, S. 4.

203 Meyer 1997, S. 13 f.; Bernegger 1990, S. 454–458. Korporatismustheorie; Gabriel/Hedinger 1998, S. 19.

204 Winterberger 1976, S. 17.

205 Keller 2017, S. 31.

wirtschaftliche Know-how des EVD und dessen enge Kontakte zu den Wirtschaftsverbänden für die Umsetzung der Aussenwirtschaftspolitik als zwingend notwendig erachtete. Man folgte dem Grundsatz, dass das eine Politikfeld keineswegs dem anderen unterstellt, sondern gegenseitige Koordination erforderlich sei, um Inkohärenzen zu vermeiden. Die Zusammenarbeit der Departemente wurde auch damit begründet, dass zwischen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Fragen keine Konkurrenz, sondern Interessenharmonie bestand. Wegen der engen Verflechtung von Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik wurde beim Fällen von wichtigen aussenwirtschaftlichen Entscheidungen dementsprechend auch das EPD/EDA mit einbezogen; umgekehrt hatte das EVD einen gewissen Einfluss auf aussenpolitische Fragen. Die organisatorische Trennung von Wirtschaft und Politik schien zudem die Glaubwürdigkeit einer neutralen Aussenpolitik gegen aussen zu unterstützen.²⁰⁶ Gleichzeitig hatte sich die Idee bewährt, dass zur Erreichung politischer Ziele keine wirtschaftlichen Mittel und umgekehrt keine politischen Mittel für wirtschaftliche Ziele eingesetzt werden sollten.²⁰⁷ Die Handelsabteilung arbeitete mit allen Aussenstellen des EPD – konsularischen und diplomatischen Vertretungen, Missionen – auf direktem Weg zusammen und benutzte im Ausland die gleichen Informationskanäle, sodass bereits direkt auf der Stufe der Auslandsvertretungen anfallende Aufgaben koordiniert werden konnten.

Neben der grundsätzlichen Koordination von Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik durch den Gesamtbundesrat kam der Ständigen Wirtschaftsdelegation (SWD) eine wesentliche Bedeutung für die gegenseitige Absprache der Aktivitäten von EPD und Handelsabteilung zu. Die SWD ging zurück auf die Ständige Delegation für Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland, die auf einem unveröffentlichten Bundesratsbeschluss vom 12. September 1939 beruhte und 1949 von der Handelsabteilung reaktiviert wurde. Die SWD war zudem von ausserordentlicher Bedeutung beim Prozess der Entscheidungsbildung in allen essenziellen aussenwirtschaftlichen und aussenpolitischen Fragen.²⁰⁸ Obwohl die Einsetzung dieses Gremiums nie formell und explizit beschlossen worden war und es keine bindenden Beschlüsse fassen konnte, wurde es zum wichtigsten aussenwirtschaftspolitischen Konsultativgremium des Bundesrates.²⁰⁹ Eine ähnliche Funktion wie der SWD kam der institutionalisierten Konsultativen Kommission für die Handelspolitik zu, deren Einsetzung vom Bundesrat am 23. November 1949 beschlossen worden war.²¹⁰ Mit ihr sollte die Aussenwirtschaftspolitik breiter abgestützt werden, weshalb sie im Unterschied zur SWD regelmässig einberufen wurde und eine grössere Anzahl Mitglieder (1970 waren es 35 Personen) umfasste.

206 Binswanger/Büchi 1975, S. 705.

207 Kündig 2005, S. 26 f.

208 Binswanger/Büchi 1975, S. 701.

209 Gees 1999, S. 167; Haas 1988, S. 357.

210 Bestellung einer konsultativen Kommission für Handelspolitik, Volkswirtschaftsdepartement, Antrag vom 17. 11. 1949, Protokoll vom 22. 11. 1949, dodis.ch/7166; Gees 1999, S. 167.

Wie die SWD wurde auch die Kommission für die Handelspolitik vom Direktor der Handelsabteilung präsiert.²¹¹

In den Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten lässt sich eindeutig feststellen, dass die Handelsabteilung prioritär im Dienst der Wirtschaft stand und nicht immer Rücksicht auf Politisches nahm. Die Leiter der Handelsabteilung übten infolgedessen einen grossen Einfluss auf die Aussenwirtschaftspolitik aus. Von 1966 bis 1984 stand Paul Rudolf Jolles der Handelsabteilung vor, davor war Jean Hotz Direktor. Bei der Reorganisation der Departemente 1979 wurde die Handelsabteilung in Bundesamt für Wirtschaft (BAWI) umbenannt. Dieses blieb grössemässig sehr bescheiden, was eine pragmatische Aussenwirtschaftspolitik durchaus begünstigte, da flexibel und schnell reagiert und Entscheidungen gefällt werden konnten.²¹² Das BAWI umfasste verschiedene Sachdienste, die sich mit aussenwirtschaftspolitischen Fragen auseinandersetzten und die schweizerische Haltung in internationalen Gremien vertraten, Regionaldienste zur Betreuung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen sowie einen Direktor, dem als Staatssekretär für Aussenwirtschaft die Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge unterstellt waren.²¹³ In den Zuständigkeitsbereich des BAWI fielen ebenfalls die Vorbereitung und Durchführung rechtlicher Vorschriften im Aussenwirtschaftsbereich.²¹⁴

Bei den meisten Aussenstellen des EPD, den schweizerischen Botschaften und Gesandtschaften im Ausland, kam wirtschaftlichen Sachfragen die grösste Bedeutung zu. Sie benötigten mindestens die Hälfte ihrer Kapazität zur Bearbeitung von Problemen aussenwirtschaftlichen Charakters. Dazu zählte die Wahrung handelspolitischer Interessen ebenso wie die Unterstützung von Exportbemühungen der schweizerischen Industrie, wobei hier zwischen der allgemeinen Handelspolitik und der Handelsförderung im engeren Sinn unterschieden werden muss. Während die Aufgabe jener darin bestand, «Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die schweizerische Exportwirtschaft ihre Tätigkeit auf den entsprechenden ausländischen Märkten möglichst unbehindert entfalten kann», war die Handelsförderung eine kommerzielle Tätigkeit, die der Privatwirtschaft oblag und, wenn möglich und nötig, von der halbstaatlichen Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH, Office suisse d'expansion commerciale, OSEC) unterstützt wurde.²¹⁵ Die SZH war 1927 durch einen Bundesbeschluss gegründet worden und betätigte sich auf dem Gebiet der Handelsförderung.²¹⁶ Sie pflegte den direkten Kontakt mit den schweizerischen Auslandsvertretungen, der Informationsfluss erfolgte hauptsäch-

211 Binswanger/Büchi 1975, S. 701.

212 Jacobi 1981, S. 6.

213 Manz 1992, S. 160.

214 Haas 1988, S. 333.

215 Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. Richtlinien für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, 1. 1. 1970, S. 1, 3, dodis.ch/40819.

216 Bundesbeschluss betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für Handelsförderung. 31. 3. 1927, in: Bbl. 1927 I, S. 473 f.

lich durch die regelmässige wirtschaftliche Berichterstattung der Missionen und Besuche der Vertreter. Da die Organisation selbst nicht über Auslandsvertretungen verfügte, wurden die diplomatischen und konsularischen Vertretungen automatisch zu Akteuren der Handelsförderung. Zum einen erhielten die Botschaften und Konsulate konkrete Aufträge von der Handelsabteilung und der SZH, zum anderen richteten auch private Wirtschaftskreise direkt Anfragen an sie.²¹⁷ Dies galt in besonders hohem Masse für die schweizerischen Vertretungen in den Staatshandelsländern. Zu den wichtigsten handelspolitischen Aufgaben der dortigen Aussenstellen gehörte die Berichterstattung über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Gastlandes, seine Handels- und Währungspolitik sowie die Vorbereitung von Verhandlungen und das Werben um Verständnis für schweizerische Anliegen. Ebenso waren sie dafür zuständig, die Einhaltung und die Durchführung von Abkommen und Verträgen zu verfolgen und die Tätigkeit anderer Exportstaaten aufmerksam zu beobachten. Die Berichterstattung hatte an die Handelsabteilung und parallel dazu ans EPD zu erfolgen, je nach Thema auch an die entsprechenden Botschaften oder den Finanz- und Wirtschaftsdienst. Für die Branchenverbände waren diese wirtschaftlichen Berichte der diplomatischen und konsularischen Vertretungen von grösstem Interesse für die Beurteilung der kommerziellen Möglichkeiten.²¹⁸ Eine objektive Berichterstattung aus den sozialistischen Staaten Osteuropas gestaltete sich relativ schwierig, denn Angaben zu wichtigen Wirtschaftssektoren wurden genauso wie Informationen zur Aussenverschuldung, zur Zahlungsbilanzsituation, zu Wirtschaftsplänen und Handelsstatistiken wie Staatsgeheimnisse behandelt und waren schwer zugänglich. Häufig musste mit den Auslandsvertretungen anderer westeuropäischer Staaten zusammengearbeitet werden, um relevante Informationen zu erhalten. Ganz speziell interessierten auch alle verfügbaren Berichte zum Stand und zur Entwicklung von Wirtschaftsreformen, zur Struktur der Aussenhandelsorganisationen, zur Entwicklung der industriellen Kooperation sowie zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb des RGW.²¹⁹ Der Einsatz der Aussenstellen zugunsten schweizerischer Privatfirmen bestand normalerweise in der Einführung und Vermittlung von Kontakten, in den osteuropäischen Staatshandelsländern kam speziell noch die Einführung der privaten schweizerischen Exporteure bei staatlichen oder halbstaatlichen Importorganisationen hinzu.²²⁰ Von den Handelsvertretern der schweizerischen Aussenstellen oder anderen mit den wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeitenden wurde zudem erwartet, dass sie nach Möglichkeit Organisationen und Verbänden der schweizerischen Privatwirtschaft Besuche abstatteten, um mit diesen offene Fragen zu besprechen.²²¹

217 Binswanger/Büchi 1975, S. 702.

218 Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. Richtlinien für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen. 1. 1. 1970, S. 7, dodis.ch/40819.

219 Ebd., S. 11.

220 Ebd., S. 26.

221 Ebd., S. 23. Kontakte sollten zum Beispiel mit der OSEC, dem Vorort, dem VSM, der National-

Bereits 1967 hatte der Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) einen Handelsattaché mit guten technischen Kenntnissen zur Verstärkung der Schweizer Botschaft in Moskau gewünscht.²²² Doch zunächst war, nach guten Erfahrungen auf der Botschaft in Washington, nur die Bestellung eines Wissenschaftsattachés vorgesehen. Das EPD ging davon aus, dass ein auf der Botschaft akkreditierter Wissenschaftsattaché die Entwicklungen in der Sowjetunion viel besser einschätzen konnte, als dies von der Schweiz aus möglich war, selbst wenn er nicht wie in anderen Ländern volle Reisefreiheit hatte.²²³ Wie sich herausstellte, war es nicht ganz einfach, eine geeignete Persönlichkeit – sie sollte Russisch sprechen und bereit sein, drei bis vier Jahre in Moskau zu bleiben – für diese anspruchsvolle Aufgabe zu finden. Deshalb wurde 1969 als Kompromiss der befristete Posten eines Industrierates geschaffen, der gleichzeitig auch die Funktionen eines Wissenschaftsrates übertragen bekam; sein Pflichtenheft wurde von EPD und Handelsabteilung gemeinsam erstellt. Auch andere, mit der Schweiz vergleichbare westliche Staaten unterhielten solche Stellen eines Handels- oder Industrierates auf ihren diplomatischen Vertretungen in Moskau. Neben der Unterstützung und Beratung schweizerischer Geschäftsleute sollte der Industrierat die Exportfirmen über die Entwicklung der sowjetischen Industrie informieren und sie auf neue Projekte aufmerksam machen.²²⁴ Daneben sollte er Kontakte zwischen schweizerischen Wissenschaftlern und sowjetischen akademischen wie administrativen Stellen vermitteln. Er hatte grundsätzlich die gleichen Aufgaben wie die mit wirtschaftlichen Angelegenheiten betrauten Mitarbeiter der schweizerischen Auslandsvertretungen zu erfüllen, mit einem besonderen Gewicht auf der Unterstützung und Beratung der schweizerischen Geschäftsleute.²²⁵ Für diese anspruchsvolle Aufgabe konnte der bei BBC in Baden tätige Ingenieur Jacques Fardel gewonnen werden, der Anfang 1969 sein Amt als erster schweizerischer Industrie- und Wissenschaftsrat in Moskau antrat. Kurz vor Ablauf seiner vereinbarten Dienstzeit von drei Jahren setzte die schweizerische Exportindustrie das EVD von ihrem dringenden Wunsch in Kenntnis, die Stelle des Industrierates in Moskau aufgrund der guten Erfahrungen auch weiterhin zu besetzen.²²⁶ Zum Nachfolger Fardels wurde Jacques Mermod bestellt. Dieser konzentrierte sich hauptsächlich auf die Beschaffung von Informationen und die Erstellung entsprechender Rapporte, wofür er in enger Verbindung mit dem sowjetischen Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT) stand.²²⁷ Meist ging es darum, Nachrichten weiterzuleiten, gemeinsam das Programm für eine Besu-

bank, der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie, dem Bauernverband, der Käseunion, der FH, der Uhrenkammer und anderen Verbänden gepflegt werden.

222 VSM an Handelsabteilung, Vertretung der Maschinenindustrie in der Sowjetunion, 14. 6. 1967, BAR, E7710(-), 1978/50, Bd. 103.

223 Page 2008, S. 106.

224 EPD an den Bundesrat, Ernennung eines Industrierates in Moskau, 5. 11. 1968, dodis.ch/32693.

225 Ebd.

226 Page 2008, S. 113.

227 «Le gaz naturel soviétique», «L'industrie de la machine-outil en URSS», «Les montres aujourd'hui et demain». Rapporte, undatiert, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 48.

cherdelegation vorzubereiten oder schweizerische Firmen beim SKWT einzuführen. Der Industrierat hielt enge Kontakte zu den diversen Spezialministerien des SKWT, von denen er als offizieller Vertreter der Schweizer Industrie als Ganzes wahrgenommen wurde. Auch mit den beim Aussenhandelsministerium angesiedelten Aussenhandelsorganisationen sowie der Handels- und Industriekammer der Sowjetunion (HIK) stand er praktisch in täglichem Kontakt, um für schweizerische Firmen Informationen betreffend Einkauf und Verkauf in der Sowjetunion einzuholen oder um interessierte Unternehmen beim Aussenhandelsministerium vorzustellen. Der Industrierat arbeitete zudem mit der HIK bei der Organisation von Ausstellungen mit Schweizer Beteiligung zusammen.²²⁸ Für die schweizerischen Firmen übernahm er die Vorbereitung von Verhandlungen, die Unterstützung und Begleitung schweizerischer Delegationen bei ihrem Aufenthalt in der Sowjetunion, die Vermittlung bei sowjetischen Stellen sowie die Vorbereitung von Tagungen und Seminaren.²²⁹ Als dritter Industrie- und Wissenschaftsrat trat nach weiteren drei Jahren Michel de Schoulepnikoff sein Amt in Moskau an. Er erweiterte sein Tätigkeitsgebiet vor allem im industriellen Bereich aus und arbeitete eng mit der 1973 gegründeten Schweizerisch-sowjetischen Gemischten Kommission für die technische, wissenschaftliche und ökonomische Kooperation (GK) zusammen. Das EPD war davon nicht begeistert, es kritisierte vielmehr die mangelnde Bereitschaft des Industrierates, sich um wissenschaftliche Kontakte zu bemühen. Die Schweizer Botschaft in Moskau verteidigte hingegen de Schoulepnikoffs Arbeit: Die Rolle des Industrierates sei von entscheidender Bedeutung für schweizerische Firmen, die im Geschäft mit der Sowjetunion Fuss fassen wollten, und im Übrigen sei dringend mehr Personal nötig, um alle Aufgaben erledigen zu können.²³⁰ Als vierter Industrie- und Wissenschaftsrat wurde Gérald Charles Cauderay nach Moskau berufen, gefolgt von Jurij M. Judin, der ganze fünf Jahre lang, bis Ende 1984, in der Sowjetunion blieb.

Neben den Kontakten über schweizerische Botschaften und Konsulate waren die wichtigsten Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik im Inland die Exportrisikogarantie (ERG) des Bundes, die SZH, schweizerische Aussenhandelskammern als privatrechtliche Vereinigungen sowie private Exportförderungsmassnahmen, zum Beispiel durch den VSM oder andere Organisationen.²³¹ Eine wichtige Aufgabe der SZH in der Handelsförderung war die Messetätigkeit im Ausland, wo sie beispielsweise verschiedene schweizerische Aussteller in einem «Schweizer Pavillon» zusammenfasste. Sie war ferner zuständig für Bezugsquellennachweise und Exportberatung und für aktuelle Dokumentationen über potenzielle und bestehende Exportmärkte sowie über die schweizerische Produktion.²³² Die allge-

228 Botschaft Moskau, März 1974, an Diverse, Rapport d'activités en fin de service du Conseiller industriel et scientifique N. J. Mermod, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

229 Ebd.

230 Page 2008, S. 113.

231 Dietler 1999, S. 26.

232 Winterberger 1976, S. 22; Haas 1988, S. 165 f.

meine Werbung für die Absatzförderung und die Erschliessung neuer Märkte für schweizerische Produkte zählte ebenso zu ihren Aufgaben wie die Erbringung von spezifischen Dienstleistungen zur Förderung der Handelsbeziehungen.²³³ Als Folge der Rezession von 1974 gewann die schweizerische Exportförderung an Bedeutung und die SZH wurde stärker finanziell unterstützt. Auch die Exportrisikogarantie des Bundes wurde nun an die neuen Bedürfnisse angepasst, indem sie fortan zusätzlich zur Garantie für die Absicherung politischer Risiken auch eine Garantie gegen kurzfristige Währungsrisiken anbot.²³⁴ Die ERG war seit Ende der 1950er-Jahre für Exporte nach Osteuropa von einiger Bedeutung; sie diente gewissermassen als Ersatz für Kredite, die von vielen anderen westlichen Ländern gewährt wurden.²³⁵ Dabei musste sie in den ersten Jahren nur sehr selten für Ausfälle bezahlen, erst ab den 1970er-Jahren änderte sich dies allmählich. In der Regel wurde die ERG über eine Laufzeit von fünf Jahren gewährt, was für Geschäfte mit der Sowjetunion jedoch häufig zu kurz war. Es bestand in solchen Fällen die Möglichkeit, für konkrete Geschäfte ein Gesuch um Verlängerung zu stellen.²³⁶ Ursprünglich als Massnahme zur Krisenbekämpfung und zur Arbeitsplatzbeschaffung geschaffen, diente die ERG nun der Ausfuhrförderung durch Erleichterung der Finanzierung mittel- und langfristiger Exportgeschäfte.²³⁷ Sie ermöglichte so den schweizerischen Unternehmen gleiche Rahmenbedingungen im internationalen Konkurrenzkampf, indem die teilweise Deckung von Verlusten aus Exportgeschäften garantiert wurde. Zuständig für die Durchführung war eine von der Handelsabteilung präsiidierte Kommission. Die ERG war in den 1980er-Jahren das wichtigste handelspolitische Exportförderungsinstrument des Bundes; drei Viertel der Garantiezusagen gingen an die Maschinenindustrie.²³⁸

Auch die Nationalbank sowie der Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort) waren in die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik involviert. Der Vorort nahm bei internationalen Wirtschaftsverhandlungen dadurch eine zentrale Stellung ein, dass er die Position der schweizerischen Wirtschaft abklärte und die interessierten Unternehmen entsprechend vertrat – auch gegenüber den schweizerischen Behörden und der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund war er jeweils in den für die Wirtschaft wichtigen Verhandlungsdelegationen im Ausland

233 Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. Richtlinien für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, I. 1. 1970, S. 49, dodis.ch/40819.

234 Haas 1988, S. 158; Winterberger 1976, S. 14. Gemäss der gesetzlichen Grundlage von 1958 hat die ERG die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung des Aussenhandels zum Ziel. Die Garantie besteht in der Zusicherung der teilweisen Deckung eines Verlustes oder Zahlungsrückstands für bestimmte Exportgeschäfte.

235 Notiz an Schaffner/Bauer, 15. 5. 1959, BAR, E7110(-), 1970/114, Bd. 112.

236 Notiz an Herrn Dr. Roches, 21. 8. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

237 Wahrung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. Richtlinien für die diplomatischen und konsularischen Vertretungen, I. 1. 1970, S. 18, dodis.ch/40819.

238 Haas 1988, S. 161.

vertreten.²³⁹ Seine Bedeutung beruhte massgeblich darauf, dass staatliches Handeln aufgrund der Interdependenz von Staat und Wirtschaft immer wieder der Mitarbeit der Verbände bedurfte. Eine Aussenwirtschaftspolitik ohne ständigen Kontakt zur Privatwirtschaft und zu ihren Organisationen schien bei der Vielfalt der Fragen, die auf diesem Gebiet täglich von neuem gelöst werden mussten, auf die Dauer nicht erfolgreich. Die (Wirtschafts-)Verbände waren stark am Vollzug der aussenwirtschaftlichen Beschlüsse beteiligt und besaßen de facto einen grösseren Einfluss auf die Aussenwirtschaftspolitik als die politischen Parteien.²⁴⁰ Nicht möglich war es ihnen jedoch, genauso wenig wie den staatlichen Institutionen, Einfluss auf die geschäftlichen Entscheidungen der einzelnen Unternehmen zu nehmen.²⁴¹

2.3 Die Auswirkungen der politischen Entspannung auf den bilateralen Handel: Osthandel auf der Agenda des Bundes

2.3.1 Wirtschaftsfragen vor Ideologien: Neue Formen der Zusammenarbeit

Wie bereits in der Nachkriegszeit wurde der Charakter der bilateralen Handelsbeziehungen weiterhin durch die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftssysteme und die politische Teilung der Welt in Ost und West geprägt. In den 1960er-Jahren kamen nun weitere Einflussfaktoren hinzu, welche die Wirtschaftsbeziehungen der Ära Breschnew massgeblich bestimmten. Die angestrebte politische Entspannung führte nicht nur zur allgemeinen Annäherung zwischen West und Ost, sondern damit verbunden auch zu einer Intensivierung der gegenseitigen Handelsbeziehungen. Die Rahmenbedingungen für den Ost-West-Handel verbesserten sich schrittweise und führten zu neuen Kooperationsformen im wirtschaftlich-technischen Bereich. Der stark ansteigende sowjetische Export von Energieträgern in den 1970er-Jahren trug zu einer beträchtlichen Steigerung des bilateralen Warenaustauschs bei. Für die Schweiz war die erste Hälfte der 1960er-Jahre geprägt vom Prozess der europäischen Integration. Gleichzeitig verbesserten und entspannten sich auch die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten. Bundesrat Schaffner definierte für diese Periode vier Schwerpunkte der schweizerischen Handelspolitik: 1. die Handelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern, 2. die Auseinandersetzungen mit den westlichen Industrieländern im Rahmen der GATT-Verhandlungen der Kennedy-Runde, 3. der wirtschaftliche Regionalismus in Europa und die europäische Integration sowie 4. die wirtschaftlichen Beziehungen zu den osteuropäischen

239 Gees 1999, S. 156.

240 Haas 1988, S. 351–354; Wehrli 1975, S. 7–17.

241 Vorort, Besuch von Herrn Gwischiani, Rapport, 19. 11. 1971, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

Staatshandelsländern.²⁴² Die Schweiz sah ihre Aufgabe darin, «mit den anderen Neutralen die wirtschaftliche Verbindung zwischen Ost- und Westeuropa zu fördern».²⁴³ Die starken antikommunistischen Strömungen im Land schwächten sich Mitte der 1960er-Jahre langsam ab und der Osthandel verlor seinen politischen Beigeschmack weitgehend.²⁴⁴ Selbst das strikt antikommunistische schweizerische Ostinstitut befürwortete diesen nun und auch in den kulturellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion waren grosse Fortschritte zu verzeichnen.²⁴⁵ Wurde einige Jahre zuvor noch gegen eine schweizerische Industrieausstellung in Moskau und die Eröffnung einer Swissair-Linie protestiert, erschienen nun ganzseitige Zeitungsinserate für touristische Reisen in die Sowjetunion, die den Wandel offensichtlich werden liessen. Der Osthandel selbst hatte sich dabei nicht geändert, nur die Einstellung dazu und seine Wahrnehmung in Öffentlichkeit und Presse.²⁴⁶ Praktisch alle westlichen Länder unterhielten nun aktive Handelsbeziehungen mit den osteuropäischen Staaten, die Schweiz blieb dabei lange sehr zurückhaltend, bis auch sie schliesslich ihre Beziehungen intensivierte. Der Bundesrat begrüsst die eintretende Normalisierung, war sich aber durchaus bewusst, dass die Zusammenarbeit aufgrund des Systemunterschieds in absehbarer Zukunft noch immer sehr eingeschränkt stattfinden würde.²⁴⁷ War der Handel mit Osteuropa lange als eine rein private Angelegenheit, als Sache allein der involvierten und interessierten Firmen, wahrgenommen worden, so wurde ihm nun auch die Aufmerksamkeit der Politik zuteil; er war salonfähig geworden.

Die Schweiz verfolgte ihre primären Wirtschafts- und Finanzinteressen weiterhin vor allem im Westen, wobei parallel zur stärkeren wirtschaftlichen Einbindung in Westeuropa das Interesse der Wirtschaft am Handel mit Osteuropa stieg.²⁴⁸ So gelangte der Osthandel in den Fokus des EVD, wo der Vorort und weitere Spitzenverbände 1963 in der Ständigen Wirtschaftsdelegation formell beschlossen, seinen Anteil am schweizerischen Aussenhandel in den kommenden Jahren (wieder) auf mindestens vier Prozent zu erhöhen.²⁴⁹ Auch von sowjetischer Seite wurde der Wunsch nach einer Entwicklung des bilateralen Handels signalisiert, wie dies vielen westeuropäischen Staaten gegenüber geschah. Der sowjetische Aussenhandelsminister Patoličev liess mitteilen, dass er gerne mit der schweizerischen Regierung Gespräche über die bilateralen Handelsbeziehungen führen würde, woraufhin ihn

242 Handelspolitischer Überblick. Referat gehalten von Bundesrat Dr. H. Schaffner am schweizerischen Botschaftertag am 3. 9. 1964, dodis.ch/30808.

243 Jolles 1983, S. 212.

244 Keller 2017, S. 211.

245 Buomberger 2017, S. 120 f.

246 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Thema «Die Beziehungen zwischen West und Ost», dodis.ch/34202.

247 Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1963, 7. 4. 1964, S. 90.

248 DDS, Bd. 24, 2012. Einleitung, S. XXX.

249 Hug 1999, S. 88.

der Bundesrat nach Bern einlud. Dem sowjetischen Botschafter wurde von der Handelsabteilung erklärt, dass die Initiative zur Ausweitung des Handels auf jeden Fall von der sowjetischen Seite ausgehen sollte, damit aufgrund der bestehenden Bedürfnisse Kontakte aufgebaut werden und die Möglichkeiten für Geschäftsabschlüsse konkret betrachtet werden konnten.²⁵⁰ Generell war auf osteuropäischer Seite das Interesse an einer stärkeren Beteiligung am Welthandel deutlich gestiegen. An der Genfer Welthandels- und Entwicklungskonferenz von 1964, die im Hinblick auf eine Unterstützung der Entwicklungsländer die internationalen Handelsregeln neu überprüfen sollte, hatten die RGW-Staaten die rege Gelegenheit dazu benutzt, die Frage des Ost-West-Handels anzusprechen.²⁵¹

Die westlichen Staaten zeigten sich ab 1965 immer grosszügiger mit der Gewährung von Krediten an die osteuropäischen Länder, um ihren Export dorthin zu fördern. Gemäss Angaben der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH) erhielt die Sowjetunion zwischen 1962 und 1966 langfristige, staatlich garantierte Exportkredite im Gesamtbetrag von 435 Milliarden Dollar!²⁵² Die Schweiz folgte diesem Trend nur sehr zurückhaltend, der angestrebte Osthandelsanteil von vier Prozent sollte nicht um jeden Preis erreicht werden. Es wurden höchstens zweckgebundene Kredite vergeben, da andernfalls eine Zunahme des finanziellen Risikos befürchtet wurde, ohne dass die schweizerische Exportindustrie zwingend davon profitieren konnte.²⁵³ Die Ständige Wirtschaftsdelegation (SWD) vertrat die Meinung, dass der Staat die Ausweitung des Handels mit Osteuropa vielmehr durch eine erleichterte Gewährung der ERG sowie ein gewisses Abschirmen der im Osthandel tätigen Firmen unterstützen könnte.²⁵⁴ Vonseiten der schweizerischen Maschinenindustrie war bereits das Begehren eingegangen, ERG-Gesuche für Geschäfte mit osteuropäischen Staaten gleich zu behandeln wie für Geschäfte mit Westeuropa. Die SWD befürwortete dies und stellte fest, dass Kredite im gleichen Rahmen und nach denselben Kriterien zu garantieren seien wie diejenigen für Geschäfte mit dem Westen. Bei Geschäften, die sich über mehr als fünf Jahre hinzogen, war jedes einzelne nach seiner Bedeutung und seinem Gewicht für die schweizerische Volkswirtschaft zu beurteilen. Dabei galt hier auch, dass solche Exportkredite über fünf Jahre oder länger nur dann versichert wurden, wenn dies aufgrund der Konkurrenzsituation absolut notwendig war.²⁵⁵ Wie der Direktor der Handelsabteilung, Edwin Stopper, kurz darauf erklärte, hatte der Bundesrat die Verwaltung ermächtigt, in Zukunft die ERG für Exporte in osteuropäische Länder liberaler zu gewähren und insbesondere auch in vermehrtem Masse Lieferkredite von fünf bis zehn Jahren zu garantieren.

250 Handelsabteilung an die schweizerische Botschaft in Moskau, Telegramm Nr. 2, 17. 11. 1964, in: DDS, Bd. 23, 2011, Nr. 51, S. 113–115.

251 Jolles 1983, S. 14.

252 OSEC an Schweizer Botschaft Moskau, 5. 1. 1968, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 12.

253 AfZ-Kolloquium Troendle, 29. 6. 1988.

254 Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 7. 4. 1965, dodis.ch/31387.

255 Ebd.

ren.²⁵⁶ Per Ende 1967 entfielen von den ERG-Garantien ungefähr fünfzehn Prozent auf die osteuropäischen Staaten, wobei sie sehr ungleichmässig auf die einzelnen Länder verteilt waren.²⁵⁷ Einzig für die Sowjetunion galt weiterhin eine ERG-Frist von höchstens fünf Jahren. Im Rahmen eines ERG-Gesuchs der Georg Fischer AG wurde diese vier Jahre später zur Diskussion gestellt. Der VSM wollte die Maximaldauer von zehn Semesterraten unbedingt beibehalten, die Handelsabteilung wiederum sah keinen ersichtlich notwendigen Grund dafür, sondern hielt fest, dass die Sowjetunion kein schlechterer Schuldner als die anderen RGW-Staaten sei und der Schweiz bisher keine Verluste beschert habe.²⁵⁸ Ein Indikator für den immer lebhafteren Austausch zwischen Ost und West waren die westeuropäischen Industrieausstellungen in Osteuropa.²⁵⁹ Schon Ende der 1950er-Jahre fanden in Moskau einzelne westliche Industrieausstellungen statt und 1959 tauchten Gerüchte über eine schweizerische Maschinenmesse auf – allerdings wussten weder der VSM noch die SZH etwas davon.²⁶⁰ Das erste konkrete Projekt einer Ausstellung von Schweizer Produkten in Moskau wurde von der Firma Société d'importation et d'exportation de produits synthétiques SA (Siepsa), Zürich, lanciert, zu einem sehr ungünstigen Zeitpunkt: im September 1961, kurz vor dem Höhepunkt der Osthandelsdebatte in der Schweiz. Wie die SZH der sowjetischen Botschaft in Bern mitteilte, würde diese private Ausstellung zwar keinen Rückhalt in der Industrie haben, doch hatte sie den Eindruck bekommen, dass auf sowjetischer Seite der Wunsch nach der Durchführung einer repräsentativen Industrieausstellung vorhanden war. Für sie selbst bestand hingegen zu diesem Zeitpunkt kein Anlass zur Organisation einer offiziellen Ausstellung.²⁶¹

Die erste Präsentation schweizerischer Produkte in der Sowjetunion war eine Fachausstellung der Präzisionsindustrie, die vom 17.–25. November 1964 im Polytechnischen Museum in Moskau stattfand. Es handelte sich dabei um eine rein private Veranstaltung, organisiert von der Firma Tettex in Zürich.²⁶² Die Handelsabteilung begrüßte diese Initiative zwar, doch sprach sie der Ausstellung ausdrücklich jeglichen offiziellen Charakter ab. Auch der Schweizer Botschaft in Moskau wurde nahegelegt, nichts zu tun, was die Veranstaltung als offiziell erscheinen lassen

256 Botschafterkonferenz 1965. Referat von Botschafter Dr. Stopper, Direktor der Handelsabteilung, 21. 8. 1965, S. 35, dodis.ch/30814.

257 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Referat Dr. A. Grübel, Osthandel, S. 8, dodis.ch/34202.

258 Notiz an Jolles, Handelsabteilung, Exportrisikogarantie/Sowjetunion/Grundsätzliche Anfrage Georg Fischer AG, 16. 7. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

259 Jolles 1983, S. 13.

260 Schweizerische Zentrale für Handelsförderung an Schweizer Botschaft Moskau, Vorschläge über die Durchführung einer westlichen Maschinenmesse in der UdSSR, 16. 4. 1959, BAR, E 7110 (-), 1970/114, Bd. 112.

261 OSEC an Handelsabteilung, Informativ Besprechung mit Vertretern der russischen Botschaft in Bern, am 25. 5. 1961 in Zürich, 7. 7. 1961, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

262 NZZ, Fernausgabe, Nr. 325, Blatt 5, 25. 11. 1964, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

könnte.²⁶³ Dabei stellte sich die Frage der Teilnahme eines Vertreters der Botschaft an der Eröffnungsfeier, zu welcher nach einigem Hin und Her schliesslich doch der schweizerische Botschafter, Anton R. Ganz, von EPD, SZH und VSM ermächtigt wurde.²⁶⁴ Die Ausstellung erhielt grosse Aufmerksamkeit vor Ort, sie wurde von etwa fünftausend Besuchern aufgesucht, die Berichte und Kommentare von Presse und Radio waren durchwegs positiv und das Interesse an den vorgezeigten Erzeugnissen war enorm. Die Organisatorin hoffte, einen Grossteil der ausgestellten Objekte im Wert von etwa einer Million Franken direkt in Moskau verkaufen zu können. Deshalb reisten mit der schweizerischen Delegation auch Interessenten mit, die zu Verhandlungen über Kompensationsgeschäfte beigezogen werden konnten. Es war der Organisatorin von sowjetischer Seite sogar versprochen worden, eine Koordinationsstelle zur raschen Abwicklung der Geschäfte zu schaffen, was jedoch nicht geschah. Die sowjetischen Gesprächspartner zeigten sich zur grossen Enttäuschung der Aussteller sogar sehr zurückhaltend bei den Gesprächen und Verhandlungen im Anschluss an die Ausstellung. Bis zuletzt konnte höchstens ein Drittel der Exponate verkauft werden, während es bei ähnlichen Ausstellungen anderer Länder normalerweise zwischen fünfzig und siebzig Prozent der Objekte waren. Über die Gründe dafür konnten nur Vermutungen angestellt werden; vielleicht waren den potenziellen Käufern die Preise zu hoch, vielleicht passten die Produkte nicht in den aktuellen Fünfjahresplan oder das Einkaufskontingent war schon erfüllt. Die sowjetische Handelsvertretung in Bern, mit der unmittelbar nach dem Ende der Veranstaltung Kontakt aufgenommen wurde, zeigte sich über den Gang der Verhandlungen jedenfalls erstaunt.²⁶⁵

Nach einer stärkeren Beteiligung schweizerischer Firmen an der Internationalen Chemieausstellung in Moskau im September 1965 fand schliesslich auf dem Moskauer Ausstellungsgelände Park Sokol'niki vom 28. Mai bis zum 11. Juni 1966 die erste offizielle Ausstellung von Schweizer Industrieerzeugnissen statt.²⁶⁶ An dieser Veranstaltung, die auf Initiative der Joseph Egli AG von der SZH zusammen mit den interessierten Industrieverbänden organisiert worden war, beteiligten sich 118 Schweizer Firmen, mehrheitlich Unternehmen aus der Maschinenindustrie. Die schweizerischen Behörden wurden an der offiziellen Eröffnung vom Direktor der Handelsabteilung vertreten. Auf Einladung der Schweizer Botschaft besuchten wichtige Personen wie Aussenhandelsminister Patoličev, Premierminister Kosygin, der Präsident der Handels- und Industriekammer Michail V. Nesterov sowie der Gosplan-Vorsitzende Bajbakov die Ausstellung, was als grosser Erfolg zu werten

263 Handelsabteilung an Schweizer Botschaft Moskau, 21. 9. 1964, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

264 Notiz Handelsabteilung für Dossier Moskau, 8. 11. 1964, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

265 Schweizer Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Fachausstellung der schweizerischen Präzisionsindustrie in Moskau 17.–25. 11. 1964, 9. 12. 1964, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

266 Offizielle Ausstellung von Schweizer Industrieerzeugnissen in Moskau vom 28. 5.–11. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

war.²⁶⁷ Im letzten Moment musste die Schliessung der Ausstellung ganz spontan von Samstag auf Montag verschoben werden, da sogar das Politbüro unerwartet seinen Besuch ankündigte. Tatsächlich erschienen alle wichtigen Vertreter der sowjetischen Führungsspitze und zum grossen Erstaunen der Aussteller stellte sich heraus, dass Breschnew persönlich interessiert war und genauestens über die schweizerischen Maschinen Bescheid wusste.²⁶⁸ Von der Botschaft wurde anschliessend die Frage aufgeworfen, was das gewaltige Interesse der sowjetischen Regierung zu bedeuten habe: War es einfach Ausdruck einer Politik der Annäherung an den Westen oder wollte man der Schweiz ein Handelsabkommen vorschlagen? Oder musste sogar ein Kreditbegehren erwartet werden? In der Folge wurde weder ein Abkommen vorgeschlagen, noch wurden Kredite gefordert, der Besuch fand wohl tatsächlich aus reinem Interesse an der modernen Technik statt.²⁶⁹

Die Industrieausstellung wurde sowohl von der Botschaft als auch von der SZH und verschiedenen Firmen als sehr erfolgreich beurteilt, trotz der hohen Standkosten (650 Franken pro Quadratmeter Ausstellungsfläche) und einiger Schwierigkeiten betreffend Unterkunft, Verpflegung, Verzollung der Ausstellungsgüter sowie massiver Diebstähle.²⁷⁰ Nicht nur Zigaretten, Alkohol, Büromaterial und Souvenirs verschwanden, sondern auch Werkzeug, Maschinenbestandteile, Linsen und ganze Mikroskope wurden entwendet. Der kommerzielle Erfolg fiel für die einzelnen Firmen unterschiedlich aus. Die Maschinen-Import und Finanz AG, Zürich, war beispielsweise überaus zufrieden mit dem unmittelbaren Resultat: Sie konnte neunzig Prozent ihrer Exponate nach harten Preisverhandlungen direkt vor Ort verkaufen, wobei sie Gegengeschäfte im Wert von fünf Prozent des Warenwertes akzeptieren musste.²⁷¹ Allgemein wurde von den Ausstellern anerkannt, dass die Veranstaltung erwünscht und notwendig war, um persönliche Kontakte herzustellen und den Grund für zukünftige Geschäfte auf dem sowjetischen Markt zu legen.²⁷² Sie waren einhellig der Meinung, dass auch eine noch so bedeutende private Ausstellung nie dieselbe Resonanz hervorgerufen hätte wie die erste offizielle Schweizer Industrieausstellung in Moskau, die in der sowjetischen Presse durchwegs positive Erwähnung fand.²⁷³ Die Industrieausstellung liess das gegenseitige Interesse an

267 Botschaft an Handelsabteilung, Bericht über Industrieausstellung, 9. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

268 Offizielle Ausstellung von Schweizer Industrieerzeugnissen in Moskau vom 28. 5.–11. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13; Nachtrag Botschaft, 14. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

269 Bericht Botschaft Moskau an Bundesrat, 14. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 14.

270 Ebd.; Schlussbericht der Firma Joseph Egli AG, Glarus, über Schweizerische Industrieausstellung in Moskau, 4. 11. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 14.

271 Maschinen-Import und Finanz AG, Zürich, an Handelsabteilung, Schlussbericht, 8. 2. 1967, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 13.

272 Botschaft an Handelsabteilung, Bericht über Industrieausstellung, 9. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

273 Maschinen-Import und Finanz AG, Zürich, an Handelsabteilung, Schlussbericht, 8. 2. 1967,

wirtschaftlichen Beziehungen offensichtlich werden und verlieh den bilateralen Handelsbeziehungen einen An Schub.

In der «Besuchsdiplomatie», die im Anschluss an die Ausstellung einen allgemeinen Aufschwung erlebte, zeigte sich eine vorsichtige Öffnung gegenüber der Sowjetunion. Nach dem Abschluss eines schweizerisch-sowjetischen Luftverkehrsabkommens im Juni 1967 reiste Bundesrat Rudolf Gnägi, der Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, vom 17.–21. August 1967 zur Einweihung der direkten Swissair-Flugverbindung Zürich–Moskau in die sowjetische Hauptstadt.²⁷⁴ Acht Jahre später gab der Swissair-Erstflug Zürich–Leningrad vom 12. Mai 1975 wiederum Anlass für eine Reise in die Sowjetunion, auch dieses Mal für den Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, Bundesrat Willi Ritschard.²⁷⁵ Daneben wurde im Juni 1975 eine direkte Bahnverbindung von Basel nach Moskau eingeweiht, die mit Unterbrüchen bis 2013 Bestand hatte.²⁷⁶ Bei der Reise von Verkehrsminister Gnägi handelte es sich um den ersten Besuch eines Bundesrates in der Sowjetunion überhaupt; er sollte den Auftakt bilden zu regelmässigen gegenseitigen Besuchen.²⁷⁷ Der ursprünglich schon für 1965 geplante Gegenbesuch des sowjetischen Aussenhandelsministers Patoličev fand schliesslich zur Eröffnung der ersten sowjetischen Industrieausstellung in der Schweiz am 3. Juni 1971 statt und stand für eine wachsende bilaterale Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft sowie Wissenschaft und Forschung.²⁷⁸ Als erster schweizerischer Aussenminister reiste Bundesrat Aubert am 3. September 1986 nach Moskau; auch diese Einladung war schon 1972 ausgesprochen worden.²⁷⁹

Die Jahre 1967–1969 standen für die Schweiz im Zeichen einer behutsamen Annäherung an die osteuropäischen Staaten, die sich trotz der Ereignisse in der Tschechoslowakei im August 1968 fortsetzte. Der Bundesrat verurteilte die militärische Intervention und betonte gleichzeitig, dass die Entspannungspolitik die einzige vernünftige

BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 13; Sovetskaja torgovlja, 28. 5. 1966; *Ekonomičeskaja gazeta*, 21. 5. 1966 «Die erste Schweizer Ausstellung», BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09; *Vpervye v SSSR – k otkrytiju v Sokol'nikach švejcarskoj promyšlennoj vystavki*, in: *Vnešnjaja torgovlja*, Nr. 5, 1966, S. 10 f.

274 Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über den Luftverkehr, 8. 6. 1967, in: AS 1968, S. 1098–1107.

275 Fünfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Aussenpolitik, 6. 8. 1975, in: Bbl. 1975 II, S. 676; Telegramm des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, an die schweizerische Botschaft in Moskau, 25. 4. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

276 Dragunov 1978, S. 183; *TagesWoche*, 13. 12. 2013, Ein letztes Mal nach Moskau rollen.

277 EPD, Notice pour le dossier, Vol inaugural Swissair Zurich-Moscou 17–21 août 1967, 22. 9. 1967, BAR, E2001, 1979/28, Bd. 54; DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 44, S. 108 f.

278 Handelsabteilung an Botschaft Moskau, Telegramm Nr. 2, 17. 11. 1964, in: DDS, Bd. 23, 2011, Nr. 51, S. 113; Handelsabteilung, Reise nach Moskau, April 1971, 30. 4. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

279 Dreyer 1989, S. 210.

Alternative zum Kalten Krieg sei.²⁸⁰ Die Ausweitung des Handelsverkehrs mit den osteuropäischen Ländern wurde zunehmend als Chance für die Wirtschaft wahrgenommen. Dabei spielte es keine Rolle, dass die Probleme und Möglichkeiten des Osthandels nach wie vor die gleichen waren und sich einzig sein Image in Presse und Öffentlichkeit verändert hatte. Die Forderung nach Osthandelsboykotten wurde zu diesem Zeitpunkt nicht sehr laut, die Stimmung in der Bevölkerung war weniger antikommunistisch als ein paar Jahre zuvor. Auf politischem Gebiet wurde der Sowjetunion wohl nach wie vor misstraut, doch hielt dies die Firmen nicht davon ab, mit ihr Handel zu treiben.²⁸¹ Eine wesentliche, nachhaltige Erweiterung des Handels konnte jedoch nur von den osteuropäischen Staaten ausgehen, die dazu aussenhandelsfreundlicher werden mussten. Dies bedeutete konsequenterweise, dass besonders in den Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion eine rasche Entwicklung ausgeschlossen war.²⁸² Raymond Probst, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, hielt fest, dass ein wirtschaftliches Abseitsstehen der Schweiz im Handel mit Osteuropa aus rein ideellen Gründen völlig wirkungslos wäre und es vielmehr nötig sei, die Chancen für die Zukunft wahrzunehmen und die osteuropäischen Märkte zu pflegen.²⁸³ Im August 1967 lotete Bundesrat Willy Spühler bei Staatssekretär Dean Rusk die amerikanischen Befindlichkeiten in Bezug auf eine Lockerung der von den USA im Rahmen des Hotz-Linder-Agreements von 1951 durchgesetzten schweizerischen Beschränkung des West-Ost-Handels aus.²⁸⁴ Das autonome schweizerische Ausfuhrüberwachungssystem der Embargoliste gegenüber den RGW-Staaten, das bereits 1959 gelockert worden war, wurde daraufhin im Dezember 1969 mit praktisch einer Verdoppelung (von 18 auf 35 Millionen Franken pro Jahr) des – nicht voll ausgenutzten – schweizerischen Jahreskontingents noch stärker abgeschwächt, um möglichst freie Hand zu bekommen für den Export von Listenwaren. Wie der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, Albert Weitnauer, ausführte, stand dahinter nicht die ausdrückliche Absicht, den Export von Listenwaren auszubauen. Vielmehr war sowieso schon ein generelles Wachstum der Maschinenexporte nach Osteuropa zu verzeichnen, unter denen sich auch Listenwaren befanden.²⁸⁵

280 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1968, 26. 3. 1969, S. 18.

281 Troendle sieht einen Auslöser für den Meinungswandel in der schweizerischen Öffentlichkeit unter anderem in Jurij Gagarin und der durch ihn sichtbar gewordenen Leistung der Sowjetunion. AfZ-Kolloquium Troendle, 29. 6. 1988.

282 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Thema: «Die Beziehungen zwischen West und Ost», S. 5, dodis.ch/34202.

283 Referat des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, vor der Gruppe Biel der Neuen Helvetischen Gesellschaft vom 25. 3. 1969, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 135, S. 319.

284 Notiz EPD, Aufzeichnung des Gesprächs des Departementsvorstehers mit Staatssekretär Dean Rusk im Staatsdepartement Washington am 14. 8. 1967 von 12.30 bis 13.00 Uhr, 29. 8. 1967, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 41, S. 101.

285 Handelsabteilung an Schweizerische Botschaft, Washington, West-Ost-Handel. Gentlemen's Agreement, 29. 12. 1969, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 189, S. 472–475.

Das EVD bemerkte, dass das Interesse der schweizerischen Unternehmen an den osteuropäischen Märkten wieder zunahm.²⁸⁶ Auch wenn keine spektakulären Erfolge zu erwarten und dem Osthandel durch die ökonomische Struktur, das wenig diversifizierte Angebot und die bestehenden Systemunterschiede weiterhin enge Grenzen gesetzt waren, wurde ihm nun vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt. Allein die Tatsache, dass die westliche Konkurrenz nicht mehr durch politische Überlegungen gehemmt war und sich intensiv um Geschäfte bemühte, liess die schweizerische Wirtschaft aktiv werden. Zumindest der bisherige Marktanteil sollte gesichert werden und die Teilnahme an der sich abzeichnenden Expansion des osteuropäischen Marktes schien durchaus angebracht, zumal der Umfang des Osthandels noch nicht den vorhandenen Möglichkeiten entsprach.²⁸⁷ Dort, wo reelle Chancen für Geschäfte bestanden, wollte die schweizerische Exportindustrie diese durchaus nutzen. Die chemische Industrie verzeichnete 1967 eine Ostausfuhr von sechs Prozent, die Maschinenindustrie von fast sieben Prozent ihrer Gesamtexporte; dabei brachten es die Werkzeugmaschinen für die Metallbearbeitung alleine auf einen Osthandelsanteil von knapp zwanzig Prozent.²⁸⁸ Vor allem der Ausweitung der Exporte in die Sowjetunion standen immer noch ein paar Schwierigkeiten im Weg, wie die Devisenkontingentierung, das Qualitätsniveau und speziell die aus schweizerischer Sicht grosse Schwerfälligkeit der sowjetischen Aussenhandelsorganisationen.²⁸⁹ Einige Unternehmen beklagten sich über die in ihren Augen mangelnde Zuverlässigkeit der sowjetischen Geschäftspartner, während andere durchaus über gute Erfahrungen im handels- und abwicklungstechnischen Bereich berichteten. Dabei wurde meist konstatiert, dass ein Vertrag nach seiner Unterzeichnung sowjetischerseits punkto Qualität, Beschaffung der Ware, Lieferfristen, Verschiffung und Verpackung in der Regel peinlichst respektiert wurde.²⁹⁰ Die meisten der betroffenen Unternehmen wünschten sich vor allem regelmässige Bestellungen aus der Sowjetunion. Nach beinahe fünfzig Jahren wurde 1965 mit einer schweizerischen Ausfuhr in die Sowjetunion von 66 Millionen Franken erstmals wieder die Exportspitze von 1916 übertroffen.²⁹¹ Der Anteil des gesamten Osthandels am schweizerischen Aussenhandelsumsatz blieb mit etwa drei Prozent nach wie vor konstant, obwohl er sich zwischen 1965 und 1970 fast verdoppelte. Der Aufschwung des Exports nach Osteuropa war möglich ohne eine gleich starke

286 Antrag des EVD an Bundesrat, Osthandelspolitik. Aufhebung des Clearing mit Rumänien, 4. 2. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 58, S. 147.

287 Referat des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, vor der Gruppe Biel der Neuen Helvetischen Gesellschaft vom 25. 3. 1969, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 135, S. 322.

288 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Referat Dr. A. Grübel, Osthandel, S. 4, dodis.ch/34202.

289 Sandoz AG an Handelsabteilung, Sowjetunion – Warenaustausch, 12. 2. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

290 Société anonyme des métaux et minerais an Handelsabteilung, Warenverkehr Sowjet-Union – Schweiz: Metalle, Ferro-Legierungen, 7. 1. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

291 Rauber 1985, S. 329.

Entwicklung des Imports, sodass die Schweiz bald einen beträchtlichen Exportüberschuss verzeichnen konnte. Der Warenaustausch mit der Sowjetunion verdreifachte sich im selben Zeitraum sogar beinahe; sie avancierte 1970 erstmals zum wichtigsten osteuropäischen Handelspartner der Schweiz. Beim Handel der Sowjetunion mit den westeuropäischen Kleinstaaten befand sich die Schweiz gemäss sowjetischen Quellen auf dem sechsten Platz hinter Finnland, Schweden, Belgien/Luxemburg, den Niederlanden und Österreich.²⁹² Nicht berücksichtigt bei dieser Rangfolge blieben dabei allerdings die Geschäfte der schweizerischen Transithandelsfirmen.

Zu den wirtschaftlichen Motiven der Schweiz für den Handel mit Osteuropa gesellten sich nun vermehrt aussenpolitische hinzu. Die postulierte Universalität der Handelsbeziehungen sprach eindeutig dafür, dass der wirtschaftliche Austausch mit den osteuropäischen Staaten mit geeigneten Methoden gepflegt wurde. Gegenüber dem Osten bot sich nun die Gelegenheit, zu zeigen, dass die Annäherung an die Europäische Gemeinschaft die weltweiten Handelsbeziehungen der Schweiz nicht beeinträchtigte, auch wenn es sich de facto so verhielt, dass ihre Wirtschaftsbeziehungen strukturbedingt stark auf die engsten – westeuropäischen – Nachbarn ausgerichtet waren.²⁹³ Trotz der relativ bescheidenen ökonomischen Tragweite des schweizerischen Osthandels sollten deshalb bei allfälligen wirtschaftlichen Vereinbarungen unerwünschte politische Untertöne unbedingt vermieden werden.²⁹⁴ Es wurde vom EVD klar gefordert, dass dieser Handel nicht anders gehandhabt werden sollte als derjenige mit westlichen Staaten. Während einige Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft noch verschiedene mengenmässige Einfuhrbeschränkungen im Industriesektor aufrechterhielten und die USA aufgrund eines Kongressbeschlusses ausserstande waren, den osteuropäischen Staaten die Meistbegünstigung zuzugestehen, existierten in der Schweiz keine Einfuhrkontingente mehr, abgesehen von ein paar Ausnahmen bei landwirtschaftlichen Produkten, die allerdings gegenüber allen Ländern galten. Auch hatte sie den osteuropäischen Staaten seit je faktisch die Meistbegünstigung in Zollsachen gewährt.²⁹⁵ Dennoch war die schweizerische Wirtschaft im Vergleich mit dem Osthandel anderer westlicher Länder – und nicht nur gegenüber ihren aktiveren Konkurrenten – in Rückstand geraten. Während Schweden 1966 für etwa 300 Millionen Rubel Waren mit der Sowjetunion austauschte, betrug der schweizerische Austausch gerade einmal 25 Millionen Rubel.²⁹⁶

292 Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 68.

293 Haas 1988, S. 375.

294 Antrag des EVD an Bundesrat, Osthandelspolitik. Aufhebung des Clearing mit Rumänien, 4. 2. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 58, S. 148.

295 Wirtschaftskommission für Europa, Handelskomitee: Bericht über die Tagung der Regierungsexperten über den West-Ost-Handel, 18.–22. 9. 1967, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

296 EPD, Aktennotiz, Erweiterung des Handels zwischen der UdSSR und der Schweiz, 6. 10. 1967, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 48, S. 115 f.

Für das langsame Wachstum des Handels mit der Sowjetunion gab es verschiedene Gründe. Erstens bevorzugte es die schweizerische Industrie zur Zeit der Hochkonjunktur, einfachere Märkte zu pflegen als den sowjetischen, wo staatliche Importprogramme die Exporteure vor grosse Probleme stellten. Zweitens fehlten intakte Geschäftsbeziehungen aus der Vorkriegszeit, die mit anderen osteuropäischen Staaten teilweise noch vorhanden waren.²⁹⁷ Drittens waren in allen RGW-Ländern mit Ausnahme von Rohstoffen zu wenig Exportprodukte verfügbar, mit denen Devisen für den Einkauf von westlichen Waren erwirtschaftet werden konnten. Ohne genügend Devisen für den Import westlicher Produkte konnte der Warenaustausch aber nicht gesteigert werden. Selbst bei den Rohstoffen verhielt es sich so, dass es im Vergleich zu den vorangehenden Jahrzehnten nicht mehr so leicht war, beispielsweise Metalle oder Legierungen zu erhalten. Wie die Société anonyme des métaux et minerais der Handelsabteilung mitteilte, bestand früher die Schwierigkeit darin, die Ware bei Schweizer Verbrauchern abzusetzen, da einige der bedeutendsten Deutschschweizer Stahl- und Metallwerke in ihren Anfragen ausdrücklich «Westware» verlangten. Zu Beginn der 1970er-Jahre präsentierte sich die Lage dann genau umgekehrt: Die Diskriminierung war praktisch verschwunden, die Ware aber auch.²⁹⁸ Dies führte in der Folge dazu, dass sich mit den industriell weiter fortgeschrittenen osteuropäischen Staaten neue Formen von wirtschaftlichen Beziehungen entwickelten. Neben dem herkömmlichen Warenverkehr kam es dabei unter anderem zur industriellen Kooperation in Form von Lizenzvergaben, zu sektoriellen Produktionsverlagerungen und zum vermehrten Bezug von Halbfabrikaten.²⁹⁹ Ausserhalb des industriellen Bereichs etablierte sich aus der engen Zusammenarbeit zwischen Import- und Transithandelsfirmen und ihren osteuropäischen Handelspartnern eine weitere Variante der Kooperation, die gekennzeichnet war durch die Bereitschaft, dem Partner bei momentanen Absatz- oder Beschaffungsschwierigkeiten behilflich zu sein und dafür sogar mittelfristige Kredite zu gewähren.³⁰⁰

Das Politische Departement und die Handelsabteilung machten sich Gedanken über Massnahmen, mit denen der Handel gefördert werden konnte: die Bildung eines Komitees, dem interessierte Firmen, Verbände und Bundesstellen angehörten, weitere Industrieausstellungen und Messen in der Sowjetunion, die Einladung sowjetischer Persönlichkeiten sowie die Ernennung eines Wirtschaftsattachés auf der Botschaft in Moskau.³⁰¹ Diese Überlegungen führten 1969 zur Berufung eines

297 Ebd.

298 Société anonyme des métaux et minerais an Handelsabteilung, Warenverkehr Sowjet-Union – Schweiz: Metalle, Ferro-Legierungen, 7. 1. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

299 Antrag des EVD an Bundesrat, Osthandelspolitik. Aufhebung des Clearing mit Rumänien, 4. 2. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 58, S. 151.

300 Schwertfeger 1969, S. 44.

301 EPD, Aktennotiz, Erweiterung des Handels zwischen der UdSSR und der Schweiz, 6. 10. 1967, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 48, S. 116 f.

Handels- und Industrierates und mündeten 1973 in die Schaffung einer gemischten Kommission (GK) sowie der Veranstaltung einer nächsten schweizerischen Industrieausstellung in Moskau. Verschiedene Schweizer Firmen beteiligten sich fortan regelmässig an internationalen Ausstellungen in der Sowjetunion. Sie waren für kleinere und mittlere Unternehmen der einzige Weg, unter Umgehung der weniger effizienten Kontakte zu den Aussenhandelsgesellschaften in Kontakt mit den entscheidenden Ministerien und Forschungsinstituten zu treten.³⁰² An der Inpolygrafmasch 69 gab es zum ersten Mal einen offiziellen Schweizer Pavillon in Moskau und es wurde ein «Schweizer Tag» an der Messe ausgerichtet.³⁰³ Auch an anderen Ausstellungen wurden «Schweizer Tage» durchgeführt, die sich beim Publikum grosser Beliebtheit erfreuten und für die Firmen interessant waren.³⁰⁴ Nicht immer wurden die Handelsabteilung oder die schweizerische Botschaft von den Unternehmen über ihre Messeteilnahme informiert, weshalb nicht alle Firmenmitarbeiter optimal auf ihren Aufenthalt in der Sowjetunion vorbereitet waren. Bei einigen dieser Veranstaltungen wirkte die SZH als Kollektivorganisatorin mit.³⁰⁵ Sie organisierte für interessierte Firmen Ende 1967 auch eine Prospektionsreise in die Sowjetunion, damit sich die Unternehmen vor Ort selbst ein Bild von der sowjetischen Wirtschaft machen konnten.

Allen handelsfördernden Bemühungen wurden durch die von den osteuropäischen Staatshandelsländern angestrebten ausgeglichenen Handelsbilanzen enge Grenzen gesetzt. Es herrschte deshalb innerhalb der interessierten Kreise ein Konsens darüber, dass eine Ausweitung des Warenaustauschs nur dann möglich sein würde, wenn es gelang, die Einfuhr in die Schweiz zu steigern.³⁰⁶ Solange osteuropäische Waren jedoch aus preislichen oder Qualitätsgründen im Westen nicht konkurrenzfähig waren, hätte die einzige Möglichkeit zur Forcierung dieser Importe darin bestanden, durch eine Beschränkung von Einfuhren aus westlichen Ländern eine künstliche Nachfrage danach zu schaffen. Eine solche Politik wäre aber eine grobe Einmischung in den Markt und wirtschaftlich höchst unvernünftig gewesen. Sie hätte der liberalen Handelspolitik zutiefst widersprochen und kam deshalb auf keinen Fall infrage.³⁰⁷ Erst der zunehmende Export von Energieträgern in den folgenden Jahren ermöglichte ein stärkeres Wachstum. Bis dahin dienten die Märkte

302 OSEC, Interner Bericht zur Chemieausstellung Polymery 74, Moskau. Schweizer Tag am 9. 9. 1974, 24. 9. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 41.

303 Presse-Bulletin OSEC, Inpolygraphmasch 69: Schweizer Tag 16. 6. 1969, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 40.

304 OSEC, Interner Bericht zur Chemieausstellung Polymery 74, Moskau. Schweizer Tag am 9. 9. 1974, 24. 9. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 41.

305 Handelsabteilung an VSM, Avtoindustrija68, 12. 12. 1968, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 13.

306 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1967, 3. 4. 1968, S. 252.

307 Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung», Protokoll der Sitzung vom 6. 7. 1968, Thema: «Die Beziehungen zwischen West und Ost», S. 10, dodis.ch/34202.

Osteuropas der Schweiz nicht zuletzt dazu, ihr Handelsbilanzdefizit gegenüber den westeuropäischen Ländern ein wenig auszugleichen.³⁰⁸

Als Reaktion auf EWG und EFTA war die Sowjetunion zu Beginn der 1970er-Jahre bestrebt, durch den Ausbau ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu den neutralen Staaten der Bildung eines geschlossenen westeuropäischen Wirtschaftsblocks entgegenzuwirken, auch auf diplomatischem Weg.³⁰⁹ Sie drückte gegenüber der Handelsabteilung ihre Besorgnis darüber aus, dass das schweizerische Freihandelsabkommen mit der EWG den Export von Sowjetwaren in die Schweiz beeinträchtigen könnte.³¹⁰ Beim Besuch des sowjetischen Aussenhandelsministers Patoličev im Juni 1971 wurden die schweizerischen Beziehungen zur EWG intensiv diskutiert. Patoličev vertrat die Auffassung, dass die Schweiz im Grunde eine Vollmitgliedschaft in der EWG anstrebe und dass diese durch ihre restriktive Politik die Spaltung Europas fördere. Seinem Land dagegen schwebte eine gesamteuropäische Zusammenarbeit vor, bei der im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz die bestehenden gesamtwirtschaftlichen Probleme erörtert werden könnten. Bundesrat Brugger betonte den schweizerischen Willen, einer der liberalsten Handelspartner zu bleiben, sowie die Entschlossenheit, die handelspolitische Freiheit im Verkehr mit allen Ländern zu wahren.³¹¹ Die Schweiz war nach wie vor fest entschlossen, die Universalität ihres Aussenhandels und damit ihre traditionelle Stellung auf den Märkten Osteuropas gegenüber der ansteigenden Konkurrenz aufrechtzuerhalten.³¹²

Zwischen 1971 und 1975 wurden mit den osteuropäischen Staaten Wirtschaftsverhandlungen zur Neuregelung der Handelsbeziehungen geführt und in bilateralen Vereinbarungen jeweils neue Wirtschaftsabkommen geschlossen.³¹³ Alle alten

308 Botschafterkonferenz 1972, Referat von Botschafter R. Probst, Die Schweiz, die Brüsseler Abkommen und Osteuropa, 1. 9. 1972, S. 5, dodis.ch/34609.

309 Jolles 1983, S. 219.

310 Botschafterkonferenz 1972, Referat von Botschafter R. Probst, Die Schweiz, die Brüsseler Abkommen und Osteuropa, 1. 9. 1972, S. 6, dodis.ch/34609.

311 Der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, an den schweizerischen Botschafter in Moskau, J. de Stoutz, Besuch Patolitschew, 23. 6. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 82, S. 215.

312 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1973, 27. 2. 1974, S. 225.

313 Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, 7. 5. 1971, in: AS 1971, S. 853–857; Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Sozialistischen Republik Rumänien, 13. 12. 1972, in: AS 1973, S. 605–612; Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik Bulgarien, 26. 2. 1973, in: Bbl. I 1973, S. 465–469; AS 1973, S. 599–604; Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik Polen, 25. 6. 1973, in: Bbl. II 1973, S. 212–215; AS 1973, S. 1786–1789; Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Volksrepublik Polen betreffend den Zahlungsverkehr, 25. 6. 1973, in: Bbl. II 1973, S. 216–218; AS 1973, S. 1790–1792; Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik, 30. 10. 1973, in: Bbl. II 1973, S. 219–223; AS 1973, S. 2261–2265; Handelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik Albanien, 28. 10.

Abkommen enthielten Regelungen des gebundenen Zahlungsverkehrs, die dazu dienten, die Bezahlung für schweizerische Exporte sowie für geschuldete Nationalisierungsentschädigungen nach dem Zweiten Weltkrieg sicherzustellen.³¹⁴ Da die Länder ihre Schulden in der Zwischenzeit abbezahlt hatten und der gebundene Zahlungsverkehr als nicht mehr zielführend erschien, wurde in den neuen Verträgen nun das nicht mehr zeitgemässe Clearing beseitigt und die freie Konvertibilität der Währungen eingeführt.³¹⁵ Das wenig spektakuläre Ziel der aktualisierten Abkommen bestand darin, mit allen RGW-Staaten ein möglichst geordnetes handelspolitisches Verhältnis, wie es sich in den letzten Jahren herausgebildet hatte, festzuhalten.³¹⁶ Die Wirtschaftsabkommen basierten auf der Gewährung der Meistbegünstigung und enthielten eine Klausel, welche die Partnerländer verpflichtete, marktgerechte Preise einzuhalten und auf Dumpingpraktiken zu verzichten. Als unmittelbare Auswirkung der Abkommen erliess die Schweiz dafür keine weiteren Importbeschränkungen bei Industrieerzeugnissen, im Gegensatz zu anderen westlichen Staaten mit viel höheren Zollsätzen und Einfuhrbeschränkungen.³¹⁷ Die Wirtschaftsabkommen regelten die industrielle Zusammenarbeit und sahen jeweils auch die Bildung einer gemischten Regierungskommission vor, die aus Vertretern beider Regierungen gebildet wurde.³¹⁸ Sie sollte die Durchführung der Abkommen überwachen sowie Vorschläge zur Erweiterung des Handelsverkehrs – die schweizerische Seite wollte vor allem ihren Export von Konsumgütern steigern – und zur Verbesserung der Handelsbeziehungen machen.

Ein paar Jahre lang führten die neuen Vereinbarungen zu einer Verdopplung des Warenaustauschs; der anvisierte Zielwert der Ständigen Wirtschaftskommission von vier Prozent Osthandelsanteil am schweizerischen Aussenhandel wurde sogar übertroffen und konnte bis 1980 gehalten werden.³¹⁹ Der Anteil des Exports in die RGW-Staaten stieg bis 1975 sogar auf 5,8 Prozent des schweizerischen Gesamtexports an, danach ging er wegen der sich verschärfenden ökonomischen Krise in Osteuropa stark zurück. Beim Import wurde 1979 mit 4,1 Prozent die Spitze erreicht.³²⁰

1974, in: Bbl. I 1975, S. 586–590; AS 1975, S. 1432–1435; Handels- und Wirtschaftsabkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, 27. 6. 1975, in: AS 1975, S. 2577–25 88.

314 Handelsabteilung, Notiz für Herrn Bundesrat Brugger, Osthandelsbeziehungen, 8. 11. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 38.

315 Botschafterkonferenz 1972, Referat von Botschafter R. Probst, Die Schweiz, die Brüsseler Abkommen und Osteuropa, 1. 9. 1972, S. 10, dodis.ch/34609.

316 Handelsabteilung, Notiz für Herrn Bundesrat Brugger, Osthandelsbeziehungen, 8. 11. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 38.

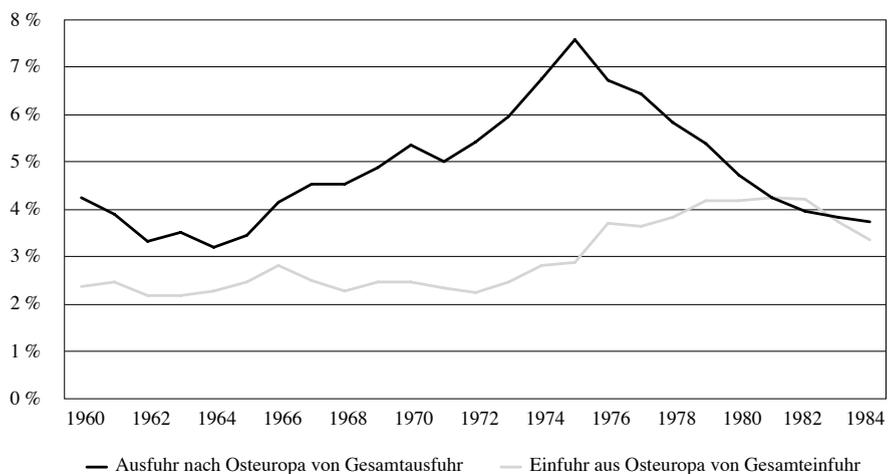
317 Arioli 1992, S. 834.

318 Im Notenaustausch betr. die Aufhebung des gebundenen Zahlungsverkehrs vom 16. 12. 1968 war bereits das Clearing aufgehoben worden. Handelsabteilung an Hr. Botschafter Dr. E. Thalman, Generalsekretär des EPD, Osthandelsbeziehungen, 13. 6. 1972, dodis.ch/35843.

319 HS/AHS, Exporte nach Osteuropa (ohne Jugoslawien) 1970 für 910,2 Millionen Franken, 1976 für 2146,6 Millionen Franken.

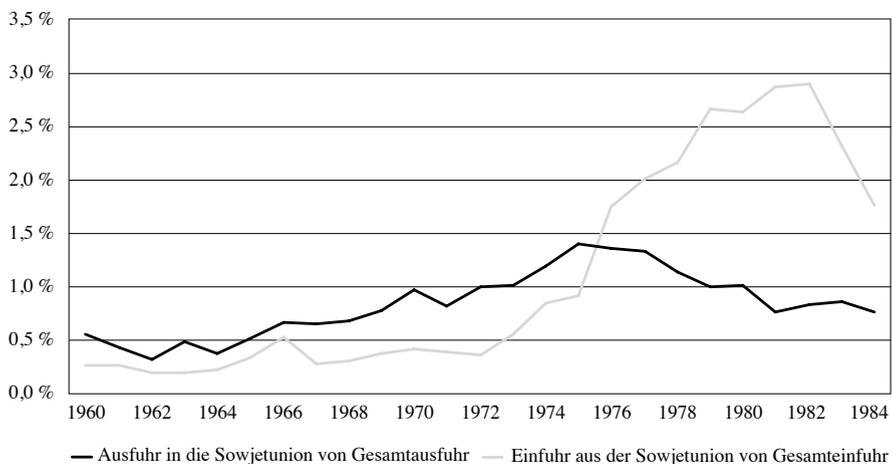
320 HS/AHS 1960–1991.

Grifik 1: Anteil des Handels mit Osteuropa (inklusive Jugoslawien)
am schweizerischen Gesamthandel



Quelle: HS; AHS.

Grifik 2: Anteil des Handels mit der Sowjetunion am schweizerischen
Gesamtaussenhandel



Quelle: HS; AHS.

Die Aussichten auf einen starken Ausbau der Handelsbeziehungen blieben aufgrund des bilateralen Charakters der Wirtschaftsabkommen sowie der nicht sehr zahlungskräftigen Vertragspartner weiterhin bescheiden.³²¹

Mit der Sowjetunion blieb das Handelsabkommen von 1948 unverändert in Kraft. Da es weder eine Clearingvereinbarung noch Währungsrestriktionen enthielt, bestand keine dringende Notwendigkeit für Änderungen oder gar ein neues Abkommen. Der Anteil der Schweiz am gesamten sowjetischen Aussenhandel verdoppelte sich zwischen 1970 und 1978 beinahe, von 0,43 auf 0,73 Prozent. Der Anteil der Sowjetunion am schweizerischen Gesamtaussenhandel stieg in der gleichen Periode von 0,65 auf 1,66 Prozent an.³²²

Neben dem Ausbau im ökonomischen Bereich wurden auch bei der wissenschaftlichen Kooperation die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten ausgebaut. Unter wissenschaftlicher Kooperation wurde in der Regel die Zusammenarbeit im Bereich der angewandten Forschung verstanden, wobei nicht nur in der Sowjetunion die Grenze zwischen angewandter und Grundlagenforschung fließend war.³²³ Im Einvernehmen mit den wichtigsten schweizerischen Forschungsförderungsinstitutionen traf das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft Vereinbarungen über die Intensivierung des wissenschaftlichen Austauschs mit der Sowjetunion (1974), Ungarn (1977), Polen (1978), Bulgarien (1980), der Tschechoslowakei (1983) und der DDR.³²⁴ Im Laufe der Zeit konnten sich so im wissenschaftlich-technischen Bereich gute Kontakte etablieren, die sich in der fruchtbaren Zusammenarbeit mit Firmen wie AGIE, Reissbühler, Studer, Ciba-Geigy, Hoffmann-La Roche und Sandoz manifestierten.³²⁵ Im Bereich der Grundlagenforschung gab es ausserdem vertiefte Kontakte zwischen diesem Bundesamt und der sowjetischen Akademie der Wissenschaften. Daneben fand ein reger Personenaustausch statt: 1984 hielten sich sowjetische Wissenschaftler insgesamt 518 Tage in der Schweiz auf und Schweizer Wissenschaftler verbrachten zusammen 131 Tage in der Sowjetunion.³²⁶ Besonders die erste Hälfte der 1970er-Jahre wurde zu einer aktiven Periode der Etablierung und des Ausbaus der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West. Durch die Erweiterung des gegenseitigen Austauschs sollten die bestehenden Systemunterschiede so gut wie möglich überbrückt werden. Nachteile, die aus der Nichtkonvertibilität des Rubels entstanden, sollten kompensiert und der technologi-

321 Hug 1998, S. 104 f.

322 Lohm/Fritzsche 2009, S. 39.

323 Europäische Sicherheitskonferenz «volet économique», Informationsreferat Probst vom 31. 10. 1972, dodis.ch/34570.

324 Die «Prinzipien wissenschaftlicher Zusammenarbeit zwischen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR und dem Amt für Wissenschaft und Forschung des EDI» traten per 1. 7. 1974 in Kraft. Notiz an Herrn Botschafter Weitnauer, Kultur- und Wissenschaftsabkommen mit der Sowjetunion, 9. 5. 1978, dodis.ch/48729, S. 2 f.; Tanner 2015, S. 441 f.

325 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

326 OSEC an BAWI, Gemischte Kommission UdSSR – Schweiz vom 21. 5. 1985, 3. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

sche Rückstand Osteuropas so weit wie möglich aufgeholt werden. In der Sowjetunion waren 1973 insgesamt 98 Westfirmen akkreditiert, fünfzig davon beim Außenhandelsministerium, die übrigen beim SKWT und der Staatsbank der UdSSR.³²⁷ Die Sowjetunion strebte mit möglichst vielen westeuropäischen Handelspartnern die Bildung von gemischten Regierungskommissionen für die wissenschaftlich-technische, wirtschaftliche und industrielle Zusammenarbeit an und so wurde 1973 auch mit der Schweiz die Gemischte Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Kooperation (GK) etabliert. Auf Anregung der GK wurde am 23. Januar 1974 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der SZH und der sowjetischen Handels- und Industriekammer (HIK) getroffen, die 1975 zur Eröffnung einer Vertretung der HIK in Zürich führte. Sie sollte es schweizerischen Unternehmen erleichtern, Geschäftskontakte zu sowjetischen Stellen herzustellen und Geschäfte aufzugleisen. Gleichzeitig war es ihre Aufgabe, die Präsenz der Sowjetunion an Messen und Ausstellungen in der Schweiz zu erweitern und sich daneben mit Fragen im Zusammenhang mit Patenten, Erfindungen und Markenschutz zu beschäftigen.³²⁸

Nachdem der Handel mit Osteuropa 1973/74 überdurchschnittliche Zuwachsraten aufgewiesen hatte, wurden im Rezessionsjahr 1975 weniger Waren in die Schweiz importiert, was zum einen auf die Konjunkturverschlechterung im Inland, zum andern auf das Erstarken des Frankens zurückzuführen war. Aus Sicht der schweizerischen Exportindustrie waren die Perspektiven für den Handel mit Osteuropa allerdings günstig – die Exporte in die osteuropäischen Staaten waren weitaus weniger stark beeinträchtigt als diejenigen in die westlichen Länder. Verhielten sich die Importe aus Osteuropa mit einer Abnahme von beinahe zwanzig Prozent in etwa gleich wie die schweizerischen Gesamtimporte, so wiesen die Exporte eine Zuwachsrate von über sieben Prozent auf, bei insgesamt rückläufigen Gesamtexporten.³²⁹ Aufgrund der allgemeinen weltwirtschaftlichen Lage nach der ersten Ölkrise mass der Bundesrat den Wirtschaftsbeziehungen mit den osteuropäischen Ländern denn auch einen wachsende Stellenwert zu, sowohl für die Verbreiterung der schweizerischen Absatzmärkte als auch für die Differenzierung der Bezugsquellen für Rohstoffe und Energieträger.³³⁰ Osteuropa erhielt nun auch unter dem Gesichtspunkt der schweizerischen Versorgungssicherheit eine neue Bedeutung. Neben den Importen von Erdölprodukten interessierte sich die schweizerische

327 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission betr. wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UdSSR, vom 18.–23. 6. 1973 in Moskau, 26. 6. 1973; Protokoll Sitzung der industriell-wirtschaftlichen Unterkommission vom 19. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

328 Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 86 f.

329 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1975, 1. 3. 1976, S. 241.

330 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1974, 3. 3. 1975, S. 237.

Regierung fortan auch vermehrt für den Bezug von sowjetischem Erdgas.³³¹ Bis es tatsächlich so weit war, dass sowjetisches Erdgas in die Schweiz geliefert wurde, vergingen noch achtzehn Jahre.

Ab Mitte der 1970er-Jahre wurde in der Schweiz eine ganze Reihe von Firmen mit einer Beteiligung sowjetischer Aussenhandels- oder Transportorganisationen gegründet: Russalmaz (1975) in Genf handelte mit Schmuck, Diamanten und Edelsteinen; Sovchart (1975) in Genf organisierte Schiffstransporte und Sovoil AG (1977) in Zürich war für den Handel mit Erdöl und Erdölprodukten zuständig.³³² Die sowjetische Nachrichtenagentur TASS und die Presseagentur Novosti verfügten über Büros in Bern, Zürich und Genf. Eine sowjetische Bank mit dem offiziellen Namen Wozchod Handelsbank AG war bereits 1966 in Zürich gegründet worden. Im Gegensatz zu den übrigen sowjetischen Organisationen in der Schweiz war die Eröffnung der sowjetischen Bank ausführlich und kontrovers in der schweizerischen Presse diskutiert worden. Kommerzielle Vertretungen der Schweiz in der Sowjetunion waren weit weniger zahlreich: Neben einem Korrespondenten der «Neuen Zürcher Zeitung» unterhielten Ciba-Geigy ein Büro (per 1. April 1974 akkreditiert) und die Credit Suisse eine Repräsentation in Moskau. Die Firma Norrexim, die verschiedene schweizerische Unternehmen in der Sowjetunion vertrat, erhielt im Juni 1976 ihre Akkreditierung, die zwei Jahre später von der Firma André & Cie. übernommen wurde. Indreba und Joseph Egli AG verfügten ebenfalls über ein eigenes Büro in Moskau. Ungeachtet der relativ hohen Kosten von etwa 300 000 Franken jährlich wünschten sich zahlreiche andere Unternehmen ein solches. Es dauerte noch einige Jahre, bis alle Interessenten zum Zug kamen.³³³

Im gleichen Zeitraum, in dem die Wirtschaftsabkommen geschlossen wurden, erhöhte sich die Messetätigkeit zwischen der Schweiz und der Sowjetunion sowie anderen osteuropäischen Staaten. Erstmals in der Schweiz wurden sowjetische Exportgüter an der Basler Mustermesse (Muba) im Juni 1971 ausgestellt, bei deren Eröffnung Aussenhandelsminister Patolicev persönlich anwesend war.³³⁴ Ungefähr neunzig Prozent der Ausstellungsgüter konnten schon während der Messe verkauft und weitere Verträge über mehr als sechzehn Millionen Rubel geschlossen werden.³³⁵ Im Vorfeld

331 Eidgenössisches Amt für Energiewirtschaft an Handelsabteilung, Kontaktgespräche mit der UdSSR betr. Erdgas, 28. 7. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

332 Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 88 f.

333 Notice pour le directeur P. Jolles, Visite de la délégation soviétique qui participa à la session de la Commission mixte, 3. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100; Botschaft an ALBE SA, Lugano, 3. 10. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

334 Sowjetische Exportgüter in Basel. Zur Ausstellung in der Mustermesse vom 3.–23. 6. 1971, in: Basler Nachrichten, Nr. 217, 28. 5. 1971; Handelsabteilung, Reise nach Moskau, 30. 4. 1971, April 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99; Der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, an den schweizerischen Botschafter in Moskau, J. de Stoutz, Besuch Patolitschew, 23. 6. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 82, S. 211–215.

335 Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 86; Erstmals in der Schweiz, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 11, 1971, S. 52.

der Ausstellung war es beinahe zu einem Zwischenfall gekommen, da jüdische Studenten vor den Messehallen gegen die sogenannten Judenprozesse in Leningrad und Riga zu demonstrieren beabsichtigten.³³⁶ Nach Vermittlungsbemühungen der Handelsabteilung verzichteten sie schliesslich auf eine Kundgebung, wobei der sowjetische Gast über die geplante Demonstration und die Gründe dafür in Kenntnis gesetzt wurde, wie es den Demonstranten versprochen worden war.³³⁷ Dieser Vorfall zeigt deutlich, wie stark dem EVD an guten Beziehungen zur Sowjetunion gelegen war. Nicht nur dem EVD, auch den interessierten Unternehmen war es wichtig, einen guten Eindruck zu hinterlassen. So organisierte die Firma Gebr. Bühler AG, Uzwil, die kurz zuvor einen namhaften Auftrag von der Sowjetunion erhalten hatte, ein spektakuläres Wochenendprogramm für Patolicev. Nach der Reise im Salonwagen und einem Empfang mit Ehrengarde und Ortsmusik wurde dem Minister am Samstag die Fabrik mit voller Belegschaft vorgeführt, bevor am Sonntag ein Ausflug zum Suvorov-Denkmal in der Schöllenschlucht unternommen wurde, der «die emotionell-patriotische Seite des ehemaligen Parteifunktionärs» zutage treten liess.³³⁸ Zwei weitere schweizerische Industrieausstellungen fanden 1973 und 1978 in Moskau statt. Die vom VSM veranstaltete Werkzeugmaschinenausstellung Stanke 73 wurde von Bundesrat Brugger, dem Vorsteher des EVD, eröffnet. Sie stand unter dem Motto «Präzision und Automatisierung», umfasste 67 Aussteller und spiegelte die wachsende Bedeutung des sowjetischen Marktes wider.³³⁹ Bei der Eröffnung der zweiten schweizerischen Werkzeugmaschinenausstellung Stanke 78, an der vierzig Firmen teilnahmen, hielt der Direktor der Handelsabteilung die Eröffnungsrede.³⁴⁰ Dies unterstreicht, welch hoher Stellenwert den offiziellen Ausstellungen

336 Aufgrund des unter Brežnev wieder verstärkt geschürten Antisemitismus und der damit einhergehenden Diskriminierung bei der Besetzung von Kaderstellen wollten nach dem von Israel gewonnenen Sechstagekrieg vermehrt sowjetische Juden auswandern. In der zweiten Hälfte des Jahres 1970 kam es deshalb zu Demonstrationen für das Recht auf Ausreise. Eine kleine Gruppe versuchte am 15. 6. 1970 sogar, ein zwölfplätziges Flugzeug zu entführen, um über Schweden nach Israel zu gelangen. Das Vorhaben misslang, die Beteiligten wurden vom KGB festgenommen und im Dezember 1970 in einem Prozess zu Gefängnisstrafen beziehungsweise zum Tod verurteilt. Die Urteile riefen internationale Proteste hervor, aufgrund deren einerseits die verhängten Strafen abgemildert wurden, andererseits die Situation der jüdischen Bevölkerung in der Sowjetunion erhöhte Aufmerksamkeit erhielt. Dies hatte zur Folge, dass im Rahmen von mit den USA ausgehandelten Quoten, die der Sowjetunion ökonomische Vergünstigungen einbrachten, zwischen 1971 und 1980 knapp 250000 sowjetische Juden nach Israel ausreisen durften. Viele von ihnen zogen von dort aus weiter in die USA. Goehrke 2005, S. 391; Mertens 1987, S. 520 f.; Ingold 1975, S. 861; Judith Cumming: Leningrad Hijacking: A Desperate Act, in: New York Times, 30. 4. 1979, S. 12; Initiative «Geschichtsbilder vermitteln» 2010, S. 35 f.

337 Der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, an den schweizerischen Botschafter in Moskau, J. de Stoutz, Besuch Patolitschew, 23. 6. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 82, S. 212.

338 Ebd.

339 Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Schweizerische Werkzeugmaschinen-Ausstellung Moskau, 29. 3.–6. 4. 1973, Pressecommuniqué, 10. 2. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

340 Zwölfter Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 31. 1. 1979, in: Bbl. 1979 I, S. 340; Schweizerische Industrieausstellung in Moskau, in: NZZ, Nr. 155, 3. 4. 1973; Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 92.

beigemessen wurde, legten die schweizerische Wirtschaft und das Volkswirtschaftsdepartement normalerweise doch grosse Zurückhaltung an den Tag.

Zur Steigerung des Handels plante die SZH verschiedene Massnahmen, darunter die Neuauflage der Länderdokumentation über die UdSSR, eine Dokumentation zum schweizerischen Markt mit sowjetischer Sonderbeilage und die Organisation von Prospektionsreisen. Wie der Schweizerische Bankverein als (Mit-)Organisator von Studien- und Kontaktreisen in die Sowjetunion in einer Auswertung festhielt, waren diese Prospektionsreisen ideal zur Kontaktherstellung und eine effektive Möglichkeit, Geschäftschancen auszuloten. Sie ergänzten die individuelle Marktbearbeitung, indem sie Beziehungen zu den kompetenten Aussenhandelsstellen herstellen konnten. Nicht möglich war es in diesem Rahmen, direkte Kontakte zu den Fachministerien aufzubauen. Das Interesse der schweizerischen Firmen war so gross, dass im November 1975 zwei Reisen hintereinander stattfanden, bei einer Beteiligung von 39 respektive 41 Firmenvertretern.³⁴¹ Im Anschluss an eine weitere Reise im Oktober 1978 waren sechzig Prozent der teilnehmenden Firmen in Kontakt mit sowjetischen Partnern und ein Viertel von ihnen hatte erfolgreich Geschäftsabschlüsse tätigen können.³⁴²

Eine weitere zentrale Handelsförderungsmassnahme der SZH war die Unterstützung von Firmen bei einer Teilnahme an Spezialausstellungen in der Sowjetunion und die Mithilfe bei der Organisation solcher Ausstellungen.³⁴³ So fand vom 6.–10. Dezember 1976 eine von der Schweizerischen Textilkammer in St. Gallen mithilfe der SZH durchgeführte Ausstellung in Moskau statt. Das Resultat fiel allerdings enttäuschend aus, in absehbarer Zeit war kaum eine Steigerung der schweizerischen Textilexporte in die Sowjetunion zu erwarten. Die sowjetischen Einkaufsorganisationen zeigten kein Interesse, da das schweizerische Angebot an hochqualitativen Textilerzeugnissen nicht in der Lage war, den sowjetischen Bedarf an einer möglichst grossen Menge Textilien zu decken.³⁴⁴ Die Schweiz hatte 1975 Textilien im Umfang von gerade einmal sechs Millionen Franken in die Sowjetunion exportiert, denen schweizerische Textileinfuhren aus der Sowjetunion für 8,7 Millionen Franken gegenüberstanden. Diese entsprachen 0,2 Prozent der gesamten schweizerischen Textilimporte, die Ausfuhren ebenfalls nur 0,2 Prozent aller Textilexporte.³⁴⁵ 1978 organisierte die SZH «Technische Tage» der Schweiz in Moskau, an denen neu am sowjetischen Markt interessierte Firmen die Gelegenheit erhielten,

341 Schweizerischer Bankverein (SBV) an Handelsabteilung, Kontakt- und Studienreise Moskau 1975, 21. 10. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 108.

342 Bankverein an Pitovranov, HIK, Ergebnisse der Studienreisen in die Sowjetunion, 23. 10. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

343 OSEC, Zwischentagung der Gemischten Kommission Schweiz – UdSSR, Zürich, 22. 12. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 37; BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 108.

344 Aktennotiz Botschaft, Schweizerische Textilausstellung in Moskau, 6.–10. 12. 1976, 22. 12. 1976, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 41.

345 Textotex, Schweizerische Textilkammer St. Gallen, Beilage zu Aktennotiz Botschaft, Schweizerische Textilausstellung in Moskau, 6.–10. 12. 1976, 22. 12. 1976, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 41.

sich in der Sowjetunion mit technischen Vorträgen zu präsentieren.³⁴⁶ Zwischen 1976 und 1980 nahmen schweizerische Unternehmen an 64 Ausstellungen in der Sowjetunion teil und veranstalteten 34 Fachausstellungen; in der Schweiz waren zwanzig sowjetische Aussenhandelsorganisationen in neunzehn Ausstellungen zu sehen.³⁴⁷ Nicht alle Schweizer Unternehmen waren zufrieden mit den Resultaten, da sie am Ende der Ausstellungen zwar jeweils zahlreiche Anfragen und Pro-forma-Rechnungen vorweisen konnten, danach aber oft monatelang nichts mehr von ihren potenziellen Kunden hörten. Der überaus lange administrative Weg, den ein Kaufgesuch bei den sowjetischen Instanzen durchlaufen musste, machte es gerade kleineren Firmen schwer, ins Geschäft zu kommen.³⁴⁸

Ab 1971 nahmen die sowjetischen Aussenhandelsvereinigungen regelmässig an der Basler Mustermesse sowie am Autosalon in Genf teil. Hatte sie 1977 nur einen kleinen Stand, so war die Sowjetunion 1978 erstmals mit einem eigenen Pavillon zu Gast an der Muba.³⁴⁹ Auch 1980 durfte sie dort ihre Waren präsentieren.³⁵⁰ Zwei Jahre später fand vom 20.–27. Oktober 1982 die nächste schweizerische Werkzeugmaschinenausstellung in Moskau statt: die Stankex 82, an der über sechzig Firmen ihre Waren präsentierten. Um eine Gelegenheit zur Vertiefung der gegenseitigen Zusammenarbeit zu bieten, wurde die Veranstaltung von «Schweizer Tagen» im Rahmen der Messen und Ausstellungen in der Sowjetunion geplant.³⁵¹ Die Teilnahme an der Metalloobrabotka vom 27. März bis 5. April 1984 in Moskau mit der Durchführung eines «Schweizer Tages» war ein wichtiges Ereignis für die schweizerische Werkzeugmaschinenindustrie, da die Sowjetunion je nach Jahr den Rang ihres zweit- oder drittgrössten Kunden belegte.³⁵² Die Sowjetunion ihrerseits wurde 1985 wieder an die Basler Mustermesse eingeladen, wo am 20. Mai ein «Tag der sowjetischen Wirtschaft» stattfand und im Anschluss, vom 21.–26. Mai, die zehnte Tagung der Gemischten Kommission abgehalten wurde. Im Folgejahr wurde eine weitere Ausstellung der schweizerischen Werkzeugmaschinenindustrie, die Stankex 86, durchgeführt, zu deren Eröffnung der Direktor des Staatssekretariats für Wirtschaft, Cornelio Sommaruga, im Oktober nach Moskau reiste. Trotz der schwierigen Devisenlage der Sowjetunion stiess die Ausstellung auf grosses Interesse.³⁵³ Eine Delegation der SZH hatte im Juni 1986 die

346 OSEC, Technische Tage der Schweiz in Moskau, 14.–17. 2. 1978, 14. 10. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

347 Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der UdSSR und der Schweiz im zehnten Planjahr-fünft, in: Vnešnjaja torgovlja, Nr. 12, 1981, S. 23 f.

348 Botschaft an Bron Elektronik AG, Allschwil, 4. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

349 Handelsabteilung, Notiz, undatiert, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

350 15. Bericht zur Aussenwirtschaft, 13. 8. 1980, in: Bbl. 1980 III, S. 63.

351 BAWI, Aufzeichnung Zwischentagung der Gemischten Kommission, 14. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

352 BAWI, Notiz an BR Furgler, Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit der UdSSR, 2. 4. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

353 Gespräch von Staatssekretär Sommaruga mit HIK Präsident Pitowranow, 13. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

Sowjetunion besucht.³⁵⁴ Als die Sowjetunion 1989 wieder an der Muba teilnahm, war die Schweiz ihr sechstgrösster westeuropäischer Handelspartner mit rund dreihundert Firmen, die geschäftliche Beziehungen unterhielten.³⁵⁵

Die Struktur des bilateralen Handels erfuhr im Laufe der Zeit nur wenige Veränderungen. Nach einigen Anpassungen Ende der 1960er-Jahre blieb sie bis weit in die 1980er-Jahre relativ konstant; eine grosse Ausnahme bildete der starke Anstieg der sowjetischen Ausfuhr von Energieträgern, die 1974 etwas mehr als die Hälfte des sowjetischen Exports in die Schweiz ausmachte, inklusive Transitgeschäften waren es sogar rund zwei Drittel. In den 1980er-Jahren kam der Anteil der Energieträger am sowjetischen Export in die Schweiz auf einen Anteil von fast neunzig Prozent, obwohl die sowjetischen Organisationen lieber mehr Maschinen und andere Fertigwaren exportiert hätten. Bei den schweizerischen Exporten fällt der Rückgang der Ausfuhr von Maschinen, elektrischen Instrumenten und Apparaten auf, deren Anteil sich 1955 auf neunzig Prozent des Gesamtexports in die Sowjetunion belief, 1965 auf knapp über siebzig Prozent sank und 1978 noch etwa sechzig Prozent betrug.³⁵⁶ Im Gegenzug verzeichneten vor allem Produkte der chemischen Industrie eine kontinuierliche Exportzunahme. Nicht nur mit der Sowjetunion, sondern mit allen osteuropäischen Staaten war der Warenverkehr generell weit weniger diversifiziert als derjenige des schweizerischen Gesamtaussenhandels. Über achtzig Prozent der Importe aus Osteuropa entfielen auf Lebensmittel, Erdölprodukte und chemische Erzeugnisse.³⁵⁷ Neben Unternehmen der Chemie und der Maschinenindustrie befanden sich unter den schweizerischen Exportfirmen auch Unternehmen der Nahrungsmittel-, der Textil- und der Holzindustrie sowie die schweizerischen Viehzuchtverbände. Diese waren 1965 letztmals im Geschäft mit der Sowjetunion und zeigten sich acht Jahre später interessiert an einer Wiederaufnahme der Beziehungen.³⁵⁸ Es sollte noch bis Mitte der 1980er-Jahre dauern, bis der Export von Zuchtvieh in die Sowjetunion wieder aufgenommen wurde.³⁵⁹

Sowohl die Schweiz als auch die Sowjetunion versuchten auf verschiedenen Wegen ihre Exportpalette zu erweitern, ein Unterfangen, das sich als relativ schwierig erwies und nur mässig erfolgreich war. Den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen gelang es 1972 zum Beispiel, auf dem schweizerischen Automobilmarkt Fuss

354 OSEC an BAWI, Gemischte Kommission UdSSR – Schweiz vom 21. 5. 1985, 3. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

355 Schwung im sowjetisch-schweizerischen Handel, in: Tages-Anzeiger, 7. 3. 1989, S. 33.

356 Lohm/Fritzsche 2009, S. 39.

357 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 83/2, 11. 1. 1984, in: Bbl. 1984 I, S. 430.

358 Kommission schweizerischer Viehzuchtverbände, Bern, an Prodintorg, Offerte für Rinder, Bullen und Sperma, 12. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

359 Kommission Schweizerischer Viehzuchtverbände an Botschaft, Zuchtviehexport, 24. 5. 1985. Zwölf Zuchtstiere wurden am 21. 5. 1985 verschickt, weitere vierzig sollten im Herbst folgen. Kommission Schweizerischer Viehzuchtverbände an Botschaft, Offerte für die Lieferung von tiefgefrorenen Samen von Fleckvieh/Rothsteinkühen an Landwirtschaftsministerium der UdSSR, 11. 7. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

zu fassen. Im Februar wurden die ersten 200 in der Sowjetunion in Lizenz gebauten Fiat-124-Automobile der Marke Lada an die Firma Sares SA in Chavannes/Lausanne geliefert.³⁶⁰ Von März bis Ende Jahr verkaufte der Generalimporteur 1089 Autos in der Westschweiz, im Folgejahr waren es mehr als dreimal so viele. Insgesamt waren 5000 Wagen des gleichen Modells bestellt worden, die nun auch in der Deutschschweiz und im Tessin angeboten wurden.³⁶¹ Während 1972 für sechseinhalb Millionen Franken sowjetische Automobile importiert worden waren, erreichten die Importe 1973 bereits einen Wert von knapp fünfzehn Millionen Franken.³⁶² 1974 waren es dann nur noch 1270 Autos für sechs Millionen Franken, was etwa zwei Prozent des gesamten schweizerischen Imports aus der Sowjetunion ausmachte.³⁶³ Von den sowjetischen Aussenhandelsstellen wurden umgehend die rückläufigen Autoexporte in die Schweiz beklagt, deren Ursache hauptsächlich der hohen Zollbelastung zugeschrieben wurde. Die sowjetische Handelsvertretung in Bern forderte deshalb eine Zollreduktion auf den Import, wie sie Österreich gewährte. Dort waren die Importzölle für sowjetische Autos per 1. Oktober 1975 von zwanzig auf acht Prozent gesenkt worden.³⁶⁴ Die Handelsabteilung führte dazu aus, dass der Rückgang beim Personenwagenimport in dieser Gewichtsklasse im vorigen Jahr bei allen Autoeinfuhren am grössten ausgefallen war. Die Zollbelastung der Lada-Automobile fiel einzig aufgrund ihres unterdurchschnittlichen Wertes überdurchschnittlich hoch aus, da in der Schweiz der Zoll nach Gewicht erhoben wurde. Von einer Reduktion der Zollbelastung, die aufgrund der Gewährung der Meistbegünstigung auch gegenüber anderen Nicht-EWG-/EFTA-Staaten erfolgen müsste, würden jedoch andere Autoexporteure wie Spanien oder Japan in weit grösserem Ausmass profitieren als die Sowjetunion. Von den 252 155 im Jahr 1973 in die Schweiz importierten Autos stammten nämlich nur gerade 4010 aus der Sowjetunion. Die sowjetische Erwartung eines erleichterten Zugangs zum schweizerischen Markt würde deshalb auf keinen Fall erfüllt werden und für die Schweiz wäre eine solche Zollkonzession äusserst unvorteilhaft.³⁶⁵ Auch der schweizerische Export in die Sowjetunion wies zu diesem Zeitpunkt keinen so grossen Überschuss aus, dass Exporterleichterungen für sowjetische Exporte damit zu rechtfertigen gewesen wären, umso mehr, als die Schweiz bereit war, zum Ausgleich der Handelsbilanz sowjetisches Erdgas zu beziehen. Der geringe Marktanteil der Lada-Automobile war gemäss Vorort mit allergrösster Wahrscheinlichkeit auch

360 Handelsabteilung, Sares SA Chavannes/Lausanne: Dossier mit aus der Sowjetunion bezogenen Waren, Januar 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

361 Sares SA, Garage de l'autoroute, Chavannes/Lausanne, an Handelsabteilung, Représentation en Suisse de l'industrie automobile soviétique, 2. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

362 Notiz Botschaft an BR Brugger, Besuch Pronskij, 23. 11. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98; gemäss schweizerischer Handelsstatistik 1973 14930510 Franken.

363 Notiz für Jolles, «Operation Leutwiler» Sowjetunion, 23. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106; gemäss schweizerischer Handelsstatistik 1974 5475635 Franken.

364 Schweizer Botschaft Wien an Handelsabteilung, Zollbelastung sowjetischer Automobile, 4. 7. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

365 Notiz an Roches, Zollbelastung Lada, 22. 7. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

keine Frage des Preises, sondern eher darauf zurückzuführen, dass der Komfort der Ladas nicht ganz dem westlichen Standard entsprach. Eine weitere Ursache lag auch im mangelnden Vertrauen der Schweizer Käufer bezüglich Service und Ersatzteilorganisation für die sowjetischen Autos.³⁶⁶ Obwohl sowjetische Personenwagen Mitte der 1970er-Jahre sogar am Automobilsalon in Genf ausgestellt wurden, nahm der Verkauf nie stark zu.³⁶⁷

Auf schweizerischer Seite wurden vor allem im Erbringen von Dienstleistungen und einer vermehrten Zusammenarbeit bei Projekten in der Sowjetunion gute Möglichkeiten für eine Diversifizierung gesehen. Gelegenheiten dafür schienen sich im Hinblick auf die Spiele der XXII. Olympiade 1980 in Moskau anzubieten: Zeitmessanlagen für die verschiedenen Wettkämpfe, um die sich schweizerische Uhrenfirmen bewarben; Bergbahnprojekte, an deren Realisierung die Firma Von Roll interessiert war; das Interesse an der Lieferung von Scheinwerfern für die Stadionbeleuchtung durch die BAG Bronzwarenfabrik Turgi und von Telexanlagen durch die Firma Hasler AG, Bern, sowie ein Hotelbauprogramm versprachen gute Chancen für ein Engagement auf dem sowjetischen Markt.³⁶⁸ Unter anderem reichten zwei schweizerische Konsortien ihre Projekte für den Bau eines Hotels ein. Vorgesehen war die Erstellung von zwanzig bis dreissig Hotels in Moskau und anderen grossen Städten der Sowjetunion durch ausländische Firmen, schlüsselfertig und idealerweise inklusive Personal, Management und Vermarktung. Intourist war verantwortlich für die Auswahl der Offerten und den Abschluss von Generalverträgen über den Bau und die Finanzierung der Hotels. Die Aushandlung der Details war der neuen Aussenhandelsorganisation Sojuzvneštrojimport übertragen.³⁶⁹ Die schweizerische Hotelgruppe CEM-Management AG, Zürich, hatte ein Projekt für den Bau eines Luxushotels mit tausend Betten in Moskau erstellt und das Swiss Hotel Development Consortium Motor-Columbus Consulting Engineers verfolgte das Projekt eines ebenso grossen Hotels in Kiew, für dessen Finanzierung bereits die Touristik Finanz AG gegründet worden war.³⁷⁰ Beide Projekte erhielten vom Bund die Zusage, dass die ERG gewährt würde, sowie Kreditzusagen von schweizerischen Banken.³⁷¹ Wie sich herausstellte, entpuppten sich ihre Chancen, für die

366 Vorort an Handelsabteilung, Zollbelastung sowjetischer LADA-Personenwagen, 16. 12. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

367 Import von Personenwagen gemäss HS: 1972: 1823 Stück; 1973: 4010; 1974: 1270; 1975: 2205; 1976: 15; 1977: 533; 1978: 2285; 1979: 3730; 1980: 973; 1981: 681; 1982: 442; 1983: 0; 1984: 2; 1985: 0.

368 Hasler AG, Bern, an Botschaft, Hasler Telexzentrale T200 für das PTT-Ministerium in Moskau, 1. 9. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106; BAG Turgi an Handelsabteilung, Olympiade 1980, 28. 6. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

369 Botschaft, Note de dossier, CEM Hotels, 21. 5. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 108.

370 Handelsabteilung, Notiz für Herrn Direktor Jolles, «Operation Leutwiler» Sowjetunion, 23. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

371 BRB vom 22. 10. 1975, Erteilung ERG an CEM und Motor Columbus; Hotel Development Consortium Zürich an Intourist, Hotelprojekt in Kiew, 5. 12. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 108.

Umsetzung eines Hotelbaus berücksichtigt zu werden, jedoch als sehr gering: Es waren bereits 75 Offerten aus dreizehn Ländern eingegangen, wovon einige schon zu Vertragsabschlüssen geführt hatten. Die Projekte aus der Schweiz bekamen von der sowjetischen Aussenhandelsbank die Rückmeldung, dass man sie zwar gerne weiter verfolgen würde, allerdings nur, wenn die Finanzierungsbedingungen an die sowjetischen Bedingungen angepasst würden.³⁷² Auf genaue Nachfrage hin erhielten die schweizerischen Interessenten schliesslich beide einen abschlägigen Bescheid mit der fragwürdigen Begründung, die Offerten seien weder technisch noch finanziell ausgearbeitet gewesen, weshalb die Aufträge an andere Firmen vergeben worden seien, die mit viel grosszügigeren Kreditbedingungen punkten konnten.³⁷³ Die Handelsabteilung vermutete, dass die sowjetischen Organisationen aufgrund des chronischen Devisenmangels darauf erpicht waren, die besten Kreditbedingungen zu erhalten.³⁷⁴ Ausserdem wurden offensichtlich nur die Projekte mit den niedrigsten Kosten berücksichtigt, was das grosse Engagement von jugoslawischen Unternehmen beim Bau von Hotels in der Sowjetunion erklärte. In der Regel liessen diese Unternehmen den Rohbau durch sowjetische Firmen erstellen, was die Kosten enorm senkte und das Bauprojekt konkurrenzlos günstig werden liess.³⁷⁵ Wie sich herausstellte, waren von den westlichen Hotelofferten am Ende nur ein paar wenige berücksichtigt worden.³⁷⁶

Zuweilen kam es auch vor, dass Projekte trotz guter Realisierungschancen aus Opportunitätsgründen von der Schweizer Seite nicht weiterverfolgt wurden. Ein Beispiel dafür ist ein Auftrag für die Planung und Ausführung einer Fabrik für Munitionshülsen, den die Sowjetunion 1974 an die Firma Hayek vergeben wollte. Dabei sollten dreissig Prozent der Maschinen aus der Schweiz von der Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon Bührle bezogen werden, vierzig Prozent sollten aus der BRD und der Rest aus anderen Ländern Westeuropas und Nordamerikas stammen. Maschinen und Anlagen unterlagen keiner Exportbeschränkung, rechtlich und handelspolitisch war nichts zu beanstanden. Es lagen weder neutralitätspolitische Bedenken vor, noch wurden die Interessen der Landesverteidigung tangiert. Das Eidgenössische Militärdepartement wies lediglich darauf hin, dass der in seiner Art erstmalige Auftrag gewisse Opportunitätsfragen aufwerfen könnte, was die beteiligten Firmen jedoch selbst beurteilen müssten. Nach weiteren Überlegungen verzichtete

372 Aktennotiz Botschaft, Hotelprojekte in der UdSSR, 24. 2. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101.

373 Handelsabteilung, Projets d'hôtels pour les Jeux Olympiques en URSS, 7. 4. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101; Handelsabteilung, Note à Monsieur le Dir. Jolles, 4e session de la Commission mixte CH – URSS, 7. 7. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

374 Notice pour le directeur P. Jolles, 3. 6. 1976, Visite de la délégation soviétique qui participa à la session de la Commission mixte, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

375 Botschaft, Kurzbericht re Hotelbau in der Sowjetunion und Olympiade-80, 22. 10. 1986, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101.

376 Botschaft an Motor-Columbus, Hotelprojekte in der UdSSR, 3. 2. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

Hayek schliesslich auf eine Weiterverfolgung des Projekts, da die Auswirkungen auf die Firma nicht mit Sicherheit als positiv eingestuft werden konnten.³⁷⁷

Zur Unterstützung und Förderung des bilateralen Handels wurde 1977 mit der Sowjetunion über ein zwischenstaatliches Rahmenabkommen verhandelt, das am 12. Januar 1978 in Bern von Bundesrat Brugger und Aussenhandelsminister Patoličev unterzeichnet wurde. Es bildete die Grundlage für das «Langfristige Programm» zur Förderung des Wirtschaftsverkehrs, das im Juli 1979 in Kraft trat. Nach dem Inkrafttreten des Rahmenabkommens weitete die Sowjetunion ihren Handelsbilanzüberschuss stark aus, um Devisen für den Abbau ihrer Verschuldung im Westen zu erhalten.³⁷⁸ Dazu steigerte sie vor allem ihren Erdölexport massiv, während der übrige Handel mengenmässig und strukturell mehr oder weniger auf dem bisherigen Niveau stagnierte. Ein Hindernis für eine Steigerung der übrigen sowjetischen Exporte bestand darin, dass das sowjetische Warenangebot im Westen nur wenig bekannt war. Ein weiteres grosses Problem betraf die Knappheit an Gütern, die für den Export attraktiv und damit auf dem westeuropäischen Markt konkurrenzfähig waren. Sowjetische Aussenhandelsorganisationen versuchten aufgrund des starken Frankens zudem, wann immer möglich, Aufträge in D-Mark oder Dollar zu fakturieren oder Kompensationsgeschäfte abzuschliessen.³⁷⁹ Für die schweizerischen Firmen waren Geschäfte in Fremdwährungen aber äusserst ungünstig, da diese ein grosses Währungsrisiko bargen. Ausserdem wurde die ERG nur bei Geschäften in Franken gewährt und auf keinen Fall bei Verträgen in anderen Währungen.³⁸⁰

Während die Handelsbilanz der Schweiz mit den osteuropäischen Ländern weiterhin aktiv blieb – es wurde mehr exportiert als importiert –, wies der Handel mit der Sowjetunion zwischen 1976 und 1986 eine teilweise massiv höhere Einfuhrquote auf. Die sowjetische Seite der GK zeigte sich deshalb sehr zufrieden mit der Entwicklung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen, die sie vor allem dem Rahmenabkommen und dem dazugehörigen «Langfristigen Programm» zuschrieb, auch wenn sich, von Erdölexporten abgesehen, nichts wirklich geändert hatte. Die Stabilität und die Zuverlässigkeit der Schweiz als Handelspartner wurde von den Vertretern des Aussenhandelsministeriums explizit betont, ein Lob, das unbedingt vor dem Hintergrund aktueller westlicher Boykotte gegen die Sowjetunion gewertet werden muss.³⁸¹

377 Hayek Engineering an Eidgenössisches Militärdepartement, 11. 9. 1974; Handelsabteilung, Notiz für BR Brugger, UdSSR: Munitionsfabrik, 20. 9. 1974; EMD, Notiz für den Departementschef, UdSSR-Auftrag an Hayek Engineering AG, 8002 Zürich, 19. 9. 1974; EMD an Hayek Engineering, Entwurf, 19. 9. 1974; Hayek an EMD, 7. 11. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 98.

378 Botschaft an Handelsabteilung, Besuch von Staatssekretär Jolles in Moskau, 3. 10. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

379 Wirtschaftsbericht Nr. 6, Schweizerischer Anteil am Aussenhandel der UdSSR 1977, 8. 8. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 110.

380 Notiz Handelsabteilung, ERG Gesuch Georg Fischer, Kama/Russland, 180 Millionen, 30. 1. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

381 Botschaft an BAWI, Besuch der Herren Hediger und Hutzli in Moskau 6./7. 2. 1980, 19. 2. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

Ungeachtet der schwierigen politischen Lage befand sich der Handel mit der Sowjetunion gerade zwischen 1980 und 1982 auf einem Rekordhoch, wobei sein Anteil am schweizerischen Gesamthandel nach wie vor auf dem Niveau der Vorjahre verharrte. Auch die Importe aus den anderen osteuropäischen Staaten stiegen stark an und die Exporte dorthin nahmen leicht zu. Aufgrund der gesteigerten Einfuhr von sowjetischem Erdöl und Erdölprodukten fiel die Handelsbilanz der Schweiz mit Osteuropa 1980 erstmals seit Jahrzehnten passiv aus.³⁸² Der direkte bilaterale Warenverkehr hatte 1981 nach sowjetischen Angaben etwa zwei Milliarden Franken betragen und der Transithandel etwa sechseinhalb Milliarden, womit er etwa gleich gross war wie der Handel der Sowjetunion mit den Vereinigten Staaten.³⁸³ So ergab sich zu Beginn der 1980er-Jahre zunächst ein verhalten optimistisches Bild der kommerziellen Zusammenarbeit, deren Möglichkeiten beide Seiten noch besser nutzen wollten. Nach wie vor unverändert blieb der sowjetische Wunsch, mehr Maschinen in die Schweiz zu exportieren, ebenso derjenige der Schweiz, mehr Konsumgüter in die Sowjetunion zu verkaufen. Die Sowjetunion wünschte zudem ausdrücklich, mehr Kompensationsgeschäfte zu vereinbaren, der Schweiz war eher am Abschluss eines Abkommens über Erdgaslieferungen gelegen, das langfristig zur Erweiterung des Handelsaustauschs beitragen konnte.³⁸⁴ Ein Abkommen von Swissgas mit Ruhrgas zum Bezug von sowjetischem Erdgas, neue Aufträge und erste Abschlüsse von Verträgen für Kompensationsgeschäfte liessen die Aussichten für die Entwicklung des Handels in der Folge günstig aussehen.³⁸⁵

Von sowjetischer Seite wurde das Projekt der Urengoi-Gasleitung als Musterbeispiel eines möglichen Kompensationsgeschäfts hervorgehoben: Die Schweiz könnte Material im Wert von einer Milliarde Franken exportieren, darunter Maschinen und Technik zum Transport von Gas, und im Gegenzug dafür ab 1985 Gas aus Sibirien beziehen. Die sowjetische Delegation der GK betonte, dass der Aussenhandel der Sowjetunion mit denjenigen Staaten entwickelt werde, die dies wünschten, und dass es einige geplante Grossprojekte, wie das Astrachaner Gasfeld, die Utakaner Erzgruppen oder das sowjetische Nahrungsmittelprogramm, gebe. Schweizer Firmen seien aber oftmals zu langsam und kämen zu spät, um berücksichtigt werden zu können.³⁸⁶ Nicht erwähnt wurde, dass gerade bei Grossprojekten häufig sehr grosse Unternehmen bevorzugt wurden, da dies die Koordination für die sowjetischen Partner vereinfachte. Schweizerische Firmen hatten dabei normalerweise keine Chance,

382 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1980, 25. 2. 1981, S. 253.

383 Dienst für Staatshandelsländer, BAWI, Notiz für von Tscharnier, 11. 3. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

384 Protokoll der 7. Tagung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission, 13. 11. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

385 Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich. Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

386 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Notizen zur Zwischentagung der Gemischten Kommission, 9. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

in die engere Auswahl zu kommen, da sie in der Regel über ein zu wenig breites Angebot verfügten. Auch das Urengoi-Projekt wurde letztlich aus diesen Gründen ohne die Beteiligung schweizerischer Firmen realisiert. Neben dem Vorwurf, dass die Schweiz die ihr angebotenen Möglichkeiten nicht ausnutze, nannte die sowjetische Seite als Grund für ihr zurückhaltendes Importverhalten die hohen Schweizer Preise.³⁸⁷ Ungeachtet dessen stufte sie die Aussichten für Schweizer Exporte aufgrund des geplanten Wachstums der sowjetischen Wirtschaft und der neuen Möglichkeiten im Zusammenhang mit Grossprojekten weiterhin als günstig ein, zudem wünschte sie explizit eine intensivere Zusammenarbeit beider Länder bei Projekten in Drittstaaten, beispielsweise in den Bereichen Eisenbahn, Energie und Zementwerkbau.³⁸⁸ Auch das Interesse an einem langfristigen industriellen Entwicklungsprogramm sowie an einer Ausweitung der Handelsbeziehungen auf kleinere Firmen wurde bekundet. Aus schweizerischer Sicht wurde die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen etwas weniger optimistisch eingeschätzt, auch wenn im nächsten Fünfjahresplan der Produktion von Konsumgütern Priorität eingeräumt und grosses Gewicht auf die Entwicklung von Nuklear- und Hydroenergie gelegt wurde, Gebiete, die für die Schweizer Exportindustrie durchaus von Interesse waren.³⁸⁹ Bereits 1971 war der Schweiz vom Vorsitzenden des sowjetischen Staatskomitees für die Nutzung der Atomenergie ein Angebot für die Lieferung von angereichertem Uran in beliebiger Menge und zu günstigeren Bedingungen als von anderen unterbreitet worden.³⁹⁰ Am Ende scheiterte eine Zusammenarbeit bei der Urananreicherung 1975, weil zwei schweizerische Kraftwerksgesellschaften kurz vor der Vertragsunterzeichnung zurücktraten.³⁹¹ Ab 1983 kam es aufgrund der sinkenden Erdölpreise zu einem grösseren wertmässigen Rückgang der Einfuhr von Energieträgern (bis 1985 um mehr als ein Viertel), was den schweizerischen Wünschen nach einer Diversifizierung ihrer Importe aus der Sowjetunion Auftrieb verlieh. Interesse bestand unter anderem an der Einfuhr von Zellulose, Holz, getrocknetem Gemüse, Fischkonserven, Kaviar und Krustentieren. Die Sowjetunion ihrerseits war an Dienstleistungen schweizerischer Ingenieursunternehmungen interessiert, denen auch aus schweizerischer Sicht eine besondere Bedeutung beigemessen wurde. Namentlich das Know-how und die Erfahrung schweizerischer Ingenieursfirmen bei Grossprojekten wurden als interessant für die Sowjetunion eingeschätzt.³⁹² Mitte der 1980er-Jahre verstärkte

387 Notizen der Sitzung der Gemischten Kommission, 13. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

388 Botschaft an BAWI/EDA, 9. Tagung der Gemischten Kommission, 14.–19. 11. 1983, 24. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

389 Ebd.

390 Buomberger 2017, S. 180; EPD Notiz an den Generalsekretär. Neue Bezugsquelle für angereichertes Uran? Besuch von Andrei Petrosjants, Vorsitzender des sowjetischen Staatskomitees für die Nutzung der Atomenergie, dodis.ch/35476.

391 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzprotokoll der Sitzung der Interessengemeinschaft vom 16. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

392 Botschaft an BAWI, Besuch Botschafter von Tscherner in Moskau vom 2./3. 7. 1984, 11. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

sich zunehmend der Eindruck, dass die Sowjetunion als Handelspartnerin für die Schweiz an Bedeutung verlor, da in allen Bereichen der sowjetischen Exporte Rückgänge zu verzeichnen waren.³⁹³ Die schweizerischen Exporte, die 1984 noch stagnierten, stiegen dagegen im Jahr 1985 wieder an. Nicht nur in die Sowjetunion, sondern nach ganz Osteuropa nahmen die Ausfuhren aus der Schweiz zu, während sich die Einfuhren verringerten.³⁹⁴ Da der schweizerische Gesamtaussenhandel zu dieser Zeit ein starkes Wachstum aufwies, war der Anteil der Sowjetunion daran trotz der Zunahme rückläufig.³⁹⁵ Im Jahr 1986 waren rund 300 Schweizer Firmen aktiv im Geschäft mit der Sowjetunion.³⁹⁶

Ein erklärtes Ziel der Sowjetunion war die Verdopplung ihrer Importe aus dem Westen bis 1989. Aufgrund der Prioritäten des neuen Fünfjahresplans, die auf dem Gebiet der Mikroelektronik und auf der Erneuerung des Werkzeugmaschinenparks in den kommenden zehn Jahren lagen sowie auf der Biotechnologie und der Chemie, wo der Bau schlüsselfertiger Anlagen im Fokus stand, konnten die Chancen für die schweizerische Industrie verhalten positiv beurteilt werden.³⁹⁷ Gerade in diesen Bereichen verfügten Schweizer Unternehmen bereits über Erfahrungen und es bestanden teilweise gut funktionierende Kontakte zwischen den Firmen und sowjetischen Handelsorganisationen. Im Gespräch mit dem Präsidenten der Handels- und Industriekammer gab Staatssekretär Sommaruga seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Sowjetunion im Rahmen der Diversifizierung ihrer Exporte auch auf dem schweizerischen Markt besser Fuss fassen könne. Gegengeschäfte seien dabei eher unproduktiv, doch hätten die Schweizer Firmen grosse Erfahrung mit Direktinvestitionen. Allerdings liege der Entscheid über eine Zusammenarbeit bei den Firmen und Banken, weshalb möglichst schnell verfügbare, umfassende Informationen über die Absichten der Sowjetunion hilfreich seien.³⁹⁸

Durch die Lockerung des Aussenhandelsmonopols kam es Anfang 1987 im sowjetischen Aussenhandelssystem zu grossen Änderungen. Die Sowjetunion machte zaghafte Schritte in Richtung Marktwirtschaft. Neu waren gemischte Gesellschaften, sogenannte Joint Ventures, mit Beteiligung ausländischer Unternehmen ausdrücklich erlaubt, ja sogar erwünscht. Die sowjetische Führung erhoffte sich dadurch einen effizienteren Technologietransfer und einen erleichterten Zutritt

393 BAWI, Notiz für Herrn Botschafter Lévy, Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, 14. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

394 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Jahresversammlung der IG Schweiz – Sowjetunion vom 30. 4. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155; Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 84/1, 9. 11. 1985, in: Bbl. 1985 I, S. 344.

395 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

396 Botschaft an BAWI, 28. 5. 1985, Beilage 1. Pendenzen im Anschluss an die 10. Tagung der Gemischten Kommission, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155; 10. Tagung der Gemischten Kommission UdSSR – Schweiz, in: Vnešnja torgovlja, Nr. 11, 1985, S. 42 f.

397 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

398 Gespräch von Staatssekretär Sommaruga mit Aussenhandelsminister Aristow, 15. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

zu westlichen Technologien. Von Interesse waren speziell auch die westlichen Managementmethoden, das Marketing-Know-how und nicht zuletzt waren Joint Ventures auch als Finanzquellen interessant. Nach wie vor standen der beabsichtigten Intensivierung der Handelsbeziehungen mit dem Westen aber politische und handelspolitische Hindernisse genauso im Weg wie die verschlechterte Devisensituation.³⁹⁹ Die langsam voranschreitende wirtschaftliche Restrukturierung veränderte die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen grundlegend. Die Sowjetunion drängte nun stärker auf neue Formen der Zusammenarbeit, vermehrten Technologietransfer, Direktinvestitionen und industrielle Kooperationen. Es war ihr ein grosses Anliegen, die Konkurrenzfähigkeit der sowjetischen Betriebe auf ein internationales Niveau anzuheben, was sich durchaus in den von 1986 bis 1990 kontinuierlich zunehmenden Importen aus der Schweiz widerspiegelte. Aufgrund des Umbruchs, in dem sich die sowjetische Wirtschaft befand, zeigte sich die Schweiz zuversichtlich, dass der sowjetische Markt in absehbarer Zeit an Bedeutung gewinnen würde. Deshalb und weil andere westliche Länder in Moskau aktiv waren, wollte die Wirtschaft ihre Anwesenheit gerne verstärken. Es wurde erwartet, dass aufgrund der Reformen mehr Kontakte erforderlich sein würden zur Stärkung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit.⁴⁰⁰ Neben all den neuen Optionen und günstigen Aussichten führten die Perestrojka und der Umbau der sowjetischen Wirtschaft bei den Handelspartnern aber auch zu einigen Unsicherheiten. War bisher alles relativ stabil und eher träge, so wechselten nun die sowjetischen Ansprechpartner häufig und die Zuständigkeiten waren nicht mehr klar. Hinzu kam, dass sich die finanziellen Risiken aufgrund der neuen sowjetischen Gesetze grundlegend veränderten. Bis anhin war stets der sowjetische Staat in irgendeiner Form der Geschäftspartner gewesen, doch nun waren die einzelnen Betriebe aufgrund der Reformgesetze plötzlich zur Selbstfinanzierung verpflichtet und der Staat haftete rechtlich nicht mehr für die Verpflichtungen der Unternehmungen.⁴⁰¹ Dies brachte für schweizerische und andere ausländische Firmen neue, unbekannte finanzielle Risiken im Geschäft mit der Sowjetunion, tat dem Handel aber keinen Abbruch.⁴⁰²

Schweizerische Unternehmen waren unter den ersten westlichen Partnern, die sich aktiv an Gründungen von Joint Ventures beteiligten. Beim achten in der Sowjetunion registrierten Joint Venture, Kranlod, war die Firma Liebherr aus Bulle mit

399 BAWI, 8. 1. 1987, Bilaterale Gespräche Botschafter Lévy mit Ministerialdirektor Dr. Lorenz Schomerus, Bonn, Sowjetunion: Oekonomische Experimente – Lagebeurteilung, 14. 1. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

400 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, An die Mitglieder des Vorstandes der IG CH/USSR, Einige Überlegungen im Nachgang zur letzten Tagung der GK in Moskau, 3. 2. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 106.

401 IG an BAWI, diverse Unterlagen, Statement Condrau, Banken, 16. 11. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 108.

402 Dementsprechend stiegen die ERG-Gesuche von Schweizer Firmen ab 1990 stark an. Risikolust und Geduld als Überlebensstrategie. Die Herausforderung der Perestrojka für helvetische Pioniere, in: NZZ, Nr. 33, 9. 2. 1991.

zwei Millionen Rubel beteiligt. Kranlod baute in Odessa fahrbare Kräne, für die unter anderem Fahrlafetten abgerüsteter SS-20-Raketen verwendet wurden.⁴⁰³ Der kommerzielle Durchbruch gelang der Firma auf Dauer dennoch nicht, da es nach dem Bau der Prototypen an Kaufinteressenten mangelte.⁴⁰⁴ Als zweite Schweizer Firma unterzeichnete Sandoz Ende November 1987 einen Vertrag für ein Joint Venture mit dem sowjetischen Chemieministerium. Kurz danach, am 11. Dezember 1987, wurde zwischen der V/O Rossinvalutorg und der schweizerischen Hopf AG das Gemeinschaftsunternehmen Sadko mit einem Grundkapital von vierzig Millionen Franken gegründet.⁴⁰⁵ Es war das dritte Joint Venture mit schweizerischer Beteiligung und die Nummer 58 in der Sowjetunion. Neben den bereits erwähnten Unternehmen waren noch verschiedene Firmen an Gemeinschaftsunternehmen beteiligt, wie Hoffmann-La Roche AG, Basel (JV DIAplus), Enico SA, Lugano (JV Mosenico), Kompexim AG (JV Estkompexim, JV Litkompexim), Excon (JV Mosrent) und Tercel (JV Informinvest), sowie der Bühler-Konzern, Uzwil.⁴⁰⁶ Bei der Gründung von Joint Ventures waren diejenigen Firmen klar im Vorteil, die schon länger Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion pflegten, gute Kontakte unterhielten oder bereits erfolgreich mit sowjetischen Partnern zusammenarbeiteten. Bis Mitte 1989 waren in der Sowjetunion bereits über 500 Joint Ventures eingetragen, über zwanzig davon mit schweizerischen Partnern.

Der schweizerische Investitionsboom erlitt jedoch schon bald einen Rückschlag, denn sowohl schweizerische Investoren wie auch die Exportwirtschaft wurden von der wachsenden Verschuldung der Sowjetunion in Mitleidenschaft gezogen. Zwischen 1985 und 1990 waren die Schulden der Sowjetunion gegenüber den westlichen Staaten von (umgerechnet) 28 auf 90 Milliarden Franken angewachsen; der VSM schätzte die ausstehenden Zahlungen bei Schweizer Exporteuren auf etwa 600 Millionen Franken.⁴⁰⁷ Potenzielle Investoren und Handelspartner agierten deshalb zunächst zurückhaltend, bis sie sich Anfang der 1990er-Jahre wiederum in relativ grosser Zahl auf den russischen Markt wagten. Schweizerische Direktinvestitionen im Ausland wurden im Rahmen der aussenwirtschaftlichen Beziehungen immer wichtiger, erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion verzeichneten sie ab 1991 in Russland ein starkes Wachstum.⁴⁰⁸

403 Ruth Hugi: Delikate Geschäfte, in: Bilanz, Nr. 11, November 1987, S. 85; Gerd Löhner: Auf zum letzten Gefecht, in: Bilanz, Nr. 9, September 1989, S. 98–122, hier S. 116.

404 Stefan Barmettler: Wie bankrotte Leninisten das Kapital austricksten, in: Tages-Anzeiger, 14. 4. 1991, S. 17.

405 Botschaft an BAWI, Joint venture der Hopf-Gruppe mit dem Mintorg, 9. 12. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 118.

406 EDA, Liste mit schweizerisch-sowjetischen JV, 22. 9. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 108.

407 Stefan Barmettler: Wie bankrotte Leninisten das Kapital austricksten, in: Die Weltwoche, Nr. 14, 4. 4. 1991, S. 17.

408 König 2001, S. 265.

2.3.2 Differenzen in der Handelsstatistik

Ein Thema, das immer wieder zu Unstimmigkeiten und Schwierigkeiten beim Abschluss von Geschäften führte, waren die Differenzen in den Aussenhandelsstatistiken der beiden Länder. Schon seit der Wiederaufnahme der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen stimmten die schweizerische und die sowjetische Handelsstatistik nicht überein. Bis Anfang der 1960er-Jahre fielen die Unterschiede aufgrund des geringen Umfangs des Warenaustauschs noch nicht weiter auf. Erst nachdem die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion stärker zunahmen als die sowjetischen und damit das sowjetische Handelsbilanzdefizit mit der Schweiz anwuchs, wurde das Thema regelmässig auf die Agenda bilateraler Treffen gesetzt.

Mit dem Wachstum des sowjetischen Aussenhandels ab Mitte der 1970er-Jahre und dem sowjetischen Streben nach einer ausgeglichenen bilateralen Zahlungsbilanz gewannen nicht nur ihre Handelsstatistik mit der Schweiz, sondern alle mit den westlichen Staaten an Bedeutung. Noch 1974 war der sowjetische Westhandel nahezu ausgeglichen, die Sowjetunion verzeichnete sogar einen leichten Exportüberschuss.⁴⁰⁹ Danach wurde ihre Handelsbilanz mit dem Gros der kapitalistischen Industrieländer für eine Dekade passiv, nicht jedoch diejenige mit der Schweiz. Laut sowjetischer Statistik überschritt 1975 das bilaterale Handelsvolumen, inklusive Transitgeschäften, die Marke von einer Milliarde Franken. Die Aussenhandelsstatistik des Bundes wies dagegen für das gleiche Jahr einen Warenaustausch in der Höhe von 780 Millionen Franken aus. Während die schweizerische Aussenhandelsstatistik im bilateralen Handel zwischen 1976 und 1986 erstmals seit 1960 wieder ein Handelsbilanzdefizit auswies, vermittelte die sowjetische Statistik ein beinahe ausgeglichenes Bild.

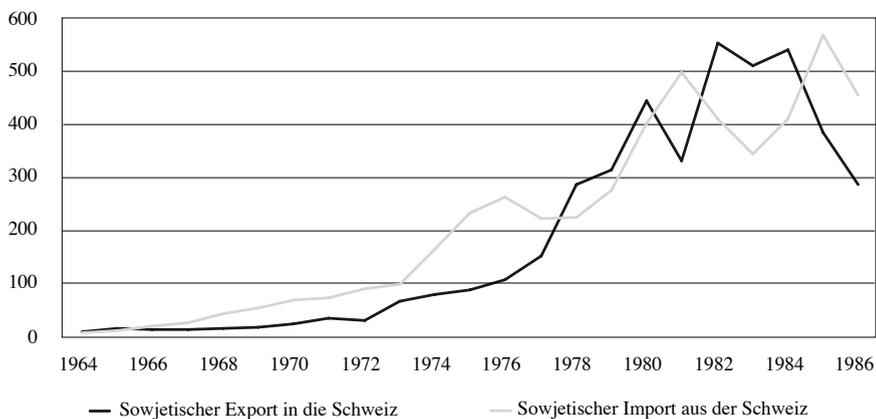
An den Tagungen und Zwischensessionen der GK wurden die Differenzen in der Handelsstatistik ab 1977 wiederholt vorgebracht, es wurden dazu regelmässig Expertentreffen einberufen.⁴¹⁰ Auch das Projekt, einen begrenzten Warenbereich genau zu untersuchen, um die Ursachen für die Unterschiede zu evaluieren, wurde diskutiert, aber nie realisiert.⁴¹¹ Doch selbst wenn das Projekt durchgeführt worden wäre, hätten lediglich die Ursachen eruiert und die Unterschiede benannt werden können. Eine Änderung der statistischen Erfassung des schweizerischen oder des sowjetischen Warenaustauschs hätte sich höchstwahrscheinlich kaum realisieren lassen. So präsentierte sich nun aber eine Situation, in der der bilaterale Warenaustausch zu zwei komplett unterschiedlichen Statistiken führte. Im Vergleich der Grafiken 3 und 4 liesse sich nicht vermuten, dass es sich um denselben Warenaustausch handeln könnte.

409 Fünfter Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Aussenwirtschaftspolitik, 6. 8. 1975, in: Bbl. 1975 II, S. 675; Tovaroorobot SSSR v raspredelenii po stranam, in: Vnešnjaja torgovlja SSSR, Statističeskij obzor, 1974, S. 14.

410 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzbericht über die Zwischentagung der Gemischten Kommission, 12.–19. 11. 1978, 6. 12. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

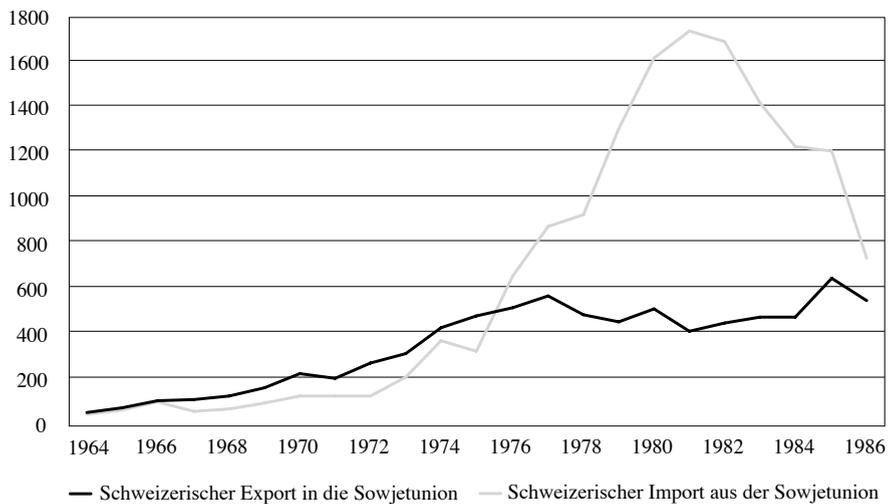
411 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Jahresversammlung der IG Schweiz – Sowjetunion vom 30. 4. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

Grafik 3: Handel Sowjetunion – Schweiz (in Millionen Rubel)



Quelle: Vnešnjaja trgovlja SSSR.

Grafik 4: Handel Schweiz – Sowjetunion (in Millionen Franken)



Quelle: HS; AHS.

Ausgelöst hatte das grosse Interesse, das dem Thema ab 1977 entgegengebracht wurde, eine schweizerische Handelsdelegation in Moskau. Sie hatte, Bezug nehmend auf die Handelsstatistik, an einer Sitzung die Forderung nach Kompensationszahlungen abgelehnt, da sie aufgrund des ausgewiesenen schweizerischen Handelsbilanzdefizits keine Notwendigkeit für solche Zahlungen sah.⁴¹² Der tieferliegende Grund für die zunehmende Bedeutung der Aussenhandelsstatistiken lag im Vorhaben der Sowjetunion, ihre vorhandenen Devisenschulden kontinuierlich abzubauen. Je aktiver ihr Handelsbilanzsaldo, desto besser; je grösser der Exportüberschuss mit dem Westen ausfiel, desto näher kam sie ihrem Ziel.⁴¹³

Normalerweise spielte für die Schweizer Wirtschaft die Aussenhandelsbilanz bei der Pflege ihrer Geschäftsbeziehungen keine Rolle. Im Falle des schweizerisch-sowjetischen Handels übte sie nun jedoch einen direkten Einfluss auf den Abschluss von Geschäften mit sowjetischen Organisationen aus und musste deshalb zwingend berücksichtigt werden. Eine passive sowjetische Handelsbilanz war ein Grund für vermehrte Kompensationsforderungen, genauso wie sie der Sowjetunion als Erklärung für den ausschliesslichen Einkauf von Investitionsgütern diente. Nachdem sich der sowjetische Delegationschef der GK 1976 über das grosse Aussenhandelsdefizit besorgt gezeigt und diskriminierende schweizerische Handelspraktiken für die Stagnation des sowjetischen Exports verantwortlich gemacht hatte, sah sich die Handelsabteilung veranlasst, die Gründe für die Differenzen zu untersuchen, um die Statistiken nach Möglichkeit auf einen gleichen Nenner bringen zu können.⁴¹⁴ Dem Problem kam durchaus eine praktische Bedeutung zu, da von sowjetischer Seite immer vehementer auf einen Ausgleich der Handelsbilanz gedrängt wurde, obschon diese gemäss schweizerischen Daten Ende 1978 beinahe im Verhältnis zwei zu eins zugunsten der Sowjetunion stand.⁴¹⁵ Zwei Jahre später fiel das Handelsbilanzdefizit der Schweiz nach den Angaben der eidgenössischen Oberzolldirektion sogar rund zehnmal grösser aus als nach sowjetischer Berechnung.⁴¹⁶ In ihrer Studie «Reconciliation of Soviet and Western Foreign Trade Statistics» hatte die CIA bereits 1977 minutiös den Handelsverkehr der Sowjetunion mit ihren neuen grössten westlichen Handelspartnern untersucht und soweit möglich den Ursprung der statistischen Differenzen identifiziert.⁴¹⁷ Die festgestellten Grundursachen sind durchaus auf den Handel der Schweiz mit der Sowjetunion übertragbar und veränderten sich

412 Handelsabteilung, Rapport sur le voyage à Moscou du 17 au 22 janvier 1977, 25. 1. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

413 Wirtschaftsbericht Nr. 6, Schweizerischer Anteil am Aussenhandel der UdSSR 1977, 8. 8. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 110.

414 Handelsabteilung an Botschaft, Vergleich der schweizerischen und sowjetischen Aussenhandelsstatistiken, 23. 4. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 119.

415 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzbericht über die Zwischentagung der Gemischten Kommission Schweiz – UdSSR 12.–19. 11. 1978, 6. 12. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

416 Wirtschaftsbericht Nr. 4: Der sowjetische Aussenhandel 1980, 24. 8. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

417 CIA Historical Review Program 1999.

auch in den folgenden Jahren nicht. Der schweizerische Industrierrat in Moskau wertete 1984 die sowjetische Aussenhandelsstatistik in Bezug auf die Schweiz detailliert aus, wobei es ihm nicht gelang, überall die Ursachen für Abweichungen auszumachen.⁴¹⁸ Trotz verschiedener Bemühungen, die Differenzen zu orten, erwies es sich als unmöglich, die Statistiken auf einen Nenner zu bringen. Die Diskrepanzen erreichten 1981 und 1985 einen Höhepunkt, als beide Länder gleichzeitig ein Handelsbilanzdefizit auswiesen.⁴¹⁹ Während die Sowjetunion 1981 von einem Bilanzsaldo in der Höhe von 450 Millionen Franken zugunsten der Schweiz ausging, machte die Schweiz ein Defizit von 1,3 Milliarden Franken geltend.⁴²⁰ Ein weiterer Höhepunkt war 1984, als sich die Zahlen in den beiden Aussenhandelsstatistiken diametral gegenüberstanden: Die sowjetische Aussenhandelsstatistik zeigte 1984 einen Anstieg der Importe aus der Schweiz, einen Anstieg der Exporte in die Schweiz und eine schwache Abnahme der schweizerischen Werkzeugmaschinenexporte. Die schweizerische Aussenhandelsstatistik ihrerseits dokumentierte eine Stagnation der Exporte in die Sowjetunion, eine Abnahme der Importe aus der Sowjetunion und eine Halbierung der Werkzeugmaschinenausfuhren seit 1982. Die Gründe für diese fundamentalen Unterschiede in den Aussenhandelsstatistiken sind im Wesentlichen in drei Bereichen zu suchen: der (Waren-)Bewertung, der Warenerfassung und der Definition des Partnerlandes. Im Folgenden werden diese Bereiche und ihr Einfluss auf die Aussenhandelsstatistiken näher erörtert.

(Waren-)Bewertung

Importe und Exporte können gemäss den international vereinbarten Definitionen c. i. f. (cost, insurance, freight inclusive) oder f. o. b. (free on board) erfasst werden. Dabei umfasst f. o. b. den Warenwert ab der Zollgrenze des Exportlandes und beinhaltet den Preis der Ware sowie Transport, Versicherungen und Verladekosten vom Hersteller bis zur Grenze des Exportlandes. Werden Waren c. i. f. erfasst, so kommen zu den f.-o.-b.-Kosten noch die Transport- und Versicherungskosten bis zur Zollgrenze des Importlandes hinzu.

In der Schweiz werden Einfuhren c. i. f. in der Statistik aufgeführt, sie bezeichnen also den Warenwert inklusive aller Kosten bis zur Schweizer Grenze.⁴²¹ Die schwei-

418 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Sowjetische Aussenhandelsstatistik 1983, Vergleich mit schweizerischer Statistik, Moskau, den 28. Juni 1984, 5. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

419 Wirtschaftsbericht Nr. 3, Sowjetische Statistik über den sowjetisch-schweizerischen Handelsaustausch 1981, 11. 8. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150; Botschaft, Aufzeichnung Vorbereitung der 10. Sitzung der Gemischten Kommission, Gespräch mit Borissow, 29. 3. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

420 Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich. Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

421 Bohley 1990, S. 153; Grundlagen der schweizerischen Aussenhandelsstatistik, Verordnung des Bundesrates über die Statistik des Aussenhandels vom 10. 1. 1972, Art. 7: «Transport-, Versicherungs- und sonstige Kosten bis zur Schweizer Grenze sind in den deklarierten Wert einzubeziehen,

zerischen Ausfuhren werden hingegen f. o. b. angegeben. Der Exporteur ist für den Transport zur Grenze sowie für die Erledigung der Ausfuhrformalitäten verantwortlich, weshalb die Kosten bis zur Schweizer Grenze zu seinen Lasten gehen. Diese Praxis wird auch von den meisten anderen westlichen Ländern angewandt – Ausnahmen sind beispielsweise die USA und Kanada.⁴²²

Die Sowjetunion erfasste im Gegensatz dazu sowohl ihre Importe wie auch ihre Exporte f. o. b., was vor allem bei sowjetischen Ausfuhren grosse Diskrepanzen zur Folge hatte. Bei den sowjetischen Importen war die Übereinstimmung aufgrund des gleichen Systems grösser. Oder, wie aus schweizerischer Sicht festgestellt wurde: Auf der Exportseite stimmten die beiden Statistiken summenmässig recht gut überein, während die Zahlen auf der Importseite wenig Ähnlichkeit hatten und sogar entgegengesetzte Tendenzen aufzeigten.⁴²³

Die unterschiedliche Bewertung erklärt einen grossen Teil der Differenz zwischen den beiden Statistiken, ganz besonders denjenigen zwischen den sowjetischen Exporten und den schweizerischen Importen. Steigende Preise für Rohstoffe und Energieträger führten Mitte der 1970er-Jahre zu einem relativen Rückgang der Transport- und Versicherungskosten, womit sich die aufgrund der Bewertung ergebenden Differenzen ein wenig verringerten, aber immer noch bedeutend blieben.

Warenerfassung

In der Schweiz und den anderen westlichen Ländern wird nur der Warenaustausch in der Aussenhandelsstatistik erfasst, Dienst- oder Serviceleistungen werden nicht darin aufgeführt. Bei der Erfassung der Güter wird zwischen Generalhandel und Spezialhandel unterschieden, wobei der Generalhandel alle in ein Land importierten und aus einem Land exportierten Waren, inklusive Einfuhren in Zollfreilager oder Freizonen, sowie Ausfuhren aus diesen beinhaltet. Der schweizerischen Handelsbilanz liegt bis heute der Spezialhandel zugrunde; er umfasst auf der Importseite alle Waren, die zum Gebrauch, Verbrauch oder zur Weiterverarbeitung in die Schweiz eingeführt werden. Auf der Exportseite enthält er alle Waren, die in der Schweiz hergestellt oder verarbeitet wurden. Eingeschlossen im Spezialhandel ist der Eigenveredelungsverkehr, davon ausgenommen sind der Transitverkehr und der Zolllagerverkehr.

In der sowjetischen Aussenhandelsstatistik waren dagegen auch Transitgüter enthalten. Zudem wurden der Import und Export von Patenten, Lizenzen, Wartungskosten sowie Dienstleistungen («services of a productive nature») darin erfasst.⁴²⁴

Rabatte und Skonti abzuziehen. Bei der Einfuhr sind die aufgrund der schweizerischen Gesetzgebung erhobenen Zölle, Steuern und anderen Abgaben nicht in den Wert einzubeziehen, bei der Ausfuhr sind sie dem Wert hinzuzurechnen, sofern sie nicht rückerstattbar sind.» Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, 1975, Bd. 1, S. 3.

422 CIA Historical Review Program 1999, S. 7.

423 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Sowjetische Aussenhandelsstatistik 1983, Vergleich mit schweizerischer Statistik, Moskau, den 28. Juni 1984, 5. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

424 CIA Historical Review Program 1999, S. 7.

Eine sowjetische Besonderheit bestand zudem darin, dass bei Investitionsgütern sogenannte technologische Kosten dem Warenwert hinzugefügt wurden. Dadurch erhöhte sich der Wert des Imports gegenüber dem entsprechenden Exportwert zum Teil erheblich.⁴²⁵ Bei den Transitgütern kannte die Sowjetunion eine viel breitere Definition der Reexporte als westliche Länder. So wurde beispielsweise der Einkauf von Getreide in den USA, der eindeutig für andere osteuropäische Staaten bestimmt war, in der sowjetischen Aussenhandelsstatistik unter den Einfuhren verbucht.

Weitere Differenzen bei der Warenerfassung entstanden durch nicht in der Statistik aufgeführte Waren, beispielsweise Gold oder andere Edelmetalle, sowie durch die Verwendung von unterschiedlichen Zolltarifnummern (Nomenklatur). Wurden im systematischen Warenverzeichnis die Güter unter anderen Nummern gelistet, waren Vergleiche der Statistik praktisch unmöglich. Die Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion (IG) entdeckte beim Vergleich der Aussenhandelsstatistiken in der sowjetischen unter der Position «Grafitelektroden» einen Import in der Höhe von 24,3 Millionen Rubel (68 Millionen Franken), während diese Position in der schweizerischen Statistik gar nicht vorkam. Das heisst, dieser Posten war entweder unter einer anderen Nummer verbucht oder von schweizerischen Welt-handelsfirmen aus einem Drittland in die Sowjetunion exportiert worden. Bei chemischen Produkten erwies sich der Statistikvergleich als komplett unmöglich, da auf sowjetischer Seite die entsprechenden Definitionen fehlten.⁴²⁶

Vor allem die unterschiedliche Verbuchung der Transitgeschäfte führte zu grossen Differenzen. Als die Sowjetunion 1976 ihren Wunsch nach vermehrten Exporten in die Schweiz äusserte, wurde festgestellt, dass ihre Statistik bereits viel höhere Exportwerte auswies, da in der schweizerischen Statistik Transitgeschäfte im Umfang von 200 bis 250 Millionen Franken nicht einmal berücksichtigt worden waren.⁴²⁷ Die Sowjetunion verbuchte Exporte, die die Schweiz als Bestimmungsland, nicht jedoch als Verbrauchsland hatten, als Ausfuhren in die Schweiz. In der schweizerischen Statistik traten diese offensichtlichen Transitgeschäfte dagegen nicht in Erscheinung, zum Beispiel die Geschäfte der Aktiengesellschaft Trudel aus Zürich. Diese Firma war seit über 25 Jahren in Kontakt mit der V/O Eksportljon in Moskau, von der sie regelmässig grosse Mengen Seidenabfälle und Seidencocons im Wert von mehreren Millionen Franken bezog, die sie in andere Länder weiterverkaufte. Sie wandte sich vehement gegen die Vorwürfe der Sowjetunion und anderer osteuropäischer Länder, dass die Schweiz verglichen mit ihren Exporten zu wenig importiere, da ihrer Aussage nach die Transitgeschäfte der schweizerischen Firmen unbedingt zugunsten der

425 Ebd., S. vii.

426 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Sowjetische Aussenhandelsstatistik 1983, Vergleich mit schweizerischer Statistik, Moskau, den 28. Juni 1984, 5. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

427 Handelsabteilung, Compte-rendu de la Session intermédiaire de la Commission mixte CH – URSS des 18 et 19 décembre 1975, à Zurich, 7. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

Schweiz ausfielen.⁴²⁸ Je mehr der Transithandel eine Rolle spielte, desto grösser fielen also die statistischen Unterschiede in der Handelsbilanz der beiden Länder aus.

Bestimmung des Partnerlandes

Je nach Verkehrsrichtung wird unterschieden zwischen dem Erzeugungs- oder Ursprungsland bei der Einfuhr, dem Bestimmungsland bei der Ausfuhr sowie dem Versendungs- oder Bestimmungsland bei der Durchfuhr. Hierbei gilt als Erzeugungsland jenes Land, in dem die Ware gewonnen oder geerntet wurde respektive die letzte Verarbeitung erfuhr. Geht eine Ware durch definitive Verzollung oder durch zollfreie Zulassung in einem Drittland in den freien Verkehr über und wird damit «nationalisiert», so gilt dieses Land als Erzeugungsland (Nationalisierungsprinzip). Das Erzeugungsland kann entsprechend nicht immer mit dem tatsächlichen Ursprungsland gleichgesetzt werden.⁴²⁹ Als Bestimmungs- oder Verbrauchsland gilt das Land, dem die Ware zum Zeitpunkt der Ausfuhr zugeführt wird, unabhängig davon, ob sie dort verbraucht, verarbeitet oder veredelt wird. Als Versendungsland gilt jenes Land, aus dem beim Transithandel eine Ware reexportiert wird.⁴³⁰

Die Bestimmung des Partnerlandes war, in Verbindung mit dem Transithandel, zwischen 1976 und 1985 für die grössten Differenzen zwischen der schweizerischen und der sowjetischen Aussenhandelsstatistik verantwortlich, da er in erhöhtem Masse den Handel mit Erdöl betraf und dementsprechend wertmässig stark ins Gewicht fiel. Während die schweizerische Methode nach dem Ursprungsland fragte, führte die sowjetische Statistik nur ihre direkten Ausfuhren in die Schweiz auf. Gleichzeitig wurden Bezüge, die von der Sowjetunion über Schweizer Firmen in Drittländern getätigt wurden, in der sowjetischen Statistik der Schweiz zugerechnet, während die schweizerische Handelsstatistik sie überhaupt nicht aufführte.⁴³¹

Wie die Botschaft in ihrem Wirtschaftsbericht vom August 1978 anmerkte, beruhten «die Distorsionen der beiden Handelsstatistiken zu einem wichtigen Teil auf der verschiedenartigen Verbuchung der sowjetischen Erdöllieferungen in die Schweiz».⁴³² Für die Schweiz war es beim Einkauf jeweils klar, dass es sich um sowjetisches Erdöl handelte, auch wenn sie es nicht direkt in der Sowjetunion, sondern über Börsen in den Niederlanden oder in Belgien bezog oder es über die BRD einkaufte. Folgerichtig wurde das Erdöl jeweils unter dem Ursprungsland, also der Sowjetunion, verbucht. Dieser waren die Endabnehmer ihres Erdöls allerdings nur

428 Aktiengesellschaft Trudel Zürich an SZH, Betr. 5-Jahr-Programm 1973/77 der Messebeteiligungen, 26. 1. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

429 Bohley 1990, S. 150.

430 Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, 1975, Bd. 1, Art. 8, S. 4; Bohley 1990, S. 152.

431 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzbericht über die Zwischentagung der Gemischten Kommission Schweiz – UdSSR 12.–19. 11. 1978, 6. 12. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120; Handelsabteilung an Botschaft, Vergleich der schweizerischen und sowjetischen Aussenhandelsstatistiken, 23. 4. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 119.

432 Botschaft Moskau, Wirtschaftsbericht Nr. 6, 8. 8. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 110.

dann bekannt, wenn sie direkt bei sowjetischen Organisationen einkauften. Obwohl die Sowjetunion mehrfach versuchte, von den internationalen Firmen in Antwerpen oder Rotterdam Angaben über die Käufer zu erhalten, blieb ihr dies verwehrt.⁴³³ Aus diesem Grund war es ihr unmöglich, das Verbrauchsland zu bestimmen, und es blieb ihr nichts anderes übrig, als die Niederlande oder Belgien als Bestimmungsland anzugeben. Dies war nicht ihre Absicht, doch hatte sie keine Möglichkeit, es zu ändern. Am liebsten hätte sie aus diesem Grund ihre ganzen Erdölexporte in die Schweiz exklusiv über die Sovoil AG abgewickelt, doch konnte sie dies den schweizerischen Importeuren nicht vorschreiben.⁴³⁴

Neben den oben erläuterten Hauptursachen für die statistischen Differenzen resultierten kleinere Unstimmigkeiten auch aus zeitlichen Unterschieden bei der Verbuchung. Gerade bei grösseren Aufträgen, beispielsweise der Lieferung von ganzen Anlagen, konnte es vorkommen, dass die Verbuchung in unterschiedlichen Jahren Eingang in die Statistiken fand. Eine gewisse Unschärfe rührte ferner daher, dass in der Sowjetunion für die Erfassung des Warenaustauschs nicht unbedingt nur Zollpapiere benutzt wurden, sondern teilweise auch Transportdokumente der Aussenhandelsorganisationen oder Bankrechnungen.⁴³⁵ Zudem spielte der Rubelumrechnungskurs eine Rolle; er stellte eine weitere Besonderheit im Handel mit der Sowjetunion dar. Der Kurs des eigens für Aussenhandelstransaktionen geschaffenen Verrechnungsrubels konnte nach Belieben festgelegt werden – 1975 wurde ein Rubel gegen 3.30 Franken getauscht, 1976 gegen 3.40 Franken und 1983 gegen 2.80 Franken.⁴³⁶ Damit liessen sich die Werte der aufgeführten Waren äusserst effektiv beeinflussen und den sowjetischen Aussenhandel entsprechend vergrössern oder verkleinern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die teilweise stark voneinander abweichenden Statistiken, wie oben dargelegt, hauptsächlich auf verschiedene Systeme der Bewertung, die unterschiedliche Warenerfassung sowie die Schwierigkeiten bei der Festsetzung des Partnerlandes zurückgingen. Direkte Vergleiche der Aussenhandelsstatistiken waren beinahe unmöglich, der Aufwand dafür war riesig und eine Angleichung war so gut wie nicht zu bewerkstelligen. Für die Schweizer Wirtschaft war es deshalb zielführender, beim Auftauchen konkreter Probleme die betroffenen Posten genauer zu analysieren und mit den sowjetischen Stellen gemeinsam zufriedenstellende Lösungen zu finden. Auch wenn die sowjetische Aussenhandelsstatistik keine Vergleiche mit anderen Ländern zuließ, konnte daraus der ungefähre

433 Botschaft an Handelsabteilung, 15. 6. 1979, Statistik, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 119.

434 Notiz an Herrn Dr. L. Roches, BAWI, UdSSR: Handelsstatistik, 6. 10. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 118.

435 Botschaft an Handelsabteilung, 15. 6. 1979, Statistik, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 119.

436 Handelsstatistik Schweiz – Sowjetunion 1975/1976, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Sowjetische Aussenhandelsstatistik 1983, Vergleich mit schweizerischer Statistik, Moskau, den 28. Juni 1984, 5. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

Stand der sowjetischen Wirtschaft und vor allem die Entwicklung ihres Aussenhandels mit westlichen Ländern abgeleitet werden. Dies gab den interessierten Kreisen der Schweizer Industrie zumindest Hinweise darauf, in welchem Bereich Handelsbemühungen am ehesten erfolgreich sein würden.

2.3.3 Von der Gründung der Wozchod Handelsbank AG zum Entschädigungsabkommen

Mit dem Anstieg des Ost-West-Handels zu Beginn der 1960er-Jahre zog die Sowjetunion die Gründung eines Ablegers der sowjetischen Aussenhandelsbank in der Schweiz in Betracht, dessen Zweck in erster Linie in der Finanzierung von schweizerischen Exporten in die Sowjetunion bestehen würde.⁴³⁷ Im September 1965 gab sie offiziell ihrem Wunsch Ausdruck, eine solche Bank nach schweizerischem Recht in Form einer AG zu errichten.⁴³⁸ Das EPD hatte dem sowjetischen Begehren nichts entgegenzusetzen, auch wenn es nicht gerade euphorisch war und bei der Bewilligungserteilung für eine sowjetische Bank die Kritik der Öffentlichkeit fürchtete. Im Sinne der Universalität der Beziehungen sollte eine sowjetische Bank freilich auch nicht schlechter behandelt werden als Banken aus nichtkommunistischen Staaten, beispielsweise die Bank of America, die ebenfalls eine Zweigstelle in der Schweiz eröffnen wollte.⁴³⁹ Einer sowjetischen Bank wurde zumindest zugestanden, dass sie den Handel mit den osteuropäischen Staaten tatsächlich erleichtern konnte. Ihr Zweck wäre im Wesentlichen die Entwicklung und die Förderung der bilateralen sowjetisch-schweizerischen wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen, insbesondere durch die Finanzierung von Handelsgeschäften und anderen Transaktionen wie die von Akkreditiven, Vorschüssen und Garantien.⁴⁴⁰

Potenzielle Probleme wurden von der schweizerischen Seite vor allem im Bereich des Bankgeheimnisses und des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes geortet.⁴⁴¹ Der Stellungnahme des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zufolge wurde die Schweiz anscheinend bereits seit mehreren Jahren aus verschiedenen Gründen für die Finanzierung des sowjetischen Nachrichtendienstes missbraucht (zum Beispiel bei der Bezahlung von Agenten). Eine sowjetische Bank würde illegale Finanztransaktionen erleichtern und könnte zudem in grösserem Masse finan-

437 Schweizerische Nationalbank an EFZD, EVD, EPD, Gründung einer russischen Bankniederlassung in der Schweiz, 26. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

438 Notiz an Finanz- und Wirtschaftsdienst, 4. 9. 1965, Sowjetische Bank, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

439 Antwort EPD, Micheli, an Nationalbank, 4. 5. 1965, Sowjetische Bank, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13; Direktion der schweizerischen Nationalbank an die Abt. für politische Angelegenheiten des EPD, Betrifft: Bank of America, 2. 2. 1965, in: DDS, Bd. 23, 2011, Nr. 67, S. 147 f.

440 EPD, Notiz an Finanz- und Wirtschaftsdienst, 4. 9. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

441 Antwort EPD, Micheli, an Nationalbank, 4. 5. 1965, Sowjetische Bank, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

zielle Mittel zur Unterstützung westlicher kommunistischer Parteien zur Verfügung stellen. Daneben wurden vom EJPD auch fremdenpolizeiliche Bedenken angeführt. Es wurde als wenig sinnvoll erachtet, drastische Beschränkungsmaßnahmen bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte durchzusetzen und gleichzeitig eine Neugründung zu ermöglichen, die einen gewissen Ausländerbestand zur Folge haben würde. Das EJPD empfahl grundsätzlich, die Gründung einer sowjetischen Bank zu verhindern, wobei es sich durchaus bewusst war, dass dazu rechtlich keine Möglichkeit bestand und ein Verbot aus aussenpolitischen Überlegungen zu diesem Zeitpunkt auch kaum infrage kam. Es riet deshalb, wenigstens die fremdenpolizeilichen Punkte zu berücksichtigen und jegliche Arbeitsbewilligungen an Ausländer abzulehnen. Allfällige schweizerische Strohänner könnten sich immerhin gesetzlichen Zugriffen (sofern diese notwendig würden) weniger entziehen.⁴⁴² Von den 23 Bankmitarbeitenden im Februar 1968 hatten zwanzig die Schweizer Staatsbürgerschaft.⁴⁴³

Das Thema der sowjetischen Bank wurde von den meisten Schweizer Zeitungen aufgegriffen, wobei die Diskussionen darüber viel differenzierter waren, als dies noch wenige Jahre zuvor möglich gewesen wäre.⁴⁴⁴ Neben Argumenten, die für eine solche Bank sprachen, beispielsweise der positive Einfluss auf die rückläufigen Geschäfte mit Osteuropa, die Stärkung der neutralitätspolitischen Stellung der Schweiz und der mögliche Beitrag zur wirtschaftlichen und politischen Auflockerung zwischen den Systemen, wurde auch die Frage nach der Notwendigkeit aufgeworfen. Die Bedenken bezüglich des Bankgeheimnisses und des Nachrichtendienstes zählten zu den in der Presse am häufigsten geäusserten, ergänzt vom Argument der mangelnden Reziprozität.⁴⁴⁵

Da die sowjetische Bank in Form einer Aktiengesellschaft gegründet werden sollte, bedurfte ihre Eröffnung keiner Bewilligung durch den Bundesrat, wie es im Falle einer Zweigniederlassung vorgesehen gewesen wäre, und auch die Reziprozität musste nicht zugestanden werden, da die Bank keine staatliche Institution war. Dafür unterstand sie schweizerischem Recht: Der Verwaltungsrat hatte mehrheitlich aus Schweizern zu bestehen und sie musste ihre Bücher ebenso wie den Statutenentwurf und die Zusammensetzung der Bankenorgane von der schweizerischen Bankenkommission prüfen lassen.⁴⁴⁶ Ihre offizielle Gründung erfolgte am 17. Juni 1966, Mitte Juli erhielt sie die Zustimmung der Bankenkommission und

442 EJPD an Bundesrat, Bericht zur Frage der Gründung einer Sowjetbank, 20. 1. 1966, dodis.ch/31034.

443 Aktennotiz Staatssekretariat EPD, 16. 2. 1968, dodis.ch/32800.

444 NZZ, Nr. 434, 1. 2. 1966; Nr. 1112, 14. 3. 1966; Nr. 1157, 17. 3. 1966; Nr. 2072, 10. 5. 1966; Nr. 2761, 23. 6. 1966; Nr. 3420, 13. 8. 1966; Tages-Anzeiger, Nr. 28, 3. 2. 1966; Der Bund, Nr. 49, 4. 2. 1966; Nr. 62, 14. 2. 1966; Volksrecht, Nr. 34, 10. 2. 1966; Solothurner Zeitung, Nr. 62, 15. 3. 1966; Schweizerische Handelszeitung, Nr. 14, 7. 4. 1966; Vorwärts, Nr. 6, 10. 2. 1966; Nr. 32, 11. 8. 1966; St. Galler Tagblatt, Nr. 386, 19. 8. 1966; Basler Nachrichten, Nr. 373, 3. 9. 1966.

445 Beantwortung einer Kleinen Anfrage von NR Dr. P. Eisenring, in: NZZ, Nr. 2072, 10. 5. 1966.

446 EPD an Diverse, Notiz, 14. 6. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13; Die Problematik einer sowjetischen «Schweizerbank», in: NZZ, Nr. 1157, 17. 3. 1966.

per 1. Oktober 1966 nahm die Wozchod Handelsbank AG in Zürich ihre Tätigkeit auf. Gemäss Eintrag im Zürcher Handelsregister vom 11. August 1966 betrug ihr voll einbezahltes Grundkapital zehn Millionen Franken, die mehrheitlich von der Staatsbank der UdSSR (Gosbank) und der Bank für Aussenhandel der Sowjetunion (Vneštorgbank) stammten.⁴⁴⁷ Die Handelsbank war zuständig für das gesamte kommerzielle Geschäft der Sowjetunion mit dem westlichen Ausland, den Verkauf von sowjetischem Gold und die Erteilung von Bankgarantien für die von der schweizerischen ERG oder ähnlichen Stellen anderer westlicher Länder garantierten Geschäfte mit Osteuropa.⁴⁴⁸ Sowjetisches Gold wurde für den Verkauf regelmässig mit regulären Linienflügen der Aeroflot nach Zürich transportiert. Dabei wurden jeweils fünf bis sieben Tonnen Gold in Barren à 12,5 Kilogramm gleichmässig unter den Passagiersitzen verteilt, sodass das Flugzeug stabil ausbalanciert war.⁴⁴⁹

Zusammen mit der 1919 in London gegründeten Moscow Narodny Bank Ltd. war die Wozchod Handelsbank AG auch verantwortlich für die täglichen Operationen der Internationalen Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1964 gegründete Comecon-/RGW-Bank mit Sitz in Moskau) auf dem europäischen Markt. Ihre Aufgabe war die Erteilung von Devisenkrediten an Banken der RGW-Länder und kurzfristige Geldanlagen bei Mitgliedsbanken oder auf dem internationalen Geldmarkt.⁴⁵⁰ Die Wozchod Handelsbank AG trat in der Öffentlichkeit nie gross in Erscheinung, abgesehen von dem Gebäude an der Schützengasse 1 in Zürich mit seiner markanten Aufschrift. Erst in den 1980er-Jahren machte sie mit negativen Schlagzeilen von sich reden. Nachdem in den Jahren 1983/84 der Schweizer Gold- und Devisencheffhändler der Bank mit fiktiven Geschäften und Fehlspekulationen einen Verlust von 761,5 Millionen Franken eingefahren hatte, wurde die Bank im Frühjahr 1985 liquidiert. Da sie keine Depositenbank und dementsprechend nicht als Publikumsinstitut tätig gewesen war, kamen weder Anleger noch Gläubiger zu Schaden. Die Bank für Aussenwirtschaft (Vnešekonombank) gründete daraufhin als Nachfolgeinstitut eine eigene Zweigniederlassung in Zürich, aus der nach dem Zerfall der Sowjetunion 1992 die Russische Kommerzbank AG hervorging.⁴⁵¹ 2005 wurde diese zuerst von der Bank für Aussenhandel (Vneštorgbank) und 2009 von der Gazprombank übernommen. Ein Jahr später wurde sie schliesslich in Gazprombank (Switzerland) Ltd. umbenannt.⁴⁵²

Als die Sowjetunion im Januar 1988 zum ersten Mal in ihrer Geschichte eine öffentliche und zur Börsenkotierung vorgesehene Anleihe auflegte, geschah dies über die

447 Die Sowjetbank in Zürich. Eintragung im Handelsregister, in: NZZ, Nr. 3420, 13. 8. 1966.

448 EPD Finanz- und Wirtschaftsdienst, KSZE Volet économique: industrielle Kooperation und Finanzprobleme, 23. 10. 1972, dodis.ch/34568.

449 Soldatov/Borogan 2019, S. 136.

450 EPD Finanz- und Wirtschaftsdienst, KSZE Volet économique: industrielle Kooperation und Finanzprobleme, 23. 10. 1972, dodis.ch/34568.

451 Moskau öffnet die Bücher. Franken-Titel der Bank für Aussenwirtschaft, in: Schweizerische Handelszeitung, 7. 1. 1988.

452 <https://gazprombank.ch/about-us/gazprombank-switzerland-ltd/history>, 21. 11. 2019.

Zürcher Filiale der Bank für Aussenwirtschaft. Bemerkenswert daran war, dass es sich um Schweizer-Franken-Titel handelte, die an der Schweizer Börse gehandelt werden sollten, und die Emission durch ein schweizerisches Bankenkonsortium von siebzehn Instituten erfolgte.⁴⁵³ Die Gründe für die Wahl gerade dieser Bank waren zum einen, dass die Schweiz bei den Voraussetzungen für Emissionen als vergleichsweise liberal galt und dass die Anleihe in der Schweiz eher nicht zu einem Politikum gemacht wurde, wie es bei einer Auflage in der BRD höchstwahrscheinlich nicht zu vermeiden gewesen wäre. Zum anderen wurde der Finanzplatz Zürich gewählt, weil hier ein entwickelter und vollkommener Obligationenmarkt funktionierte, der hohe Anforderungen an die Kreditnehmer stellte.⁴⁵⁴ Es dauerte jedoch ungewöhnlich lange, bis die Nationalbank die Kapitalexportbewilligung erteilte; in der Regel war dies nur eine Formsache.⁴⁵⁵

Kurz vor der Platzierung der geplanten Anleihe erklärte sich die Sowjetunion plötzlich bereit zur Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz über Entschädigungsforderungen. Ein Zusammenhang lässt sich dabei klar ausmachen, rückte das Thema doch vor anstehenden bilateralen Wirtschaftsverhandlungen, wie dem Abschluss des Handelsvertrags von 1948 oder der Gründung der Handelsbank, regelmässig in den Fokus.⁴⁵⁶ Diesmal schien das Ziel nun viel näher zu liegen und eine Einigung wahrscheinlicher zu sein.

Zum ersten Mal waren schweizerische Forderungen gegenüber der Sowjetregierung für die Entschädigung von Revolutionsschäden von 1917/18 an der internationalen Wirtschaftskonferenz in Genua sowie an der Haager Konferenz im Sommer 1922 erfolglos zur Sprache gebracht worden. Es handelte sich dabei um Forderungen in der Höhe von knapp 1,5 Milliarden Franken, die bei der Schweizerischen Hilfs- und Kreditorengenossenschaft für Russland (Secrusse) gemeldet worden waren.⁴⁵⁷ Neben den Forderungen von Privatpersonen und Firmen (rund 7500 Einzel- und über hundert Allgemeindossiers) war darin auch die Schadenssumme von elf Millionen Franken im Zusammenhang mit der Plünderung der schweizerischen Gesandtschaft im ehemaligen Petrograd enthalten. Aufgrund der abschlägigen sowjetischen Antwort und der fehlenden offiziellen Beziehungen blieben bis nach dem Zweiten Weltkrieg weitere Demarchen aus. Bei den Vorbereitungen der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen am 18. März 1946 wurde das Thema der Entschä-

453 Schmitt 1988, S. 137 f.; Moskau öffnet die Bücher. Franken-Titel der Bank für Aussenwirtschaft, in: Schweizerische Handelszeitung, 7. 1. 1988. Es handelte sich bei der Anleihe um Titel im Wert von hundert Millionen Franken, die mit fünf Prozent verzinst wurden und eine Laufzeit von zehn Jahren hatten.

454 Markus Gisler: UdSSR will noch mehr westliches Geld, in: Tages-Anzeiger, 5. 2. 1988, S. 35.

455 Moskau öffnet die Bücher. Franken-Titel der Bank für Aussenwirtschaft, in: Schweizerische Handelszeitung, 7. 1. 1988.

456 Kleine Anfrage NR Eisenring betreffend die Bereinigung russischer Altschulden vom 23. 3. 1966. Antwort des Bundesrates, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 06.

457 Entschädigungsforderungen der Schweiz gegenüber der Sowjetunion, Umfang der schweizerischen Forderungen, 2. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10.

digungsforderungen von Schweizer Seite explizit vermieden, da es als zielführender erachtet wurde, zuerst die Voraussetzungen für entsprechende diplomatische Interventionen zu schaffen.⁴⁵⁸ Bereits am 15. April 1947 reichte die schweizerische Gesandtschaft in Moskau beim sowjetischen Aussenministerium eine erste offizielle Demarche ein, in der sie die schweizerischen Ansprüche auf Entschädigung für Revolutionsschäden festhielt. Das Aussenministerium teilte in einer knapp gehaltenen Note mit, dass dem Anspruch der schweizerischen Behörden nicht entsprochen werden könne, «insofern als die sowjetrussischen Gesetze, aufgrund welcher die Nationalisierung durchgeführt wurde, für die nationalisierten Güter keine Entschädigung vorsehen».⁴⁵⁹

In der Zwischenzeit waren zu den schweizerischen Forderungen nach Entschädigung für Revolutionsschäden noch weitere Forderungen hinzugekommen. Sie betrafen Schäden in den von der Sowjetunion während des Zweiten Weltkriegs anektierten Gebieten (Liegenschaften und Finanzforderungen), Besetzungsschäden in verschiedenen Ländern (beispielsweise durch die Plünderung der Gesandtschaften in Berlin und Budapest) sowie Forderungen, die aus der Internierung russischer Kriegsgefangener in der Schweiz, der Nichterfüllung des Abkommens über den Warenverkehr von 1941 und im Zusammenhang mit dem Postverkehrsmandat entstanden waren. Schäden an Leib und Leben aufgrund völkerrechtswidriger Tatabstände – das heisst nicht aufgrund von Kriegshandlungen –, die mindestens 208 Personen betrafen, waren dabei noch nicht erfasst worden. Insgesamt machten die neuen Forderungen knapp 150 Millionen Franken aus, was einem Zehntel der Gesamtforderung aufgrund der Revolutionsschäden entsprach.⁴⁶⁰ Diese Ansprüche wurden im Mai 1948 offiziell bei der sowjetischen Regierung angemeldet. Am 18. September 1947 hatte das EPD in einer separaten Note an die sowjetische Gesandtschaft ausserdem die Rückerstattung der Internierungskosten für sowjetische Militärpersonen verlangt und dabei gleichzeitig mitgeteilt, dass auf die Rückerstattung der Kosten für die Betreuung von Zivilflüchtlingen verzichtet werde. Statt einer Antwort wurde der schweizerischen Gesandtschaft kurze Zeit später eine Gegenforderung der Sowjetunion präsentiert für die angebliche Betreuung und Heimschaffung von Schweizern und Schweizerinnen sowie Fürsorgeleistungen an die Familien von fünf in der Schweiz getöteten Sowjetbürgern. Sie übertraf geringfügig die von der Schweiz geltend gemachten Internierungskosten. Wie das EPD dazu bemerkte, konnte «kein Zweifel darüber bestehen, dass diese Forderung

458 Entschädigungsforderungen der Schweiz gegenüber der Sowjetunion, Die bisherigen Bemühungen um Anerkennung der schweizerischen Forderungen durch die USSR, 2. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10.

459 Antwort des sowjetischen Aussenministeriums, Übersetzung, 7. 5. 1947, BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 54.

460 Notice à l'intention de M. Kappeler, Conseiller de Légation, en vue des prochaines négociations avec l'URSS, 20. 10. 1947, BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 54.

sowjetischerseits konstruiert wurde, um unseren Ansprüchen aus der Beherbergung der Internierten zu begegnen».⁴⁶¹

Eine weitere Forderung seitens der Sowjetunion betraf einen fiktiven Zinsverlust aufgrund 1941 gesperrter Guthaben der sowjetischen Staatsbank (Gosbank) in der Schweiz. Am 24. Februar 1941 war mit der Sowjetunion ein Warenverkehrsabkommen mit gebundenem Zahlungsverkehr geschlossen worden, das einen Warenaustausch in bescheidenem Rahmen ermöglichte. Doch nach dem Kriegseintritt der Sowjetunion verfügte der Bundesrat mit Beschluss vom 25. Juni 1941 vorsorglich die Sperre der sowjetischen Guthaben in der Schweiz zum Schutz der schweizerischen Wirtschaftsinteressen. Den gesperrten sowjetischen Guthaben in der Höhe von 21,5 Millionen Franken standen die von der Verrechnungsstelle per 1. März 1943 bezifferten Forderungen schweizerischer Firmen in der Höhe von 43,3 Millionen Franken gegenüber. Da die schweizerische Wirtschaft nach dem Krieg die Sowjetunion als Abnehmerland sehr hoch einschätzte, verzichtete sie vorerst darauf, die Begleichung der Ausstände einzufordern.⁴⁶² Erst nach dem Abschluss des Handelsvertrags wurden im Mai 1948 Verhandlungen darüber geführt, ohne dass Resultate erzielt wurden. Auf die Forderung nach Rückerstattung des entgangenen Zinses in der Höhe von 4,525 Millionen Franken trat die Schweizer Seite nicht ein; sie erachtete diese Zinsen als rein fiktiv und stellte fest, dass die Sowjetunion ausserdem mit Genehmigung der Verrechnungsstelle ihr Guthaben in der Schweiz hätte benutzen können.⁴⁶³

Schweizerische Unternehmen versuchten teilweise selbst, das ihnen geschuldete Geld zurückzubekommen; bereits 1946 weilten Vertreter verschiedener Firmen zu Gesprächen in Moskau.⁴⁶⁴ Ende 1947 wurden von 43 schweizerischen Exportfirmen noch immer Forderungen aus Geschäftsabschlüssen von 1941 in der Höhe von knapp 35 Millionen Franken geltend gemacht.⁴⁶⁵ Das prominenteste Beispiel dafür ist die Firma Brown Boveri & Cie. (BBC), deren Vizedirektor als Vertreter des VSM den Wirtschaftsverhandlungen von 1941 beigewohnt hatte.⁴⁶⁶ Das Unternehmen war an einem zukünftigen Warenaustausch interessiert, weshalb es bereits kurz nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion grosse Anstrengungen zur Bereinigung und Liquidierung alter Geschäfte

461 In einer Notiz vom EPD vom 29. 1. 1951 werden die Forderungen und Ersatzansprüche an die Sowjetunion zusammengefasst. BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10.

462 8.10.1 Wirtschafts- und politische Beziehungen zu Russland, Zwischenbericht an Bundesrat, AfZ, Nachlass Dr. Hans Ludwig Ebrard.

463 Aide-Mémoire, 12. 3. 1948, BAR, E2001(E), 1967/113, Bd. 151.

464 Notice (Masnata) à l'intention de M. Kappeler, Conseiller de Légation, en vue des prochaines négociations avec l'URSS, 20. 10. 1947, BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 54.

465 Russland-Enquêtes der schweizerischen Verrechnungsstelle, 1941, 1943, 1947. Erläuternde Bemerkungen zu den Russland-Enquêtes, 31. 12. 1947, BAR, E7160-01(-), 1968/223, Bd. 232.

466 Aus Russland zurück, in: Du, Nr. 2, April 1941, S. 4 f.

unternahm, die einem Ausbau des Handels im Weg standen.⁴⁶⁷ Das Unterfangen gestaltete sich schwieriger als erwartet.

Im Rahmen der Wirtschaftsverhandlungen 1947/48 sollte nur über Entschädigungsforderungen verhandelt werden, wenn die Sowjetunion ein Kreditgesuch stellen würde. Gleichzeitig sollten sie aber auch nicht ganz verschwiegen werden. Die schweizerische Gesandtschaft behielt sich deshalb vor, zu einem späteren Zeitpunkt auf die Entschädigungsforderungen zurückzukommen. Nachdem sich die Secrusse am 5. Mai 1951 auf Empfehlung des EPD aufgelöst hatte, bestätigte das Departement, es werde die Ansprüche der im Zuge der Russischen Revolution zu Schaden gekommenen Schweizer weiterhin vertreten, wobei es die Erfolgsaussichten als äusserst gering einschätzte.⁴⁶⁸ Beim EPD gingen denn auch immer wieder private Erkundigungen zu Entschädigungsfragen ein.

Eine Gelegenheit, das Thema der Entschädigungsforderungen erneut auf die Agenda zu setzen, bot sich nach dem Aufstand in Ungarn, als in der Schweiz Stimmen laut wurden, die den Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion forderten. Da es mit den anderen osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der DDR zwischen 1945 und 1954 immerhin gelungen war, Abkommen über die Entschädigung schweizerischer nationalisierter Vermögenswerte zu schliessen und gleichzeitig die wirtschaftlichen Beziehungen wieder zu beleben, erachtete der Bundesrat einen Abbruch der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion nicht als vorteilhaft für die schweizerischen Interessen.⁴⁶⁹ Er war nach wie vor bestrebt, die Frage der schweizerischen Forderungen und Entschädigungsansprüche auch ihr gegenüber zu lösen, und so wurde die Schweizer Botschaft am 7. Oktober 1957 bei den sowjetischen Behörden in dieser Angelegenheit vorstellig.⁴⁷⁰ Das sowjetische Aussenministerium erklärte in seiner Antwort, dass keine Verhandlungen über Nationalisierungsentschädigungen gewünscht würden, da man keinen Präzedenzfall betreffend sowjetische Verstaatlichungen schaffen wollte.⁴⁷¹ Auch andere westliche Staaten waren nur mässig erfolgreich in ihren Entschädigungsverhandlungen. Auf Schäden aus den Jahren 1917/18 ging die Sowjetunion bei keinem Land ein und für die übrigen Schäden wurde in den meisten Fällen lediglich ein Bruchteil des

467 Notice (Masnata) à l'intention de M. Kappeler, Conseiller de Légation, en vue des prochaines négociations avec l'URSS, 20. 10. 1947, BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 54.

468 Entschädigungsforderungen der Schweiz gegenüber der Sowjetunion, Parlamentarische Vorstösse und Stellung des Bundesrates gegenüber Russlandgläubigern, 2. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10.

469 Riklin/Wohnlich 1975, S. 518; AfZ-Kolloquium Troendle, 29. 6. 1988.

470 Entschädigungsforderungen der Schweiz gegenüber der Sowjetunion, Parlamentarische Vorstösse und Stellung des Bundesrates gegenüber Russlandgläubigern, 2. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1957, 1. 4. 1958, S. 149.

471 Entschädigungsforderungen der Schweiz gegenüber der Sowjetunion, Die bisherigen Bemühungen um Anerkennung der schweizerischen Forderungen durch die USSR, 2. 4. 1965, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 10.

ursprünglich geforderten Betrags zugestanden, zum Beispiel in den Vereinbarungen mit Norwegen, Dänemark, Schweden, Grossbritannien und den Niederlanden. Diese Abkommen sowie eine Anfrage im Parlament⁴⁷² gaben im April 1968 Anlass zu einer neuen Intervention des EPD beim sowjetischen Aussenministerium, die zu technischen Vorbesprechungen im Juli 1972 in Moskau führte.⁴⁷³

Im Mai 1975 stellte das EPD einen Antrag an den Bundesrat betreffend die Aufnahme von Entschädigungsverhandlungen mit der Sowjetunion. Es sollten Verhandlungen über die vermögensrechtlichen Forderungen werden, die infolge von Nationalisierungen und Sperrung von Guthaben während und nach dem Zweiten Weltkrieg in den von der Sowjetunion annektierten Gebieten, in den ehemaligen baltischen Staaten sowie in den polnischen, rumänischen und deutschen Ostgebieten, entstanden waren. Revolutionsschäden sowie Schäden, die im Zusammenhang mit der Kampftätigkeit während des Zweiten Weltkriegs eingetreten waren, wurden in die Verhandlungen nicht einbezogen.⁴⁷⁴ Die Finanzverwaltung zweifelte, dass es vorteilhaft sei, solche Verhandlungen aufzunehmen, da die schweizerischen Forderungen schwierig zu beweisen seien und erhebliche Gegenforderungen der Sowjetunion bestünden. Die Prüfung der Gegenforderungen erfordere zusätzliches Personal und die Entschädigungsabkommen mit anderen Ländern liessen nicht gerade auf ein günstiges Verhandlungsergebnis hoffen. Vielmehr deutete alles darauf hin, «dass sich schliesslich ein «Abkommen mit geschlossener Börse» ergeben wird, d. h. alle schweizerischen Forderungen in Gegenforderungen aufgehen werden».⁴⁷⁵

Trotz der eher ungünstigen Prognosen fand im November 1976 in Moskau eine erste Verhandlungsrunde statt. Dabei wurde von den Delegationschefs im Protokoll vom 29. November vereinbart, «im Hinblick auf den Abschluss eines Globalentschädigungsabkommens über vermögensrechtliche Ansprüche zu verhandeln, welche die nach dem 1. September 1939 sowjetisch gewordenen Gebiete betreffen, und zu diesem Zwecke die beiderseitigen Forderungen einander einzelfallweise zur Prüfung zu übermitteln».⁴⁷⁶ Beide Seiten sollten eine Bestandsaufnahme machen und diese der anderen Seite unterbreiten. Die Schweiz hatte ihre Aufgabe bereits ein halbes Jahr später erledigt, doch auf sowjetischer Seite dauerte es etwas länger, und so fanden erst vom 14.–18. April 1980 die nächsten Gespräche mit einer sowjetischen Delegation in Bern statt. 115 schweizerischen Schadensdossiers mit

472 Kleine Anfrage NR Eisenring vom 23. 3. 1966 betreffend die Bereinigung russischer Altschulden; Antwort Bundesrat vom 17. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 06.

473 EPD an Botschaft, Entschluss zu neuer Intervention beim MID, 30. 4. 1968, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 21; EPD an Botschaft Moskau, Entschädigungsforderungen gegenüber der Sowjetunion, 23. 3. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 21.

474 EPD an den Bundesrat, Entschädigungsverhandlungen mit der Sowjetunion – Antrag an den Bundesrat, Entwurf 2. 5. 1975, 9. 5. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

475 Eidgenössische Finanzverwaltung an EPD, Entschädigungsverhandlungen mit der Sowjetunion – Antrag an den Bundesrat, 11. 8. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

476 EDA, Vermögensrechtliche Verhandlungen mit der UdSSR. Gespräche vom 14.–18. 4. 1980 in Bern, 13. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

231 Einzelansprüchen standen 97 sowjetische Dossiers gegenüber. Die Sowjetunion anerkannte davon 23 Ansprüche im Wert von etwa 1,65 Millionen Franken in den Gebieten von Lettland, Litauen, Estland und Bessarabien.⁴⁷⁷ Schweizerische Ansprüche bezüglich Ostpreussen und Ostpolen sowie Ansprüche auf Grundstücke wurden grundsätzlich abgelehnt. Während die schweizerischen Forderungen mit völkerrechtswidrigen Eingriffen begründet wurden und damit nicht verjähren konnten, war dies bei den sowjetischen nicht der Fall. Bei ihnen handelte es sich um privatrechtliche, grösstenteils verjährte Ansprüche, doch hatte die Sowjetunion die Entgegennahme und Prüfung auch dieser Forderungen zur Bedingung für weitere Verhandlungen gemacht.⁴⁷⁸ Seitens der Schweiz wurde deshalb überlegt, ob nicht entsprechend auch die immer noch bestehenden 300 schweizerischen privatrechtlichen Forderungen geltend gemacht werden sollten. Das EDA beurteilte die Chancen für ein zufriedenstellendes Abkommen nicht sehr optimistisch; die Differenz der beiden Positionen lag nicht in der Beurteilung der Einzelansprüche, sondern in der unterschiedlichen Würdigung der Sachverhalte. Die Sowjetunion schien wohl an einer Lösung interessiert, wollte dafür aber keinen akzeptierbaren Preis bezahlen. Der Eindruck aus den Gesprächen von 1976, dass sie auf ein Abkommen «mit geschlossener Börse» tendierte, hatte sich dabei verstärkt. Es stand sogar die Befürchtung im Raum, dass der Entschädigungssaldo am Ende zuungunsten der Schweiz ausfallen könnte.⁴⁷⁹ Die Gespräche wurden vorerst nicht fortgesetzt, zwei Noten des EDA vom Juni 1985 und vom September 1986 blieben unbeantwortet. Erst im Oktober 1987 brachte Staatssekretär Edouard Brunner bei seinem Besuch in Moskau das Thema wieder zur Sprache.⁴⁸⁰ Brunner betonte, dass eine Weiterführung der Verhandlungen gerade in diesem Moment für die Sowjetunion interessant sein könnte, da sie anscheinend beabsichtige, auf dem schweizerischen Geldmarkt eine Anleihe von hundert Millionen Franken zu platzieren. Da solche Anleihen von der Nationalbank bewilligt werden müssten, könnten die seinerzeit enteigneten Gläubiger das Verfahren mit rechtlichen Mitteln aufhalten. Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen könnte sicher zu einer Vermeidung von unangenehmen Zwischenfällen beitragen. Im Frühling 1988 fanden in Bern erste Gespräche statt und nach langwierigen Verhandlungen gelang es am 2. März 1990 endlich, eine Vereinbarung mit der Sowjetunion zu erzielen.⁴⁸¹ Darin erklärte sich diese bereit, eine Globalentschädigung von 5,74 Millionen Franken zu bezahlen für den im Zweiten Weltkrieg

477 Ebd.

478 Interpellation NR Ziegler, Solothurn, Schweizer Guthaben in annektierten Gebieten der UdSSR. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. 2. 1981, 8. 12. 1980, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123; Notiz an die Politische Direktion, Abt. I, Besuch des Generalsekretärs, Hr. Botschafter Weitnauer in Moskau, Vermögensrechtliche Verhandlungen mit der Sowjetunion, 19. 5. 1978, dodis.ch/48648.

479 EDA, Vermögensrechtliche Verhandlungen mit der UdSSR. Gespräche vom 14.–18. 4. 1980 in Bern, 13. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

480 EDA, Besuch von Staatssekretär Brunner in Moskau, 16.–19. 10. 1987, 19. 11. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 117.

481 Schweizerisch-sowjetische Schuldengespräche. Revolutionsschäden sind kein Thema, in: NZZ,

verstaatlichten schweizerischen Besitz, was ungefähr zehn Prozent der ursprünglich erhobenen Forderungen entsprach. Zudem schlossen die beiden Staaten ein Investitionsschutzabkommen zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und der Schaffung von günstigen Voraussetzungen für zukünftige Investitionen.⁴⁸² Die Frage der Entschädigung von Revolutionsschäden wurde in diesem Zusammenhang nicht gelöst. Am 1. Dezember 1990 unterzeichnete Bundesrat René Felber gemeinsam mit dem sowjetischen Aussenminister Eduard Ševardnadze das Entschädigungs- und Investitionsschutzabkommen in Moskau.

Das Abkommen wurde nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion weder ratifiziert noch neu ausgehandelt. Der Hauptgrund dafür war, dass der grösste Teil der von den Nationalisierungen betroffenen Vermögenswerte in den baltischen Staaten lag, die nun wieder ihre Unabhängigkeit erlangt hatten. In Estland, Lettland und Litauen waren bald schon Reprivatisierungsgesetze erlassen worden, die ehemaligen ausländischen Eigentümern die Möglichkeit der Rückerstattung und Entschädigung einräumten. Was die Vermögensverluste in Ostpreussen angeht, hatte die Sowjetunion in den Verhandlungen 1990 unter Hinweis auf die enormen Kriegsschäden nur einen minimalen Schadensbetrag anerkannt. Aufgrund der nach wie vor geringen Aussichten, ein substanzielles Abkommen zu schliessen, verzichtete der Bundesrat 2007 offiziell auf weitere Bemühungen in der Entschädigungsfrage.⁴⁸³

2.4 Fazit

Beim Amtsantritt Breschnews präsentierte sich eine ganz andere Ausgangslage als zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme der bilateralen Handelsbeziehungen. Zwischen den beiden Blöcken in Ost und West zeichnete sich eine leichte Entspannung der internationalen Beziehungen ab, der Osthandel war im Westen salonfähig geworden und die Sowjetunion öffnete ihren Aussenhandel gezwungenermassen zunehmend für westliche Unternehmen. Nicht nur auf wirtschaftlicher, sondern auch auf politischer Ebene kam es zur gegenseitigen Annäherung mit einem Höhepunkt während des KSZE-Prozesses und der Abrüstungsverhandlungen. Obwohl die ökonomische Zusammenarbeit enger wurde, blieb das politische Gleichgewicht zwischen Ost und West nach wie vor fragil, doch als sich die Beziehungen wieder verschlechterten, waren die wirtschaftlichen Verflechtungen schon so weit fortgeschritten, dass dies kaum einen Einfluss auf den Handel hatte und der sowjetische Aussenhandel weiter anstieg.

Nr. 28, 4. 2. 1988; Entschädigungsgespräche Berns mit Moskau erfolgreich, in: NZZ, Nr. 52, 3. 3. 1990, S. 34.

482 Kamer 1992, S. 384; Entschädigungsgespräche Berns mit Moskau erfolgreich, in: NZZ, Nr. 52, 3. 3. 1990.

483 08.1080 Anfrage im Nationalrat: Entschädigungsabkommen mit der ehemaligen Sowjetunion, eingereicht am 18. 9. 2008 von Hans-Jürg Fehr und Antwort des Bundesrates vom 29. 10. 2008, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20081080, 19. 5. 2015.

Die Schweiz öffnete ihre Aussenpolitik, was einen internen Strukturwandel zur Folge hatte und eine Neuorientierung hin zum Multilateralismus brachte, der eine stärkere Integration in europäische und internationale Organisationen bewirkte. Lange Zeit war die Aussenpolitik der Schweiz mit ihrer Aussenwirtschaftspolitik gleichzusetzen und immer wieder führte die postulierte Universalität der Wirtschaftsbeziehungen zu aussenpolitischen Zielkonflikten und internen Debatten. Im Gegensatz zu den vorangehenden Jahrzehnten schien der politische Einfluss von aussen schwächer und innenpolitisch stand der Osthandel nicht mehr im Fokus.

Etwas später als in anderen westeuropäischen Ländern kam in der Schweiz der Wunsch nach einem Ausbau der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion auf. Aus wirtschaftlicher Sicht waren diese nun für Schweizer Firmen attraktiver, standen der Sowjetunion doch durch ihren wachsenden Energieträgerexport mehr Devisen zur Verfügung. Im Laufe der Zeit sorgte der Import von sowjetischem Erdöl für eine ausgeglichene Handelsbilanz und sogar für einen vorübergehenden Handelsüberschuss zugunsten der Sowjetunion. Neue Formen der Zusammenarbeit wirkten sich ebenfalls günstig aus. Trotz eines gewissen Wachstums fiel der bilaterale Handel nicht für alle Beteiligten zufriedenstellend aus. Insbesondere die Erwartungen einiger Unternehmen und Branchen, wieder Handel in vorrevolutionärem Umfang betreiben zu können, wurden nicht erfüllt. Dennoch war ein grosses Engagement bei Schweizer Firmen zu verzeichnen und auch die Sowjetunion war durchaus interessiert an einer Erweiterung ihrer wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz. Wirtschaftliche Faktoren und praktische Schwierigkeiten wirkten limitierend.

Vom Bund wurde nun eine zunehmend aktivere Mitwirkung erwartet. Mit der Gründung der Gemischten Kommission, dem Abschluss des Rahmenabkommens und der Vereinbarung des langfristigen Programms fand eine Annäherung zwischen der Schweiz und der Sowjetunion auf offizieller Ebene statt, die eine wirtschaftliche Verflechtung unterstützte.

Die bilateralen Handelsbeziehungen verliefen trotz grossem gegenseitigem Goodwill nicht immer reibungslos, doch liessen sich pragmatisch und ohne grosse Erwartungen meist Lösungen für auftauchende Probleme finden. Die Differenzen in der Handelsstatistik konnten nie aufgelöst werden, in der Frage der Entschädigungsforderungen war am Ende ein minimaler Konsens möglich. Unterstützend bei der Beseitigung von Schwierigkeiten und der Bewältigung von Problemen wirkte die grosse personelle Konstanz bei den involvierten Entscheidungsträgern.

3 Staat und freie Marktwirtschaft: Die Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission

3.1 Der lange Weg zur Gemischten Kommission

Als zu Beginn der 1960er-Jahre eine Periode politischer Entspannung begann, stand einer Ausweitung des Handels mit den osteuropäischen Staaten nichts mehr im Weg. Auch für die schweizerische Wirtschaft stellte sich die Frage, wie die Handelsbeziehungen weiterentwickelt werden konnten, um mit den anderen westlichen Industriestaaten auf diesen Märkten Schritt halten zu können. Dabei verhielten sich die Unternehmen sehr zurückhaltend und nahmen grösstenteils eine abwartende Haltung ein, während andere westeuropäische Länder, allen voran die BRD, sowie die Vereinigten Staaten sich immer intensiver bemühten, ihre Geschäfte mit der Sowjetunion und deren Verbündeten auszubauen und ihre Absatzmärkte im Osten zu erweitern. Begünstigt wurden diese Bestrebungen durch die Entwicklung des sowjetischen Aussenhandels, der seit den 1960er-Jahren eine immer grössere Rolle bei der Modernisierung der Wirtschaft spielte. Zwischen 1965 und 1975 stieg die Aussenhandelsquote der Sowjetunion von 7,5 auf 14 Prozent an.¹ In der sowjetischen Wirtschaftspolitik, welche die Volkswirtschaft nun mittels Know-how aus dem Westen voranbringen wollte, sah auch die schweizerische Wirtschaft eine Chance, ihre ökonomischen Beziehungen zu erweitern. Nach der erfolgreichen Schweizerischen Industrieausstellung in Moskau 1966 hielt der Schweizer Botschafter fest, dass dies der richtige, aber auch der letzte mögliche Moment gewesen war, um einen künftigen Anteil am sowjetischen Geschäft zu sichern.² Bei den bilateralen Handelsbeziehungen hatte es sich seit dem Abschluss des Handelsvertrags von 1948 vornehmlich um direkte geschäftliche Angelegenheiten zwischen Schweizer Firmen und sowjetischen Organisationen gehandelt; offizielle Stellen hatten auf schweizerischer Seite höchstens eine Nebenrolle gespielt. Doch nun zeigte sich immer deutlicher, dass in Zukunft zumindest eine formelle Unterstützung durch staatliche Stellen notwendig sein würde. Für einen Ausbau des Handels war es unabdingbar, vermehrt bei den Entscheidungsträgern in den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen offizielle Präsenz zu zeigen, wofür die Firmen auf das Engagement von Behörden und Verbänden angewiesen waren. Eine besondere Bedeutung kam dabei

1 Karsten 2004, S. 273 f.

2 Botschaft Moskau an den Bundesrat, Zweiter Bericht über die Schweizerische Industrieausstellung vom 28. 5. bis 11. 6. 1966 im Park Sokolniki, 14. 6. 1966, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

der Handelsabteilung des EVD, der schweizerischen Botschaft in Moskau sowie dem Vorort, dem Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der die Interessen wichtiger Exportfirmen vertrat, zu. Eine direkte unternehmerische Betätigung des Bundes blieb nach wie vor ausgeschlossen, doch sollte er in den kommenden Jahren eine immer aktivere Rolle bei der Unterstützung der Wirtschaft einnehmen. Handelsbeziehungen mit den osteuropäischen Staaten standen weit oben auf der Prioritätenliste des EVD und die Gründung von gemischten Kommissionen sowie die Unterstützung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit (GK) 1973 waren wichtige Schritte zu deren Umsetzung.³

Nachdem auf privater Basis bereits einige Prospektionsreisen in die Sowjetunion durchgeführt worden waren, begann der Vorort im Juni 1968 mit der Planung einer ersten Erkundungsreise zur Sondierung neuer Handelsmöglichkeiten. Er stand dazu in direktem Kontakt mit dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT), das Interesse zeigte an schweizerischen Ankäufen in der Sowjetunion und gerne die Ausrüstung ganzer Fabrikanlagen durch schweizerische Unternehmen sowie die Gewährung langfristiger Kredite diskutieren wollte. Der Vorort hoffte deshalb auf den Abschluss eines Vertrags analog zum sowjetisch-britischen Vertrag von 1967.⁴ Aufgrund der Ereignisse in der Tschechoslowakei wurde die für September anberaumte Reise jedoch kurzfristig abgesagt. Die Verantwortlichen waren der Meinung, dass aufgrund der veränderten politischen Situation die Bedingungen für eine erfolgreiche Durchführung nicht mehr gegeben seien.⁵ Das Staatskomitee bedauerte den Entscheid des Vororts und gab seinem Erstaunen darüber Ausdruck, dass ein neutrales Land so handle. Die schweizerische Botschaft in Moskau stellte daraufhin klar, dass sich die Schweiz strikt neutral verhalte und dieser Entscheid von der Privatwirtschaft getroffen worden war.⁶ Als auf der anderen Seite das Pharmaunternehmen Geigy im Oktober 1968 eine Delegation zu einem Treffen in die Sowjetunion schicken wollte, nahm nun das SKWT seinerseits Abstand davon. Der Chef der Abteilung für internationale Beziehungen des SKWT, Dmitrij N. Pronskij, erklärte dazu, dass die sowjetischen Behörden in Zukunft diejenigen Länder bevorzugen würden, die zwischen Politik und Wirtschaft unterscheiden könnten.⁷ Die Beziehungen zum Staatskomitee waren in der Folge kühl, aber korrekt.⁸

Bereits wenige Monate später liess die Handelsabteilung den Vorort sowie die Botschaft in Moskau wissen, dass vonseiten des Bundes einer schweizerischen Wirt-

3 Weitnauer, Delegierter für Handelsverträge und Spezialmissionen an Lindt, Botschafter Moskau, 10. 6. 1967, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

4 Botschaft an Handelsabteilung, 11. 6. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

5 Vorort via Botschaft an SKWT Kirillin, 29. 8. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

6 Botschaft an Vorort, 5. 9. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

7 Botschaft an Handelsabteilung, Échanges commerciaux Suisse – URSS, 24. 10. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

8 EPD an den Bundesrat, Ernennung eines Industrierates in Moskau, 5. 11. 1968, dodis.ch/32693.

schaftsmission keinerlei unüberwindliche Hindernisse entgegenstünden. Sie war der Ansicht, dass ein Wachstum des gegenseitigen Warenaustauschs vor allem von einer Steigerung der Einfuhr sowjetischer Waren abhing.⁹ Da sich das Angebot der sowjetischen Exporterzeugnisse im Gegensatz zu Mitte der 1950er-Jahre, als grosse Mengen Getreide, Steinkohle, Baumwolle und Eisen geliefert wurden, nicht an ein breites Publikum richtete, ging man davon aus, dass die politischen Ereignisse keinen nennenswerten Einfluss auf den Warenaustausch hätten. Es fanden auch keine breiten öffentlichen Diskussionen mehr über den Handel mit der Sowjetunion statt wie 1961, noch wurde zum Boykott sowjetischer Waren aufgerufen. Für den Vorort kam eine Reise in die Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt trotzdem nicht infrage. Obwohl er die bilateralen Handelsbeziehungen gerne fördern wollte, sollte immer noch jeder offizielle Kontakt vermieden werden, um keine ablehnenden Reaktionen bei den Mitgliedern hervorzurufen.¹⁰ Diese Haltung änderte sich erst, als die meisten anderen westeuropäischen Länder längst wieder regen Handel trieben. Der Vorort befand sich in einer delikaten Situation an der Schnittstelle zwischen einigen Mitgliedern, die aus ideologischen Gründen keine Beziehungen zu den Staatshandelsländern unterhalten wollten, und anderen, die zwar auch nicht unbedingt Sympathien für den Kommunismus hegten, aber durchaus Interesse bekundeten, mit Osteuropa Geschäfte zu machen. Er versuchte, so gut es ging, allen Interessen Rechnung zu tragen und bei der Verfolgung wirtschaftlicher Absichten im Osten möglichst keine Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Diskretion war das Gebot der Stunde.

Der Berufung eines Industrie- und Wissenschaftsrates an die Schweizer Botschaft nach Moskau Anfang 1969 war es zu verdanken, dass eine langsame Wiederaufnahme der Beziehungen zum SKWT stattfand.¹¹ Das Staatskomitee hatte wiederholt den Wunsch nach Kontakten mit der Schweizer Wirtschaft geäussert, doch der Vorort mochte sich in der Sowjetunion selbst nicht engagieren.¹² Er war der Auffassung, dass eine Reise, wie sie 1968 geplant worden war, nicht mehr zweckmässig sei, und wünschte stattdessen, eine Delegation des SKWT zu einem Besuch auf Arbeitsebene in der Schweiz zu empfangen.¹³ Das Staatskomitee zeigte grosses Interesse, und so reisten im Juni 1970 einige seiner Repräsentanten auf Einladung des Vororts für zwei Wochen in die Schweiz. Primär handelte es sich dabei um eine Informationsmission. Dem Vorort war es ein Anliegen, den Gästen aus der Sowjetunion die liberale schweizerische Wirtschaftsordnung und Unternehmenspolitik zu erklären und ihnen die Bedeutung einer bilateralen Verständigung auf dem Gebiet des Lizenzwesens, des Markenschutzes, der Herkunftsbezeichnungen und der Patente aufzuzeigen. Die Delegation sollte Unternehmen besuchen und vor Ort Diskussionen führen können und, wenn möglich, sollten auch ganz praktische Resultate erzielt werden. Hier zeigte sich

9 Handelsabteilung an Botschaft, 28. 11. 1968, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 11.

10 Handelsabteilung an Botschaft, Mission Pronski, 18. 9. 1969, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 33.

11 J. Fardel, Rapport d'activité en fin de service, 1. 11. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 32.

12 Vorort an Handelsabteilung, 9. 7. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

13 Vorort an Handelsabteilung, 12. 1. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

sehr schön die ambivalente Haltung der Schweizer Industrie; ideologisch stand man sich diametral gegenüber, doch Geschäfte machen wollte man dennoch, wenn auch nicht alle Unternehmen mit dieser Einstellung einverstanden waren. So diente denn die Informationsmission nicht zuletzt auch dazu, sich für die wirtschaftlichen Beziehungen damit zu rechtfertigen, dass auf diese Weise der sowjetischen Delegation die guten Seiten des Kapitalismus gezeigt werden konnten.

Der sowjetische Besuch in der Schweiz führte zur Unterzeichnung eines Uhrenabkommens zwischen der Schweizerischen Uhrenkammer und dem SKWT am 19. Juni 1970 in Scheunenberg und der Paraphierung von Abkommen mit drei Unternehmen der schweizerischen Maschinenindustrie (Sulzer, Brown Boveri und Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen) am 25. Juni in Zürich.¹⁴ Solche Abkommen, die den Charakter von Rahmenvereinbarungen hatten, waren in der Regel sehr allgemein gehalten und betrafen bestimmte Fragen und Produkte. Die konkrete Art der Zusammenarbeit wurde jeweils für eine befristete Dauer in zusätzlichen Vereinbarungen festgelegt. Sie konnte im Austausch von Spezialisten, Dokumentationen, Forschungs- und Entwicklungsergebnissen, gemeinsamen Entwicklungen oder anderen Massnahmen bestehen, soweit dies nach Ansicht beider Parteien kommerziell vorteilhaft war. Von Schweizer Seite bestand zunächst die Besorgnis, die Abkommen könnten keine konkreten Geschäftsmöglichkeiten enthalten und nur der Sowjetunion Vorteile bringen. Die schweizerische Botschaft in Moskau hielt dem entgegen, dass dies der beste Weg zur Knüpfung guter Kontakte war, was wiederum später zu konkreten Resultaten führen konnte. Die Vereinbarungen dienten den sowjetischen Stellen zudem als Arbeitsinstrument, das ihren Handlungsspielraum erweiterte und den Weg zum Kauf von Lizenzen und Maschinen ebnete.¹⁵ Eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Vorort und dem SKWT, wie sie bei den Vorbereitungen im Jahr 1968 ursprünglich geplant war, stand dagegen nicht mehr zur Diskussion. Dafür wurde neben Fragen des Lizenzwesens und des Patentschutzes auch die Unausgeglichenheit der bilateralen Handelsbilanz angesprochen. Da das Handelsbilanzdefizit für die Sowjetunion ein Problem darstellte, versuchte der Vorort, das sowjetische Interesse für die Dienstleistungen der schweizerischen Transit- und Welthandelsfirmen, die beim Absatz sowjetischer Produkte helfen konnten, zu wecken. Der Schutz des industriellen Eigentums sowie die unausgeglichene Handelsbilanz sollten auch in den folgenden Jahren bei bilateralen Treffen regelmässig zuoberst auf der Agenda stehen.¹⁶

14 Abkommen, Protokolle, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 9, 1971, S. 45.

15 Botschaft an Handelsabteilung, Vorbereitung des Besuches der Delegation des Sowjetischen Staatskomitees für Wissenschaft und Technik in der Schweiz vom 15.–30. 6. 1970, 14. 5. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

16 Der Schutz des industriellen oder gewerblichen Eigentums hat den Schutz von Urheberrechten, Erfindungspatenten, Gebrauchsmustern, gewerblichen Mustern und Modellen, Fabrik- und Handelsmarken, Dienstleistungsmarken, Handelsnamen, Herkunftsbezeichnungen und Ursprungsbezeichnungen sowie die Unterdrückung von unlauterem Wettbewerb zum Gegenstand. Pariser

Da das SKWT nun unbedingt engere Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz aufnehmen wollte, wurde der Vorort umgehend zu einem Gegenbesuch eingeladen, der kurz darauf, im Dezember 1970, in Moskau stattfand. Hauptgegenstand der Gespräche mit dem SKWT waren wiederum Markenschutz, Herkunftsbezeichnungen und Patente, Themen, die für die schweizerische Exportindustrie von essenzieller Bedeutung waren. Das Staatskomitee hatte nichts Grundsätzliches gegen eine «Ver einbarung zum Schutze industriellen Eigentums» einzuwenden, weshalb gemeinsam der Beschluss gefasst wurde, möglichst schnell offizielle zwischenstaatliche Verhandlungen darüber einzuleiten. Das SKWT wollte für die Unterzeichnung gerne eine Delegation in die Schweiz schicken.¹⁷

Im Juni 1971 sollte endlich die vor drei Jahren geplante Erkundungsreise des Vororts in die Sowjetunion stattfinden. Zur Vorbereitung statteten der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, Raymond Probst, und der Sekretär des Vororts, Rudolf Bosshard, im April verschiedenen sowjetischen Organisationen einen kurzen Besuch ab. Der Gosplan, der sich selbst nicht um Kontakte mit ausländischen Firmen kümmerte, sah durchaus ein Steigerungspotenzial im Handelsaustausch mit der Schweiz, wobei dies seiner Ansicht nach zum grössten Teil von den Schweizer Unternehmen und den von ihnen angebotenen Konditionen abhing. Im Gespräch mit dem SKWT wurde klar, dass die Bundesbehörden vor allem die Interessen kleinerer Firmen vertreten mussten; die grossen Unternehmen waren inzwischen mehrheitlich selbst in der Lage, sich um ihre Belange zu kümmern. Sie waren bereits in der Sowjetunion tätig und hatten ihre Kontakte aufgebaut. Beim Aussenhandelsministerium wurde der Wunsch deponiert, mehr Konsumgüter in die Sowjetunion verkaufen zu können, da die schweizerischen Ausfuhren zu etwa achtzig Prozent aus Investitionsgütern wie Werkzeugmaschinen und zu zwanzig Prozent aus chemischen Produkten bestanden.¹⁸ Bei den sowjetischen Exporten in die Schweiz handelte es sich vorwiegend um landwirtschaftliche Erzeugnisse (Tierhaare, Därme, Sonnenblumenöl, Tabak und anderes), dazu kamen Heizöl, chemische Rohstoffe und Zwischenprodukte, Pelze, Holz, Teppiche, Platin und Rohmetalle sowie ganz wenige Werkzeugmaschinen, die gerade einmal ein halbes Prozent des Exports ausmachten. Da ein handelspolitischer Schwerpunkt der Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt auf der Know-how-Akquisition und der Beschaffung von Ausrüstungsmaschinen zur Verbesserung der industriellen Infrastruktur lag, drängte sich für die schweizerischen Firmen immer mehr die Notwendigkeit auf, sich in Moskau bekannt zu machen oder bestehende Kontakte intensiver zu pflegen.

Im Vorfeld der geplanten Reise wurde von Vorort und EVD unter anderem die Frage nach einer Revision des Handelsvertrags von 1948 aufgeworfen. Die bilate-

Übereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums revidiert in Lissabon am 31. 10. 1958, in: AS 1963, S. 123–141, Art. 1, S. 124.

17 Botschaft an Handelsabteilung, 28. 12. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102; Vorort an Handelsabteilung 22. 12. 1970, BAR, E7110 (-), 1981/41, Bd. 103.

18 Dossier Besuch von Botschafter Probst, 19.–25. 4. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

ralen Handelsverträge mit den anderen osteuropäischen Staaten wurden zu Beginn der 1970er-Jahre sukzessive erneuert, da sie nicht mehr zeitgemäss waren. Im Gegensatz zu diesen enthielt der Handelsvertrag mit der Sowjetunion weder eine Clearingvereinbarung noch andere Vereinbarungen, durch die der Warenaustausch eingeschränkt wurde. Deshalb erachtete die Handelsabteilung einen neuen Handelsvertrag nicht nur als unnötig, sondern fürchtete im Gegenteil, dass die Sowjetunion bei Neuverhandlungen unerwünschte Kreditbegehren stellen könnte, was auf jeden Fall zu vermeiden war.¹⁹ Da jedoch die Sowjetunion keinen Wunsch nach einem neuen Handelsvertrag verlauten liess, wurde das Thema nicht weiterverfolgt und so blieb der schweizerisch-sowjetische Handelsvertrag von 1948 offiziell bis zum 30. Juni 1995 in Kraft.²⁰

Vom 1.–11. Juni 1971 reisten siebzehn Personen unter der Leitung des Vororts nach Moskau. Darunter befanden sich der Präsident und der Sekretär des Vororts, Verwaltungsräte grosser Industrieunternehmen sowie der Präsident des Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM). Neben Besuchen bei allen für den Aussenhandel der Sowjetunion zuständigen Stellen erhielt die Delegation auch Gelegenheit, das Leningrader Metallwerk «XXII. Parteitag der KPdSU», in dem Wasser-, Dampf- und Gasturbinen hergestellt wurden, sowie das Elektromaschinenwerk Elektrosila zu besichtigen. Aus dem Besuch der Delegation beim SKWT ging hervor, dass die Fachministerien an einer Zusammenarbeit interessiert waren, insbesondere auf den Gebieten Chemie, Elektrotechnik, Maschinen- und Apparatebau, Uhrenindustrie, Werkzeugmaschinen, Lebensmittel- und Leichtindustrie. Während das SKWT sein Interesse äusserte, mehr Fertigprodukte in die Schweiz exportieren zu können, bekundete die Schweizer Delegation ihren Wunsch nach besseren Verbindungen zu Firmen und Fachministerien sowie nach einem einfacheren Zugang zu den bereits in die Sowjetunion gelieferten und in Betrieb gesetzten Maschinen, um einen gewissen Wartungsservice gewährleisten zu können. Das Aussenhandelsministerium zeigte sich ebenfalls an mehr Austausch interessiert, wobei es feststellte, dass für eine Entwicklung des Handels vermehrte Käufe von Fertigwaren wünschenswert seien.²¹ Dies gab der Delegation die Gelegenheit, einmal mehr auf die Leistungen der schweizerischen Welthandelsfirmen zu verweisen, die 1970 für etwa zwanzig Millionen Rubel sowjetische Güter eingekauft hatten bei einem sowjetischen Export in die Schweiz von knapp 25 Millionen Rubel und einem Import aus der Schweiz in der Höhe von siebzig Millionen Rubel.²²

19 Handelsabteilung an Botschaft, 1. 3. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

20 Das nachfolgende «Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Russischen Föderation» wurde am 12. 5. 1994 abgeschlossen, von der Bundesversammlung am 22. 3. 1995 genehmigt und trat durch Notenaustausch am 1. 7. 1995 in Kraft, in: Bbl. 1995 II, S. 186–199; AS 1995, S. 3974–3986.

21 Vorort-Reise 1.–11. 6. 1971, Teilbericht über den Besuch in der UdSSR der Delegation des Vororts, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

22 Ebd.

Die Vororts-Reise liess sich als durchaus erfolgreich bezeichnen, die eher bescheidenen Erwartungen der Teilnehmer wurden vollumfänglich erfüllt. Dank der Ministerkontakte und der Fabrikbesuche war es möglich, den Entwicklungsstand der sowjetischen Wirtschaft besser kennenzulernen und neue Geschäftsmöglichkeiten auszuloten. Neben der allgemeinen Kontaktabahnung waren die wichtigsten Resultate die Unterzeichnung der drei im Jahr zuvor in Zürich paraphierten Kooperationsabkommen sowie ein Aide-Mémoire zwischen dem SKWT und dem Vorort.²³ In diesem wurde die Bereitschaft bekräftigt, die wissenschaftlich-technischen Beziehungen in den für beide Seiten interessanten Bereichen gemeinsam weiterzuentwickeln. So wurde eine Instanz geschaffen, die bei Problemen angerufen werden konnte, und gleichzeitig wurde damit der Grundstein für die Entstehung der Gemischten Kommission gelegt.²⁴

Im Gegensatz zur Handelsabteilung war das SKWT interessiert an einem offiziellen schweizerisch-sowjetischen Abkommen. Die Sowjetunion plante in den kommenden Jahren einen Produktivitätszuwachs um achtzig Prozent, die Intensivierung der Automation sowie eine Qualitätssteigerung, weshalb sie grosse Anstrengungen unternahm, die wissenschaftlich-technischen Beziehungen zum Ausland zu fördern. Der Vizepräsident des SKWT, Džermen Gvišiani, stattete aus diesem Grund wenige Monate nach der Vororts-Reise Bundesrat Brugger im November 1971 einen inoffiziellen Besuch ab, anlässlich dessen er die Gründe der Sowjetunion für den Abschluss eines Abkommens mit der Schweiz auf dem Gebiet der Technik, Technologie und Wissenschaft erläuterte.²⁵ Laut Gvišiani bestanden zwischen der Schweiz und der Sowjetunion noch viele unausgeschöpfte Möglichkeiten der Kooperation, weshalb er die grosse Bedeutung eines solchen Abkommens für die Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen betonte.²⁶ Da in der Sowjetunion verschiedene Stellen für den Aussenhandel und oft mehrere Ministerien gleichzeitig für ein Geschäft zuständig waren, empfahl der Vizepräsident des SKWT beim Treffen mit Botschafter Probst und Vororts-Sekretär Bosshard vorerst die Bildung einer gemischten Kommission (GK), die es ermöglichen würde, auf der sowjetischen Seite Vertreter der verschiedenen Behörden in einem Team zusammenzufassen und sie mit den entsprechenden Zuständigkeiten auszustatten. Nur so liessen sich effizient alle zur Förderung der Wirtschaftskooperation geeigneten Massnahmen ergreifen.²⁷ Der Bundesrat zeigte sich bereit zur Unterstützung einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen, jedoch nicht zum Abschluss eines offiziellen zwischenstaatli-

23 EVD an BR, Beilage 1: Aide-Mémoire, verfasst anlässlich des Vorort-Besuchs in Moskau, 1.–11. 6. 1971, 9. 6. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

24 Vorort-Reise 1.–11. 6. 1971, Vorort an Gwischiani, GKNT, 28. 6. 1971; Rapport des représentants de l'horlogerie, 18. 6. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

25 Vorort, Besuch von Herrn Gwischiani, Rapport, 19. 11. 1971, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

26 Handelsabteilung, Besuch von Herrn Gwischiani bei Bundesrat Brugger, 24. 11. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

27 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

chen Kooperationsabkommens. Er wollte in der gegenwärtigen Phase der Hochkonjunktur auf dem Wirtschaftssektor lieber behutsam und pragmatisch vorgehen, um keine unnötigen Probleme hervorzurufen.²⁸ Eine Vereinbarung zwischen dem Vorort als Vertreter der schweizerischen Wirtschaft und dem SKWT über die Einsetzung einer GK erhielt auf jeden Fall die Legitimierung durch die Regierung und auch die Teilnahme offizieller schweizerischer Beobachter an bestimmten Kommissions-sitzungen wäre nicht ausgeschlossen.²⁹ Da der Vorort die allgemeinen Interessen seiner Mitglieder gegenüber den schweizerischen Behörden vertrat, die Kontakte zu privatwirtschaftlichen internationalen Organisationen pflegte und auch aktiv an der Gestaltung der schweizerischen Aussenhandelspolitik mitwirkte, hielt Gvišiani eine solche Vereinbarung für durchaus akzeptabel und versprach, sich beim SKWT dafür einzusetzen.³⁰ Hier trat das Interesse klar zutage, das der Vizepräsident an einem Abkommen hatte, und auch seine Bereitschaft, sich dafür zu engagieren.

Bis es tatsächlich zur Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen dem Vorort und dem SKWT kam, mussten noch einige Punkte geklärt und zahlreiche Fragen beantwortet werden. Dazu wurden Gespräche geführt mit dem Vertreter des SKWT in Bern – dem sowjetischen Botschaftsrat Nikolaj Georgievič Stepanenko –, den schweizerischen Branchenverbänden und dem SKWT in Moskau. Zum einen galt es, Formales zu regeln, zum anderen waren wichtige Abgrenzungsfragen zu lösen. Es musste klar festgelegt werden, wie weit die Kompetenzen des Vororts gingen und was in den Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden fiel. Bereits bestehende zwischenstaatliche Vereinbarungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsbeziehungen, inklusive des Güterausstauschs, durften nicht tangiert werden und die staatlichen Kompetenzen zum Abschluss weiterer Abkommen mussten gewahrt bleiben. Zur Vermeidung von Missverständnissen war zudem eine klare Abgrenzung zwischen dem Vorort und den schweizerischen Unternehmungen und Branchenverbänden notwendig. Konkrete Vereinbarungen und Rahmenabkommen mit dem SKWT, wie dasjenige des Uhrenverbandes, sollten schweizerischen Unternehmen oder Branchenverbänden vorbehalten bleiben. Das heisst, die direkten Kontakte der Firmen zu sowjetischen Instanzen mussten gesichert werden, um die Unabhängigkeit ihres Geschäftsgebarens zu gewährleisten.³¹ Die zur Debatte stehende GK war deshalb als Gremium gedacht, in dem Anregungen und Probleme allgemeiner Natur besprochen werden sollten.³²

28 Handelsabteilung, Besuch von Herrn Gwischiani bei Bundesrat Brugger, 24. 11. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

29 Handelsabteilung an Botschaft, Besuch Stepanenko bei Vorort, 27. 12. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Handelsabteilung an Botschaft, 28. 3. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

30 Handelsabteilung an Botschaft, Besuch Stepanenko bei Vorort, 27. 12. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Vorort, Besuch von Herrn Gwischiani, 19. 11. 1971, Rapport, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

31 Vorort, Gespräche mit Herrn Botschaftsrat N. Stepanenko, 16. 2. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Vorort an EVD, 17. 2. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

32 Vorort an Sektionen, UdSSR, 6. 4. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

Für die Umsetzung und Koordination des Projekts wurde auf schweizerischer Seite unter der Ägide des Vororts eine Kontaktgruppe aus interessierten Verbänden und Firmen gebildet, die Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion (IG). Bereits 1967 war die Bildung eines solchen «Komitees, dem interessierte Verbände, Industrielle und Vertreter der Verwaltung angehören würden», diskutiert worden.³³ Die Mitgliedschaft in der IG stand branchenübergreifend allen am Handel mit der Sowjetunion interessierten Unternehmen und Organisationen offen. Ihr Hauptzweck war, durch einen Erfahrungs- und Gedankenaustausch eine gemeinsame schweizerische Haltung gegenüber dem SKWT zu erarbeiten, aus ihrer Mitte die Mitglieder der schweizerischen Delegation der GK zu bestimmen sowie Themen vorzuschlagen, die in den Kommissionssitzungen behandelt werden sollten.³⁴ Die Kontaktgruppe sollte unter dem Titel «Schweizerische Delegation der Gemischten Kommission» ein Sekretariat beim Vorort zur Verfügung gestellt bekommen.³⁵ Neben der IG und dem Vorort war auch die Handelsabteilung des EVD in die Verhandlungen involviert. Im März 1972 legte die IG den Entwurf für eine «Vereinbarung betreffend die Zusammenarbeit, insbesondere die Schaffung einer Gemischten Kommission zwischen dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und dem Staatskomitee des Ministerrats der UdSSR für Wissenschaft und Technik» vor.³⁶ Als Vorlage dafür dienten die sowjetischen Kooperationsabkommen mit Italien und Österreich.³⁷ Im ersten Teil wurde der Bereich der Zusammenarbeit geregelt, wobei es für die Schweizer Seite wichtig war festzuhalten, dass Abkommen über technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit weiterhin direkt zwischen den interessierten schweizerischen Unternehmen und den entsprechenden staatlichen sowjetischen Organisationen verhandelt werden sollten. Der zweite Teil befasste sich mit der Schaffung einer Gemischten Kommission, die einmal jährlich zusammentreten sollte, und deren Arbeit. Der dritte und letzte Teil enthielt generelle Schlussbestimmungen wie die unbeschränkte Dauer, eine Kündigungsfrist von sechs Monaten und die Absichtsbekundung, dass bereits bestehende Abkommen zwischen einzelnen Unternehmen und sowjetischen Organisationen nicht tangiert würden. In den folgenden Besprechungen des Vororts beim SKWT in Moskau im April 1972 wurde ein sowjetischer Gegenvorschlag zum Entwurf der IG präsentiert, der grosse Änderungen enthielt.³⁸ Für die Sowjetunion war ein Abkommen zwischen dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik und einer privatwirt-

33 Notiz des Chefs des Finanz- und Wirtschaftsdiensts des Politischen Departements, P. A. Nussbaumer, Erweiterung des Handels zwischen der UdSSR und der Schweiz, 6. 10. 1967, in: DDS, Bd. 24, 2012, Nr. 48, S. 116.

34 Vorort an Sektionen, UdSSR, 6. 4. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

35 Vorort, Beziehungen des Vororts zum SKWT, 16. 2. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

36 EVD an BR, Beilage 2, 9. 6. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

37 Sowjetisches Abkommen mit Italien und Österreich: Texte als Vorlage für Entwurf, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

38 Vorort, Besprechungen mit dem SKWT in Moskau vom 11.–13. 4. 1972, 24. 4. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

schaftlichen Organisation wie dem Vorort komplett neu; entsprechend kompliziert gestaltete sich der Weg dorthin. Das SKWT hätte gerne alle beteiligten Personen namentlich aufgeführt gehabt, die IG wollte bei der personellen Zusammensetzung der Kommission unbedingt flexibel bleiben. Auch wollte das SKWT im Briefwechsel ausgedrückt haben, dass die Vereinbarung zwischen SKWT und Vorort als zwischenstaatlicher Vertrag betrachtet würde und der Vorort ermächtigt würde, über alle auftauchenden Fragen im Rahmen der GK zu verhandeln.³⁹ Der Vorort erklärte dazu, dass er aufgrund der vielseitigen Tätigkeit und der vielfältigen Beziehungen der ihm angehörenden Wirtschaftszweige durchaus in der Lage sei, für alle auftauchenden Fragen geeignete Gesprächspartner zur Verfügung zu stellen, ohne dass dies explizit festgehalten werden müsse.⁴⁰

Neben dem SKWT waren auf sowjetischer Seite auch die Handels- und Industriekammer der Sowjetunion (HIK), der Gosplan sowie das Aussenhandelsministerium (AHM) in die Verhandlungen involviert. Während die schweizerischen Akteure grösstenteils am gleichen Strick zogen, schien dem Vorort das Verhältnis zwischen den betroffenen sowjetischen Organisationen, speziell zwischen dem SKWT und der HIK, nicht allzu harmonisch. Wie der schweizerische Industrierat Jacques Fardel in seinem Abschlussbericht festhielt, war der Umgang mit den verschiedenen sowjetischen Stellen auch für die schweizerischen Firmen immer eine Gratwanderung, durfte doch keiner zu starke oder zu wenig Beachtung geschenkt werden. Die Unternehmen mussten jeweils darauf Acht geben, keine Animositäten bei der Handels- und Industriekammer, die bei allen Transaktionen als letzte Instanz zum Zug kam, hervorzurufen.⁴¹ Nicht zuletzt aus diesem Grund erhoffte sich der Vorort durch die Einsetzung einer GK positive Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen. Nach den Besprechungen in Moskau war für Fardel klar, dass die weiteren Kontakte zum SKWT direkt über die schweizerische Botschaft vor Ort und weniger über die sowjetische Botschaft in Bern unterhalten werden sollten. Es drängte sich nun auf, gemeinsam mit den schweizerischen Behörden zu prüfen, welche konkreten Vorschläge dem SKWT unterbreitet werden konnten. Gvišiani zeigte sich bereit, anlässlich seines nächsten Besuchs in der Schweiz die Vereinbarung mit dem Vorort definitiv auszugestalten und zu unterzeichnen.⁴² Eine möglichst baldige Unterzeichnung schien für die Sowjetunion wichtig zu sein, selbst wenn gemäss Pronskij der Gosplan und das Aussenhandelsministerium die Verhandlungen vorläufig noch blockierten. Die beiden Organe waren, genauso wie die Fachministerien, nicht sehr erfreut über die Kompetenzabtretungen, die sie im Zusammenhang mit dem geplanten zwischenstaatlichen Abkommen hinnehmen sollten. Deshalb nutzten sie die Tatsache, dass das Staatskomitee zum ersten Mal nicht mit einem kapitalistischen Staat, sondern mit einer privatwirtschaftlichen

39 Ebd.

40 Vorort an GKNT, 15. 5. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

41 Rapport d'activité en fin de service, J. Fardel, 1. 11. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 32.

42 Vorort an Botschaft, 24. 4. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

Organisation eines kapitalistischen Staates verhandelte, als Vorwand für Einsprüche, die schliesslich zu grossen Verzögerungen führten.⁴³

Anfang Juni 1972 stellte das EVD den Antrag an den Bundesrat, die Handelsabteilung zur Führung von Verhandlungen mit dem SKWT und zur Vornahme eines Notenaustauschs zu ermächtigen. Dem Antrag wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 19. Juni 1972 umgehend stattgegeben.⁴⁴ Bei den weiterführenden schweizerisch-sowjetischen Verhandlungen Ende Juni in Bern kamen nun allerdings bei der Handelsabteilung plötzlich Zweifel auf an einer GK, die nur vom Vorort und vom SKWT gebildet werden würde. Sie befürchtete, dass einer gemischten Kommission, die auf den Zuständigkeitsbereich des Staatskomitees beschränkt bliebe, die für die Schweizer Seite eminent wichtige kommerzielle Komponente fehlen würde. Zudem könnte sie vielleicht auch nur sehr beschränkt als der dringend benötigte zentrale Kanal in die sowjetische Wirtschaftsbürokratie dienen.⁴⁵ Daher wurde erstmals in Erwägung gezogen, dass die Regierungen selbst den Wunsch, eine solche Kommission zu errichten, in einem Briefwechsel zum Ausdruck bringen sollten. Auf schweizerischer Seite bliebe nach wie vor die IG Vertragspartnerin; auf sowjetischer Seite sollten in diesem Fall neu neben dem SKWT auch das Aussenhandelsministerium, der Gosplan, die Akademie der Wissenschaften und, je nach Bedarf, weitere Ministerien und Organisationen teilnehmen.⁴⁶ Am 28. Juli 1972 stellte das EVD einen entsprechend angepassten Antrag an den Bundesrat, dem der Entwurf für das Statut der GK beilag, das von den Präsidenten der beiden Delegationen unterzeichnet werden sollte. Auch wenn die Schaffung der GK damit zu einem Regierungsakt erhoben würde, bliebe die Verwirklichung der wirtschaftlichen Kooperation auf schweizerischer Seite Sache der privaten Wirtschaft. Die behördliche Mitwirkung würde sich lediglich darauf beschränken, einen Vertreter der Handelsabteilung als Beobachter oder Berater an die Sitzungen zu entsenden. Auch diesem Antrag wurde stattgegeben und sowohl die Handelsabteilung wie auch die Abteilung für Wissenschaft und Forschung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurden dadurch ermächtigt, Vertreter zu den Sitzungen der Kommission zu schicken.⁴⁷

Nachdem auf schweizerischer Seite endlich alles geklärt war, tauchten auf der sowjetischen Seite wider Erwarten Probleme auf. Gvišiani sah sich mit grösseren Schwierigkeiten konfrontiert, die Zustimmung seiner Regierung zu erhalten. Das Hauptproblem lag darin, dass die sowjetische Regierung nun doch lieber die HIK anstelle des SKWT als direkten Partner in der GK haben wollte, was für die schweizerische Seite wiederum bedeutet hätte, dass die Zentrale für Handelsförderung (SZH) und nicht der Vorort das Pendant gewesen wäre und sich der Schwerpunkt ganz auf die kommerzielle Ebene verschoben hätte. Ein gouvernementaler Rahmen

43 Ebd.

44 BR an Handelsabteilung, 19. 6. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

45 Antrag EVD an BR, 28. 7. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

46 Ebd.

47 BR an Handelsabteilung, 23. 8. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

wäre in diesem Fall für die Schweiz nicht realisierbar gewesen, weshalb das Hauptziel der GK, die Erleichterung der wirtschaftlichen Kooperation, nicht hätte erreicht werden können. Da ausserdem alle bisherigen schweizerisch-sowjetischen Abkommen von Firmen und Verbänden mit dem SKWT geschlossen worden waren, schien es aus Schweizer Sicht zwingend notwendig, eine GK mit ebendieser Stelle zu bilden.⁴⁸ Während also der sowjetische Partner noch immer nicht definitiv bestimmt worden war, wurde in der Zwischenzeit die rasche Schaffung einer GK für die schweizerischen Wirtschaftskreise immer wichtiger. Seit dem Moskaubesuch des amerikanischen Präsidenten im Mai 1972 hatte sich die sowjetische Wirtschaft ostentativ zu den Vereinigten Staaten hingewandt, was für andere Handelspartner zu längeren Wartezeiten und zunehmenden Schwierigkeiten führte.⁴⁹ Kooperationen mit den USA schienen der Sowjetunion in diesem Moment attraktiver und wichtiger zu sein als gute Beziehungen zur Schweiz.

Nach dem Besuch des sowjetischen Vizeausserenministers Anatolij Gavrilovič Kovalëv in Bern im November und einem Treffen auf der Schweizer Botschaft in Moskau stand Anfang Dezember 1972 fest, dass nun doch das SKWT als direkter Partner auftrat und die Gemischte Kommission so wie geplant eingerichtet werden konnte. Die Sowjetunion äusserte lediglich den Wunsch, dass ihre Handels- und Industriekammer einen ständigen Vertreter in der GK haben sollte.⁵⁰ Ausserdem würde sie es begrüessen, wenn die offizielle Bezeichnung analog zu ihren gemischten Kommissionen mit anderen Ländern *Commission mixte pour la coopération technique, scientifique et économique* (Gemischte Kommission für die technische, wissenschaftliche und ökonomische Kooperation) lauten würde, also nicht wie ursprünglich geplant «de commerce».⁵¹ Die Handelsabteilung erklärte sich mit dieser Bezeichnung einverstanden, da der Ausdruck «économique» den «commerce» beinhalte. In der Folge wollte das Staatskomitee das Abkommen möglichst schnell, am liebsten bis Mitte Januar 1973, unterzeichnet haben, damit die erste Sitzung schon im März in Moskau abgehalten werden konnte. Die Noten und Briefe sowie das Statut, das gemäss sowjetischen Aussagen nur marginal verändert worden war, waren vom SKWT der Schweizer Botschaft zugestellt worden. Es stellte sich heraus, dass die Änderungen umfangreicher waren als angedeutet und die Handelsabteilung mit den aktualisierten sowjetischen Entwürfen gar nicht einverstanden war. Ihrer Ansicht nach waren substanzielle Änderungen vorgenommen worden und sie war der Meinung, dass die Entwürfe gegenüber den von Gvišiani und Probst einvernehmlich vorbereiteten Texten nicht nur formell, sondern auch materiell eine umfassende Neuerung darstellten.⁵² Zudem

48 Handelsabteilung an Botschaft, 17. 10. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

49 Handelsabteilung an Botschaft, *Commission mixte Suisse – URSS*, 15. 12. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

50 Botschaft an Handelsabteilung, 26. 12. 1972, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

51 Botschaft an Handelsabteilung, 24. 11. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

52 Handelsabteilung an Botschaft, 29. 1. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

wünschte sich die Sowjetunion neben dem Briefwechsel, der vor allem die Zusammensetzung der GK regeln sollte, nun zusätzlich auch noch einen Notenwechsel, in dem die «industriell-wirtschaftliche Zusammenarbeit» ebenso wie die Formulierung «im Interesse der Völker beider Länder» Eingang finden sollte. Die Handelsabteilung wollte hier lieber von «industrieller und wirtschaftlicher Zusammenarbeit» sprechen und von «im Interesse beider Länder». Die gravierendste Änderung in den neuen sowjetischen Entwürfen war jedoch der komplette Wegfall des für die Schweiz bedeutungsvollen Satzes «Auf sowjetischer Seite werden an der Gemischten Kommission teilnehmen das Staatskomitee des Ministerrats für Wissenschaft und Technik, der Gosplan der UdSSR, das Aussenhandelsministerium, die Akademie der Wissenschaften der UdSSR, ebenso die Vertreter anderer Organisationen, deren Mitwirkung an den Arbeiten der Kommission sich als notwendig erweisen wird».⁵³ Dadurch würde die GK auf das SKWT reduziert und die kommerzielle Komponente stark zusammengestaucht, was den schweizerischen Interessen diametral zuwiderlief. Die Ausweitung auf die anderen wichtigen sowjetischen Stellen, ohne deren Vertretung die GK keine Möglichkeit hatte, die an sie gestellten Erwartungen zu erfüllen, war zudem der Hauptgrund für die staatliche Sanktionierung auf Schweizer Seite gewesen. Im März 1973 mussten die Handelsabteilung und der Vorort deshalb noch einmal Verhandlungen mit dem SKWT in Moskau führen.⁵⁴ Nach längeren Diskussionen erklärte sich das SKWT bereit, die von der Schweiz nicht akzeptierten Punkte rückgängig zu machen. Im Gegenzug akzeptierte die Schweizer Verhandlungsdelegation den gewünschten Notenwechsel.

Nach anderthalb Jahren Verhandlungen fand am 26. März 1973 schliesslich der Briefwechsel zwischen dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik und der Handelsabteilung des EVD über die Gründung der Gemischten Kommission statt. Der begleitende Notenwechsel zwischen sowjetischem Aussenministerium und Schweizer Botschaft wurde einen Tag später vorgenommen.⁵⁵ Sowjetischerseits wurde im Notenwechsel die Annahme der Statuten bestätigt, während die Schweiz nur von zustimmender Kenntnisnahme sprach, da die Statuten formell von der privatwirtschaftlichen GK beschlossen worden waren.⁵⁶ Der Zeitpunkt des Brief- und Notenaustauschs war so gewählt worden, dass er mit dem Besuch von Bundesrat

53 Aktennotiz Handelsabteilung, Neue sowjetische Entwürfe 15. 1. 1973, 29. 1. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

54 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Verhandlungen mit dem Sowjetischen Staatskomitee für Wissenschaft und Technik über die Schaffung einer Gemischten Kommission zwischen der Schweiz und der UdSSR, 22.–26. 3. 1973 in Moskau, 28. 3. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 36.

55 Aussenministerium an Botschaft, 27. 3. 1973; Botschaft an Aussenministerium, 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

56 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Mitglieder, Verhandlungen mit dem Sowjetischen Staatskomitee für Wissenschaft und Technik über die Schaffung einer Gemischten Kommission zwischen der Schweiz und der UdSSR, 22.–26. 3. 1973 in Moskau, 28. 3. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 36.

Brugger, der anlässlich der Eröffnung der Schweizerischen Maschinenausstellung vom 26. März bis 3. April in Moskau weilte, zusammenfiel.

Der lange Weg und die Schwierigkeiten, die aus den unterschiedlichen Erwartungen beider Seiten resultierten, gaben einen kleinen Vorgeschmack auf die Entwicklungen der zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen. Immer wieder führten verschiedene Sichtweisen und unterschiedliche Ansprüche zu Problemen, die häufig gelöst werden konnten, manchmal aber auch von dauerhaftem Bestand waren. Oftmals war der Wille, einen Weg zu finden, vorhanden, und wenn das gegenseitige Interesse genug gross war, gelang dies meist auch. Der Bericht des EVD an den Bundesrat erwähnte, dass dem Bund mit der getroffenen Regelung keine materiellen Pflichten entstünden, und er hielt fest, dass es nicht die Aufgabe der GK war, handelspolitische Beschlüsse zu fassen. Vielmehr diene sie dazu, die sich im Verkehr zwischen den beiden Staaten auf wissenschaftlich-technischem, industriellem und wirtschaftlichem Gebiet ergebenden Probleme zu besprechen, bei allfälligen Schwierigkeiten nach Lösungen zu suchen und die Möglichkeiten einer Erweiterung der gegenseitigen Beziehungen auf diesen Gebieten zu prüfen. Es wurde zudem erklärt, dass keine spektakulären Änderungen in den wirtschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion zu erwarten waren, was sich in der Folge bewahrheiten sollte. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 9. Mai 1973 nahm der Bundesrat in zustimmendem Sinn von der Errichtung der GK Kenntnis.⁵⁷

Eine GK für wirtschaftliche Zusammenarbeit in dieser Form stellte für beide Länder etwas Neues dar. Für die Sowjetunion war sie die einzige, deren Präsidium vom SKWT ausgeübt wurde; bei den gemischten Kommissionen mit anderen Ländern hatte das Aussenhandelsministerium diese Funktion inne. Einzig mit Frankreich bestanden seit 1966 zwei gemischte Kommissionen, von denen die Petite Commission, die Gruppe für wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, ebenfalls vom SKWT präsiert wurde. Sie unterstand allerdings der Grande Commission, in der die Aussenhandelsminister beider Staaten den Vorsitz hatten.⁵⁸ Der Vizeminister für Aussenhandel, Ivan Timofeevič Grišin, war der Meinung, dass diese Besonderheit der schweizerisch-sowjetischen Kommission durchaus gerechtfertigt war. Da es darum gehe, die «sowjetische Wirtschaft auf einer neuen technischen Grundlage zu entwickeln», hätte die Schweiz keinen besseren Partner als das SKWT finden können. Grišin erklärte weiter, dass diese GK fraglos sogar als Vorbild für andere Kommissionen dienen könnte, umso mehr, als die Abkommen mit dem SKWT jeweils durch das Aussenhandelsministerium materialisiert würden.⁵⁹ Die Bereitschaft, sich auf diese neue Konzeption einzulassen, offenbart, welche Bedeutung die Sowjetunion der Ausweitung des bilateralen Handels mit der Schweiz beimass. Für die schweizerische Seite hingegen lag das Interesse weniger beim Handels-

57 BRB, 9. 5. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98, dodis.ch/38785.

58 Botschaft an BAWI, 27. 1. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

59 Aufzeichnung BAWI, Vorbesprechung mit Vizeminister für Aussenhandel Grischin vom 16. 11. 1983, 18. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

volumen selbst als bei der Zusammensetzung der gehandelten Produkte und deren Stellenwert für einzelne Firmen. Auf sowjetischer Seite wurde hervorgehoben, dass die Handelsbeziehungen in den 1970er-Jahren ein «neues, qualitativ höherstehendes Entwicklungsniveau» erreichten.⁶⁰

Eine wichtige Rolle spielte bei diesem ganzen Prozess das persönliche Engagement und die gegenseitigen Sympathien der involvierten Entscheidungsträger. Auf der schweizerischen Seite war es dem Vorort mit seinem Sekretär Rudolf Bosshard und seinem Direktor Gerhard Winterberger, dem Präsidenten der IG Luk E. Keller sowie den Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, Raymond Probst und Paul Rudolf Jolles, ein Anliegen, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu erleichtern und zu fördern. Auf der sowjetischen Seite waren die Repräsentanten des SKWT, Gvišiani und Pronskij, sowie der Präsident der HIK, Boris Andrianovič Borisov, der Schweiz gegenüber sehr positiv eingestellt und daran interessiert, die Beziehungen im wissenschaftlich-technischen und im wirtschaftlichen Bereich auszubauen. Als Pronskij im Frühling 1975 nach Genf versetzt wurde und damit als Delegationschef wegfiel, hoffte die schweizerische Seite, dass sein Nachfolger im SKWT die Leitung der sowjetischen Delegation übernehmen würde und nicht sein Stellvertreter in der GK, Evgenij Petrovič Pitovranov, erster stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums der HIK. Nicht wegen dessen Person, sondern weil befürchtet wurde, dass die GK damit auf die Ebene der Handels- und Industriekammer herabsinken würde, was bei ihrer Gründung erfolgreich abgewendet worden war.⁶¹ Der neue Delegationsleiter wurde tatsächlich Pronskijs Nachfolger, Evgenij Sergeevič Jastrebov, der sich der Schweiz gegenüber ebenfalls aufgeschlossen zeigte.

3.2 Von der ersten Tagung zum Rahmenabkommen mit «Langfristigem Programm»

Mit der Schaffung der Gemischten Kommission waren wie vermutet noch lange nicht alle Schwierigkeiten beim Ausbau der Handelsbeziehungen aus dem Weg geräumt. Vielmehr galt es nun, die damit verbundenen Erwartungen in den Tagungen zu erfüllen und zu sehen, ob die Kommission sinnvoll arbeitete und die gewünschten Resultate brachte. Auch wenn den meisten Firmen klar war, dass sich der wirtschaftliche Austausch mit der Sowjetunion nun nicht schlagartig verändern würde, waren doch klare Vorstellungen damit verbunden. Vor allem kleinere Unternehmen erhofften sich, jetzt endlich mit der Sowjetunion ins Geschäft zu kommen, und grössere Unternehmen versprachen sich viel von den intensiveren Kontakten, die im Rahmen der Tagungen entstehen sollten. Nach wie vor zutreffend blieb jedoch, was die Handelsabteilung bereits 1968 zum schweizerisch-sowjetischen Warenaus-

60 Verlag Internationale Beziehungen 1986, Übersetzung, S. 2, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

61 Telegramm Nr. 2 EPD an Botschaft, 4. 3. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

tausch geschrieben hatte: Erfolge würden stark von der Geduld und Beharrlichkeit sowie von der Anpassungsfähigkeit und der Erfindungsgabe derjenigen schweizerischen Exportunternehmen abhängen, die dem sowjetischen Markt längerfristig vermehrte Aufmerksamkeit schenken wollten. Dabei gaben sich Firmen, die mit den besonderen Bedingungen des Ostgeschäfts vertraut waren, keinen Illusionen hin, sondern beurteilten die Aussichten auf die künftige Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen nüchtern und realistisch.⁶²

Die erste Tagung der GK fand vom 18.–22. Juni 1973 in Moskau statt. Sie war für beide Seiten ein Experiment und es bedurfte massiver Anstrengungen bei den Vorbereitungen. Uneinigkeit herrschte zunächst über die Teilnehmerzahl. Während die Sowjetunion eine kleine Delegation vorgezogen hätte und der Vorort zu einer mittelgrossen tendierte, wollte die IG unbedingt eine grössere, um in der Lage zu sein, möglichst alle aufkommenden Anliegen zu behandeln. Der Vorort vertrat die Meinung, dass nur allgemeine Fragen gelöst oder Schwierigkeiten in Einzelfällen beseitigt werden sollten, es also nicht darum ging, generelle Handelsförderung zu betreiben.⁶³ Man einigte sich am Ende darauf, fünfzehn Delegationsmitglieder, einen Sekretär, einen Vertreter der Handelsabteilung, zwei Vertreter der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH) und dreizehn Experten mit nach Moskau zu nehmen. Die Leitung der schweizerischen Delegation der GK hatte Luk Eduard Keller aus Zürich inne, der als Präsident der Firma Ed. A. Keller & Cie. von 1972 bis 1976 der IG vorstand. Als Vizepräsident amtierte Rudolf Bosshard, Direktor bei der Schweizerischen Volksbank in Zürich und Sekretär beim Vorort. Sekretär der schweizerischen Delegation war Fürsprecher Peter Hutzli, ebenfalls Sekretär des Vororts. Nur diese drei Funktionen waren auf schweizerischer Seite permanent besetzt. Dmitrij N. Pronskij, Mitglied des SKWT, führte die sowjetische Seite an; sein Stellvertreter war Evgenij P. Pitovranov von der HIK und als Sekretär der sowjetischen Delegation amtierte Boris A. Krivošeev, Experte der Administration der äusseren Beziehungen des SKWT.⁶⁴ Sowohl der Präsident wie auch der Vizepräsident waren ganz offiziell vom Ministerrat der UdSSR ernannt worden. Dem Präsidenten des SKWT oblag es, für jede Sitzung weitere Instanzen, die in der Delegation vertreten sein sollten, zu bestimmen.⁶⁵

Das Ergebnis der vielfältigen Zusammentreffen fiel für beide Seiten befriedigend aus, die Tagung verlief erfolgreich und auch die verschiedenen Bedenken der

62 Handelsabteilung an Botschaft, Warenaustausch Schweiz – UdSSR, 28. 11. 1968, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 11.

63 Vorort an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Erste Sitzung der schweizerisch-sowjetischen Gemischten Kommission, 8. 5. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

64 Notiz Handelsabteilung, 27. 3. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 36.

65 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission betr. wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UdSSR, vom 18.–23. Juni 1973 in Moskau, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

Teilnehmenden konnten zerstreut werden.⁶⁶ Für die sowjetische Seite war es ein Novum gewesen, ausschliesslich privaten Wirtschaftsvertretern und keinen offiziellen, staatlichen Industriefunktionären gegenüberzusitzen. Sie anerkannte die hohe Kompetenz der schweizerischen Delegation und erklärte, dass aufgrund der Zusammensetzung weit konkretere Gespräche möglich gewesen seien, als dies bisher bei anderen gemischten Kommissionen der Fall gewesen sei.⁶⁷ Die wichtigsten Punkte der ersten Sitzung waren die Prüfung und Annahme der Statuten durch beide Partner, das Festhalten des Status quo sowie die Diskussion der Perspektiven der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit. Die Bildung von Fachgruppen wurde rege diskutiert und es wurde die Absicht geäussert, ein Abkommen über gewerblichen Rechtsschutz zu schliessen sowie Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zum Schutz der Herkunftsbezeichnungen aufzunehmen. Man hielt fest, dass zwischen dem SKWT und schweizerischen Firmen bereits neun Abkommen geschlossen worden waren und in der Woche der Tagung ein weiteres zwischen Georg Fischer AG und dem SKWT geschlossen werden konnte.⁶⁸ Zudem wurden der gegenwärtige Stand und die längerfristige Aussicht der industriellen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit erörtert und das Potenzial von deren Intensivierung identifiziert. Daraus ging die Bildung einer temporären gemischten Arbeitsgruppe für Ciba-Geigy und einer gemischten Expertengruppe für Nestlé hervor.⁶⁹ Ferner bekundeten die HIK und die SZH ihre Absicht, ein Zusammenarbeitsabkommen zu schliessen und wie bereits zuvor in den bilateralen Gesprächen wurde von der sowjetischen Seite wiederum das Thema der Kompensationen vorgebracht.⁷⁰ Diese halfen der Sowjetunion, negative Handelsbilanzen zu vermeiden, wodurch im Grunde die viel wichtigere Form der Zusammenarbeit, die Kooperation, angestrebt wurde.⁷¹ Da das sowjetische Aussenhandelsministerium über die Aufnahmefähigkeit des schweizerischen Marktes genau im Bilde war, erklärte es sich einverstanden mit dem Weiterverkauf von Kompensationsgütern an Drittländer und anerkannte, sehr zur Freude von Vorort und Handelsabteilung, die Wichtigkeit der Transit- und Welt-handelsfirmen.⁷²

Der Eindruck der schweizerischen Delegation von der ersten Tagung war, dass die

66 Botschaft an EPD, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

67 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, 26. 6. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 36; BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

68 Botschaft an EPD, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

69 Protokoll der ersten Tagung der Gemischten Kommission, 28. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

70 Protokoll der ersten Tagung der Gemischten Kommission, 21. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

71 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, Beilage 5, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

72 Ebd.

Vorstellungen und Ziele beider Seiten noch weit auseinanderlagen. Für die Sowjetunion diente die erste Sitzung einer GK üblicherweise einem allgemeinen gegenseitigen Gedankenaustausch, gefolgt von einem Schlusscommuniqué.⁷³ Ihr ging es hauptsächlich darum zu zeigen, dass sie gute Beziehungen zur Schweiz unterhielt. Für die schweizerische Delegation war hingegen klar, dass sie konkrete Resultate sehen wollte und zu diesem Zweck direkt von Beginn weg zielgerichtete Kontakte knüpfen musste. Dabei war das Ansprechen bestehender Probleme und der Versuch, diese zu lösen, für sie genauso wichtig wie die Herstellung von Kontakten und der Abschluss von Geschäften während oder neben der offiziellen Tagung. Den Vorschlag einer Delegationsreise nach Archangelsk am zweiten Tagungstag wurde denn auch vom Präsidenten der IG und dem Vertreter der Handelsabteilung abgelehnt mit der Begründung, man sei nach Moskau gekommen, um zu arbeiten.⁷⁴ Für die sowjetische Seite spielte im Weiteren das offizielle Protokoll der Tagung eine mindestens ebenso grosse Rolle wie der Abschluss von Vereinbarungen. Protokolle dienten dem SKWT zur Rechtfertigung seiner Tätigkeit gegenüber der Regierung und wurden als politische Aushängeschilder und überhaupt zu politischen Zwecken benutzt. Deshalb war die schweizerische Seite wiederum darauf bedacht, politische Aussagen möglichst zu verhindern und die Protokolle auf wissenschaftlich-technischer und wirtschaftlicher Ebene zu belassen. Da formale Aspekte für die sowjetische Seite generell äusserst wichtig waren, wurde den Tagungsprotokollen eine entsprechend grosse Bedeutung beigemessen. Sie dienten nicht der Wiedergabe von Gesagtem, sondern hatten deklaratorischen Charakter, was dazu führte, dass um jedes Wort gerungen und oftmals lange über vermeintlich vernachlässigbare Details diskutiert wurde. Damit am Schluss einer Tagung pünktlich die feierliche Unterzeichnung stattfinden konnte und nicht bis zur letzten Minute um Formulierungen gefeilscht werden musste, wurde das Protokoll später der Einfachheit halber manchmal von beiden Seiten gemeinsam schon vor der Sitzung ausgehandelt und geschrieben.⁷⁵

Gerne hätte die sowjetische Delegation im Schlussprotokoll der ersten Tagung einen zusätzlichen Passus zur EWG-Bindung der Schweiz gesehen, der hätte besagen sollen, dass die Schweiz Massnahmen ergreifen würde, um einen schädlichen Einfluss ihrer Abkommen mit der EWG auf den Handel mit der Sowjetunion zu vermeiden. Die schweizerische Delegation weigerte sich jedoch, den entsprechenden Absatz im Protokoll aufzunehmen, da sie dies als zu deutliche Einmischung in ihre Handelspolitik beurteilte. Als Kompromiss bestätigte sie dem SKWT die Meistbegünstigung in Zollfragen in einem separaten Brief.⁷⁶ Konkrete Geschäftsabsichten zwischen schweizerischen Firmen und sowjetischen Ministerien fanden ebenfalls keine Er-

73 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

74 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

75 Ebd.

76 Notiz für Herrn Direktor Jolles, Commission mixte: Europäische Integration, 4. 7. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

währung im offiziellen Protokoll, sondern wurden zum Schutz vor der Konkurrenz in vertraulichen Memoranden niedergelegt.⁷⁷ In einer Besprechung mit dem stellvertretenden Aussenhandelsminister Aleksej Nikolaevič Manžulo am Rande der ersten Tagung wurden konkrete Probleme diskutiert, wie etwa der sowjetische Wunsch nach Krediten und Kompensationsgeschäften. Manžulo vertrat die Meinung, dass die Schweiz viel zu wenig Kredite an die Sowjetunion vergebe, was von der Schweizer Delegation damit begründet wurde, dass ihre neuen Partner vor der Verschuldung in Franken geschützt werden sollten, konnte die Rückzahlung doch sehr teuer werden.⁷⁸ Die schweizerische Delegation sprach im Gegenzug das Problem der hohen Projektkosten für Schweizer Firmen und ihre Auswirkungen auf den Abschluss von Geschäften an. Da die sowjetischen Partner oft sehr spät von Projekten zurücktraten, gingen die Projektierungskosten voll zu Lasten der schweizerischen Unternehmen, was die Attraktivität der Geschäfte mit der Sowjetunion bei ihnen nicht unbedingt steigerte.⁷⁹ Bei der ersten Tagung zeigte sich bereits überaus deutlich, dass die Plenarsitzung das Formalprogramm darstellte und die für die schweizerische Seite wichtigen Treffen ausserhalb der offiziellen Sitzungen stattfanden. Dies änderte sich auch bei den folgenden Tagungen nicht wesentlich. Den Einzelgesprächen zwischen schweizerischen Firmenvertretern und den sowjetischen Ministerien und Aussenhandelsorganisationen kam eine herausragende kommerzielle Bedeutung zu, da vor allem sie zum Abschluss von Geschäften führten.⁸⁰

Im Anschluss an die erste Tagung der GK lud der Vorort eine sowjetische Delegation zu einem informellen Besuch in der Schweiz ein. Die Einladung wurde angenommen und die Sowjetunion entsandte Ende November 1973 eine hochrangige Delegation unter der Leitung von Pronskij, dem Leiter der sowjetischen Seite der GK. Neben Firmenbesuchen stand ein Vortrag zum Moskauer Centre international pour l'industrie et la coopération auf dem Programm, ebenso die Unterzeichnung von zwei Kooperationsabkommen mit Oerlikon-Bührle sowie der Chambre suisse de l'horlogerie.⁸¹ Die Schweizer Botschaft in Moskau wertete den Besuch als gute Gelegenheit zur Kontaktpflege und zur Behandlung wichtiger Fragen betreffend Patentschutz und industrielles Eigentum.⁸² Das wichtigste Resultat des Besuchs war die Ausarbeitung einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen SZH und HIK, wie sie an der Tagung der GK empfohlen worden war. Sie sollte einen Beitrag

77 Handelsabteilung an BR Brugger, 10. 7. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

78 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, Beilage 6, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

79 Vorort, 28. 6. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Bericht über die 1. Tagung der Gemischten Kommission, Beilage 6, 26. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

80 Protokollnotiz für Jolles über die 3. ordentliche Tagung der Gemischten Kommission Schweiz – Sowjetunion, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion, 17. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

81 Botschaft an Handelsabteilung, 10. 10. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

82 Botschaft an VSM, 2. 11. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

leisten zur Verstärkung und Erweiterung der kommerziell-wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und weiteren Geschäftsbeziehungen sowie zur Herstellung von Kontakten. Dabei sollte die Vereinbarung die Verbesserung der gegenseitigen Information betreffend Handel und Wirtschaft durch einen systematischen Informationsaustausch unterstützen und die wichtige Rolle würdigen, die beiden Organisationen bei der Durchführung von Ausstellungen und Messen zukam, ebenso wie die von ihnen geleistete Unterstützung bei der Verwirklichung von Geschäftsvorschlägen.⁸³ Ergänzend wurde der Austausch von Wirtschaftsdelegationen und Fachleuten abgemacht und eine jährliche Zusammenkunft beschlossen. Die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der SZH und der HIK sowie die Massnahmen zu ihrer Durchführung wurden am 23. Januar 1974 vom Präsidenten der HIK, Borisov, anlässlich seines Aufenthalts in der Schweiz unterzeichnet.⁸⁴ Mitte April 1974 reiste bereits eine Delegation der IG Schweiz – Sowjetunion zu einem Gegenbesuch nach Moskau.⁸⁵

An der zweiten Tagung der GK wurde über Verhandlungen mit dem Komitee für Erfindungen und Entdeckungen beim Ministerrat der UdSSR informiert, in denen es um den Schutz und die Nutzung der Rechte an Erfindungen, an gewerblichen Mustern, Modellen und Marken ging.⁸⁶ Ein Abkommen über den Schutz des gewerblichen Eigentums war geplant, der Vertragsentwurf lag bereits vor und die Unterzeichnung wurde für 1974 anvisiert, doch erst ein paar Jahre später wurde es ins zwischenstaatliche Abkommen integriert.⁸⁷ Im Weiteren bestand das Projekt eines bilateralen Abkommens über den Schutz der Herkunftsangaben. Der Schutz des industriellen Eigentums beschäftigte die Schweizer Firmen noch stärker als bisher, seit in der Sowjetunion am 1. Mai 1974 ein neues Gesetz in Kraft getreten war, gemäss dem die Inhaber von eingetragenen Warenzeichen (Marken) verpflichtet waren, ihre Warenzeichen zu benutzen. Wurde eine registrierte Marke während fünf Jahren nicht benutzt, sollte sie gelöscht werden. Die Exportindustrie befürchtete nun, dass eine ganze Anzahl der von ihr vorsorglich eingetragenen Marken in dieser Zeitspanne wahrscheinlich gar nicht würde benutzt werden können und somit das Verwendungsrecht verloren ginge.⁸⁸ Wie an der dritten Tagung der GK beschwichtigend erklärt wurde, sollte die nominelle Benutzung, beispielsweise in Form von

83 Protokoll der 2. Tagung «Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit», 17. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

84 Vereinbarung über die Zusammenarbeit OSEC-HIK, Besuch Borisov 21.–24. 1. 1974, 23. 1. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

85 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Notiz, Reise vom 18./19. 4. 1974, undatiert, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

86 Notiz an Herrn Botschafter Probst, UdSSR – Geistiges Eigentum, 5. 3. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 98.

87 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

88 Botschaft an SKWT, Vorschläge für Sitzungen der 3. Tagung, 14. 4. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

Inseraten, zur Unterbrechung der Fünfjahresfrist genügen. Am preisgünstigsten war dabei die Veröffentlichung von Warenzeichen im Informationsheft der Handels- und Industriekammer: der Text musste den Inhaber der Marke, eine Abbildung des Warenzeichens sowie Angaben zu den Waren enthalten.⁸⁹

Wie die Auswertung der ersten Tagung der Gemischten Kommission durch die IG Schweiz – Sowjetunion festhielt, beurteilten die Teilnehmenden sie mehrheitlich positiv. Die Mitglieder hielten die GK für wichtig, weil die Schweiz dadurch von den sowjetischen Organisationen bewusster als Handelspartner wahrgenommen wurde. Da kaum Firmen eine ständige Vertretung in der Sowjetunion hatten, bot die Tagung zudem die beste Gelegenheit zum Aufbau und zur Pflege direkter Kontakte, die für den Abschluss von Geschäften unumgänglich waren.⁹⁰ Auch der Erfahrungsaustausch innerhalb der IG – über Lieferbedingungen, Kreditfragen, Vertretungen und andere Probleme – wurde von den Mitgliedern begrüsst. Dabei kam es jedoch zu keinen Absprachen darüber, wie man sich diesbezüglich gegenüber den sowjetischen Handelspartnern verhalten sollte. Vielmehr herrschte die Meinung vor, dass es unmöglich sei, die Konditionen für Geschäfte mit der Sowjetunion zu vereinheitlichen. Nicht einmal innerhalb einer Branche wäre dies möglich, da die Lieferbedingungen ganz davon abhingen, wie dringend ein Produkt in der Sowjetunion benötigt wurde und wie stark die Konkurrenz war. Generelle Bedingungen aufzustellen, schien überdies nicht ratsam, da Firmen, die im Moment noch zu guten Bedingungen liefern konnten, dadurch stark beeinträchtigt werden konnten.⁹¹

Zur besseren Koordination der Themen, die von schweizerischer Seite angesprochen werden sollten, wurde neu ein IG-Vorstand, bestehend aus acht Personen, gebildet.⁹² Für die kommenden Tagungen wünschte die IG, dass die zu behandelnden Anliegen vorab formuliert wurden, damit sie diese gemeinsam mit dem SKWT vorbereiten konnte.⁹³ Dies nicht zuletzt deshalb, weil sie sich genötigt fühlte, der Öffentlichkeit und den Behörden gegenüber den Nutzen der GK und die Resultate daraus darzulegen.⁹⁴ Die IG führte fortan jeweils vor und nach den Tagungen Umfragen bei ihren Mitgliedern durch und sandte Delegationen zu Sitzungsvorbereitungen nach Moskau oder lud sowjetische Delegationen in die Schweiz ein. Speziell die Tagungsvorbereitungen erwiesen sich als hilfreich, da sie die sowjetischen Instanzen zwangen, sich im Vorfeld mit den schweizerischen

89 Staatsanwälte Zellentin, Deutschland, an diverse, August 1978, Benutzung von Warenzeichen in der UdSSR, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

90 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Vorstandssitzung vom 26. 6. 1974, 19. 7. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

91 Handelsabteilung an Botschaft, 10. 10. 1973, Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

92 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzprotokoll der Sitzung vom 12. 9. 1973, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

93 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Sitzung vom 22. 1. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

94 Vorort an Pronski, 5. 2. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

Projekten auseinanderzusetzen, was insbesondere dem SKWT seine Entscheidungen erleichterte.⁹⁵ Auch zur Vorbereitung der Zwischensessionen, an denen jeweils die Tagungen der GK vorbereitet wurden, führte die IG regelmässige Mitgliederbefragungen durch.⁹⁶ So konnten zur Zufriedenheit aller Beteiligten schon an der zweiten ordentlichen Tagung der GK wesentlich effektivere Verhandlungen stattfinden als bei der ersten.

Im Oktober 1973 zählte die IG Schweiz – Sowjetunion fünfzehn Firmen als Mitglieder, Anfang 1975 waren es bereits 31 Firmen sowie fünf Verbände und 1986 verzeichnete das Mitgliederverzeichnis hundert Firmen.⁹⁷ Der IG-Jahresmitgliedsbeitrag für Firmen betrug zu Beginn 600 Franken, fünfzehn Jahre später, 1989, waren es dank des grossen Mitgliederzuwachses nur noch 150 Franken.⁹⁸ Ein wichtiges Thema in den IG-Sitzungen war zu Beginn der Wunsch nach einem grösseren Dienstleistungsangebot des Industrierates auf der Schweizer Botschaft in Moskau. Nur die wenigsten Firmen konnten es sich leisten, in Moskau ein Büro zu mieten, selbst wenn sie die Erlaubnis dafür erhalten hatten. Das Gleiche galt für die Einstellung von Schweizer Mitarbeitenden für die Administration. Sowjetischen Mitarbeitenden gegenüber waren die Firmen eher skeptisch eingestellt, da sie hier ein gewisses Sicherheitsrisiko befürchteten. Aus diesen Gründen schien eine Lösung im Rahmen der Botschaft am zweckmässigsten, sie versprach, die grösste Wirkung zu erzielen. Die IG erklärte sich einverstanden, gemeinsam mit den Bundesbehörden nach einer Lösung zu suchen, und bekräftigte gleichzeitig ihre Bereitschaft, gewisse finanzielle Verpflichtungen im Rahmen ihrer Mittel zu übernehmen.⁹⁹ In der Schweiz war es nur schwer vorstellbar, mit was für praktischen Problemen die Firmen vor Ort konfrontiert waren. So gab es keine Möglichkeit, einen Vertrag neu schreiben zu lassen oder Fotokopien zu machen. Nach verschiedenen Gesprächen mit dem EVD konnte das Projekt eines «Bureau des visiteurs» auf der Schweizer Botschaft in Angriff genommen und das Büro des schweizerischen Handels- und Industrierats entsprechend ausgebaut werden. Das EVD stellte eine weitere Sekretärin an und auf Kosten der IG wurde ein sowjetischer Assistent rekrutiert, ferner wurden notwendige Apparate wie Schreibmaschine, Fotokopierer und Drucker sowie Schränke zur sicheren Aufbewahrung von Dokumenten beschafft. Die IG kam zudem auf für die Einrichtung des Kantinenraums der Botschaft, der schweizerischen Geschäftsleuten

95 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Vorstandssitzung vom 26. 6. 1974, 19. 7. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

96 Note de dossier, Comptes-rendus de la Vorstandssitzung de la IG, 3. 9. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

97 Mitgliederverzeichnis Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Januar 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

98 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll der Jahresversammlung der Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR vom 9. 11. 1989, 11. 12. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 108.

99 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzprotokoll der Sitzung der Interessengemeinschaft vom 16. 1. 1975, 30. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

gegen ein kleines Entgelt als Arbeitsraum zur Verfügung gestellt wurde.¹⁰⁰ Wie die IG im Scherz bemerkte, war sie zu diesem Zeitpunkt die einzige schweizerische Institution mit einer Investition in der Sowjetunion, die sich auszahlte.¹⁰¹

Bei der Vorbereitung der vierten Tagung wurde der Wunsch nach einer verbesserten Zusammenarbeit und einem Kooperationsprogramm aufgegriffen. Die sowjetische Delegation überreichte dazu das Projekt eines staatlichen Rahmenabkommens, das durch eine Programmvereinbarung ergänzt wurde. Es entsprach der gängigen sowjetischen Praxis, solche Rahmenabkommen über wirtschaftlich-technische Kooperation mit westlichen Ländern zu schliessen.¹⁰² Die Schweizer Seite vertrat vorerst die Ansicht, dass hier nach einer besseren Lösung gesucht werden müsse, um den unterschiedlichen ökonomischen Systemen genügend Rechnung zu tragen. Auf ihren Wunsch hin prüfte das SKWT die Möglichkeit, eine Programmvereinbarung ohne Rahmenabkommen zu treffen, wobei es zum Schluss kam, dass dies zu unverbindlich und somit nicht zielführend wäre.¹⁰³ Bei den IG-Mitgliedern fand das Projekt eines staatlichen Rahmenabkommens mit langfristigem Kooperationsprogramm grundsätzlich Zustimmung. Sie waren der Ansicht, dass ein solches Programm den Zugang der schweizerischen Industrie zum sowjetischen Markt und den Umgang mit den Aussenhandelsorganisationen substanziell erleichtern könne. Zudem bestand die Hoffnung, dass ein zwischenstaatliches Abkommen die Rivalitäten zwischen den verschiedenen am Aussenhandel beteiligten sowjetischen Organisationen neutralisieren und den Kontakt mit den Entscheidungsträgern vereinfachen konnte. Gleichzeitig würde das Programm weder schweizerische Firmen noch den Staat zu etwas verpflichten und auch die bisherigen Geschäfte nicht beeinträchtigen, sondern brächte im Gegenteil eine Vereinfachung der Kommunikation und bei der Suche nach potenziellen Handelspartnern.¹⁰⁴ Die IG hätte deshalb die baldige Paraphierung eines zwischenstaatlichen Rahmenabkommens mit der Sowjetunion begrüsst, der sowjetische Entwurf wurde vom Vorort akzeptiert.¹⁰⁵

Das geplante Rahmenabkommen beinhaltete ein Abkommen zwischen der IG Schweiz – Sowjetunion und dem SKWT mit dem Ziel, die bilaterale Zusammen-

100 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Notiz über die Besprechung vom 5. 2. 1975, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

101 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

102 Die Sowjetunion hatte mit mehreren westlichen Ländern Rahmenabkommen über die wirtschaftlich-technische Kooperation geschlossen, zum Beispiel mit Schweden (12. 1. 1970), Finnland (20. 4. 1971), Frankreich (27. 10. 1971), den USA (Mai 1972), Österreich (1. 2. 1973), der BRD (19. 5. 1973), Grossbritannien (6. 5. 1974), Italien (25. 7. 1974), Belgien und Luxemburg (19. 11. 1974), den Niederlanden (15. 7. 1975), Dänemark (28. 8. 1975) und Irland (16. 12. 1976). BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

103 Handelsabteilung an Botschaft, Sowjetunion – Kooperationsabkommen/Programmvereinbarung, 4. 2. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

104 Séance de la Communauté d'intérêts IG (conseil et assemblée), du 14. 1. 1976 à Zurich, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

105 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Rahmenabkommen mit der UdSSR, 26. 2. 1976, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 37.

arbeit zu vertiefen. Es nahm Bezug auf den Handelsvertrag von 1948, die GK von 1973 sowie die bestehenden langfristigen Vereinbarungen. Dabei handelte es sich um einen Rahmenvertrag, der weder für die Schweiz noch für schweizerische Unternehmen rechtlich relevante Verpflichtungen begründete.¹⁰⁶ Zur Durchführung konkreter Projekte sollte ergänzend eine langfristige Programmvereinbarung unterzeichnet werden, die von der GK überwacht und unterstützt werden würde. Diese Programmvereinbarung, das «Langfristige Programm», stand für eine Kooperation, die vertraglich über eine Laufzeit von zehn Jahren vereinbart werden sollte. Von zentraler Wichtigkeit war dabei für die schweizerische Seite, dass an den Verhandlungen der GK weiterhin wie bisher das SKWT, der Gosplan, das Ausserhandelsministerium sowie technische Ministerien vertreten waren. Im Grunde genommen war die Programmvereinbarung eine Aufzählung möglicher oder geplanter Export- und Kooperationsprojekte und konnte als Vorselektion zukünftiger Geschäfte verstanden werden. Sobald ein Projekt oder ein Lieferkomplex darin aufgelistet worden war, erhielt es eine reale Chance, von den diversen sowjetischen Ministerien und anderen massgebenden Instanzen im Rahmen der Fünfjahrespläne berücksichtigt zu werden.¹⁰⁷ Die meisten EWG-Länder hatten aus diesem Grund schon seit mehreren Jahren staatliche Rahmenabkommen mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Ländern geschlossen. Um auch der Schweizer Industrie endlich grössere Chancen und Möglichkeiten zu eröffnen, schien der IG ein entsprechendes Abkommen unverzichtbar. Dabei stellte sich schnell heraus, dass nun doch die Unterstützung durch den Bund notwendig wurde. Um auf sowjetischer Seite Vertragspartner auf Ministerebene mit entsprechenden Weisungsbefugnissen zu haben, war es unabdingbar, dass das Rahmenabkommen auf schweizerischer Seite vom EVD-Vorsteher unterzeichnet wurde. Da die Vereinbarungen keine konkreten Verpflichtungen enthielten, sah die Handelsabteilung darin kein Problem.¹⁰⁸ Während der Rahmenvertrag somit als offizielles zwischenstaatliches, auf Regierungsebene geschlossenes Abkommen geplant war, stand die Programmvereinbarung schweizerischerseits ganz in der Verantwortung der Privatwirtschaft, und damit der IG Schweiz – Sowjetunion.¹⁰⁹

Die Frage des zwischenstaatlichen «Abkommens über die wirtschaftliche, industrielle und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit» sowie die Frage der Ausarbeitung und Unterzeichnung eines «langfristigen Programms zwischen der Schweiz und der Sowjetunion für die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit» avancierten damit zu

106 Handelsabteilung an Botschaft, Sowjetunion – Kooperationsabkommen/Programmvereinbarung, 4. 2. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

107 Ebd.

108 Ebd.

109 Botschaft an Handelsabteilung, Quelques remarques au sujet de la 4ème session, 28. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

den wichtigsten Diskussionsthemen an der vierten Tagung der GK.¹¹⁰ Man kam überein, dass beide Vereinbarungen aus Effizienzgründen gleichzeitig ausgearbeitet werden sollten. Unmittelbar im Anschluss an die Tagung konnte der sowjetischen Delegation, zu ihrer grossen Überraschung, bereits am 21. Juni 1976 ein vom Bundesrat gebilligter schweizerischer Entwurf übergeben werden. Wie der Schweizer Botschafter feststellte, war der Überraschungseffekt durchaus beabsichtigt, da auf diese Weise ein Programm präsentiert werden konnte, das den schweizerischen Bedürfnissen und Wünschen am besten entsprach. Auch die sowjetische Delegation hatte einen Entwurf vorbereitet gehabt, den sie jedoch nicht präsentierte.¹¹¹ In einer ersten Reaktion hielt das sowjetische Aussenhandelsministerium fest, dass es eine Programmvereinbarung nach englischem oder französischem Modell, in dem die Projekte nach der Art der Zusammenarbeit und nicht nach industriellen Branchen aufgelistet wurden, vorziehen würde.¹¹² Es vertrat die Ansicht, die geplante Struktur sei zu vage und nicht effizient genug für die verschiedenen Ministerien. Die IG war dagegen der Meinung, dass das schwedische Modell, die Auflistung der Projekte nach Branchen, den Firmen mehr Flexibilität gewähre, da die Form der Kooperation bei jedem Projekt separat ausgehandelt werden könne. Auf Schweizer Seite bestand die Schwierigkeit zusätzlich darin, genügend potenzielle Projekte auf der Programmliste aufzuführen zu können. Die dreizehn bereits bestehenden Abkommen zwischen schweizerischen Unternehmen und dem SKWT sollten darauf nicht erwähnt werden, da die beteiligten Firmen aus Konkurrenzgründen ihre Projekte nicht in einem offiziellen Dokument festgehalten sehen wollten. Gleichzeitig sollte die Liste einige repräsentative Zusammenarbeitsprojekte enthalten, beispielsweise dasjenige zwischen dem Bundesamt für Wissenschaft und Forschung und dem SKWT im Bereich der Atomenergie sowie ein Kooperationsprogramm im Bereich der Grundlagenforschung.

Die sowjetische Delegation hatte der schweizerischen vor der Zwischensession der GK am 5. Januar 1977 ihr Konzept für das Kooperationsabkommen übergeben, federführend war diesmal das sowjetische Aussenhandelsministerium. Dies schien von Vorteil für die schweizerischen Interessen, da der Schwerpunkt eher auf den Handel gelegt wurde, doch verlangsamte der Wechsel vom SKWT zum Aussenhandelsministerium die Arbeit am Abkommen, da die neu besetzte Delegation weder mit der Vorgeschichte vertraut war noch den aktuellen Status kannte. Ungeachtet dessen wurde zum ersten Mal seriös und im Detail über konkrete Probleme bei der Ausarbeitung des Rahmenabkommens gesprochen.¹¹³

110 Gemischte Kommission, Protokoll der 4. Tagung, 14.–18. 6. 1976 in Zürich, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 37.

111 Botschaft an Handelsabteilung, Quelques remarques au sujet de la 4ème session, 28. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

112 Ebd.

113 Handelsabteilung, Rapport sur le voyage à Moscou du 17 au 22 janvier 1977, 25. 1. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

Im Wesentlichen betrafen die Differenzen in den Entwürfen vier Punkte:

1. Die Bestimmung der Kooperationsmethoden und die Frage, ob sie im «Langfristigen Programm» oder im Rahmenabkommen selbst festgelegt werden sollten oder nicht.
2. Die Rolle der Gemischten Kommission und die sektoriellen Gruppen. Die sowjetische Seite war der Meinung, dass die GK nicht in den Rahmenvertrag gehörte. Die IG hingegen hielt sogar die Verankerung sektorieller Gruppen für unverzichtbar. Als Kompromiss wurde die GK in den Vertrag aufgenommen und ein Briefwechsel über die Installation von sektoriellen Gruppen vorgesehen.
3. Die Notwendigkeit einer Finanzierungsklausel. Die sowjetische Seite wünschte eine Klausel, die staatliche Garantien und allfällige Kredite einforderte. Für die schweizerische Delegation war dies aufgrund der privatwirtschaftlichen Struktur nicht annehmbar.
4. Die Möglichkeit der vorzeitigen Kündigung. Die Schweiz wünschte sich eine solche Option, für die Sowjetunion war eine Kündigungsklausel inakzeptabel.¹¹⁴

Vor der nächsten ordentlichen GK-Tagung sollten neue Verhandlungen über das Rahmenabkommen stattfinden, war sein Abschluss doch die Voraussetzung dafür, dass das Kooperationsprogramm an der Session überhaupt diskutiert werden konnte.¹¹⁵ Als Resultat von Verhandlungen in Moskau im Januar, in Bern im Juni und wiederum in Moskau im September 1977 wurde am 19. September endlich das «Abkommen über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Sowjetunion» paraphiert.¹¹⁶ Mit dem Rahmenabkommen verpflichteten sich die beiden Regierungen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Organisationen und Instituten beider Länder.¹¹⁷ Das ergänzende langfristige Kooperationsprogramm wurde zum Hauptthema der fünften Tagung der GK, die einen Tag später begann.

Das ausformulierte Abkommen wurde dem Bundesrat vorgelegt mit dem Kommentar, dass es keine Verpflichtungen begründete, weder für die Eidgenossenschaft noch für schweizerische Unternehmen. Von grundlegender Bedeutung war Artikel 8, der festhielt, dass die privatwirtschaftlich konzipierte Trägerschaft keine Änderung erfuhr und die GK das Mandat zugesprochen erhielt, das «Langfristige Programm» aufzustellen.¹¹⁸ Mit dem Bundesratsbeschluss vom 2. November 1977 wurde das Abkommen genehmigt und der EVD-Vorsteher zur Unterzeichnung ermächtigt. Da die Schweiz damit keine internationalen rechtlichen Verpflichtungen einging, musste es nicht vom Parlament ratifiziert werden.¹¹⁹ Im Beisein von Pressevertretern sowie Ra-

114 Ebd.

115 Handelsabteilung an Botschaft, Telegramm Nr. 12, 20. 7. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

116 Rahmenabkommen: Protokoll mit Abstimmungstext, 19. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

117 Pressemitteilung, Paraphierung des Abkommens, 20. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

118 Zusammenfassung Antrag an den Bundesrat, aufgrund des BRB vom 8. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

119 Presserohstoff, Abkommen 12. 1. 1978, undatiert, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

dio- und Fernsehreportern unterzeichneten Bundesrat Brugger und Aussenhandelsminister Patoličev am 12. Januar 1978 in Bern das Rahmenabkommen. Die sowjetische Delegation zeigte sich zufrieden, dass in den schweizerischen Medien ausführlich darüber berichtet wurde.¹²⁰ Am 3. März 1978 fand der Notenaustausch statt und einen Monat später, am 3. April, trat das Rahmenabkommen definitiv in Kraft.¹²¹ Damit erhielten die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen eine neue rechtliche Basis.¹²²

Das Abkommen setzte sich aus einer Präambel und elf Artikeln zusammen. Auf Wunsch der sowjetischen Seite nahmen die Regierungen in der Präambel Bezug auf die KSZE-Schlussakte und bekräftigten ihre Absicht, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern auszubauen und die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, industriellem und wissenschaftlich-technischem Gebiet langfristig zu entwickeln. Auch auf den Handelsvertrag von 1948 wurde hingewiesen und hervorgehoben, dass die internationale Arbeitsteilung sich günstig auf die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Länder, die in Aussicht genommene Zusammenarbeit sowie den Warenverkehr und seine Struktur auswirken sollte. Es wurde festgehalten, dass die Kooperation durch individuelle Verträge und Abkommen zwischen Unternehmen und zuständigen Organisationen beider Staaten zu erfolgen hatte. Aus Sicht der schweizerischen Exportwirtschaft fiel besonders ins Gewicht, dass der von der IG getragene Teil der GK weiter bestehen blieb und sogar neue Aufgaben zugeteilt erhielt. Der Bund war nun zudem explizit in der Kommission vertreten durch Repräsentanten der Handelsabteilung und des Amtes für Wissenschaft und Forschung. Die Bedeutung des Rahmenabkommens für die Exportwirtschaft lag nicht zuletzt darin, dass ein darauf abgestütztes langfristiges Programm wesentlich an Durchschlagskraft gewann und den Kontakt und die Koordination mit den sowjetischen Instanzen beträchtlich erleichterte.¹²³ In der Praxis änderte sich vorerst nicht viel, weder für Firmen, die bereits im Geschäft mit der Sowjetunion waren, noch für diejenigen, die dies zu tun beabsichtigten. Die IG empfahl allen Unternehmen jedoch dringend, in ihren Verhandlungen mit sowjetischen Instanzen unbedingt Bezug zu nehmen auf das Rahmenabkommen, damit dieses in der Praxis auch seine Wirkung erzielen konnte.¹²⁴ Aus handelspolitischen und praktischen Gründen war allerdings nach wie vor keine bedeutende Ausweitung des Handelsvolumens zu erwarten.¹²⁵

Nachdem das Rahmenabkommen unter Dach und Fach war, konnte nun das ei-

120 Note, Visite du ministre soviétique du commerce extérieur N. S. Patolitchev, 25. 1. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

121 Botschaft an Handelsabteilung, 7. 3. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

122 Botschaft an Handelsabteilung, Besuch von Staatssekretär Jolles in Moskau, 3. 10. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

123 Presserohstoff, Abkommen 12. 1. 1978, undatiert, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111; Dokumente: Abkommen, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 4, 1978, S. 53 f.

124 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll Jahresversammlung, 7. 7. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

125 Botschaft an Handelsabteilung, Besuch von Staatssekretär Jolles in Moskau, 3. 10. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

gentliche Hauptziel der IG, die Erarbeitung des «Langfristigen Programms», in Angriff genommen werden, wofür die GK zuständig war. Von der schweizerischen Delegation war eine Expertengruppe zu dessen Ausarbeitung eingesetzt worden und bei einer Zwischentagung im April 1978 in Moskau sollte das weitere Vorgehen festgelegt werden. Da es die sowjetische Seite nicht geschafft hatte, ihren aktualisierten Gegenentwurf für das Programm rechtzeitig fertigzustellen, musste das Treffen kurzfristig verschoben werden, denn aufgrund der grossen Differenzen zwischen den beiden Entwürfen (während der sowjetische Vorschlag beispielsweise drei Projekte im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit enthielt, listete der schweizerische Entwurf deren 29 auf) erachtete die Handelsabteilung ein gemeinsames Expertentreffen für sehr wichtig.¹²⁶ Nach Demarchen beim SKWT und beim Aussenhandelsministerium wurde als spätester Zeitpunkt für das Einreichen des sowjetischen Entwurfs Ende Mai abgemacht. Andernfalls würde sich der von Aussenhandelsminister Patoličev und Bundesrat Brugger in Aussicht genommene Termin zur Unterzeichnung kaum einhalten lassen. Das Aussenhandelsministerium, das selbst vier der beteiligten Experten stellte, sicherte seine Unterstützung für die Einhaltung der Frist auf höchster Ebene zu.¹²⁷ Die sowjetische Seite verlangte dabei allerdings, dass das ganze Dokument, nicht nur die Projektlisten, von der Expertengruppe ausgehandelt werden sollte.¹²⁸

Aus schweizerischer Sicht bestand wegen folgender Punkte des sowjetischen Entwurfs Diskussionsbedarf:

1. Die Erwähnung der Schlussakte von Helsinki in der Präambel. Die schweizerische Seite sah keinen triftigen Grund, sie auch im Programm zu erwähnen, die sowjetische Seite bestand darauf. Seit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte war die Sowjetunion bestrebt, in möglichst allen internationalen Abkommen darauf Bezug zu nehmen.¹²⁹
2. Das Thema der Finanzierung. Wie bereits beim Rahmenabkommen wollte die Sowjetunion die «Zurverfügungstellung von Finanzierungsmitteln mit günstigen Bedingungen» ins Programm aufnehmen, die Schweizer Seite war strikt dagegen. Die Finanzierung von Geschäften stand in der Schweiz einzig in der Verantwortung der involvierten Unternehmen, eine Einmischung konnte nicht zugelassen werden.¹³⁰
3. Der sowjetische Wunsch nach Kompensationsgeschäften. Wie unter Punkt 2 wollte die schweizerische Seite Kompensationen nicht explizit aufführen, da

126 Handelsabteilung an Communauté d'Intérêts Suisse – URSS, Programme de coopération, 5. 5. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

127 Botschaft Moskau, Aktennotiz: Gemischte Kommission, 8. 5. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

128 Botschaft an Vorort, 25. 7. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

129 Yudanov/Yasovskaya, S. 19.

130 Projekt sowjetischer Experten, Moskau, Langfristiges Programm, 30. 5. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

dies aus ihrer Sicht den betroffenen Firmen überlassen blieb. Die sowjetische Seite hätte demgegenüber gerne festgehalten, dass es die «Zusammenarbeit auf Kompensationsbasis verdient, beachtet zu werden, wenn diese ein gegenseitiges Interesse darstellt». Und dazu hätte sie gerne konkrete Beispiele wie die «Teilnahme am Bau, an der Erweiterung und Modernisierung von industriellen Anlagen und Unternehmen, u. a. auf kompensatorischer Basis», aufgeführt.¹³¹

4. Die industrielle und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit. Die Sowjetunion wollte ausformulieren, dass diese eine «günstige Einwirkung auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und die Erweiterung des gegenseitigen Warenaustausches haben» konnte. Dies entsprach der grundsätzlichen Erwartung der Schweizer Seite, weshalb sie eine ausdrückliche Erwähnung für unnötig erachtete.¹³²
5. Die Erweiterung des gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsaustauschs. Aus schweizerischer Sicht war das der Kern des «Langfristigen Programms» und brauchte nicht explizit aufgeführt zu werden.¹³³

Die IG Schweiz – Sowjetunion wies darauf hin, dass bei der Ausarbeitung des «Langfristigen Programms» auch darauf geachtet werden sollte, nicht nur die für die Exportwirtschaft wichtigen Punkte aufzunehmen, sondern auch schweizerische Importinteressen, namentlich auf dem Gebiet von Rohstofflieferungen (wie Erdöl und Erdgas), zu berücksichtigen.¹³⁴ An der Zwischentagung im November 1978 wurde der sowjetischen Delegation, als Antwort auf ihren Gegenentwurf vom Mai 1978, ein neu überarbeiteter Entwurf überreicht.¹³⁵ Nach einigen Anpassungen auf sowjetischer Seite fanden sich im letzten schweizerischen Vorschlag vom Januar 1979 nur noch wenige Ergänzungen und Änderungen. Generell waren die wirtschaftlichen Aspekte des Handels hervorgehoben, die Erwähnung von Kompensationsgeschäften und Meistbegünstigung gestrichen und die Erweiterung des gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsaustauschs bereits unter Punkt 1, nicht erst unter Punkt 4, aufgeführt worden.¹³⁶ Der definitive Text der Programmvereinbarung lag am Ende nah beim schweizerischen Entwurf, mit ein paar für IG und Handelsabteilung vertretbaren Kompromissen. Die Präambel nahm, wie diejenige des Rahmenabkommens, Bezug auf die Schlussakte von Helsinki und drückte die Überzeugung aus, dass die Zusammenarbeit günstige Auswirkungen auf den Handel und die zukünftigen Kooperationsmöglichkeiten haben würde. Oder, wie im sowjetischen Diktus geschrieben stand: «Das Dokument soll als Instrument für die

131 Ebd.

132 Ebd.

133 Ebd.

134 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll Jahresversammlung, 7. 7. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

135 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzbericht über die Zwischentagung der Gemischten Kommission Schweiz – UdSSR, 12.–19. 11. 1978, 6. 12. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

136 IG, Langfristiges Programm: Schweizerischer Vorschlag vom Januar 1979, undatiert, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

Förderung der internationalen Arbeitsteilung dienen.»¹³⁷ Im ersten Kapitel wurden die Grundformen der Zusammenarbeit aufgelistet, während das zweite Kapitel das Kernstück bildete, in dem die Hauptrichtungen und Gebiete der Zusammenarbeit genauer umschrieben wurden. Am 21. März 1979 wurde der Antrag an den Bundesrat für die Unterzeichnung des «Programms der langfristigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit Schweiz – Sowjetunion» gestellt und eine Woche später, am 28. März, angenommen.¹³⁸ Unterzeichnet wurde das «Langfristige Programm» am 9. Juli 1979 anlässlich der sechsten Tagung der GK in Zürich von Staatssekretär Jolles und Vizeausserhandelsminister Manžulo sowie den Präsidenten beider Seiten der GK, Junod und Jastrebov.¹³⁹

Das grundlegende Problem bei der Erarbeitung des «Langfristigen Programms» war darin begründet, dass ihm die beiden Staaten eine ganz unterschiedliche Bedeutung zuwies und es für ganz verschiedene Zwecke zu benutzen gedachten. Für die schweizerische Privatwirtschaft stellte das Programm vor allem ein Arbeitsinstrument dar, eine Liste mit Projekten, die der gegenseitigen Bekanntgabe der Export- respektive der Importwünsche beider Länder diene und bei der Vorauswahl von Projekten half. Dadurch erhoffte sich die Wirtschaft eine Erleichterung bei der Bearbeitung des sowjetischen Marktes, der Koordination von Projekten und deren vereinfachte Umsetzung.¹⁴⁰ Für die sowjetische Seite war das Kooperationsprogramm zweifellos von politischer Bedeutung. Die Auflistung der Projekte war für sie weniger wichtig als die Unterzeichnung des Programms im Namen der schweizerischen Regierung. Sie legte Wert darauf, dass, analog zum Rahmenabkommen, der Präsident der GK gemeinsam mit einem Regierungsvertreter unterzeichnete.¹⁴¹ Auch die Erwähnung der KSZE-Schlussakte war für sie wie aus den Verhandlungen ersichtlich von grosser Bedeutung.

Schon kurz nach der Unterzeichnung des «Langfristigen Programms» zeigte sich deutlich, wie aussenpolitische Ereignisse die Arbeit der GK und die bilateralen Handelsbeziehungen vor Entscheidungen stellten. Nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan erkundigte sich der Vorstand der IG an einem Treffen bei den Vertretern des BAWI nach der Opportunität einer für Januar 1980 geplanten Reise in die Sowjetunion. Von Bundesseite lautete die Antwort, dass trotz der Erklärung des Bundesrates vom 9. Januar 1980, in der er den sowjetischen Einmarsch verurteilte, die Beziehungen zur Sowjetunion im Rahmen der schweizerischen Neutralitätspolitik und der Verwirklichung bestehender Abkommen weitergehen

137 Ebd.

138 Antrag EVD, 21. 3. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

139 Presserohstoff, Langfristiges Programm, 10. 7. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120; Langfristiges Programm der Zusammenarbeit UdSSR – Schweiz, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 10, 1979, S. 18 f.; Langfristiges Programm, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 4, 1980, S. 45–47.

140 IG, Langfristiges Programm: Schweizerischer Vorschlag vom Januar 1979, undatiert, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

141 Handelsabteilung an Botschaft, Rencontre avec la délégation soviétique à la Commission mixte, 15. 11. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

sollten.¹⁴² Während also im Sommer 1968 die vom Vorort geplante Prospektionsreise nach Moskau wegen der Niederschlagung des Prager Frühlings abgesagt worden war, stellte nun der Einmarsch in Afghanistan keinen Hinderungsgrund dar für eine Reise der IG in die Sowjetunion. Nach Ansicht des BAWI hätte eine Annullierung des seit langem festgelegten Besuchs für einzelne Firmen, die in Verhandlung mit sowjetischen Instanzen standen, schwerwiegende Konsequenzen haben können. Es musste aber auch verhindert werden, dass schweizerische Unternehmen in diesem Moment von den Embargomassnahmen einzelner OECD-Länder offensichtlich profitierten. Als Kompromiss sollte der Besuch daher unbedingt auf das vorgesehene Minimum von zwei Tagen begrenzt bleiben und nicht zu hochrangig besetzt werden. Der Entscheid über die Durchführung lag dabei vollständig in den Händen der zuständigen Organe, dem Vorort und der IG, nicht aber beim BAWI, das «business as usual» empfahl.¹⁴³ In der Folge übernahm die IG diese pragmatische Haltung. Das Reiseprogramm wurde um einen Tag gekürzt, doch die vorgesehenen Gespräche bei SKWT, Aussenhandelsministerium, Gosplan und Handelskammer fanden wie geplant statt. Die IG wollte die Reise dennoch möglichst diskret absolvieren und zeigte kein Interesse daran, dass die Öffentlichkeit besondere Kenntnis davon nahm. Auf ihren Wunsch hin teilte das BAWI der schweizerischen Botschaft in Moskau mit, dass von Schweizer Seite, wie üblich, keine Publizität vorgesehen war für den Besuch der Wirtschaftsvertreter, und gab der Hoffnung Ausdruck, dass auch in Moskau kein Communiqué herausgegeben werden würde.¹⁴⁴ Erwartungsgemäss gab es zu diesem Zeitpunkt keine öffentlichen Proteste in der Schweiz, weder gegen den Import von sowjetischem Erdöl noch gegen Firmen, die mit der Sowjetunion Geschäfte machten; auch auf die Reise der IG waren keine ablehnenden Reaktionen zu verzeichnen. In seinem fünfzehnten Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik hatte der Bundesrat den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan mit keinem Wort erwähnt; die Sowjetunion wurde im Kapitel zu den bilateralen Beziehungen mit Osteuropa lediglich als Teilnehmerin an der Mustermesse in Basel genannt.¹⁴⁵ Dies lässt darauf schliessen, dass das Motto «business as usual» tatsächlich befolgt wurde, sowohl von den Bundesstellen wie auch von schweizerischen Wirtschaftskreisen. Es zeigt sich hier, dass in dem Moment die wirtschaftlichen Interessen der schweizerischen Unternehmen genauso wie das Interesse an der Versorgung mit sowjetischem Erdöl sehr hoch gewichtet wurden. Ein wichtiger Grund dafür dürfte darin gelegen haben, dass die bilateralen Handelskontakte 1980 viel enger waren als noch 1968, auch wenn sie nur für wenige Unternehmen eine grössere wirtschaft-

142 Der Bundesrat verurteilte den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan zurückhaltend, schloss sich aber den Sanktionen der USA gegen die UdSSR nicht an. *Journal de Genève*, Nr. 7, 10. 1. 1980, S. 18.

143 BAWI an Botschaft, Besuch von Planta, Hediger und Hutzli in Moskau 6./7. 2. 1980, 11. 1. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

144 Ebd.

145 15. Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik vom 13. 8. 1980, in: Bbl. 1980 III, S. 63.

liche Bedeutung hatten. Dazu kam, dass sich Afghanistan viel weiter weg von der Schweiz befand als die DDR und die Tschechoslowakei, denen man sich aufgrund ihrer Lage, ihrer Bevölkerung und den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen viel näher gefühlt hatte.

3.3 Die Umsetzung des zwischenstaatlichen Abkommens

3.3.1 Das wichtigste Instrument: Die Tagungen

Es lässt sich deutlich feststellen, dass die Schaffung der Gemischten Kommission die Dynamik der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen erhöht hat. Nachdem diese Beziehungen auf ein offizielles, zwischenstaatliches Fundament gestellt worden waren, ging es nun erst recht darum, sie mit Inhalt zu füllen und die Möglichkeiten, die das Rahmenabkommen und das «Langfristige Programm» boten, auszunutzen. Die GK sollte die praktische Durchführung des Abkommens unterstützen und verfolgen, wobei als wichtigstes offizielles Instrument die Tagungen und Sessionen fungierten.¹⁴⁶ Sie waren das Aushängeschild und der offizielle Grund, regelmässig zusammenzukommen und sich mit den gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen zu befassen. Der rege Besuchsverkehr, der im Zusammenhang mit der Tagungsvorbereitung und -durchführung stattfand, diente dem Knüpfen persönlicher Kontakte ebenso wie die Treffen und Kontakte, die im Rahmen der Tagung ausserhalb des Plenums stattfanden. Sie förderten das gegenseitige Verständnis, gaben wichtige informative Einblicke ins Wirtschaftssystem des Partners und führten dadurch zu konkreten geschäftlichen Resultaten. Immer produktiver wurde auch die Zeit zwischen den Tagungen genutzt und es wurden immer mehr gegenseitige Aktivitäten verzeichnet, was darauf hindeutet, dass die Zusammenarbeit zumindest auf bestimmten Gebieten erfolgreich angelaufen war.¹⁴⁷

Die wirtschaftlichen Erfolge der GK lassen sich auch an den Resultaten der Tagungen ablesen. Bis zur zweiten Tagung wurden zwei Abkommen über wissenschaftlich-technische und industriell-wirtschaftliche Zusammenarbeit geschlossen, es bestanden elf Rahmenverträge zwischen Schweizer Firmen und dem SKWT und drei Expertengruppen waren gebildet worden.¹⁴⁸ Da die Zusammensetzung der Delegationen mit Absicht nicht festgelegt worden war, nahmen nicht immer die gleichen Vertreter an den Tagungen teil. So konnte die schweizerische Seite je nach Bedarf Vertreter anderer Departemente zu den Sessionen einladen. An der zweiten Tagung im Mai 1974 in Zürich war beispielsweise auf Wunsch der Handelsabteilung

146 AS 1978, S. 347–350, Art. 8, S. 349.

147 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974; Procès-verbal, 16. 5. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

148 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

ein Vertreter des Amtes für Wissenschaft und Forschung unter den Teilnehmern.¹⁴⁹ Dadurch konnte ein Briefwechsel zwischen der Abteilung für Wissenschaft und Forschung des EDI und der Akademie der Wissenschaften der UdSSR über die «Prinzipien der wissenschaftlichen Zusammenarbeit» vorgenommen werden, was zu intensiveren Kontakten zwischen schweizerischen und sowjetischen Wissenschaftlern beitragen sollte.¹⁵⁰ Für die vierte Session der GK wünschte die IG dann unbedingt die Teilnahme eines Mitglieds aus dem Bereich Hochschulforschung.¹⁵¹ Nicht nur die Zusammensetzung, auch die Anzahl Delegationsmitglieder blieb variabel. An der dritten Tagung vom 2.–5. Juni 1975 in Moskau nahmen zum Beispiel sechzehn Persönlichkeiten der schweizerischen Wirtschaft, zehn Experten und fünf Vertreter des Bundes teil. Die Sowjetunion schickte ihrerseits 22 Delegierte und neun Experten.¹⁵² Die optimale Anzahl Teilnehmer an den Sessions wurde an der Zwischentagung zur Vorbereitung der vierten Tagung im Zusammenhang mit der Diskussion der Arbeitsmethoden der GK besprochen. Aus Umfragen war hervorgegangen, dass an den ordentlichen Tagungen möglichst alle betroffenen Organisationen und Firmen teilnehmen sollten, an den Zwischensessions hingegen nur die ständigen Mitglieder der GK.¹⁵³ An einigen Tagungen oder Zwischentagungen nahmen durchaus auch ranghohe sowjetische Politiker teil, so an derjenigen vom 28./29. September 1981 in Zürich, wo der Vizepräsident des SKWT, Gvišiani, persönlich als höchster Repräsentant der Sowjetunion anwesend war. Zwischen der zweiten und der dritten Tagung im Juni 1975 fanden sechzig Kontakte zwischen schweizerischen Unternehmen und dem SKWT statt und zwölf weitere Abkommen mit Firmen wurden geschlossen. Dazu wurden vierzehn Symposien und Seminare durchgeführt und 48 Delegationen aus der Schweiz weilten in der Sowjetunion, während zwölf sowjetische Delegationen die Schweiz besuchten.¹⁵⁴ Immer häufiger wurden die (Zwischen-)Tagungen durch Besichtigungsreisen ergänzt, im Rahmen derer sowjetische Delegationen beispielsweise die UNO in Genf sowie Firmen wie André & Cie., Sandoz und Swiss Timing besuchten oder schweizerische Delegationen nach Leningrad und in andere Städte reisten, um dort Industrierwerke anzuschauen.¹⁵⁵

Nach dem Inkrafttreten des Rahmenabkommens stellten die Teilnehmer der Zwischentagung im November 1978 in Moskau fest, dass sich die wissenschaftlich-

149 Aktennotiz, 9. 4. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

150 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

151 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Memo, 20. 5. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

152 Protokollnotiz über die 3. ordentliche Tagung der Gemischten Kommission Schweiz – Sowjetunion, 17. 6. 1975; Notiz für Jolles, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion, 17. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

153 Handelsabteilung, Comptes-rendu de la Session intermédiaire de la Commission mixte CH – URSS des 18 et 19 décembre à Zurich, 7. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

154 Notiz für Jolles, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion, 17. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

155 Botschaft an Interessengemeinschaft Schweiz – Russland (Vorort), 10. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

technischen Beziehungen mit dem Besuch von sechzig Schweizer Delegationen in der Sowjetunion und siebzehn gemeinsam durchgeführten Symposien günstig entwickelten.¹⁵⁶ Auch zwei Jahre später zeigte sich die GK an der siebten Tagung zufrieden mit dem Stand der wissenschaftlich-technischen und industriellen Zusammenarbeit. Es konnten zwei neue Abkommen zwischen Schweizer Firmen und dem SKWT geschlossen werden, ebenso arbeiteten einige Schweizer Firmen mit sowjetischen Organisationen auf der Basis von Protokollen und Arbeitsprogrammen erfolgreich zusammen. Während die industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit vor allem im Bereich der Bildung von sektoriellen Gruppen langsam Fahrt aufnahm, wurde an der achten ordentlichen Tagung im Mai 1982 einmal mehr der gegenseitigen Zufriedenheit über den Stand und die Perspektiven der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit Ausdruck verliehen. Im Jahr davor waren sechzig sowjetische Abordnungen in die Schweiz gekommen und hundert schweizerische Delegationen hatten die Sowjetunion besucht. Die tatsächlichen ökonomischen Auswirkungen dieser gegenseitigen Besuche lassen sich kaum bestimmen, sie leisteten auf jeden Fall einen wertvollen Beitrag für die dringend notwendige Kontaktpflege. Der direkte Einfluss auf den Warenverkehr dürfte geringer gewesen sein, denn nicht bei jedem gegenseitigen Besuch wurden Geschäfte abgeschlossen. Schweizer Unternehmen beteiligten sich weiterhin regelmässig an Ausstellungen in der Sowjetunion und es fand ein reger Austausch von Wissenschaftlern statt, wobei hierbei rund viermal mehr Sowjetbürger in die Schweiz reisten als umgekehrt.¹⁵⁷ Gerne hätte die Sowjetunion noch viel grössere Gruppen zu Besuch in die Schweiz geschickt, doch die schweizerische Delegation erklärte, dass aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel der schweizerischen Hochschulen nur Einladungen an bestimmte Wissenschaftler ausgesprochen werden konnten und der Bund keine Möglichkeit hatte, dies zu beeinflussen.¹⁵⁸

Die Tagungen widerspiegelten zu einem gewissen Grad die bilateralen Beziehungen und das herrschende politische Klima: interessiert, offen, korrekt, nicht euphorisch, dennoch erfreulich. Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Konfrontation zeigte sich die Sowjetunion zum Beispiel an der Zwischensession im Februar 1983 plötzlich viel initiativer als bei den Tagungen davor. Von der Schweiz wurde das aktivere Verhalten des Partners dahingehend interpretiert, dass sie, zumindest in diesem Moment, durchaus eine gewisse Bedeutung als Handelspartner hatte und die sowjetische Seite sie bei Laune halten wollte.¹⁵⁹

Kontakte und Beziehungspflege an den Tagungen und Treffen sowie die Kontinuität

156 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzbericht über die Zwischentagung der Gemischten Kommission Schweiz – UdSSR, 12.–19. 11. 1978, 6. 12. 1978, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

157 Notizen der Sitzung der Gemischten Kommission, 13. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

158 Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich, Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

159 Dienst für Staatshandelsländer, BAWI, Notiz für von Tschärner, 11. 3. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

der personellen Besetzung können als die entscheidenden Erfolgsfaktoren für das Zustandekommen und vor allem für das langjährige Bestehen der GK gewertet werden. Den Entscheidungsträgern beider Seiten waren die bilateralen Handelsbeziehungen ein Anliegen, das sie gemeinsam voranzubringen versuchten. Das SKWT war der Schweiz gegenüber sehr wohlwollend eingestellt und zeigte ein echtes Interesse an den gegenseitigen Beziehungen, ohne das sich die GK vermutlich nicht so erfolgreich entwickelt hätte. Auch der Vorort, die IG und die Handelsabteilung setzten sich ungeachtet der politischen Situation sehr für den wirtschaftlichen Austausch ein. Daneben trugen die personelle Kontinuität der Schlüsselstellen beider Seiten und die relative Stabilität des unmittelbaren politischen Umfelds in der Schweiz und der Sowjetunion zur günstigen Entwicklung der GK bei. Bis es in der Sowjetunion nach Breschnews Tod zu Regierungswechseln kam, war die Kommission schon so weit gefestigt, dass sie davon nicht beeinflusst wurde und sogar über das Ende der Sowjetunion hinaus weiter bestand.

Die Protokolle der Tagungen sowie die Notizen und Berichte der schweizerischen Delegation illustrieren anschaulich die wirtschaftliche Natur der GK. Genauso wie die Tagungen selbst Rückschlüsse auf die bilateralen Beziehungen und das politische Klima zulassen, vermitteln die dazugehörigen Akten einen kleinen Einblick in die persönliche Ebene dieser Beziehungen. Der Ton in den Dokumenten war in der Regel sachlich, wobei für die schweizerische Seite wichtige Sitzungsergebnisse in den offiziellen Protokollen oft keinen Niederschlag fanden, umso mehr dafür in den persönlichen, zuweilen sehr informativen Berichten der schweizerischen Sitzungsteilnehmer. Notizen zu den sowjetischen Gesprächspartnern in der GK, die über Namen und Position hinausgehen, finden sich erst ab 1986 in den Aufzeichnungen des BAWI und auch dann nur vereinzelt. Die Aufzeichnung eines Gesprächs mit Aussenhandelsminister Boris Ivanovič Aristov enthielt zum Beispiel die Anmerkung, dass dieser «bar jeder Umgangsformen, rechthaberisch und humorlos» sei und «weitgehend dem Bild, das man sich von einem sowjetischen Aparatschik macht», entspreche. «Die zeitweise penible Unterredung, bei der (A) mitunter aus abgegriffenen Papieren vorlas, erfolgte unter Zuhilfenahme eines nicht immer fachkundigen Uebersetzers.»¹⁶⁰ Der Grund für diesen negativen Kommentar lässt sich nicht ganz klar feststellen, doch liegt die Vermutung nahe, dass der Kontakt in der GK in dieser Zeit wegen neuer Ansprechpersonen, Unsicherheiten und Konkurrenzsituationen zwischen den beteiligten sowjetischen Organisationen nicht mehr ganz reibungslos verlief und deswegen nun öfter zu Missmut unter den Beteiligten führte.

Die auf schweizerischer Seite in der Gemischten Kommission engagierten Personen zeichneten sich durch eine pragmatische, unideologische oder neutrale Haltung aus – es ging um Geschäfte, wie mit anderen Handelspartnern auch. Mit der Zeit

160 Gespräch von Staatssekretär Sommaruga mit Aussenhandelsminister Aristow, 15. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

kannten sie die Mitglieder der sowjetischen Delegation und bauten zu einzelnen eine Art Vertrauensverhältnis auf. Der schweizerischen Seite war bewusst, was sie in den gemeinsamen Treffen erreichen wollte, während sie gleichzeitig die Kompetenzen der sowjetischen Partner kannte und deren Grenzen entsprechend respektierte. Wäre jeweils stur auf den eigenen Vorstellungen und Wünschen beharrt worden, hätte die Arbeit in der GK nicht funktioniert. Im Gegensatz zu anderen gemischten Kommissionen wurde in derjenigen mit der Sowjetunion Privates vom Geschäftlichen strikt getrennt. Die Delegationen luden sich gegenseitig wohl zu kulturellen Veranstaltungen, Ausflügen und Restaurantbesuchen ein, doch besuchten sich die Delegationsmitglieder weder zu Hause und noch waren sie per Du mit den sowjetischen Partnern. Dennoch wurde die Zusammenarbeit trotz systembedingter Schwierigkeiten und Umstände von schweizerischer Seite als positiv empfunden.¹⁶¹ Dass auf der sowjetischen Seite auch Personen tätig waren, die für den KGB arbeiteten oder gearbeitet hatten, war den schweizerischen Beteiligten bewusst. Der Umgang mit diesen wurde zuweilen sogar als einfacher wahrgenommen, da die Geheimdienstmitarbeitenden besser ausgebildet waren und durch bessere Fremdsprachenkenntnisse sowie gepflegtere Umgangsformen auffielen. Vor allem jedoch verfügten sie in der Regel über grössere Entscheidungskompetenzen, was die Zusammenarbeit produktiver machte.¹⁶² Eine offensive Ausübung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit in der Schweiz wurde aber keinesfalls toleriert.

3.3.2 Flexibilität der Organisation: Von Arbeitsgruppen zu sektoriellen Gruppen

Wie sich relativ schnell abzeichnete, reichten die Sitzungen im Plenum an den Tagungen nicht aus, um konkrete Probleme zu lösen und alle notwendigen Kontakte herzustellen. Deshalb waren bereits nach der ersten Tagung Arbeitsgruppen gebildet worden. Sie waren informelle Zusammenschlüsse aller interessierten Parteien, die im Rahmen der Tagung zusammenkamen und je nach Interesse den Kontakt auch zwischen den Treffen aufrechterhielten.

Ihre Eindrücke von der dritten Session der GK im Juli 1975 hielt die Schweizer Botschaft in Moskau in einem Schreiben an die IG fest. Die schweizerische Delegation hielt sie für viel zu gross, zumal lediglich fünf von dreissig angemeldeten Personen an den Plenarsitzungen teilgenommen hatten. Sie schlug deshalb vor, bereits vor der Tagung jeweils direkte Treffen mit den sowjetischen Geschäftspartnern abzumachen. Die schweizerische Delegation sei hochrangig besetzt gewesen und es sei unbedingt zu hoffen, dass sich die Generaldirektoren der interessierten Firmen bemühen würden, diesen Standard weiterhin zu halten. Ansonsten würde auch die Sowjetunion

¹⁶¹ Interview mit Dr. iur. Fürsprecher P. Hutzli, 4. 2. 2016.

¹⁶² Ebd.

keine hochrangigen Vertreter mehr entsenden, was den Nutzen der Treffen stark einschränken würde. Wie in den gemischten Kommissionen der Sowjetunion mit anderen westlichen Ländern sollten an den Sessionen ausschliesslich Themen und Probleme von allgemeinem, nationalem Interesse besprochen werden. Alle übrigen Anliegen und firmenspezifischen Probleme sollten besser in sogenannten sektoriellen Gruppen in separaten Sitzungen diskutiert werden. Diese sektoriellen Gruppen könnten in dem Sinn die bereits bestehenden und geplanten Arbeitsgruppen ersetzen oder ergänzen. Bei den sektoriellen Gruppen der Sowjetunion mit anderen Ländern hatte jeweils der Präsident oder Vizepräsident der entsprechenden Industriesparte den Vorsitz inne, was auch hier wünschenswert wäre. Auf der schweizerischen Seite könnte als Pendant der (Vize-)Präsident des jeweiligen Branchenverbandes an der Spitze stehen. Alle interessierten Firmen sollten dabei die Möglichkeit zur Teilnahme in einer sektoriellen Gruppe haben, nicht nur Firmenvertreter, die dem Vorstand der IG angehörten. Die Aufgabe der sektoriellen Gruppen würde es sein, sich um die Belange der Firmen einzelner Branchen zu kümmern.¹⁶³

Die IG stimmte der Schweizer Botschaft zu, dass sektorielle Gruppen die Arbeit der GK viel effektiver werden lassen und vielleicht sogar die wirtschaftlich-industrielle Unterkommission ersetzen konnten. Deshalb brachte sie an der vierten Tagung das Thema zur Sprache und schlug folgende Bereiche für sektorielle Gruppen vor: Chemie, Elektrotechnik, Maschinenbau, Werkzeugmaschinenbau, Nahrungsmittelindustrie, Konsumgüter/Transithandel sowie Textilien.¹⁶⁴ Neben den schweizerischen Firmen und Verbänden müssten als Partner höchstwahrscheinlich sowjetische Spezialministerien vertreten sein. Es wäre ferner zu überlegen, ob an der Spitze jeder sektoriellen Gruppe ein offizieller Vertreter als Koordinator stehen sollte, der auch an den Zwischensessionen der GK teilnehmen würde. Die sowjetische Seite stand sektoriellen Gruppen nicht gänzlich abgeneigt gegenüber, doch sie war entschieden der Meinung, dass es dafür noch viel zu früh sei. Der Grund dafür lag in der relativen Unabhängigkeit der Spezialministerien, die dem Ministerrat unterstanden und denen das Staatskomitee für Wissenschaft und Technik deshalb keine Weisungen erteilen konnte.¹⁶⁵ Damit sektorielle Gruppen von Nutzen sein konnten, musste folglich zuerst ein zwischenstaatliches Abkommen geschlossen werden und erst danach konnte im Detail überlegt werden, welche Spezialministerien als mögliche Partner infrage kamen. Bis es so weit war, wurde deshalb vom schweizerischen Teil der Arbeitsgruppen oder von den interessierten Firmen direkt um Treffen bei Spezialministerien gebeten.¹⁶⁶

163 Botschaft an Communauté des Intérêts Suisse – URSS [IG], Commission Suisse – URSS, 14. 7. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

164 Botschaft an Handelsabteilung, Quelques remarques au sujet de la 4ème session, 28. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

165 Ebd.

166 Botschaft, Note de dossier, Compte-rendu de la «Vorstandssitzung» de la Communauté des Intérêts Suisse – URSS du 25. 8. 1976 à Berne, 3. 9. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

Mit dem Abschluss des zwischenstaatlichen Rahmenabkommens und des dazugehörigen langfristigen Kooperationsprogramms stand der Bildung von sektoriellen Gruppen zur Umsetzung des Programms nichts mehr im Weg. Zunächst mussten sich die beiden Seiten allerdings einig werden, für welche Bereiche entsprechende Gruppen gebildet werden sollten. Die Schweiz wollte eine sektorielle Gruppe «Werkzeugmaschinen» gründen, die Wissenschaftler und Techniker zusammenbringen sollte. Die Sowjetunion war interessiert an einer sektoriellen Gruppe «Bauwesen».¹⁶⁷ Bis zur siebten Tagung im Januar 1980 waren Gruppen auf den Gebieten Maschinenbau für Elektrotechnik und Energetik, Werkzeugmaschinenbau, Uhrenindustrie, Textilien sowie Nahrungsmittel ins Leben gerufen worden, weitere Gruppen waren beantragt. In den Augen der sowjetischen Delegation dauerte die Umsetzung des «Langfristigen Programms» und die Etablierung der sektoriellen Gruppen viel zu lange, sie war enttäuscht über den geringen Fortschritt. Während bei anderen Gruppen schon Vorbereitungen für ein erstes Treffen stattfanden, war die von ihr vorgeschlagene Gruppe «Allgemeiner Maschinenbau» noch nicht zustande gekommen. In der Gruppe «Uhrenindustrie» setzte die Schweizer Seite ihre Zusammenarbeit bis auf Weiteres aus. Erst sollten die bestehenden kommerziellen und rechtlichen Probleme gelöst werden. Die Sowjetunion war zu Verhandlungen bereit.¹⁶⁸ Nachdem im Vorjahr die schweizerischen Exporte um vierzig Prozent zurückgegangen waren, wurde 1982 in der Gruppe «Textil» vor allem das Interesse der Schweiz am Gütertausch diskutiert.¹⁶⁹

Die Sowjetunion brachte nach der achten Tagung im Mai 1982 Vorschläge für drei neue sektorielle Gruppen ein: «Information processing», «Elektrotechnik» und «Handel». Die letztgenannte Gruppe könnte, ihrer Meinung nach, die kommerzielle Umsetzung von Handels- und Kooperationsprojekten beschleunigen. Dabei würde sie sich ausschliesslich mit praktischen Handelsfragen, aber nicht mit Handelspolitik befassen.¹⁷⁰ Das BAWI bemerkte dazu, dass eine sektorielle Gruppe «Handel» für die Schweizer Seite interessant sein könnte, um die spezielle Konstruktion der Gemischten Kommission etwas ausbügeln zu können.¹⁷¹ Die Unterstützung dieses Vorschlags würde dem BAWI Gesprächspartner auf hohem Niveau bringen und die Arbeit der GK vermutlich effizienter werden lassen. Gespräche mit dem Aussenhandelsministerium könnten dadurch genauso institutionalisiert werden, wie das bei den Gemischten Kommissionen mit anderen RGW-Ländern bereits Usus

167 VSM an Botschaft, BAWI und Vorort, Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, 3. 3. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

168 BAWI, Aufzeichnung Zwischentagung der Gemischten Kommission, 14. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

169 BAWI, Notizen der Sitzung der Gemischten Kommission, 13. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

170 BAWI an Botschaft, Gemischte Kommission: Sektorielle Gruppe «Handel», 23. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

171 Dienst für Staatshandelsländer, BAWI, Notiz für von Tscharner, 11. 3. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

war. Der Vorort und die IG könnten dabei ebenfalls in die BAWI-Kommission integriert werden, was wiederum den Zugang zum Aussenhandelsministerium stark verbessern würde. Laut Vizeausserhandelsminister Manžulo sollten in dieser sektoriellen Gruppe kompetente Vertreter der Aussenhandelsorganisationen vertreten sein, die mit den schweizerischen Geschäftspartnern ganz konkret über praktische Fragen sprechen konnten. Die Vertreter des BAWI hielten es für unwahrscheinlich, dass sich schweizerische Unternehmen gemeinsam mit ihrer Konkurrenz an einen Tisch setzen würden, um konkrete Geschäfte und kommerzielle Bedingungen zu besprechen. Da handelspolitische Fragen nach wie vor Sache der GK waren und somit nicht Inhalt der Treffen einer solchen sektoriellen Gruppe sein würden, blieben letztlich wohl nur sehr unbestimmte Gesprächsthemen übrig. In seiner Stellungnahme hielt das BAWI deshalb fest, dass es die Kontakte zum sowjetischen Aussenhandelsministerium zwar gerne verstetigen würde, aber ohne dabei mit der GK zu konkurrieren oder sie umzubauen. Es erschien ihm zudem weit sinnvoller, wenn Vertreter der Aussenhandelsorganisationen in den bereits bestehenden sektoriellen Gruppen mitarbeiten würden und so deren Arbeit fruchtbarer gestaltet werden könnte.¹⁷² Für einen Vertreter des BAWI wäre es im Übrigen schwierig, in einer Gruppe «Handel» teilzunehmen, da er keine Kompetenz zum Abschluss von Geschäften hätte und sich weigern müsste, Druck auf schweizerische Firmen auszuüben. Ferner käme es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem grundsätzlichen Abgrenzungsproblem zwischen dem Zuständigkeitsbereich der GK und demjenigen einer Sektorgruppe «Handel». Eine solche Gruppe könnte im schlechtesten Fall ferner zu Doppelarbeit für gewisse Firmenvertreter führen, da sie sich gleichzeitig in zwei sektoriellen Gruppen engagieren müssten.¹⁷³ Aus sowjetischer Sicht wäre eine sektorielle Gruppe «Handel» sinnvoll, da die sowjetische Delegation der Ansicht war, dass die GK vor allem die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit im Visier hatte und eine Gruppe «Handel» ergänzend der Aufgleisung neuer Geschäfte dienen konnte. Die Schweizer Seite hielt dazu noch einmal mit Nachdruck fest, dass die GK auf ihrer Seite bereits mit Firmenvertretern besetzt war, die praktische Fragen und neue Bereiche der Kooperation diskutieren konnten. Kommerziell nutzbare Ergebnisse wären umso eher zu erwarten, wenn auch auf der sowjetischen Seite Aussenhandelsorganisationen oder das AHM in der GK vertreten wären. Und ins Detail gehende Verhandlungen über Geschäfte müssten sowieso weiterhin auf Firmenebene geführt werden.¹⁷⁴ Es blieb am Ende bei Diskussionen über eine solche sektorielle Gruppe, ohne dass sie tatsächlich gebildet wurde. Zu weit lagen die Interessen der beiden Seiten voneinander entfernt und ein paar Jahre später machte

172 BAWI an Botschaft, Gemischte Kommission: Sektorielle Gruppe «Handel», 23. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

173 Ebd.

174 Botschaft an BAWI, Besuch Botschafter von Tscharner in Moskau vom 2./3. 7. 1984, 11. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

schliesslich die Umgestaltung der Gemischten Kommission eine sektorielle Gruppe «Handel» überflüssig.

Auch wenn die Absicht, sektorielle Gruppen zu bilden, auf beiden Seiten vorhanden war, befanden sich diese auch nach der neunten Tagung im November 1983 grösstenteils immer noch im Aufbaustadium, wobei sich unterschiedliche Entwicklungen beobachten liessen.¹⁷⁵ Daran sollte sich in der Folge nichts ändern; die Ergebnisse präsentierten sich genauso unterschiedlich wie die Perspektiven.¹⁷⁶ Eine sektorielle Gruppe «Elektrotechnische Industrie, Energetik und Energiemaschinenbau» war gebildet worden und teilte sich nach kurzer Zeit in die beiden Gruppen «Elektrotechnik» und «Energiemaschinenbau» auf. Die Gruppe «Werkzeugmaschinen» hatte schon vier Sitzungen abgehalten, die vierte fand anlässlich der Ausstellung Metalloobrabotka am 30. März 1984 in Moskau statt.¹⁷⁷ Eine weitere Gruppe, «Chemie und Pharma», die für die Sowjetunion von grosser Bedeutung war, hatte vom 26. Februar bis 1. März 1984 in Riga bereits ihre zweite Tagung durchgeführt. Aus der Schweiz waren darin fünf Firmen vertreten, es waren ein Rahmenprotokoll sowie mehrere firmen- und projektspezifische Vereinbarungen unterzeichnet worden. Die dritte Tagung war für 1986 in der Schweiz geplant, wo sie im Mai in Basel stattfand. Im Weiteren bestanden Abkommen mit Sandoz und Ciba-Geigy und von der Firma Hoffmann-La Roche war ein Akkreditierungsgesuch in Moskau hängig. Die Gruppe «Textil» kam nicht richtig in Schwung und trotz Interesse gelang es nicht, eine funktionierende Gruppe zu bilden. Lediglich vage Pläne für ein Symposium über Webereitechnik standen im Raum und die schweizerischen Partner erhielten eine Einladung in die Sowjetunion. Das Problem bestand darin, dass beide Seiten eigentlich nur am Export ihrer Textilien und nicht an einer wirklichen Zusammenarbeit interessiert waren. Aufgrund diverser ungelöster Probleme trat die Sektorgruppe «Uhren» bis auf Weiteres nicht mehr zusammen. Die Schweizer Seite wartete immer noch auf sowjetische Vorschläge im kommerziellen Bereich, die vielleicht den Weg zu neuen Kooperationsmöglichkeiten ebneten konnten.¹⁷⁸ Die Mitglieder der Gruppe «Transit und Welthandel» fanden keine Diskussionsthemen, weshalb die Gruppe keine Aktivitäten verzeichnete. Auf der sowjetischen Seite gab es hier statt einer permanenten Gruppe nur einen Koordinator. An der zehnten Tagung im Mai 1985 schlug die sowjetische Seite sektorielle Gruppen in den Bereichen «Informatik», «Energiewirtschaft» und «Biotechnologie» vor sowie kurze Zeit später die Gruppen «Medizin» und «Präzisionsmaschinenbau». Die schweizerische Delegation hätte gerne eine Gruppe «Landwirtschaft» oder «Landwirtschaftliche Produkte» etabliert, zudem machte sie den Vorschlag zur Gründung einer

175 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll Vorstandssitzung, 18. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

176 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

177 Botschaft an BAWI, Beilage 1: Pendenzen im Anschluss an die 10. Tagung der Gemischten Kommission, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

178 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

Gruppe «Agroindustrie», der bei der sowjetischen Seite gut ankam.¹⁷⁹ Bereits am 7. Juli 1987 traf diese Gruppe eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des agroindustriellen Komplexes und plante die erste Tagung für September desselben Jahres.¹⁸⁰

Trotz der eher bescheidenen Aktivitäten bezeichnete die Sowjetunion die sektoriellen Gruppen als nützlichen Kanal zur Verbindung beider Länder.¹⁸¹ Wie schon die GK ermöglichten es diese Gruppen, Fachleute einzelner Gebiete und Branchen zu konkreten Gesprächen zusammenzubringen, was zu gemeinsamen Projekten und Programmen führte und so letztlich zur Intensivierung der Beziehungen beitrug.¹⁸² Auch die konkrete Arbeit auf Gruppenebene wurde sehr geschätzt, wie sich deutlich in den Vorschlägen für die Bildung weiterer Gruppen zeigte.¹⁸³ Bemerkenswert war, dass die Arbeit in den sektoriellen Gruppen genauso wie in der GK unabhängig von den volkswirtschaftlichen Entwicklungen weiter voranging und weder die politische noch die wirtschaftliche Unsicherheit in der Sowjetunion Mitte der 1980er-Jahre an der Zusammenarbeit gross etwas änderten.

3.3.3 Die Tagungsthemen: Probleme, Pragmatismus, Politik

Nach dem ersten Zusammenkommen der Gemischten Kommission machten beide Seiten zahlreiche Vorschläge und äusserten ihre Wünsche, was an der kommenden und den zukünftigen Sessionen besprochen werden sollte. Neben der Bildung von Arbeitsgruppen war der Abschluss von Abkommen und Vereinbarungen immer wieder ein Ansinnen der einen oder beider Seiten. Daneben standen die konkreten Bedürfnisse und Probleme einzelner Firmen, Branchen, der sowjetischen Aussenhandelsorganisationen und Ministerien oder des Bundes auf der Agenda. Die GK bot einen Raum, um gegensätzliche Standpunkte einander näherzubringen und im besten Fall für auftauchende Probleme Lösungen und Kompromisse zu finden. Einige der Probleme und Wünsche wurden praktisch in jeder Session vorgebracht, andere verschwanden im Laufe der Zeit oder wurden durch neue abgelöst. Das Thema der sektoriellen Gruppen beispielsweise wurde lange diskutiert, bevor sie zustande kamen. Das Problem der Differenzen in der Handelsstatistik verschwand hingegen bis zuletzt nicht von der Agenda, es konnte wohl analysiert, aber nie wirklich gelöst werden.

179 BAWI an IG-Präsident Hediger, 28. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

180 Vereinbarung Sektorgruppe «Agroindustrieller Komplex», 7. 7. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

181 Botschaft Moskau an BAWI, Bericht über Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich 22. 10. 1984, 29. 10. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

182 Schweizerische Handelszeitung, 9. 5. 1985, Nr. 19, Sonderbeilage 10 Jahre Gemischte Kommission, S. 3.

183 BAWI an IG-Präsident Hediger, 28. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

Von schweizerischer Seite wurde vor allem in den Anfängen der GK wiederholt der strukturell einseitige Export, der sich hauptsächlich aus schweizerischen Werkzeugmaschinen und Pharmaprodukten zusammensetzte, thematisiert. Da in den sowjetischen Fünfjahresplänen der Ausweitung und Verbesserung der Konsumgüterproduktion besonderes Gewicht beigemessen wurde, war man der Ansicht, dass sich auch Möglichkeiten zum Bezug von Konsumgütern hoher Qualität aus der Schweiz, zum Beispiel Uhren und Textilien, ergeben müssten.¹⁸⁴ Damit hätte auch der kommerziellen Komponente entsprechend Rechnung getragen werden können. Doch die Anliegen der schweizerischen Exportindustrie fanden kein Gehör und die Struktur der Exporte in die Sowjetunion blieb bis Ende der 1980er-Jahre weitgehend unverändert. Aus den Sitzungsprotokollen und den Aufzeichnungen der Gespräche mit verschiedenen Stellen geht hervor, dass die sowjetische Seite wiederum nie richtig zufrieden war mit den schweizerischen Einkäufen. Sie hätte es gerne gesehen, wenn schweizerische Firmen mehr Maschinen und Fertigprodukte eingekauft hätten.¹⁸⁵ Daneben hegte sie den Wunsch, dass die beiden Länder in der Sowjetunion gemeinsam Fabriken bauen und die Schweizer Partner dafür mit dort hergestellten Erzeugnissen bezahlt würden.¹⁸⁶ Mitte der 1980er-Jahre fand diese Zusammenarbeit, an der Unternehmen wie BBC, Christ, Elektrowatt und Sulzer beteiligt waren, tatsächlich auf Drittmärkten statt.¹⁸⁷ Auch wenn Schweizer Firmen eher hochpreisig waren, hoffte die Sowjetunion auf eine Erweiterung der Zusammenarbeit, für die immer wieder nach verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten (zum Beispiel in den Bereichen Textilmaschinen, Automation, Konsumgüter, Anreicherung von Uran) gesucht wurde.¹⁸⁸

Beide Seiten setzten unterschiedliche Schwerpunkte bei den Themen für die GK, wobei stets ein gegenseitiges Interesse vorhanden war sowie die Bereitschaft, Einigungen zu erzielen und Lösungen zu finden. Wie vorgesehen wurden vor allem jene Bereiche diskutiert, die einem Ausbau der Handelsbeziehungen im Weg standen. Aus schweizerischer Sicht waren dies im Wesentlichen vier Punkte: 1. praktische Schwierigkeiten: Reiseschwierigkeiten wie Visumserteilung, Hotelzimmer, Verfügbarkeit von Informationen, Kontakte (zu Organisationen und zu den Endverbrauchern), Bürokratie, 2. geschäftliche Probleme: Zahlungsbedingungen, Kreditgeschäfte und Kompensationsforderungen, Technologietransfer, 3. rechtliche Herausforderungen: Patentschutz, Lizenzen, 4. (wirtschafts)politische Aspekte: Be-

184 Protokoll der Vorort Delegation zur Vorbereitung 2. Sitzung der Gemischten Kommission in Moskau, 5. 4. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

185 Protokoll der 7. Tagung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission, 13. 11. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

186 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974; Procès-verbal, 16. 5. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

187 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

188 Bericht über die Beratungen der Unterkommission für industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

steuerung natürlicher und juristischer Personen und das Bundesgesetz über ausserwirtschaftliche Massnahmen.

Praktische Schwierigkeiten

Regelmässig zur Sprache gebracht wurden die praktischen Probleme und administrative Fragen, mit denen sich schweizerische Firmen konfrontiert sahen. Dabei handelte es sich zum einen um Reiseschwierigkeiten für Firmenvertreter bei der Visumserteilung (beispielsweise der Ausstellung von Mehrfachvisa für in Moskau wohnende schweizerische Geschäftsleute), der Buchung von Hotelzimmern, der Möglichkeit einer Telefondirektwahl von der Sowjetunion ins Ausland und um angemessene Geschäftsbeziehungen zu Aeroflot, die Firmen stark einschränkten und die Durchführung von Projekten beeinträchtigten.¹⁸⁹ Durch die Arbeit der GK konnten wohl langsam Verbesserungen erreicht werden und nach beinahe einem Jahrzehnt waren durchaus Fortschritte zu verzeichnen bei der Prozedur der Visavergabe und der Zuweisung angemessener Unterkünfte.¹⁹⁰ Seit 1980 existierte in Moskau zudem das Zentrum für internationalen Handel und wissenschaftlich-technische Verbindungen mit dem Ausland (Sovincentr), das Unterstützung für ausländische Geschäftsleute anbot.¹⁹¹ Gleichzeitig verbesserte sich allmählich die Zusammenarbeit bei der Errichtung von Firmenvertretungen in der Sowjetunion, auch wenn die Akkreditierung einer ständigen Vertretung nur mit hohem finanziellem Aufwand und nie ganz ohne Probleme durchgeführt werden konnte.¹⁹² Zum anderen wurden als Hauptschwierigkeiten für den Ausbau der Geschäftsbeziehungen der fehlende Kontakt zu den Endverbrauchern, wie er in anderen osteuropäischen Staatshandelsländern möglich war, und der enorme Zeitbedarf für Verhandlungen genannt.¹⁹³ Auch die mangelnde Verfügbarkeit von Informationen zum sowjetischen Markt, über die Fünfjahrespläne oder sowjetische Betriebe und Organisationen wurden als sehr einschränkend taxiert, ein Bereich, in dem eine grosse Diskrepanz herrschte. Während die sowjetische Seite aufgrund offen zugänglicher Informationen bestens Bescheid wusste über schweizerische Unternehmen und die Schweizer Volkswirtschaft, war es umgekehrt äusserst mühsam, entsprechende Angaben für die sowjetische Wirtschaft zu beschaffen.¹⁹⁴

189 Botschaft Moskau an BAWI, Bericht über Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich 22. 10. 1984, 29. 10. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

190 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Umfrage zur Vorbereitung der 9. Tagung der Gemischten Kommission, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

191 Dienstleistungen der sowjetischen Organisationen, in: Schweizerische Handelszeitung, Nr. 14, 2. 4. 1987, S. 9.

192 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Umfrage zur Vorbereitung der 9. Tagung der Gemischten Kommission, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

193 Ebd.

194 Im Buch «Švejcarija: bol'šoj biznes malen'koj strany» beschreibt der Autor verschiedene Bereiche der schweizerischen Volkswirtschaft und nennt alle wichtigen Unternehmen sowie deren Geschäftsbereiche. Mogutin 1975.

Zu den aufgeführten Schwierigkeiten kam eine ausufernde Bürokratie im Geschäftsverkehr mit der Sowjetunion, die um einiges grösser war als im Handel mit Westeuropa. Erforderte eine Lieferung von Nahrungsmitteln aus der Schweiz in die BRD 25–30 Formulare, so waren für den Export einer Maschine in die Sowjetunion zwischen 65 und 200 nötig, zu denen je nachdem noch Übersetzungen hinzukamen. Fehlte ein Papier oder war ein Fehler drin, konnte dies die ganze Abwicklung verzögern und unter Umständen hohe Kosten für Lagerung oder Schadenersatz verursachen. Wie Berechnungen zeigten, machten die Kosten für die Ausfuhrunterlagen durchschnittlich etwa sieben Prozent des Exportwarenwerts aus.¹⁹⁵ Obwohl durch die Arbeit der GK Informationen schneller verfügbar waren und die bürokratischen Hindernisse ein wenig verringert werden konnten, zeigte sich die schweizerische Seite nach einem knappen Jahrzehnt besorgt über die Entwicklung der Exporte, da sich immer mehr Unternehmen wegen zu grossen Zeitaufwands und steigender Marktbearbeitungskosten aus dem Geschäft mit der Sowjetunion zurückzogen.¹⁹⁶ Dazu kam die schwierige Suche nach Vertretern und das aufwendige Ausmachen der zuständigen Entscheidungsträger. Letzteres war ausserhalb von Messen und Ausstellungen äusserst umständlich und verursachte einen immensen zeitlichen und administrativen Aufwand.¹⁹⁷ Bemerkbar machte sich das schwindende Interesse einerseits bei Ausstellungen und Messen, an denen es keine eigenen Schweizer Pavillons mehr gab, andererseits bei der geringen Zahl von Anmeldungen für die Prospektionsreisen des Schweizerischen Bankvereins in die UdSSR. Gleichzeitig verloren Messen immer mehr an Bedeutung für Kontaktabbauungen und Geschäftsabschlüsse. Wie festgestellt wurde, zeigte beispielsweise die Teilnahme an der für die Werkzeugmaschinenindustrie wichtigsten Ausstellung Metalloobrabotka im März 1984 für die knapp vierzig schweizerischen Aussteller im Gegensatz zu früheren Ausstellungen keinerlei verkaufsfördernde Wirkung.¹⁹⁸

Geschäftliche Probleme

Neben den praktischen Schwierigkeiten stellte vor allem der geschäftliche Bereich die interessierten Schweizer Firmen vor Herausforderungen. Zur Vorbereitung der neunten ordentlichen Tagung im November 1983 hatte die IG bei ihren Mitgliedern eine Umfrage durchgeführt, aus der hervorging, dass die Mehrzahl der Firmen mit der Entwicklung ihrer Geschäftsbeziehungen zur Sowjetunion einigermaßen zufrieden war; gleichzeitig waren sie sich nicht sicher, was die zukünftigen Möglichkeiten betraf. Der massive Preisdruck, die ungünstigen sowjetischen

195 Von Tschärner 1984, S. 93.

196 Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich, Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

197 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Ergebnis der Umfrage vom 8. 3. 1985, 13. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

198 BAWI, Notiz für Herrn Botschafter Lévy, Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, 14. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

Zahlungsbedingungen und Kompensationsforderungen, der sowjetische Wunsch nach Kreditgeschäften sowie die mangelnde Berücksichtigung bei Grossprojekten, beispielsweise beim Bau von Erdgasleitungen, stellten für die Unternehmen grosse Unsicherheiten oder Hindernisse dar.¹⁹⁹ Explizit wurde von den Firmen auch immer wieder konkret das Problem der Gleitpreisklausel erwähnt.²⁰⁰ Für die Schweizer Exportindustrie war eine solche Vertragsklausel bei grösseren Industrieprojekten normal, da sie dem Lieferanten die Anpassung des Preises im Falle einer Erhöhung der Selbstkosten oder sogar das Festsetzen des definitiven Preises zu einem späteren Zeitpunkt erlaubte. Die sowjetischen Organisationen akzeptierten diese Gleitpreisklausel in der Regel nicht, was für schweizerische Exportunternehmen die Übernahme eines grossen finanziellen Risikos zur Folge hatte, beispielsweise im Falle steigender Rohstoffpreise, die nicht beeinflusst werden konnten. Die Ablehnung dieser Klausel wurde von sowjetischen Organisationen zudem regelmässig dazu verwendet, konkurrierende Unternehmen gegeneinander auszuspielen, um bessere Preise offeriert zu bekommen. Ein ähnlich gelagertes Problem war die Frage der Entschädigung von Vorprojekten. Die sowjetischen Partner waren nicht bereit, eine besondere Verrechnung dafür hinzunehmen, da ihrer Meinung nach die entsprechenden Kosten in die Lieferkosten eingeschlossen werden konnten. Dies funktionierte jedoch nur, wenn das Projekt zustande kam, und nicht, wenn ein Vorprojekt einzig zu dem Zweck eingeholt wurde, andere Offerten überprüfen zu können, was häufig der Fall war.²⁰¹ Bereits 1971 erläuterte die Botschaft der Handelsabteilung, dass bei direkten Anfragen von sowjetischen Organisationen an Schweizer Firmen deren Material und Möglichkeiten bereits gründlich studiert worden waren und ein Unternehmen tatsächlich für einen Auftrag infrage kam. Bei indirekten Anfragen über Vertretungen handle es sich dagegen meist nur um Sondagen oder Orientierungsanfragen.²⁰²

Für die meisten Schweizer Exportfirmen stellten besonders die Kompensationsforderungen der Sowjetunion eine enorme Schwierigkeit dar. In einer von der IG durchgeführten Umfrage gab die Hälfte der befragten Firmen an, diesbezüglich massiven Druck zu spüren.²⁰³ Am stärksten davon betroffen waren die Unternehmen aus der Werkzeugmaschinenindustrie.²⁰⁴ Das Prozedere war schwerfällig und für Schweizer Exporteure vor allem dann problematisch, wenn Kompensationsge-

199 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Umfrage zur Vorbereitung der 9. Tagung der Gemischten Kommission, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

200 Protokoll der 2. Tagung, 17. 5. 1974; Procès-verbal, 16. 5. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzprotokoll der Sitzung vom 16. 1. 1975, 30. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

201 Ebd.

202 Botschaft an Handelsabteilung, Firma Sprecher & Schuh in Moskau, 5. 3. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

203 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Umfrage zur Vorbereitung der 9. Tagung der Gemischten Kommission, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

204 BAWI, Notiz für Herrn Botschafter Lévy, Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen, 14. 5. 1985; Bot-

schäfte in bestimmten Branchen oder Produktkategorien verlangt wurden. Derlei Geschäftsmethoden wurden von den schweizerischen Unternehmen als Rückfall in überkommene Handelsformen wahrgenommen, während sie von der Sowjetunion als attraktives Mittel des Handelsaustauschs propagiert wurden.²⁰⁵ Aus sowjetischer Sicht waren Kompensationsgeschäfte eine Form der industriellen Zusammenarbeit, die für beide Seiten nur Vorteile hatte, niemandem aufgedrängt wurde und eine bequeme und bewährte Form des Handelsaustauschs darstellte. Wie die sowjetische Seite erklärte, war der Eindruck der schweizerischen Partner nicht zutreffend, dass sie damit Druck ausüben wollte, um Geschäfte zu erzwingen.²⁰⁶ Aus Sicht des Bundesrates lagen sowjetischerseits die Hauptgründe für Kompensationsgeschäfte in der besseren Vorausplanung des Aussenhandels, der Verhinderung von Liquiditätsengpässen, der selektiven Berichtigung von Wechselkursverzerrungen sowie in der Förderung des Absatzes von aus Qualitäts- oder Preisgründen nicht wettbewerbsfähigen Produkten.²⁰⁷ Waren nach der Energiekrise zunächst vor allem Kompensationen mit Energieträgern und chemischen Grundstoffen erfolgt, so wollte die Sowjetunion diese Geschäfte in der Folge gerne ausweiten und sie nicht nur auf Rohstoffe beschränken.

Grundsätzlich wurden zwei Typen von Kompensationsgeschäften praktiziert. Zum einen waren dies die industriellen Kompensations- oder Buy-back-Geschäfte, bei denen die Lieferung von Ausrüstungen oder einer ganzen Fabrikationsanlage durch die Gegenlieferung von Gütern, die mit der verkauften Anlage hergestellt wurden, beglichen wurde. Dabei handelte es sich in der Regel um grössere und längerfristige Geschäfte, die in der Form von Rückkaufverträgen abgeschlossen wurden. Ein solches Geschäft konnte 1983 mit der Firma Interplastica in Losone über die Lieferung von Ausrüstungen für das Zellstoff- und Papierkombinat Segeša im Umfang von zwanzig Millionen Franken vereinbart werden.²⁰⁸ Zum anderen gab es die kommerziellen Kompensationsgeschäfte, zu denen der reine Warentausch (Barter) oder Gegengeschäfte gehörten, die die Form von Gegenkäufen, Parallelkäufen oder sogar Dreiecksgeschäften annehmen konnten. Gegenkäufe fanden vor

schaft an BAWI, Beilage 1: Pendenzen im Anschluss an die 10. Tagung der Gemischten Kommission, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

205 Botschaft an BAWI, Besuch Botschafter von Tscharnier in Moskau vom 2./3. 7. 1984, 11. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

206 Botschaft an BAWI/EDA, 9. Tagung der Gemischten Kommission, 14.–19. 11. 1983, 24. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

207 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 1985/1 + 2, Antwort des Bundesrates auf das Postulat Jäggi (85.498) vom 20. 6. 1985: «Kompensationsgeschäfte», 15. 1. 1986, in: Bbl. 1986 I, S. 621.

208 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Nächste Vorstandssitzung, Survey of Swiss-Soviet economic relationship, 9. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139; Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich, Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150; Kooperation trägt Früchte, in: Schweizerische Handelszeitung, Nr. 14, 2. 4. 1987, S. 7; Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der UdSSR und der Schweiz im zehnten Planjahr, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 12, 1981, S. 23–25.

allem beim sowjetischen Kauf von schweizerischen Werkzeugmaschinen Anwendung, da Stankoimport normalerweise eine Kompensation von zehn bis fünfzehn Prozent des Gesamtpreises verlangte, den der Werkzeugmaschinenlieferant an sowjetischen Werkzeugmaschinen zu übernehmen hatte. Dabei war die Palette der für Gegengeschäfte angebotenen Produkte in der Regel beschränkt und meistens nicht sehr attraktiv für die schweizerischen Partner. Äusserst misslich wirkte sich dies aus, wenn Stankoimport darauf bestand, dass die sowjetischen Maschinen im Betrieb des schweizerischen Lieferanten eingesetzt werden mussten. Produkte, die für ausländische Handelspartner interessant waren und deshalb auch auf normalen Kanälen von der Sowjetunion vertrieben werden konnten, wurden normalerweise gar nicht als Kompensationswaren angeboten. In der Praxis bedeutete dies, dass die Gegengeschäftsforderungen auf einen zusätzlichen Rabatt hinausliefen und Kompensationen im Grunde einem Preisnachlass gleichkamen.²⁰⁹ Die Entwicklung von Kompensationsgeschäften, die vor allem dem sowjetischen Mangel an Devisen geschuldet waren, gestaltete sich deshalb eher schwierig. Die sowjetische Seite bemängelte, dass die schweizerischen Firmen ihre Verpflichtungen zu Gegenbezügen von sowjetischen Waren nicht immer einhielten. Diesem Vorwurf hielt die schweizerische Seite entgegen, dass in vielen Fällen die sowjetischen Unternehmen nicht lieferfähig gewesen seien oder die angebotenen Waren den Anforderungen des Käufers weder preislich noch qualitativ entsprachen und daher ein Gegenbezug gar nicht zustande kommen konnte.²¹⁰ In einigen der beanstandeten Fälle hätten ausserdem gar keine Gegengeschäftsverpflichtungen bestanden oder die Verpflichtungen waren längst erfüllt worden, in anderen Fällen hatten die sowjetischen Aussenhandelsorganisationen nicht auf schweizerische Vorschläge für Kompensationen reagiert.²¹¹

Auch bei gemeinsamen Geschäften auf Drittmärkten fand die Bezahlung immer häufiger in Waren statt, was für die Schweizer Partner, die oft bis zu neunzig Prozent ihrer Produktion exportierten, eine unerwünschte Erschwerung mit sich brachte.²¹² Im Gespräch erklärte das sowjetische Aussenhandelsministerium, dass die Verantwortung für Kompensationsgeschäfte allein bei den Aussenhandelsorganisationen liege, denen gegenüber es keine Weisungsbefugnis habe. Nach Ansicht der Schweizer Botschaft traf dies allerdings kaum zu, da im Aussenhandelsministerium immerhin eine «Hauptverwaltung für Kompensationsgeschäfte» existierte.²¹³ Ge-

209 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Ergebnis der Umfrage vom 8. 3. 1985, 13. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

210 Aufzeichnung Plenarsitzung vom 13. 5. 1982 in Zürich, Ergänzende Angaben zum Protokoll, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150; SIA Frauenfeld an sowjetische Handelsvertretung, Bern, 16. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

211 VSM an Handelsabteilung, Gegengeschäftsverpflichtungen schweizerischer Werkzeugmaschinenfabrikanten gegenüber der UdSSR, Dossier, 22. 10. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

212 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

213 Botschaft an BAWI, Besuch Botschafter von Tscherner in Moskau vom 2./3. 7. 1984, 11. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

nerell lässt sich sagen, dass die vermehrten Wünsche der Sowjetunion nach Kompensationsgeschäften ab Anfang der 1980er-Jahre den bilateralen Handel bremsen und sogar der Welthandelsverkehr durch den ständigen Anstieg der Kompensationsgeschäfte beeinträchtigt wurde. Wie die Exportindustrie vertrat auch die offizielle Schweiz die Ansicht, dass es durchaus im Interesse der Sowjetunion liegen musste, Maschinen und Apparate einzig aufgrund ihres technischen Bedarfs zu importieren und nicht aufgrund der angebotenen Kompensationsmöglichkeiten.²¹⁴ In seiner Antwort auf ein Postulat erläuterte der Bundesrat seine ablehnende Haltung gegenüber Kompensationsgeschäften: Neben den Verzerrungen im internationalen Handel förderten diese Geschäfte wirtschaftliche Ineffizienz, indem Produkte vermarktet wurden, für die keine Nachfrage bestand. Zudem begünstigten Kompensationsgeschäfte grosse Firmen in grossen Ländern und wirkten sich nachteilig auf kleinere Unternehmen aus, die unter normalen Marktbedingungen absolut wettbewerbsfähig waren. Doch war dem Bundesrat zweifellos bewusst, dass im Verkehr mit den osteuropäischen Ländern keine anderen Möglichkeiten für Firmen bestanden, weshalb Kompensationsgeschäfte auch weiterhin praktiziert wurden.²¹⁵

Neben den Kompensationszahlungen wurde anlässlich der Zwischensession im Februar 1983 beim SKWT in Moskau eine Reihe weiterer spezifischer sowjetischer Interessen und Wünsche diskutiert, darunter der Technologietransfer und der Wunsch nach vermehrten Kooperationsverträgen. Dabei boten Kooperationen mit westlichen Firmen, zu denen auch die von sowjetischer Seite zunehmend angestrebte Zusammenarbeit bei Projekten in Drittländern gehörte, eine effiziente, aber meist einseitige Möglichkeit des Technologietransfers. Gerne hätte die Sowjetunion von der Schweiz zudem eine Zusage für die Gewährung von Mischkrediten erhalten. Bei diesen handelte es sich um Exportkredite, die auf Staatsverträgen basierten und deshalb zu Vorzugsbedingungen gewährt wurden. Für die schweizerische Seite war klar, dass darauf nicht eingegangen werden konnte, da die Finanzierung jeglicher Art von Geschäften wie bisher den involvierten Firmen überlassen blieb und den Staat in keiner Weise tangieren sollte. Selbst die BRD gewährte keine Mischkredite und wies trotzdem unter den westeuropäischen Ländern die höchste Rate des Exports in die Sowjetunion aus.²¹⁶ Die sowjetische Seite erachtete das in ihren Augen mangelnde Engagement schweizerischer Firmen und die fehlende Bereitschaft zu Koproduktion und Kompensation als grösste Handelshemmnisse.²¹⁷

214 Ebd.

215 Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 1985/1 + 2, Antwort des Bundesrates auf das Postulat Jäggi (85.498) vom 20. 6. 1985: «Kompensationsgeschäfte», 15. 1. 1986, in: Bbl. 1986 I, S. 616–628.

216 Dienst für Staatshandelsländer, BAWI, Notiz für von Tschärner, 11. 3. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

217 Botschaft an BAWI, Beilage 1. Pendenzen im Anschluss an die 10. Tagung der Gemischten Kommission, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

Rechtliche Herausforderungen

Nicht nur im praktischen und im geschäftlichen, sondern auch im rechtlichen Bereich sahen sich die schweizerischen Unternehmen mit Unwägbarkeiten konfrontiert. Der Schutz des gewerblichen Eigentums, der nach mehrjährigen Verhandlungen im zwischenstaatlichen Rahmenabkommen von 1978 in Artikel 5 geregelt worden war, beschäftigte sie genauso wie die sehr restriktive sowjetische Patenterteilungspraxis. Die Firmen zeigten sich darüber besorgt, da sie der Meinung waren, dass der sowjetische Patentschutz dem Erfinder wesentlich weniger Schutz gebe als derjenige in der Schweiz und gar nicht richtig gewährleistet werde. Dies stand wiederum einer fruchtbaren wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit im Weg, weshalb die IG eine möglichst rasche Wiederaufnahme der nach dem Kongress von Nairobi 1976 unterbrochenen Verhandlungen über den Patentschutz wünschte.²¹⁸ In dieser Frage wurden letztlich keine grossen Fortschritte erzielt und nach der achten Tagung der GK im Mai 1982 erschien schweizerischen Firmen der Patentschutz immer noch nicht befriedigend. Gleichzeitig waren 1555 schweizerische Patente in der Sowjetunion angemeldet, die zusammen mit den 546 in der Schweiz registrierten sowjetischen Patenten eine gute Grundlage für den langsam aufkommenden Handel mit Lizenzen sowie für Lizenzabkommen bildeten.²¹⁹ Der nach wie vor ungenügende Patentschutz liess schweizerische Firmen zwar zögern, doch ungeachtet dessen fand der Technologietransfer zunehmend in Form von Lizenzabkommen statt. Inpred, eine Firma der sowjetischen Handelskammer, vertrat die Patentinteressen ausländischer Firmen und war zuständig für Probleme bei der Vergabe von Lizenzen.²²⁰

Für sowjetische Erfinder war das Staatskomitee für Erfindungen und Entdeckungen (Gosudarstvennyj komitet po izobretenijam i otkrytjam, Goskomizobretenij) als offizielles Patentbüro zuständig. Seine Aufgabe war es, das Bewusstsein für Innovationen und die ökonomische Wichtigkeit von Erfindungen sowie die Anmeldung entsprechender Patente bei den sowjetischen Organisationen zu fördern.²²¹ Auch wenn für die Sowjetunion das Volumen des Handels mit der Schweiz zu Beginn der 1980er-Jahre nach wie vor relativ unbedeutend war – es war ungefähr gleich gross wie dasjenige mit den USA –, zeigte sie grosses Interesse am Austausch von Waren und Lizenzen, da gemäss Vizeausserhandelsminister Grišin viel von der internationalen Arbeitsteilung und vom Handel erwartet wurde.²²² Die Sowjetunion wollte in Zukunft unbedingt mehr Lizenzen und dafür weniger komplette Anlagen erwerben.

218 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Notizen zur Zwischentagung der Gemischten Kommission, 9. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

219 Notizen der Sitzung der Gemischten Kommission, 13. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

220 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Umfrage zur Vorbereitung der 9. Tagung der Gemischten Kommission, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139. Inpred gehörte zur V/O Sovincentr und war gegründet worden zur Unterstützung nicht akkreditierter ausländischer Unternehmen. Sowjetischer Export, 4/1980, S. 57.

221 Gold 1983, S. 510.

222 Aufzeichnung, Vorbesprechung mit Vizeminister für Aussenhandel Grischin 16. 11. 1983, 18. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

Diesen Wunsch konnte die schweizerische Seite so nicht erfüllen; nicht alle Firmen waren überhaupt in der Lage oder bereit, Lizenzen zu vergeben. Ein weiteres grosses Anliegen der Handels- und Industriekammer war es nun auch, westliche Firmen dafür zu gewinnen, sowjetische Erfindungen weiterzuentwickeln und zur Marktreife zu bringen. Das wissenschaftliche Potenzial in der Sowjetunion war gemäss Pitovranov beträchtlich, doch die Fähigkeit, diese Forschungsergebnisse in wirtschaftliche Erfolge umzuwandeln, war noch unterentwickelt.²²³ Hier zeigte sich klar, dass die Sowjetunion einen weiteren Schritt getan hatte, in ihren Aussenwirtschaftsbeziehungen marktwirtschaftlich zu denken.

(Wirtschafts)politische Aspekte

An den Tagungen der Gemischten Kommission kamen auch wirtschaftspolitische Anliegen zur Sprache. Da Politik und Wirtschaftspolitik in den bilateralen Handelsbeziehungen immer eine gewisse Rolle spielten, wurde die GK entsprechend als politische Bühne benutzt. Die sowjetischen Aussenhandelsstellen kritisierten seit der ersten Tagung immer wieder die Verbindungen der Schweiz zu EWG und EFTA und warfen ihr deswegen eine diskriminierende Haltung vor. Sie beklagten sich über Zolldiskriminierungen aufgrund der schweizerischen Verträge mit diesen Organisationen und führten die einseitige Handelsbilanz darauf zurück.²²⁴ Beide Vorwürfe wurden von schweizerischer Seite regelmässig zurückgewiesen.

Nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte hätte sich die sowjetische Seite gerne im Protokoll der vierten Tagung darauf bezogen, womit allerdings der Präsident der schweizerischen Seite, Étienne Junod, nicht einverstanden war. Stattdessen erklärte der Schweizer Protokollführer bei der Unterzeichnung des Protokolls mündlich, er sei glücklich anzumerken, dass diese Tagung beiden Regierungsdelegationen die Gelegenheit geboten hatte, ihre Entschlossenheit zu zeigen, die wirtschaftlichen Bestimmungen der KSZE-Schlussakte bilateral anzuwenden.²²⁵ Während in den Tagungsprotokollen nicht auf die KSZE-Schlussakte Bezug genommen wurde, setzte die sowjetische Seite ihren Wunsch beim Abschluss des zwischenstaatlichen Abkommens sowie des «Langfristigen Programms» durch. In beiden Vereinbarungen wurde in der Präambel auf die KSZE-Schlussakte verwiesen, was für die sowjetische Seite von grosser Bedeutung war. In einer sowjetischen Publikation von 1986 wurde im Kapitel über die Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz ausdrücklich erwähnt, dass in diesen Vereinbarungen «dem beidseitigen Wunsch Ausdruck gegeben [wurde], die wirtschaftlichen Beziehungen in Überein-

223 BAWI, Aufzeichnung Besuch von E. P. Pitowranow, Präsident der HIK der Sowjetunion in Bern, 25. 1. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

224 Handelsabteilung, Notiz à Monsieur le Directeur Jolles, 4e session de la Commission mixte CH – URSS, 7. 7. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

225 Ebd.

stimmung mit den Bestimmungen der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auszuweiten».²²⁶

Mit zunehmender Anwesenheit von Vertretern und Vertretungen schweizerischer Firmen in der Sowjetunion rückte die Frage nach deren Besteuerung allmählich in den Fokus der sowjetischen Behörden. Anlässlich der achten Tagung im Mai 1982 wurde das Thema im Plenum diskutiert. Im Jahr 1978 hatte die Sowjetunion erstmals gesetzliche Grundlagen für die Besteuerung ausländischer natürlicher und juristischer Personen erlassen, die in der Sowjetunion wohnhafte Schweizer Bürger sowie akkreditierte Vertretungen von Unternehmen betrafen.²²⁷ Während natürliche Personen der ordentlichen Einkommenssteuer unterlagen, hatten juristische Personen eine Steuer von vierzig Prozent auf den ihnen aus der Sowjetunion direkt oder über eine Vertretung zuflussenden Nettoerträgen zu entrichten. Dabei sah die sowjetische Gesetzgebung vor, dass die Steuern ausländischer Personen begrenzt oder ihnen ganz erlassen werden konnten, entweder gestützt auf das Gegenrecht oder aufgrund eines Steuerabkommens. Da die sowjetische Handelsvertretung in der Schweiz und ihr Personal aufgrund des Staatsvertrags vom 17. März 1948 von der Besteuerung befreit waren, hatte das BAWI unter Hinweis auf das faktisch bestehende Gegenrecht versucht, die Steuerbefreiung für schweizerische Personen, insbesondere auch für die Vertretungen schweizerischer Unternehmen und ihr Personal, zu erreichen. In ersten Gesprächen im Jahr 1981 wurde diese Anwendung des Gegenrechts von sowjetischer Seite jedoch abgelehnt.²²⁸

Vielmehr wurden die sowjetischen gemischten Organisationen vom sowjetischen Aussenministerium gleichgesetzt mit denjenigen der schweizerischen Firmenvertretungen in der Sowjetunion und da die gemischten Organisationen in der Schweiz besteuert wurden, sollten es die Vertretungen auch werden. Aus schweizerischer Optik hingegen gab es in der Tat einen grundlegenden Unterschied: Die gemischten Organisationen tätigten selbständig Geschäfte und waren kommerziell aktiv, während sich die Firmenvertretungen in Moskau lediglich auf die Vermittlung und Verhandlung von Geschäften konzentrierten. Den in Moskau akkreditierten Firmen war die Haltung des sowjetischen Finanzministeriums unverständlich, da in den mit dem SKWT getroffenen Akkreditierungsvereinbarungen explizit jegliche Geschäftstätigkeit der Vertretung im Sinne einer Ertragerwirtschaftung verboten war.²²⁹ Zu diesem Zeitpunkt waren drei Schweizer Firmen in Moskau akkreditiert:

226 Verlag Internationale Beziehungen 1986, Übersetzung, S. 6, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

227 Instruktion des Finanzministeriums der UdSSR Nr. 94 vom 5. 10. 1978 und Nachrichten des Obersten Sowjets der UdSSR, Nr. 20, 17. 5. 1978, über den Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR, in: Bericht Schmassmann, Ciba-Geigy, über Besprechung in Botschaft Moskau, 27. 2. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 121.

228 IG Schweiz – UdSSR, Vorstandssitzung vom 26. 8. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

229 CIBA-Geigy, Moskauer Vertretung an Finanz- und Wirtschaftsdienst EDA, 30. 3. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

Norrexim, Ciba-Geigy und Sandoz, sowie die Korrespondenten der «Neuen Zürcher Zeitung» und der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft.²³⁰

Das sowjetische Aussenministerium machte der schweizerischen Seite den Vorschlag, die Steuerfragen wie mit anderen westlichen Industriestaaten im Rahmen eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) zu regeln. Die Schweiz strebte zwar kein DBA an, doch war ihr daran gelegen, eine Lösung zu finden, die schweizerische Firmen nicht benachteiligte.²³¹ Während es das Ziel der Sowjetunion war, eine möglichst weitgehende steuerliche Freistellung der in der Schweiz tätigen Personen zu erreichen, wollte die schweizerische Seite durch das Abkommen eine Doppelbesteuerung vermeiden und den in der Sowjetunion ansässigen Personen und Unternehmen einen gewissen Schutz vor sowjetischen Besteuerungsansprüchen bieten.²³² Den Firmen war nicht nur die Vermeidung von doppelten Steuern wichtig, es sollte unbedingt verhindert werden, dass sie in der Sowjetunion eine Steuererklärung einreichen mussten, aus denen die Kosten- oder sogar die Ertragsstruktur ihrer Produkte hervorging. Andernfalls würden sich die Unternehmen im schlimmsten Fall dazu gezwungen sehen, ihre Vertretungen in der Sowjetunion aufzugeben.²³³

Die Sowjetunion erklärte sich im September 1981 zu Verhandlungen bereit und nach vier Verhandlungsrunden konnten sich die beiden Länder 1985 über den Text eines Steuerabkommens einigen.²³⁴ Im Gegensatz zu anderen von der Schweiz geschlossenen DBA handelte es sich beim Steuerabkommen mit der Sowjetunion nur um ein begrenztes Abkommen. Aufgrund der Unterschiede in den Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen sowie der für die schweizerische Wirtschaft sehr eingeschränkten Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurden darin nur diejenigen Fragen geregelt, die in den bilateralen Beziehungen von tatsächlicher Bedeutung waren und bei denen der Fall einer Doppelbesteuerung überhaupt eintreten konnte.²³⁵ Die Kantone und die interessierten Wirtschaftsverbände begrüsst die Idee eines begrenzten Abkommens und stimmten dem Inhalt im Wesentlichen zu. Der Abkommensentwurf lehnte sich ans OECD-Musterabkommen an, das normalerweise den schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen zugrunde

230 Notice pour le directeur P. Jolles, Visite de la délégation soviétique qui participa à la session de la Commission mixte, 3. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

231 EFD an den Bundesrat, Unterzeichnung eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Sowjetunion, 22. 8. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

232 Bbl. 1987 I, S. 856.

233 Bericht Schmassmann, Ciba-Geigy, über Besprechung in Botschaft Moskau, 27. 2. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 121; Ciba-Geigy an Finanz- und Wirtschaftsdienst, UdSSR – Steuern, 26. 2. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

234 IG Schweiz – UdSSR, Vorstandssitzung vom 26. 8. 1981, 9. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

235 Eidgenössische Steuerverwaltung an kantonale Steuerverwaltungen und interessierte Wirtschaftsverbände, Doppelbesteuerungsverhandlungen mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten, 26. 4. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121. Konkretisiert wurden insbesondere die Bestimmungen zur Besteuerung des Unternehmensgewinns, der Lizenzgebühren, der Betriebsstätte sowie der Erwerbseinkünfte.

lag, nur war er deutlich weniger umfangreich und enthielt dafür zum Teil neue, angepasste Lösungen. Um den Unterschied zu den umfassenden DBA zu verdeutlichen, war im Titel lediglich von einem «Abkommen über Steuerfragen» die Rede. Die Vereinbarung wurde am 5. September 1986 von Bundesrat Aubert in Moskau unterzeichnet und trat am 13. März 1988 in Kraft.²³⁶ In der Präambel fand sich wie in anderen Abkommen auf sowjetischen Wunsch der explizite Hinweis auf die Bestimmungen der Schlussakte der KSZE.²³⁷ Das Abkommen war durchaus als Erfolg zu werten, da die Sowjetunion entgegen ihrer Praxis damit einverstanden war, ein begrenztes Steuerabkommen zu schliessen. Für die schweizerischen Unternehmen brachte der nun geregelte Zustand eine deutliche Verbesserung.

Ein anderes wirtschaftspolitisches Thema, das die sowjetische Seite stark beschäftigte, war das sogenannte schweizerische Aussenhandelsgesetz: das «Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen» und die Verordnungen zu seiner Umsetzung.²³⁸ In diesem Bundesgesetz wurden weder Grundsätze noch Richtlinien für die Aussenwirtschaftspolitik festgelegt, vielmehr regelte es lediglich einen kleinen Teilbereich der schweizerischen Aussenhandelspolitik und verfolgte zwei elementare Ziele: Einerseits war es als Abwehredispositiv gedacht für den Fall, dass andere Staaten Massnahmen ergreifen würden, welche die schweizerischen Wirtschaftsinteressen erheblich schädigten, andererseits wurden in diesem Gesetz das Verfahren für die vorläufige Anwendung und die parlamentarische Genehmigung von Wirtschaftsabkommen geregelt. Das heisst, es wurde der gesetzliche Rahmen geschaffen, um rasch auf die Aussenwirtschaftspolitik der schweizerischen Handelspartner reagieren zu können. Das Gesetz erlaubte es dem Bundesrat, den Import, den Export und die Durchfuhr von Waren und Dienstleistungen zu überwachen, für bewilligungspflichtig zu erklären, zu beschränken oder sogar zu verbieten, solange die Notwendigkeit bestand.²³⁹ Der Hauptzweck des Gesetzes bestand darin,

236 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über Steuerfragen, in: AS 1988, S. 323–330.

237 EFD an den Bundesrat, Unterzeichnung eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Sowjetunion, 22. 8. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

238 Bundesgesetz vom 25. 6. 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen, in: AS 1982, S. 1923–1926; Verordnung vom 7. 3. 1983 über den Warenverkehr mit dem Ausland, in: AS 1983, S. 358–360; Verordnung vom 7. 3. 1983 über die Überwachung der Einfuhr (Einfuhrzertifikat), in: AS 1983, S. 361 f.; Verordnung vom 7. 3. 1983 über die Warenausfuhr (Liste mit Waren, die zur Überprüfung ihres Ursprungs der Ausfuhrbewilligungspflicht unterstehen), in: AS 1983, S. 363–380; Verordnung des EVD vom 30. 3. 1983 über die Warenausfuhr, in: AS 1983, S. 381 f.

239 Bundesgesetz vom 25. 6. 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen, in: AS 1982, S. 1923–1926, S. 1923, Art. 1. «Schutz gegen Auswirkungen ausländischer Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland: Sofern ausländische Massnahmen oder ausserordentliche Verhältnisse im Ausland den Waren-, Dienstleistungs- oder Zahlungsverkehr der Schweiz derart beeinflussen, dass wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden, kann der Bundesrat für so lange, als es die Umstände erfordern: a. die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren sowie den Dienstleistungsverkehr überwachen, bewilligungspflichtig erklären, beschränken oder verbieten; b. den Zahlungsverkehr mit bestimmten Ländern regeln und gegebenen-

die Versorgung der Schweiz mit wichtigen Erzeugnissen zu sichern. Nach wie vor lag der Fokus der schweizerischen Wirtschaftspolitik klar auf einem möglichst liberalen Handel und das BAWI war zuversichtlich, dass dieses Gesetz nur eine untergeordnete Rolle spielen würde. Da praktisch alle Staaten zur Sicherung ihrer vertraglichen Rechte Mittel zur Retorsion in Reserve hielten, war es für die Schweiz unabdingbar, ebenfalls ihre Bereitschaft zu demonstrieren, rasch und angemessen auf einen allfälligen Abbau der vertraglichen Leistungen ihrer Handelspartner zu reagieren.²⁴⁰ Die Regelungen im Gesetz waren im Übrigen keineswegs neu; bereits der Bundesbeschluss über ausenwirtschaftliche Massnahmen vom September 1956 enthielt entsprechende Bestimmungen, genauso wie sein Nachfolger vom Juni 1972.²⁴¹ Auch diese beinhalteten eine Ausfuhrbewilligungspflicht für bestimmte Güter, hauptsächlich strategisches Material, das der internationalen Überwachung unterlag. In den ersten Jahren der GK war der Bundesbeschluss vom 28. Juni 1972 über ausenwirtschaftliche Massnahmen kein Thema, vermutlich deshalb, weil der Handelsumfang mit den betroffenen Gütern kein grosses Gewicht hatte und genügend andere Geschäftsmöglichkeiten vorhanden waren. Auch die Entwicklung in sensiblen Bereichen wie Datenverarbeitung und Elektronik war zu dieser Zeit noch nicht besonders weit fortgeschritten.

Das Gesetz vom 25. Juni 1982 war der Sowjetunion seit seiner Inkraftsetzung am 1. Januar 1983 ein Dorn im Auge. Es wurde für vieles verantwortlich gemacht, was mit ihren eigenen Wünschen kollidierte sowie auch für den Rückgang sowjetischer Exporte in die Schweiz. Sowjetische Stellen beklagten sich regelmässig bei der Schweizer Botschaft in Moskau, beim BAWI oder bei der IG darüber, selbst an den Tagungen der Gemischten Kommission äusserten sie ihren Unmut. Sie warfen den schweizerischen Behörden vor, die neue Ausfuhrverordnung benachteilige die Sowjetunion als Handelspartner. Bei einem Empfang der schweizerischen Delegation im sowjetischen Aussenhandelsministerium wurde behauptet, das neue schweizerische Aussenhandelsgesetz sei schuld, dass die Schweiz keine sektorielle Gruppe «Handel» wolle. Das Gesetz sei diskriminierend gegenüber den Staatshandelsländern und offenbar sei die Schweiz nicht bereit, normale Handelsbeziehungen zu fördern.²⁴² Aus schweizerischer Sicht hatte das Gesetz überhaupt keinen Einfluss auf die Arbeit der GK oder auf die Bildung sektorieller Gruppen, ausserdem galt es

falls die Erhebung von Beiträgen zur Überbrückung preis- oder währungsbedingter Störungen im Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsverkehr anordnen.»

240 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1982, Bd. II, 81.079 Aussenwirtschaftliche Massnahmen. Bundesgesetz, S. 503.

241 Bundesbeschluss über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. 9. 1956, in: AS 1956, S. 1553–1558; Bundesbeschluss über die Verlängerung der Wirksamkeit des Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 28. 9. 1962, in: AS 1963, S. 1–3; Bundesbeschluss über ausenwirtschaftliche Massnahmen vom 28. 6. 1972, in: AS 1972, S. 2422–2426.

242 Botschaft an BAWI, Telex, Sowjetischer Vorschlag für Schaffung einer sektoriellen Gruppe Handel, 26. 7. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

für alle Staaten gleichermassen. An der neunten Tagung im November 1983 legte die schweizerische Delegation einmal mehr dar, dass das Gesetz weder diskriminierend sei, noch ein Ausfuhrverbot beinhalte, und dass seit seinem Inkrafttreten der Handel keineswegs negativ beeinflusst worden war, im Gegenteil, er befand sich auf relativ hohem Niveau. Gemäss sowjetischer Statistik lag das Volumen des Handels mit der Schweiz bei 964 Millionen Rubel. Insgesamt hatte der sowjetische Aussenhandel 1982 ein Volumen von 120 Milliarden Rubel erreicht, von denen rund dreissig Prozent auf den Handel mit westlichen Industrieländern entfielen.²⁴³

Die «Ausfuhrverbote» der Schweiz, die angeblich die schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen belasteten, standen auch beim Besuch des Präsidenten der sowjetischen Handels- und Industriekammer im Januar 1984 in Bern auf der Agenda. Pitowranow war jedoch gar nicht darüber informiert, um welche Probleme es sich im Detail handelte. Da sich an der schweizerischen Handelspraxis seit Inkraftsetzung des Aussenhandelsgesetzes nichts geändert hatte, wurde er aufgefordert, dem BAWI konkrete Fälle von Behinderungen zu melden, damit diese untersucht werden konnten. Die Vertreter des BAWI erklärten zum wiederholten Male, dass die Schweiz grundsätzlich gegen Beschränkungen des Warenverkehrs aus politischen Gründen sei. Wenn andere Staaten indessen nur unter der Voraussetzung in die Schweiz lieferten, dass ihre Reexportverbote beachtet würden, so sei sie gezwungen, zur Wahrung der eigenen Versorgungsinteressen eine Ausfuhrbewilligungspflicht einzuführen.²⁴⁴ Es handelte sich insofern de facto um eine rein administrative und nicht um eine handelspolitische Massnahme.²⁴⁵

Ein paar Monate später kam die Revision der Ausführungserlasse zum Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen bei einem Treffen des Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge Benedikt von Tschärner mit Vizeaussenhandelsminister Manžulo zur Sprache. Das AHM warf der Schweiz vor, mit der Verschärfung ihrer gesetzlichen Vorschriften hätte sie sich der Kontrolle des Auslands, namentlich der USA, unterworfen, was den bilateralen Beziehungen schaden würde. Von Tschärner machte deutlich, dass die Schweiz ihre Gesetzgebung nicht geändert habe. Es schlugen sich nur insofern amerikanische Kontrollvorschriften in den schweizerischen Bestimmungen nieder, als der Reexport einiger Importgüter aus den USA von einer Bewilligung abhängig gemacht werde. Dieser Entscheid der USA entziehe sich dem Einfluss der Schweiz und sei wohl lediglich ein Ausdruck der politischen Weltlage. Falls die Sowjetunion ebenfalls solche Bedingungen für von ihr in die Schweiz exportierte Güter stellen wollte, würden diese genau gleich angewandt. Bei den beanstandeten gesetzlichen Bestimmungen handle es sich

243 Botschaft an BAWI/EDA, 9. Tagung der Gemischten Kommission, 14.–19. 11. 1983, 24. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

244 BAWI, Aufzeichnung Besuch von E. P. Pitowranow, Präsident der HIK der Sowjetunion in Bern, 25. 1. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

245 Botschaft an BAWI, EVD-Verordnung vom 30. 3. 1984, 26. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

keineswegs um Exportverbote, sondern um eine blosser Bewilligungspflicht. Von Tschärner stellte klar, dass der Handel mit der Sowjetunion bisher in keiner Weise beeinträchtigt worden und die Schweizer Wirtschaft nach wie vor daran interessiert war.²⁴⁶ An der Zwischentagung der GK im Oktober 1984 in Zürich wurde die Ausfuhrverordnung abermals als ernsthafte Diskriminierung bezeichnet, und dies, obwohl die Schweiz zu diesem Zeitpunkt der zweitgrösste Lieferant von Werkzeugmaschinen in die Sowjetunion war. Die sowjetische Seite behauptete sogar, dass andere Länder dies gleich einschätzten, wie sich am Wegzug verschiedener US-Firmen (beispielsweise Dow Chemical) aus der Schweiz erkennen lasse.²⁴⁷ Dass dafür ganz andere Gründe ausschlaggebend waren, wurde einfach ignoriert. Im Übrigen stellte sie in einer Bilanz zum fünfjährigen Bestehen des «Langfristigen Programms» gleichzeitig fest, dass der schweizerisch-sowjetische Handel in seinem Wachstumstempo die Entwicklung des Warenaustauschs der Sowjetunion mit den meisten anderen westeuropäischen Ländern übertraf.²⁴⁸

Zwei Jahre später wurden während des Besuchs von Staatssekretär Cornelio Sommaruga anlässlich der Eröffnung der Werkzeugmaschinenausstellung Stankex 86 in Moskau neben dem Aussenhandelsgesetz auch die schweizerischen Aus- und Durchfuhrbestimmungen für Listenwaren der Spitzentechnologie kritisiert. Diese seien 1983 auf Druck der USA eingeführt worden und stünden dem Wunsch der Sowjetunion nach einem Ausbau des bilateralen Handels im Weg, da sie nur modernste Technologie einkaufen wolle und keine veralteten Geräte. Die Kritik wurde insofern durch die Ausführung eingeschränkt, dass die Sowjetunion bisher noch keine negativen Auswirkungen der neuen Bestimmungen gespürt habe.²⁴⁹ Sommaruga betonte umgehend, dass die Schweiz ihre Aussenwirtschaftsbeziehungen selbstständig gestaltete und nicht auf Druck eines anderen Landes handelte. Das System der autonomen Ausfuhrkontrollen für Spitzentechnologie und andere Waren bestehe bereits seit 1951, die entsprechende Gesetzgebung würde wegen des technischen Fortschritts ständig à jour gehalten. Da die schweizerische Industrie von überallher einführen wolle, was sie brauche, könne sie dank ihres autonomen Systems jedem Staat, also auch der Sowjetunion, Zusicherungen für den Verbleib von sensiblen Exportgütern in der Schweiz geben. Weiter führte Sommaruga aus, dass aus schweizerischer Sicht ein neutraler Staat nicht von gegenseitigen Embargos der Grossmächte profitieren dürfe, weshalb seit 1986 ein Transitverbot für Waren, die im Ausland mit einem Ausfuhrverbot belegt seien, bestehe.²⁵⁰ Damit könne verhindert werden, dass

246 Botschaft an BAWI, Besuch Botschafter von Tschärner in Moskau vom 2./3. 7. 1984, 11. 7. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.

247 Botschaft Moskau an BAWI, Bericht über Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich 22. 10. 1984, 29. 10. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

248 UdSSR – Schweiz: Fünf Jahre fruchtbare Zusammenarbeit, in: Vnešnjaia torgovlja, Nr. 8, 1984, S. 20.

249 Gespräch von Staatssekretär Sommaruga mit Aussenhandelsminister Aristow, 15. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

250 Verordnung über die Warenausfuhr. Änderung vom 16. 12. 1985, in: AS 1985, S. 2023 f.

die Schweiz zu einem Transitland für ebendiese Waren werde. Wie die Stankex 86 aber doch ganz offensichtlich zeige, verunmöglichten die schweizerischen Bestimmungen den Handel mit Spitzentechnologie ganz und gar nicht; immerhin böten über sechzig Schweizer Firmen Hightechprodukte zum Verkauf an.²⁵¹ Auch in der Publikation des sowjetischen Verlags Internationale Beziehungen, die ein Kapitel den sowjetischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz widmete, wurden der Assoziationsvertrag der Schweiz mit der EG sowie die neue Aussenhandelsgesetzgebung, «welche die Kontrolle über den Export von Waren in die UdSSR und andere sozialistische Länder verschärft», kritisiert.²⁵² Die Gründe für die Kritik von sowjetischer Seite sind auf jeden Fall weniger in den tatsächlichen Auswirkungen auf den bilateralen Handel zu finden als auf der politischen Ebene. Zudem war es für die Sowjetunion, die sich ab Beginn der 1980er-Jahre vermehrt mit eigenen volkswirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert sah, viel einfacher, ein schweizerisches Gesetz für den stagnierenden Handel verantwortlich zu machen, als Ursachen dafür bei ihrer eigenen Wirtschaftsleistung zu suchen.

3.4 Die Umgestaltung der Gemischten Kommission

Die Gemischte Kommission war für beide Staaten bis zu einem gewissen Grad ein Experiment, weshalb ihre Zusammensetzung, ihre Organisation und ihre Funktionsweise immer wieder kritisch hinterfragt wurden. Im Anschluss an die achte Tagung im Juni 1982 warf die schweizerische Botschaft in Moskau die Frage nach dem Sinn und Nutzen der GK auf. Sie hatte den Eindruck, dass deren Potenzial noch lange nicht ausgeschöpft war und dass trotz unterschiedlicher Wirtschaftssysteme viel mehr Austausch stattfinden könnte. Wie die Botschaft festhielt, war die GK ein wirtschaftspolitisches Instrument, das über der operativen Ebene des Handels stehen sollte, ein Instrument des politischen Willens zur wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Die Kommission war legitimiert, als konsultatives, gelegentlich auch als vollziehendes Gremium beider Seiten zu wirken und so dem bilateralen Handel neue Qualitäten zu verleihen.²⁵³ Damit dies tatsächlich gelang, wäre es allerdings notwendig gewesen, die GK auf beiden Seiten mit effizienten Entscheidungsträgern zu besetzen. Für die schweizerische Seite war dies in der Praxis kaum möglich und für die sowjetische Seite schien es nur schwer verständlich, dass der schweizerische Delegationsleiter ein Wirtschaftsvertreter mit engen Kompetenzen war, ebenso wie der Bundesvertreter. Auf sowjetischer Seite wäre dagegen ein höherrangiger Vertreter mit mehr Entscheidungskompetenzen wünschenswert

251 Gespräch von Staatssekretär Sommaruga mit Aussenhandelsminister Aristow, 15. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

252 Verlag Internationale Beziehungen 1986, Übersetzung, S. 7, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

253 Botschaft an BAWI, Frage des Nutzens der Gemischten Kommission, 7. 6. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

gewesen, denn im Gegensatz zur Sowjetunion betrachtete die Schweiz die GK weniger als politisches denn als operatives Gremium. Die sowjetische Delegation unter der Leitung des Staatskomitees für Wissenschaft und Technik (SKWT) war jedoch weder in der Lage, noch hatte sie den Auftrag, auf operative Fragen einzutreten, sondern musste sich mit der blossen Kenntnisnahme begnügen. Demgegenüber konnte die schweizerische Delegation grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit, der Handelsbeziehungen, der Finanzierung und Ähnlichem höchstens in allgemeiner, nie aber in konkreter Form behandeln. Hierbei traten die unterschiedlichen Ansprüche und Erwartungen an die GK klar zutage. Die Schweizer Botschaft in Moskau bezeichnete die Zusammenarbeit in der GK deshalb als einen betrüblichen «Dialogue des sourds», bei dem die schweizerische Delegation über den Rückgang ihres Absatzes und die praktischen Probleme bei der Geschäftsabwicklung klagte, während die sowjetische Delegation sich über den steigenden Umsatz befriedigt zeigte und von wachsender Zusammenarbeit und Kompensationsgeschäften redete.²⁵⁴ Entsprechend zurückhaltend verhielt sich die schweizerische Seite und der sowjetischen blieb nicht viel mehr, als die Handels- und Kooperationsmöglichkeiten zu betonen, die sich für diejenigen ergaben, die mitmachen wollten. Wirklich glücklich war niemand mit den Ergebnissen der Plenarsitzungen, doch mit der Zeit zeichneten sich langsam Verbesserungen ab.

In der sowjetischen Delegation rückten immer wieder neue Vertreter nach, die erkannten, wo bei der schweizerischen Delegation die Grenzen des Möglichen lagen, und die begannen, die Hintergründe der schweizerischen Haltung zu verstehen. Nach Ansicht der Botschaft hatte dieser Generationenwechsel in der Zusammensetzung der sowjetischen Delegation einen deutlichen Wandel gebracht, der längerfristig durchaus gewisse Erwartungen an die Handelsbeziehungen zuliess. Deshalb musste nun freilich die schweizerische Seite in der Lage sein, im Rahmen einer definierten Handelspolitik konkrete Vorschläge zu machen und zu diskutieren, nur so könnten die Tagungen Resultate hervorbringen. Das Programm, das sich aus einer solchen Handelspolitik ergab, müsste auf jeden Fall die Unterstützung der Grossunternehmen und Banken erhalten und durch das Bundesamt für Aussenwirtschaft koordiniert werden. Solange die schweizerischen Firmen auf eigene Faust vorgingen, würde das Potenzial der GK weitgehend ungenutzt bleiben.²⁵⁵ Hier zeigte sich einmal mehr explizit, wo die systembedingten Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit lagen: auf der einen Seite die Wirtschaft, die in den Händen von privaten Firmen lag, auf der anderen ein Staat, der sich selbst um alle Details seiner gesamten Volkswirtschaft kümmerte.

Noch immer war die Gemischte Kommission mit der Schweiz die einzige, deren Präsidium in den Händen des SKWT lag, weshalb die sowjetische Seite regelmässig die Umstrukturierung in eine «klassische» GK zur Sprache brachte, obwohl die direkt involvierten Vertreter die Meinung vertraten, das bestehende Modell funktioniere

254 Ebd.

255 Ebd.

sehr gut. Doch selbst Vizeausserhandelsminister Manžulo erwähnte dem BAWI gegenüber, dass er bei der Gründung nicht mit der Sonderkonstruktion der GK einverstanden gewesen sei und immer noch die Möglichkeit bestehe, diese umzuwandeln.²⁵⁶ Das BAWI erachtete einen Eingriff in die einigermaßen funktionierende Struktur wegen persönlicher Rücksichtnahmen auf beiden Seiten für heikel. Und wenn doch Veränderungen geplant werden sollten, dann unbedingt so, dass sich niemand zurückgesetzt zu fühlen brauchte und dass gleichzeitig die GK eine für alle Interessierten offensichtliche Effizienzsteigerung erfahren würde.²⁵⁷ Mit dem Aufkommen des sowjetischen Wunsches nach einer sektoriellen Gruppe «Handel» begann sich die Schweizer Seite vermehrt mit der Frage auseinanderzusetzen, ob es nicht vernünftiger wäre, der Sowjetunion bei einer strukturellen Änderung der GK entgegenzukommen, anstatt die gewünschte Gruppe zu schaffen. Trotz der guten Zusammenarbeit mit dem SKWT begann deshalb eine Diskussion darüber, ob eine Umwandlung sinnvoll wäre und neue Impulse bringen könnte. Das BAWI würde die Verstärkung der Beziehungen zum Aussenhandelsministerium prinzipiell begrüssen. Der Präsident der Handels- und Industriekammer der Sowjetunion (HIK), Pitovranov, gab zu bedenken, dass man bei einer Umwandlung der GK vorsichtig vorgehen müsse und das SKWT nicht brüskieren dürfe. Die Schweiz hätte mit Nikolaj N. Borisov, dem Vorsitzenden des sowjetischen Teils der GK, einen sehr guten und ihr wohlgesinnten Partner und Freund im SKWT.²⁵⁸

Der Vizepräsident des SKWT, Gvišiani, war der Ansicht, dass die Kontakte zwischen den sowjetischen Ministerien und den schweizerischen Firmen unbedingt weiter gestärkt werden sollten. Er hielt fest, dass die Existenz von zwanzig Abkommen zwischen dem SKWT und grossen schweizerischen Unternehmungen (mit westdeutschen Firmen bestanden vierzig Abkommen) ein gutes Zeichen sei, doch würde sich die sowjetische Seite wünschen, dass auch kleine und mittlere Firmen ins Geschäft kämen, und zwar nicht nur bei Industrieausstellungen, sondern auch durch eigene Vertretungen in der Sowjetunion.²⁵⁹ Der Fünfjahresplan 1981–1985 enthielt einen Anhang zur industriellen Zusammenarbeit mit dem Ausland, der vor allem für Firmen im agroindustriellen Bereich interessant war. Gerade für kleinere Schweizer Firmen konnte es dabei von Vorteil sein, dass in der Sowjetunion Ausschreibungen nicht üblich waren und bei Projekten mit geringerem Volumen das SKWT über eine Zusammenarbeit entscheiden durfte. Die ausländischen Interessenten wurden von den entsprechenden Aussenhandelsorganisationen direkt kontaktiert, was bedeutete, dass sich interessierte Unternehmen bei den zuständigen

256 BAWI an Botschaft, Gemischte Kommission: Sektorielle Gruppe «Handel». Antwort auf sowjetischen Vorschlag, 23. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

257 Dienst für Staatshandelsländer, BAWI, Notiz für von Tschärner, 11. 3. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

258 Notiz M. Hediger, Sandoz, an P. Hutzli, Vorort, 27. 1. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

259 Aufzeichnung Besprechung mit Gwischiani, Vizepräsident des GKNT 16. 11. 1983, 18. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

Organisationen bekannt machen und präsent sein mussten, wenn sie bei einem Projekt berücksichtigt werden wollten. Und hier stellte sich für kleinere Firmen nach wie vor die Frage, ob sich dieser Aufwand auch wirklich lohnte.

Anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Abkommens zwischen der SZH und der HIK weilte Pitowranov vom 23.–28. Januar 1984 zu Besuch in der Schweiz, wo anstehende Anliegen besprochen wurden. Die sowjetische Seite wünschte sich mehr Effizienz bei den Delegationsreisen durch eine Auswahl der Teilnehmenden, die den Bedürfnissen der sowjetischen Wirtschaft besser entsprachen, und es war ihr ein Anliegen, dass schweizerische Delegationen neben Moskau und Leningrad auch entferntere Regionen mit guten Geschäftsmöglichkeiten besuchten. Im Weiteren wurde erörtert, welche Dienstleistungen die HIK für schweizerische KMU erbringen könnte. Die Zusammenarbeit zwischen der SZH und der HIK wurde insgesamt als vielversprechend bewertet, auch wenn sich ihre Tätigkeit vor allem auf die Vorbereitung der schweizerischen Beteiligung an Ausstellungen und die Mithilfe bei der Durchführung von Studienreisen konzentrierte.²⁶⁰ Nach einer Teilnahme an der internationalen Ausstellung für Verpackungsmaschinen Upakovka vom 22.–30. November und einer Studienreise des Schweizerischen Bankvereins (SBV) vom 5.–9. Dezember 1983 nach Moskau war im folgenden Jahr die Teilnahme an zwei bis drei Ausstellungen, wie der Metalloobrabotka, und die Organisation von zwei weiteren Studienreisen geplant. Grundsätzlich unterstützte die SZH alle Arten von Handelsförderungsmassnahmen, die gewünscht wurden; das Hauptinteresse ihrer Mitglieder galt dabei vorwiegend den Fachaussstellungen.²⁶¹

Die Sowjetunion war 1985 an der Basler Mustermesse zu Gast, wo die HIK ein Seminar über die Exportmöglichkeiten für Schweizer Firmen veranstaltete. Ergänzend dazu erschien in der «Schweizerischen Handelszeitung» eine zwölfseitige Hochglanzbeilage über die Sowjetunion.²⁶² Im Gegenzug hatte die «Handelszeitung» ein paar Monate vorher die Möglichkeit erhalten, in der «Ekonomičeskaja gazeta» einen Sonderteil über die Schweiz beizulegen, was aufgrund des grossen Erfolgs bei den Schweizer Exporteuren im Dezember 1986 wiederholt wurde. Mit dem Inkrafttreten des neuen Fünfjahresplans stellte die HIK der Schweiz viele Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit in Aussicht. Neu trat nun bei Entwicklungsprojekten das Staatskomitee für aussenwirtschaftliche Beziehungen (GKES) als Generalunternehmer auf, unter dessen Leitung es für ausländische Firmen möglich wurde, Teilaufträge von grossen Projekten zu realisieren. Gleichzeitig war das GKES äusserst interessiert daran, sowjetische Organisationen als Subkontraktoren an Grossprojekte ausländischer Generalunternehmer zu vermitteln. Laut dem GKES hatten sich schweizerische

260 BAWI, Aufzeichnung Besuch von E. P. Pitowranow, Präsident der HIK der Sowjetunion in Bern, 25. 1. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120.

261 OSEC, Stand der Beziehungen der SZH zu den Partnern in der UdSSR, 10. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/339, Bde. 120.

262 Schweizerische Handelszeitung, 1985, Nr. 19, 9. 5. 1985, Sonderbeilage 10 Jahre Gemischte Kommission.

Firmen bisher lediglich mit etwa dreissig Millionen Dollar beteiligt, westdeutsche dagegen mit mehreren Hundert Millionen. Ein vermehrtes Engagement seitens der Schweiz wurde von sowjetischer Seite als wünschenswert betrachtet und entspräche ihrer Ansicht nach auch durchaus der KSZE-Schlussakte.²⁶³ Im Rahmen der Mubafand vom 21.–26. Mai 1985 die zehnte Tagung der Gemischten Kommission in Basel statt. Neben der Würdigung der positiven Entwicklung der bilateralen Wirtschafts- und Wissenschaftsbeziehungen in den vergangenen zwölf Jahren und der Anerkennung des Beitrags der GK wurden der Stand und die Entwicklungsperspektiven der Zusammenarbeit ebenso festgehalten wie die Ergebnisse und Perspektiven der sektoriellen Arbeitsgruppen. Dabei konstatierte der Präsident der sowjetischen Delegation, Borisov, dass in den Jahren zuvor wesentliche Fortschritte in der Zusammenarbeit erzielt worden waren und durch die gemeinsamen Bemühungen aller Kommissionsmitglieder einige Probleme gelöst sowie ein besseres Verständnis für die Standpunkte der je anderen Seite gewonnen werden konnten.²⁶⁴ Auch sei das Volumen des bilateralen Handels seit 1972 um das Achtfache auf eine Milliarde Rubel angewachsen – die Schweiz zählte verlässlich zu den zehn grössten westlichen Handelspartnern der Sowjetunion.²⁶⁵

Im Anschluss an die Jubiläumstagung stellte das BAWI einige fundamentale Überlegungen an. Ein Auslöser dieser Erwägungen war unter anderem der nicht gerade seriöse Eindruck, den die Schweizer Delegation an der Tagung hinterlassen hatte. Aus Sicht des BAWI war sie sehr schlecht vorbereitet gewesen und die IG befürchtete, dies könnte bei der sowjetischen Seite den Eindruck mangelnder Motivation hinterlassen haben, was sich natürlich negativ auf die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen auswirken und den eigenen Interessen schaden konnte.²⁶⁶ Daneben gab es aber weitere relevante Gründe, das Konstrukt der GK grundlegend zu überdenken:

1. Die Schweiz hatte mit anderen RGW-Ländern «klassische» gemischte Kommissionen etabliert, allein mit der Sowjetunion wurde eine spezielle GK unterhalten. Wie das BAWI festhielt, wurde so im Nachhinein betrachtet eine inkonsequente schweizerische Haltung zu Beginn der 1970er-Jahre offensichtlich. Dies umso mehr, als die Bundesbehörden 1978 bereit waren, ein umfassendes zwischenstaatliches Abkommen zu schliessen sowie ein dazugehöriges «Langfristiges Programm». Beide Dokumente waren von den zuständigen Behörden, dem BAWI auf der einen und dem sowjetischen Aussenhandelsministerium auf der anderen Seite, ausgearbeitet und unterschrieben worden.

263 Botschaft Moskau an BAWI, Bericht über Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich 22. 10. 1984, 29. 10. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

264 Erfolgreiche Zusammenarbeit, in: Schweizerische Handelszeitung, Nr. 19, 9. 5. 1985, S. 3.

265 10. Tagung der Gemischten Kommission UdSSR – Schweiz, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 11, 1985, S. 42.

266 BAWI an Botschaft, Notiz an Botschafter Lévy. 10. Tagung der Gemischten Kommission, 30. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155; BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

Sie hatten die Oberaufsicht über die Realisierung der Abkommen, während die Umsetzung der GK übertragen wurde.²⁶⁷

2. Der IG-Vorstand war mittlerweile nicht mehr ganz zufrieden mit der gegenwärtigen Situation. Die Hälfte der Mitglieder wollte weiterhin das SKWT als Gesprächspartner, die andere Hälfte würde das Aussenhandelsministerium vorziehen.
3. Eine Neubeurteilung der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion drängte sich zunehmend auf, wobei sich vor allem die Frage stellte, wie wichtig der sowjetische Markt zum aktuellen Zeitpunkt für die Schweizer Industrie war. Diente er nur als Konjunkturpuffer oder auch der Diversifizierung von Absatzgebieten? Im Vergleich zu den Handelsbeziehungen der Schweiz mit den übrigen osteuropäischen Staaten war der bilaterale Handelsaustausch mit der Sowjetunion mittlerweile am intensivsten. Würde dem sowjetischen Markt nur noch eine marginale Bedeutung zugemessen, so hätte dies auch direkte Auswirkungen auf die zukünftige Gestaltung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen.²⁶⁸ Die weitgehenden und ambitiösen Modernisierungsvorhaben der Administration Gorbatschow sowie die Notwendigkeit, den Ertrag des Agrarsektors zu steigern, deuteten darauf hin, dass der Stellenwert der Wirtschaftsbeziehungen in den kommenden fünf bis zehn Jahren vor allem für die Maschinenindustrie und die Chemie weiter zunehmen dürfte.²⁶⁹
4. Die Struktur der Gemischten Kommission war auf einem niedrigen Niveau angesiedelt, weshalb der sowjetischen Seite die Kompetenzen für den Handel fehlten. Würde sie in eine «normale» GK umgebaut, so könnte auf der schweizerischen Seite ein Delegierter des Bundesrates und auf der sowjetischen Seite ein Vizeaussenhandelsminister sitzen, was eine Aufwertung bedeutete. Dennoch durfte von einer solchen Angleichung an die Befugnisse anderer gemischter Kommissionen kein direkter kommerzieller Nutzen erwartet werden. Doch das BAWI ging zumindest davon aus, dass durch einen Umbau politischer Goodwill im Aussenhandelsministerium geschaffen werden konnte.²⁷⁰ Durch den 1982 etablierten direkten, regelmässigen Kontakt zwischen dem BAWI und dem Aussenhandelsministerium hatte die Stellung des BAWI bereits eine Aufwertung erfahren, die sich auch auf die bilateralen Beziehungen auswirkte. Die Frage war nun, ob die mit den wirtschaftlichen Beziehungen verknüpften Erwartungen eine Änderung der Struktur der GK rechtfertigten oder nicht.²⁷¹

267 BAWI an Botschaft, Notiz an Botschafter Lévy. 10. Tagung der Gemischten Kommission, 30. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

268 Ebd.

269 BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

270 BAWI an Botschaft, Notiz an Botschafter Lévy. 10. Tagung der Gemischten Kommission, 30. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

271 BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

5. Eine Umwandlung wurde für machbar gehalten. Wie Vizeausserhandelsminister Manžulo Botschafter von Tscherner gegenüber bereits geäußert hatte, könnte die Schweiz eine «normale» GK haben, wenn sie dies wünschte.²⁷² Essenziell wäre dabei die Aufrechterhaltung der bestehenden Kontakte und es müsste genauestens darauf geachtet werden, beim SKWT niemanden zu brüskieren.
6. Da ein radikaler Umbau der Kommission unter Umständen zu personellen Problemen führen konnte, würde sich eine Mittellösung anbieten, zum Beispiel könnte das BAWI den Vorsitz der schweizerischen GK-Delegation übernehmen, in der auch Mitglieder des IG-Vorstands vertreten wären. Auf der sowjetischen Seite wäre der Delegationschef ein Vizeausserhandelsminister, in dessen Delegation verschiedene Ministerien und Behörden mitwirken würden. Dies brächte den Vorteil, dass das BAWI seinen Kanal zum Ausserhandelsministerium weiterhin aufrechterhalten konnte und die IG samt den sektoriellen Gruppen in ihrer bisherigen Form weiterbestehen bliebe. Die IG wäre für die Durchführung konkreter Geschäfte zuständig, was nach Ansicht des BAWI die Bedeutung der Privatwirtschaft in der Schweiz augenfällig dokumentieren würde.²⁷³ Gleichzeitig träte «die Schweiz als Völkerrechtssubjekt durch einen staatlichen Repräsentanten und nicht mehr durch einen Vertreter der Wirtschaft in Erscheinung».²⁷⁴
7. Die Bildung einer «normalen» GK musste auf jeden Fall formell vorgenommen werden, mindestens durch einen Briefwechsel oder einen Notenaustausch.

Der schweizerische Botschafter in Moskau unterstützte die Absichten des BAWI, wobei er davon ausging, dass bei einer Übernahme der Delegationsleitung durch das BAWI die sowjetische Kopräsidenschaft wohl automatisch zum Ausserhandelsministerium wechseln würde.²⁷⁵ Im Hinblick auf die eher wachsende Bedeutung des sowjetischen Marktes war aus schweizerischer Sicht eine Anpassung der GK zu unterstützen. Zudem waren die bilateralen Beziehungen keineswegs so einzigartig, dass sie dringend einen speziellen Aufbau der GK erforderten. Vielmehr konnte die aussergewöhnliche Konstruktion nicht im Sinne der Universalität der schweizerischen Ausserbeziehungen sein, da mit keinem anderen Staat eine zwischenstaatliche GK mit Wirtschaftsvertretern als offiziellen Repräsentanten der Schweiz unterhalten wurde; eine Umgestaltung käme somit einer Normalisierung gleich.²⁷⁶ Während die sowjetische Seite ursprünglich eine normale GK vorgezogen hätte, war damals von schweizerischer Seite argumentiert worden, dass sich der Bund

272 Ebd.

273 BAWI an Botschaft, Notiz an Botschafter Lévy. 10. Tagung der Gemischten Kommission, 30. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

274 BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

275 Botschaft an BAWI, 27. 1. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

276 Ebd.; BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

nicht in die Geschäfte der Privatwirtschaft einmischen konnte. Mit den anderen RGW-Staaten hatte die Schweiz kurz danach im Rahmen der Erneuerung ihrer bilateralen Handelsverträge allerdings genau solche Kommissionen geschaffen, wobei deren Aufgaben viel weniger umfangreich waren als diejenigen der schweizerisch-sowjetischen GK.²⁷⁷ Sie waren primär zuständig für die Überwachung und die Durchführung der Abkommen, daneben durften sie Vorschläge machen zur Erweiterung des Warenverkehrs und zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen. Einzig die GK Schweiz – Jugoslawien, die in einem separaten Abkommen geregelt worden war, betraf ebenfalls die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Handel, Industrie, Wissenschaft und Technik.²⁷⁸

Das BAWI wies darauf hin, dass unbedingt vermieden werden musste, mit dem angestrebten Umbau der Kommission grössere innersowjetische Probleme auszulösen, da die Schweizer Seite die Leidtragende eines Machtkampfs zwischen sowjetischen Ministerien sein würde. Auf keinen Fall sollte ein Umbau der GK mit der Verlängerung des zwischenstaatlichen Abkommens und des «Langfristigen Programms», die beide noch bis Ende 1987 in Kraft waren, verbunden werden. Sofern keine unerwarteten Schwierigkeiten auftraten, konnten diese zur richtigen Zeit ganz einfach durch einen Briefwechsel verlängert werden. Es schien nicht ratsam, die Vereinbarungen in diesem Zusammenhang grundlegend zu überprüfen, zumal das «Langfristige Programm» bis anhin schon jederzeit von der GK überprüft und modifiziert werden konnte. Aufgrund von personellen Veränderungen – der Rücktritt von Max Hediger als Präsident der IG war abzusehen – bot sich dem BAWI bald darauf eine elegante Gelegenheit, die Neubesetzung dieses Postens zur Umgestaltung der schweizerischen Delegation der GK zu nutzen.²⁷⁹ Davor sollte jedoch zuerst mit einer Umfrage herausgefunden werden, welchen Stellenwert die schweizerische Industrie den Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion beimass. Dann erst liess sich die Frage beantworten, ob eine Änderung der gegenwärtigen Struktur von der Mehrheit der Unternehmen gewünscht wurde. Da dies eindeutig der Fall war, konsultierte das BAWI die IG und nahm mit ihrem Einverständnis noch vor der Werkzeugmaschinenausstellung im Oktober 1986 mit der sowjetischen Seite Kontakt auf. Man hatte eigentlich gehofft, die Neustrukturierung der GK bis zur elften Tagung 1987 abschliessen zu können, doch infolge der grossen politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Sowjetunion wurden anstehende Tagungen

277 Ebd.

278 Protokoll über die Schaffung einer Gemischten Kommission für die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Handel, Industrie, Wissenschaft und Technik zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, 5. 4. 1977, in: AS 1977, S. 1922–1924. Im Notenaustausch betreffend die Aufhebung des gebundenen Zahlungsverkehrs vom 16. 12. 1968 war bereits das Clearing aufgehoben worden. Handelsabteilung an Hr. Botschafter Dr. E. Thalmann, Generalsekretär des EPD, 13. 6. 1972, Osthandelsbeziehungen, dodis.ch/35843.

279 BAWI an Sommaruga, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion: einige Überlegungen, 17. 3. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

verschoben und so dauerte der Prozess schliesslich ein Jahr länger als geplant.²⁸⁰ Per 1. Januar 1987 kam es zu umfassenden Änderungen im sowjetischen Aussenhandelssystem, unter anderem auch zu einer starken Lockerung des Aussenhandelsmonopols. Durch diese Dezentralisierung erhielten ab sofort zwanzig Ministerien und siebzig grosse Unternehmen und Produktionsvereinigungen direkten Zugang zu ausländischen Märkten. Zur Koordination war die Staatskommission für Aussenwirtschaftsbeziehungen eingerichtet worden.²⁸¹

Anlässlich eines Meinungsaustauschs mit dem Präsidenten der sowjetischen Delegation wurde im März 1987 vom Schweizer Botschafter sondiert, wie die Sowjetunion zu einer Neustrukturierung der GK stand. Dabei betonte er, dass keine grundsätzlichen Änderungen vorgenommen werden sollten. Eingespielte Kontakte und organisatorische Strukturen wie die IG würden auf jeden Fall beibehalten, nur würde neu der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge die schweizerische Delegation anführen. Die Reaktion des SKWT fiel verhalten positiv aus. Das Aussenhandelsministerium begrüsst die ins Auge gefasste Änderung ebenso wie das Aussenministerium, das zu verstehen gab, dass die sowjetische Seite bei einer Anhebung des Niveaus der schweizerischen Delegationsleitung nachziehen würde. Da Borisov, der Vorsitzende der sowjetischen Seite der GK, in Kürze ein neues Amt als Technologierat in Tokyo antrat, schien der Moment für einen Wechsel in den nächsten Monaten sehr günstig zu sein.²⁸² So konnte der Wunsch nach einer Änderung offiziell vorgebracht werden, ohne jemanden persönlich zu treffen oder das SKWT gegen sich aufzubringen. Der Vizepräsident der Staatskommission für Aussenwirtschaftsbeziehungen gab dem schweizerischen Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge im Gespräch zu verstehen, dass eine Erhöhung des Niveaus der Delegationsleiter zu einer Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen beitragen würde, wobei er davon abriet, auf sowjetischer Seite einen Vertreter des SKWT zu bestimmen. Der Kompetenzbereich des Staatskomitees liege in Zukunft nicht mehr im Aussenhandelsbereich, sondern im Wissenschafts- und Technologiebereich. Auch das Aussenhandelsministerium habe allerdings in letzter Zeit Macht eingebüsst, weshalb es eher schwierig werden dürfte, die richtige Person für das Präsidium der GK zu finden.²⁸³ Auf der schweizerischen Seite gestaltete sich dies insofern einfacher, als der zuständige Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge für alle aussenwirtschaftlichen Fragen zuständig war. Die Zwischentagung vom 2. Juli 1987 fand zum letzten Mal unter dem Vorsitz der bisher amtierenden Präsidenten statt.

280 Ebd.

281 BAWI, Bilaterale Gespräche Botschafter Lévy mit Ministerialdirektor Dr. Lorenz Schomerus, Bonn, 8. 1. 1987; Sowjetunion: Oekonomische Experimente – Lagebeurteilung, 14. 1. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

282 Botschaft an BAWI, Verlängerung bilaterales Handelsabkommen (Mazenauer, BAWI, vom 25.–28. 3. 1987 in Moskau), 27. 3. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

283 BAWI, Gespräch Botschafter Lévy mit Herrn Iwan Iwanov, Vizepräsident der GWEK, 2. 7. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

Unabhängig von den Umbauplänen für die Gemischte Kommission wünschten beide Länder ausdrücklich die Weiterführung des Abkommens vom 12. Januar 1978. Die Schweiz sollte dafür einen Vorschlag mit einigen kleinen Änderungen ausarbeiten. Als Neuerung wurde darin das Bestehen eines «Langfristigen Programms» erwähnt, das automatisch mit dem Abkommen zusammen verlängert werden sollte. Die Geltungsdauer des Abkommens blieb wiederum auf zehn Jahre befristet, nun einfach mit einer automatischen Verlängerung um jeweils weitere fünf Jahre in Kombination mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten. Das Protokoll über die Verlängerung des «Abkommens zur Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken» wurde von der Sowjetunion am 29. Oktober 1987 paraphiert.²⁸⁴ Mit dem Bundesratsbeschluss vom 29. Februar 1988 wurde der Verlängerung des Abkommens zugestimmt.

Auf der sowjetischen Seite der Gemischten Kommission übernahm schliesslich das Aussenhandelsministerium den Delegationsvorsitz, während es auf der schweizerischen Seite wie vorgesehen der zuständige Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge war. Damit der zwischenstaatliche Charakter und das angehobene Niveau der GK entsprechend zum Ausdruck gebracht werden konnte, wünschte die sowjetische Seite neu die Verwendung der Bezeichnung «Gemischte schweizerisch-sowjetische Regierungskommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit».²⁸⁵ Vor dem Beginn der nächsten Tagung wurden am 5. Dezember 1988 die Noten über die neue Form der GK ausgetauscht und mit der elften Tagung fand vom 12.–16. Dezember in Moskau zum ersten Mal offiziell eine Zusammenkunft auf Regierungsebene statt.

Interessant war, dass das SKWT, das vor der Umstrukturierung den Vorsitz geführt hatte, bei der technischen Zusammenarbeit nicht dem Aussenwirtschaftsministerium das Feld überlassen wollte, deshalb eine viel aktivere Rolle an der Tagung spielte als früher und sich gerade bei der Lösung von konkreten Problemen wie der Suche nach Büroräumlichkeiten, Personal und Wohnungen viel konstruktiver verhielt.²⁸⁶ An dieser Tagung brachte die Handels- und Industriekammer den Wunsch vor, eine gemischte Handelskammer Schweiz – UdSSR zu gründen. Auch wenn das BAWI skeptisch war und die Meinung vertrat, es sollten erst einmal die vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, empfahl es, das Projekt baldmöglichst mit der IG zu besprechen.²⁸⁷ Eine gemischte Handelskammer konnte in Zukunft die schweizerische Botschaft in Moskau von Routineanfragen entlasten und die

284 Botschaft an BAWI, 29. 10. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 116.

285 BAWI, Aufzeichnung Besuch der Botschafterin der UdSSR bei Staatssekretär Blankart vom 13. 6. 1988, 15. 6. 1988, BAR, E7115(A), 1996/317, Bd. 117.

286 Botschaft Moskau an EDA, Politische Abteilung, Finanz- und Wirtschaftsdienst, Gemischte Wirtschaftskommission, 18. 12. 1988, BAR, E7115(A), 1996/317, Bd. 116.

287 BAWI, Aufzeichnung Gespräch zwischen Staatssekretär Blankart und der sowjetischen Botschafterin Novojilova, Bern 10. 10. 1988, 14. 10. 1988, BAR, E7115(A), 1996/317, Bd. 117.

handelsfördernden Tätigkeiten der Handelsvertretung der UdSSR in Bern, der Vertretung der sowjetischen Handels- und Industriekammer in Zürich, der sowjetischen Aussenhandelsbank in der Schweiz sowie der schweizerischen Botschaft in Moskau bündeln und koordinieren.

Ein Jahr später, vom 27. November bis 1. Dezember 1989, wurde die zwölfte Tagung der GK in Bern abgehalten, die zweite auf Regierungsebene. Sie wurde gemäss offiziellem Protokoll, «2nd session of the Swiss-Soviet intergovernmental commission on scientific-technical, industrial and economic cooperation» genannt und war die zweitletzte Tagung in dieser Form.²⁸⁸ Die Zusammenarbeit zwischen schweizerischen Firmen und sowjetischen Organisationen setzte sich dabei im vereinbarten Rahmen fort.

Nach dem fundamentalen Umbruch in der Sowjetunion, in dessen Folge das Staatskomitee für Aussenwirtschaftsbeziehungen per 1. Juli 1991 aufgelöst und kurz darauf im August mit der Absetzung Gorbatschows das Ende der Sowjetunion eingeläutet wurde, bestand die GK mit neuen Akteuren weiter.²⁸⁹ Anstelle der Sowjetunion war die Russische Föderation nun der neue Partner, mit dem am 10. Januar 1994 ein Notenaustausch vorgenommen wurde betreffend die Neugestaltung einer gemischten Regierungskommission für Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit.²⁹⁰ Bereits am 12. Mai 1994 wurde das «Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Russischen Föderation» geschlossen, das auf den Grundprinzipien der im Rahmen der WTO kodifizierten Welthandelsbeziehungen basiert, per 1. Juli 1995 durch Notenaustausch in Kraft trat und bei Abschluss dieser Arbeit weiterhin gültig ist.²⁹¹

3.5 Fazit

Die Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission (GK) stellte für beide Staaten einen Spezialfall dar. Alle anderen gemischten Kommissionen der Sowjetunion mit westlichen wie auch diejenigen der Schweiz mit osteuropäischen Staaten waren auf zwischenstaatlicher Ebene organisiert und wurden auf beiden Seiten von Regierungsvertretern präsiert. Die besondere Organisationsform verdeutlicht zum einen die grosse Zurückhaltung der Schweiz gegenüber einem zwischenstaatlichen Abkommen mit der Sowjetunion, zum anderen lässt sie deutlich werden, dass der Wunsch nach einer Intensivierung der Beziehungen trotzdem vorhanden war. Die Bereitschaft der

288 IG an Mitglieder, Protokoll der 12. Tagung, 15. 12. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 108.

289 BAWI an OSEC, 27. 6. 1991, BAR, E7115(A), 1999/273, Bd. 140.

290 www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-vertraege/datenbank-staatsvertraege/detailansicht-staatsvertrag.ggst0_9.contract99990910.html?_charset=UTF-8, 18. 9. 2019.

291 AS 1995, S. 3974–3982; Bbl. 1995 II, S. 186–199; SR 0.946.296.651; Blankart 1996, S. 62.

sowjetischen Seite, eine konstruktive Lösung zuzulassen, lässt wiederum auf ihr grosses Interesse am Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen schliessen.

Genauso wie für die Schweizer Seite die Universalität der Beziehungen neben den vorwiegend ökonomischen Motiven ein gewichtiges Argument für eine GK darstellte, war auf der sowjetischen Seite nicht nur das wirtschaftliche Interesse am Erhalt von Know-how und westlicher Technik ausschlaggebend, sondern mindestens ebenso der politische Prestigegewinn, den ein Abkommen versprach. Die Gemischte Kommission schaffte es, die verschiedenen Beweggründe zielführend zu vereinen, indem sie einen institutionellen Rahmen für den wirtschaftlichen Austausch bot.

Der Hauptgrund für die Notwendigkeit einer GK lässt sich in den unterschiedlichen Wirtschaftssystemen ausmachen. Die Systemunterschiede waren im Geschäftsalltag permanent spürbar und führten zu Schwierigkeiten, mit denen sich vor allem die schweizerische Exportwirtschaft konfrontiert sah. Als deutlich wurde, dass aufgrund des dualistischen Wirtschaftssystems in der Sowjetunion auch auf schweizerischer Seite ein gewisses staatliches Engagement unabdingbar war, verhiess die Schaffung einer GK beiden Seiten die beste Möglichkeit, mit den Systemunterschieden umzugehen. Sie anerbote sich als Plattform zur Diskussion der gegenseitigen Anliegen, zur Lösung praktischer Probleme und zur Kompromissfindung bei Schwierigkeiten. Grenzen wurden ihr dabei oft durch das eher schwerfällige, bürokratische sowjetische System gesetzt. Während sich in der Schweiz die Entscheidungswege in der Regel kurz und unbürokratisch gestalteten, dauerte die Beschlussfassung auf sowjetischer Seite meist deutlich länger. Den sowjetischen Repräsentanten der GK war es ausserdem oft gar nicht möglich, Entscheidungen zu treffen oder verbindliche Zusagen zu machen, da sie entweder nicht über die entsprechenden Kompetenzen verfügten oder keinen Auftrag dazu hatten. Häufig gab es zudem nicht nur einen Verantwortlichen, sondern mehrere involvierte Organisationen und Ministerien, die sich erst untereinander absprechen mussten. Die latente Konkurrenz zwischen diesen Institutionen verlangsamte die Entscheidungen und erschwerte die Koordination zusätzlich. Auf der anderen Seite konnten schweizerische Regierungsvertreter keine verbindlichen Zusagen für den Abschluss von Geschäften geben, da hierfür die private Wirtschaft zuständig war. Die oft pragmatische Zusammenarbeit in der GK war trotz auseinanderklaffender Erwartungen geprägt vom gemeinsamen Willen, Fortschritte beim gegenseitigen Austausch zu erzielen. Die Resultate waren nicht bahnbrechend, doch wurden viele kleine Schritte zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen unternommen. Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen lässt sich sagen, dass die GK durchaus erfolgreich war und ihr Einfluss nicht unterschätzt werden darf.

Die Entstehung der GK zeigt auf, wie die schweizerische Exportwirtschaft und ihre Verbände, allen voran der Vorort mit der Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion (IG), aber auch die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH), bis Mitte der 1980er-Jahre die Wirtschaftspolitik gegenüber der Sowjetunion bestimmten und wie sie dabei mit der Handelsabteilung des EVD und deren Nachfolger,

dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), zusammenarbeiteten. Die Impulse gingen dabei von den Unternehmen und den Verbänden aus, während Handelsabteilung und BAWI unterstützend tätig waren. Die Aktivitäten wurden diskret abgewickelt und nicht gross nach aussen kommuniziert – zu sehr wurden innenpolitische Reaktionen gefürchtet, die sich hemmend auf die langsam wachsenden wirtschaftlichen Beziehungen hätten auswirken können. Als Ende der 1960er-Jahre immer mehr Firmen Interesse am Handel mit der Sowjetunion bekundeten und von sowjetischer Seite der Wunsch nach einem Zusammenarbeitsabkommen geäussert wurde, musste sich der Bund schliesslich entgegen seiner ursprünglichen Absicht offiziell zu den Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion bekennen. Zu Beginn der 1970er-Jahre war dies insofern leichter, als in dieser Zeit der politischen Entspannung allgemein eine Hinwendung zum Handel mit den osteuropäischen Staaten und eine Ausweitung der Besuchsdiplomatie stattfand. Zuvor hatten die Angst vor negativen Reaktionen der Bevölkerung und die Unsicherheit, wie sich die USA der Schweiz gegenüber verhalten würden, bremsend gewirkt und zu grosser Zurückhaltung geführt. Trotz der Schaffung einer GK und des Abschlusses eines zwischenstaatlichen Rahmenabkommens war die offizielle Schweiz lange nicht stärker in die Wirtschaftsbeziehungen mit der Sowjetunion involviert als in diejenigen mit anderen Ländern. Ihr Engagement lag dabei im Rahmen des Üblichen, nur war es in diesem Fall notwendiger und wichtiger für die Förderung des Handels, denn ohne Unterstützung durch die schweizerische Botschaft in Moskau oder die Handelsabteilung wäre die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen für die schweizerischen Unternehmen viel schwieriger gewesen.

Die Rolle des Bundes – vornehmlich diejenige der Handelsabteilung des EVD beziehungsweise des BAWI – gegenüber der GK veränderte sich im Laufe der Zeit. Dabei ging es um ein ständiges Austarieren, wie viel staatliche Einflussnahme notwendig war und wie stark man sich tatsächlich engagieren wollte. Ende der 1960er-Jahre begnügte sich die Handelsabteilung damit, dem Vorort ihr Einverständnis für einen Ausbau der Handelsbeziehungen zu signalisieren. Kurze Zeit später, als das Projekt der Gemischten Kommission auf der Agenda erschien, bekundete die Handelsabteilung ihre Zustimmung, verhielt sich aber immer noch zurückhaltend und agierte im Hintergrund. Während die Verhandlungen vom Vorort und von der IG geführt wurden, verfolgte die Handelsabteilung den Prozess am Rande. Je länger sich die Verhandlungen hinzogen, desto mehr drängte sich ihr der Eindruck auf, dass eine GK mit staatlicher Zustimmung effektiver handeln konnte als eine rein privatwirtschaftliche. Also änderte sie ihre Einstellung und schlug eine entsprechende Anpassung vor. Ein offizieller Briefwechsel zwischen der Handelsabteilung und dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT) bestätigte schliesslich die Schaffung der GK. An den gemeinsam abgehaltenen Tagungen nahm fortan ein Vertreter des Bundes teil.

Aktiver wurde die Handelsabteilung beim Abschluss des zwischenstaatlichen Rahmenabkommens. Da sich die IG sowjetische Vertragspartner mit Weisungsbe-

fugnissen wünschte, unterzeichnete schweizerischerseits der EVD-Vorsteher das Abkommen. So konnte es von sowjetischer Seite auf höchster Stufe geschlossen werden und entsprechend Wirkung zeigen. Die Rolle der Regierungsvertreter blieb weiterhin eher passiv. Neben der Mitarbeit an Abkommen nahmen sie an den Plenarsitzungen teil, tauschten sich gelegentlich mit sowjetischen Amtsträgern aus und die Schweizer Botschaft in Moskau stellte weiterhin ihre Dienste zur Verfügung. Die offizielle Haltung der Schweiz lässt sich durchaus als pragmatisch bezeichnen; es wurde jeweils soweit gehandelt wie unbedingt nötig.

Erst Mitte der 1980er-Jahre gab das BAWI seine passive Rolle auf, als es zum Schluss kam, dass es für die Entwicklung der Handelsbeziehungen vorteilhaft wäre, den Aufbau der GK zu ändern. Zum ersten Mal ging die Initiative vom Bund aus und nicht von der IG oder vom Vorort. Nach dem Umbau in eine «normale» zwischenstaatliche GK wurde die schweizerische Delegation von einem Vertreter des BAWI, dem Delegierten des Bundesrates für Handelsverträge, präsidiert. Es lässt sich feststellen, dass das EVD von Anfang an eine grosse Flexibilität der GK gegenüber bewies und jederzeit bereit war, funktionierende Lösungen zu finden. Es vertrat keine Ideologien, sondern verhielt sich zielorientiert und neutral, was umso bedeutender scheint, als die Handelsbeziehungen zur Sowjetunion immer auch politischer Natur waren.

Im Grunde hatte die GK die Form einer Handelskammer.²⁹² Sie war kein fixes Konstrukt, sondern entwickelte und veränderte sich im Laufe der Zeit. Zu Beginn war sie vor allem wichtig für die Kontaktabahnung und den Austausch von Informationen, gerade für kleinere und mittlere Unternehmen, wobei sie auch grosse Firmen unterstützte und allen Interessenten als Kanal für den niederschweligen Kontakt zur Verfügung stand. Ihre offene Organisationsform erwies sich als grosser Vorteil, da sie erlaubte, rasch auf Bedürfnisse zu reagieren und sich den Verhältnissen anzupassen. So wurden Arbeitsgruppen und funktionierende sektorielle Gruppen schon bald wichtiger als die Plenarsitzungen, ebenso die direkten Kontakte am Rand der Tagungen. Allerdings kamen längst nicht alle gewünschten sektoriellen Gruppen zustande und nur eine kleine Anzahl entwickelte sich erfolgreich. Die Treffen hatten vorwiegend einen lösungsorientierten, sachlichen und unpolitischen Charakter, die Stimmung an den Sitzungen wurde als überwiegend konstruktiv wahrgenommen, ungeachtet dessen, dass nicht immer die gleichen Ziele verfolgt wurden. Häufig wurde um Kompromisse gerungen und versucht, die andere Seite von den eigenen Wünschen zu überzeugen. Die schweizerische Seite schaffte es in der Regel, ihre Interessen in der Kommission zu vertreten. Oft ging sie im richtigen Moment Kompromisse ein, um am Ende die ihr wirklich am Herzen liegenden Anliegen durchsetzen zu können. Differenzen betrafen nicht nur inhaltliche, sondern auch formale Fragen, bei denen teilweise hart um jedes Detail gerungen wurde.

Die GK kann als Paradebeispiel für die schweizerische Haltung gesehen werden, dass es möglich sei, wirtschaftliche Beziehungen nahezu unabhängig von der bila-

292 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

teralen und der weltweiten Politik zu pflegen. Politische Geschehnisse tangierten den Handel genauso marginal wie die selbstaufgelegten Handelsbeschränkungen. Die Wirtschaft agierte in hohem Masse von der Politik unabhängig, begünstigt durch den hohen Stellenwert der Exportindustrie. Für die Firmen war es dabei durchaus von Vorteil, dass die Schweiz keiner Doktrin verbunden war und das Wirtschaftliche privat war.²⁹³ In ihrer verbindenden Funktion leistete die GK einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und Stabilisierung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen.

293 Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

4 Wegbereiter des Handels: Die Uhrenindustrie

4.1 Der lange Weg zum Uhrenabkommen und zur Gemischten Uhrenkommission

Während Uhren in der Zarenzeit den Hauptbestandteil der schweizerischen Ausfuhr nach Russland ausmachten, schrumpfte ihr Anteil am Export in die Sowjetunion immer mehr. Bis zum Ersten Weltkrieg war Russland nach Deutschland und England der dritt wichtigste Importeur schweizerischer Uhren gewesen.¹ Nicht zuletzt durch die Übernahme schweizerischer Ateliers in Moskau und Petrograd, in denen bis 1917 aus der Schweiz importierte Uhrenbestandteile zu Uhren zusammengesetzt worden waren, gelang der Sowjetunion der erfolgreiche Aufbau einer eigenen Uhrenindustrie. Von Mitte der 1960er-Jahre bis in die 1980er-Jahre war sie hinter der Schweiz der weltweit zweitgrösste Uhrenexporteur.²

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Sowjetunion bestrebt, den Aufbau ihrer Uhrenindustrie voranzutreiben, weshalb sie grosses Interesse am Kauf schweizerischer Uhrenmaschinen zeigte.³ Doch der Export derartiger Präzisionsmaschinen und ihrer Bestandteile war in der Schweiz zu diesem Zeitpunkt verboten, es sei denn, es handelte sich um Ersatzteile oder den Verkauf an ausgewählte Stammkunden.⁴ Mit dieser Massnahme sollte der Verkauf von Schweizer Uhren gefördert und gleichzeitig der Aufbau einer konkurrierenden Uhrenindustrie im Ausland verhindert werden; 1950 machten Uhren immerhin ein Sechstel des schweizerischen Gesamtexports aus.⁵ Die Uhrenbranche selbst wäre grundsätzlich bereit gewesen, der Sowjetunion Uhrenmaschinen und -bestandteile zu verkaufen, wenn sie im Gegenzug Zusagen für den zukünftigen Kauf eines grösseren Quantums Fertighuhren erhalten hätte.⁶ Im September 1947 richtete die Sowjetunion eine Anfrage an die schweizerische Gesandtschaft in Moskau. Sie wollte zwölf bis fünfzehn Millionen Uhrensteine (präzisionsgebohrte Achsenlager für drehende Uhrenbauelemente) ein-

1 Rauber 1985, S. 331.

2 Vnešnjaja torgovlja, Nr. 3, 1966, S. 42.

3 Allg. Schweizerische Uhrenindustrie (ASUAG) an Handelsabteilung, Sowjetrussland – Bestellung von Spezialmaschinen der Uhrenindustrie, 1. 11. 1946, BAR, E7110-2, Bd. 2.

4 BRB zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie, 23. 12. 1948, in: AS 1948, S. 1266–1277.

5 Uhrenkammer an Schweizer Gesandtschaft Moskau, 12. 7. 1946, BAR, E2200.157, 1970/256, Bd. 32; Uhrenindustrie – Gesetzliches Statut – Volkswirtschaft, Bulletin der Schweizerischen Uhrenkammer Nr. 10, Neuchâtel 1961, S. 19.

6 Procès-verbal de la séance du mardi, 23 mars, à 15.15 h, au Palais du Parlement, salle 86, concernant les négociations commerciales avec l'URSS, 24. 3. 1948, BAR, E2200 Moskau 1988/213, Bd. 65.

führen.⁷ Die Schweizerische Uhrenkammer⁸ erklärte sich mit dem Export solcher Präzisionsbauteile im Wert von einer Million Franken einverstanden unter der Bedingung, dass diese nur zur Reparatur, nicht aber für die Uhrenproduktion verwendet würden.⁹ Die Frage der Lieferung von Uhrensteinen führte schliesslich zur Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion, aus denen der Handelsvertrag vom 18. März 1948 hervorging. Auf dieser Basis konnten nun konkrete Verhandlungen der Uhrenindustrie mit der Sowjetunion geführt werden.

In der ersten Hälfte des Jahres 1948 mehrten sich die Anzeichen, dass in Moskau Schweizer Uhren im Transit über die USA verkauft wurden. Gleichzeitig meldete die schweizerische Gesandtschaft, dass die Sowjetunion neben dem Einkauf von Uhrensteinen auch umfangreiche Aufträge für fertige Uhren in der Schweiz platzieren wollte.¹⁰ Die schweizerische Uhrenindustrie empfing daraufhin eine sowjetische Delegation zu Gesprächen in Bern, bei denen jedoch keine Lösung in der Frage betreffend die Lieferung von Uhrensteinen und -maschinen sowie die Festsetzung eines Exportkontingents für fertige Uhren gefunden werden konnte. Die Bestimmung eines solchen war für die Uhrenkammer von essenzieller Bedeutung; ihres Erachtens war ein jährliches Kontingent an Fertiguhren im Wert von 25 Millionen Franken angebracht. Dagegen zeigte sich die sowjetische Seite höchstens bereit, ein Gesamtkontingent in der Höhe von fünfzig Millionen Franken abzunehmen, verteilt über fünf Jahre. Was den Kauf von Uhrensteinen und anderen Bestandteilen betraf, ging die sowjetische Delegation im Gegensatz zur Uhrenkammer davon aus, dass sich das Problem von selbst regeln werde, sobald ein Kontingent für fertige Uhren vereinbart sei.¹¹ Bei der Lieferung von Uhrenmaschinen stellte sich die prinzipielle Frage der Kontrolle. Um ihren Weiterverkauf zu verhindern, sollten die Maschinen Kontrollen zugänglich sein, weshalb sie nur vermietet wurden. Die Uhrenkammer wollte zur Inbetriebnahme der Maschinen Spezialisten in die sowjetischen Fabriken schicken, wo sie neben der Kontrolle auch das Anlernen der Arbeiter übernehmen konnten. Die sowjetische Delegation hingegen wollte sowjetische Ingenieure in die Schweiz schicken, damit sie sich mit der Technik vertraut machten; eine

7 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, Ausfuhr von Uhrensteinen nach der UdSSR, 8. 9. 1947, BAR, E2200.157, 1970/256, Bd. 32.

8 Die Schweizerische Uhrenkammer (Chambre suisse de l'horlogerie et des industries annexes) war ein staatsnaher Industrieverein, ein sogenannter Unternehmerverband. Sie fusionierte 1982 infolge der Uhrenkrise Ende der 1970er-Jahre mit der Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie (Fédération horlogère suisse, FH) zum Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (Fédération de l'industrie horlogère suisse, FH). www.fhs.swiss/fre/fhhistory.html, 20. 11. 2018.

9 Handelsabteilung an Uhrenkammer, 1. 8. 1947, BAR, E2200.157, 1970/256, Bd. 32.

10 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, Importation de montres, 25. 5. 1948, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1712.

11 Uhrenkammer an Handelsabteilung, Notes de la Chambre suisse de l'horlogerie qui ont été rédigées après l'entrevue du 24 juin 1948 à Berne, avec la délégation russe, 2. 7. 1948, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1715.

schweizerische Kontrolle im eigenen Land kam für sie nicht infrage.¹² Da es den beiden Delegationen nicht gelang, einen gemeinsamen Nenner zu finden, wurden die Gespräche abgebrochen und ein bereits entworfenes Abkommen wurde nicht unterzeichnet.¹³

Die Schweiz exportierte 1948 gesamthaft etwas mehr als 25 Millionen Uhren im Wert von 743,4 Millionen Franken, von denen 10052 Stück in die Sowjetunion gingen. Ein Jahr später wurden von 24,7 Millionen Uhren gerade noch 6507 Stück dorthin verkauft, was vermutlich auch im Zusammenhang mit der Anfang 1949 per Dekret verordneten Preissenkung für sowjetische Uhren um dreissig Prozent stand.¹⁴ Im Nebeneffekt führte dies dazu, dass gebrauchte Schweizer Uhren in der Sowjetunion nun teuer verkauft wurden.¹⁵ Trotz des enttäuschend geringen Exports wurde in der Sowjetunion für verschiedene Uhrenmarken ein Registrierungsgesuch gestellt.¹⁶ Im Bundesratsbeschluss vom 22. Juni 1951 über «Massnahmen zur Erhaltung der schweizerischen Uhrenindustrie» wurden das Verbot des Uhrenmaschinenexports sowie die Bewilligungspflicht für den Export von Uhrenbestandteilen bekräftigt.¹⁷ Die Miete schweizerischer Uhrenmaschinen war fortan nur noch in speziellen Fällen möglich, eine Bedingung dafür war ausnahmslos die Abnahme von fertigen Uhren. Da die schweizerische Uhrenindustrie im Gegensatz zur sowjetischen kein grosses Interesse am Export von Uhrenmaschinen in die Sowjetunion hatte, begründete sie ihre ablehnende Haltung nun mit der ungenügenden Ausfuhr von Fertiguhren. Dass das Interesse der Sowjetunion einzig dem Aufbau der eigenen Uhrenindustrie und nicht dem Bezug von Schweizer Uhren galt, zeigte sich am sowjetischen Uhrenzoll: Ab 1950 wurden einzelne Uhrenteile mit einem Zoll von zweihundert Prozent belegt, Uhren und Uhrwerke sogar mit einem Zoll von dreihundert Prozent.¹⁸

Für 1956 plante die Sowjetunion die Produktion von 33,6 Millionen Uhren, der Uhrenverkauf an die Bevölkerung hatte bereits im Jahr davor fast um die Hälfte zugenommen.¹⁹ Den Berichten einer Delegation der britischen Uhrenindustrie zufolge beabsichtigte die Sowjetunion einen gewaltigen Ausbau ihrer Uhrenin-

12 Ebd.

13 *Projet d'accord*, 14. 7. 1948, BAR, E7110(-), 1967/6, Bd. 6.

14 HS 1948.

15 Notiz, undatiert, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1712.

16 Registrierungsgesuche der Marken Eterna, Rodana, Pierce, H. Moser & Co., Rolex (7. 7. 1949), Cortebert, Breitling (18. 7. 1949), Tourist und Enicar (21. 7. 1949), BAR, E2200.157, 1970/256, Bd. 32.

17 Mit dem BRB vom 22. 6. 1951 wurde der BRB vom 12. 3. 1934 abgelöst, in: AS 1951, S. 1231–1238.

18 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, 9. 1. 1950, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

19 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Uhrenkammer, Sowjet. Uhrenproduktion, 9. 2. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1714.

dustrie in den kommenden Jahren.²⁰ Die Delegierten vermuteten sogar, diese könne dereinst zum grössten Uhrenexporteur avancieren.²¹ Ungeachtet dessen hoffte die schweizerische Uhrenindustrie nach wie vor auf den Eingang grösserer sowjetischer Exportaufträge. Schweizerische Uhrenfabrikanten, wie die Fabrique Solvil des Montres Paul Ditisheim, Genf, oder die Manufacture des Montres Doxa SA, Le Locle, gaben in der sowjetischen Zeitschrift «Vnešnjaja torgovlja» nach 1955 noch mehrere Inserate auf.²² Der Erfolg war bescheiden: Im Durchschnitt wurden in den folgenden Jahren Uhren für weniger als 200 000 Franken exportiert, was bei einem Gesamtuhrenexport von etwa vierzig Millionen Stück ein äusserst vernachlässigbarer Anteil war.²³ Die Schweizerische Uhrenkammer stellte Ende der 1950er-Jahre eine sowjetische Uhrenexportoffensive fest, die sich auch auf Länder ausserhalb Osteuropas erstreckte. Dabei schienen die Preise eindeutig politisch motiviert und keineswegs wirtschaftlich gerechtfertigt zu sein. Die Uhrenkammer hätte deshalb Massnahmen der Handelsabteilung begrüsst, die helfen würden, der Konkurrenz besser zu begegnen. Eine Möglichkeit dazu sah sie in der Unterstützung schweizerischer Uhrenfirmen bei der Beteiligung an internationalen Messen und Ausstellungen durch den Bund.²⁴ Der Bundesrat hielt auch 1961 im revidierten Uhrenstatut an der Ausfuhrbewilligungspflicht für Uhrenmaschinen fest.²⁵ Ab den 1960er-Jahren fanden praktisch keine schweizerischen Uhrenexporte in die Sowjetunion mehr statt.

Sowjetische Anstrengungen zur Steigerung der Uhrenexporte zeigen sich deutlich an der Aufnahme von Uhrenkontingenten in die Handelsabkommen mit Italien und Grossbritannien. Auf der Liste sowjetischer Lieferungen nach Italien figuriert ein Posten von 10 000 Uhren. Wie die Schweizer Botschaft in Moskau berichtete, liess das angeblich anerkennende Urteil einer schweizerischen Uhrendelegation italienische Unterhändler einen Versuch mit dem Einkauf von Uhren wagen.²⁶ Da die Botschaft keine Kenntnis von einer schweizerischen Delegation in Moskau hatte,

20 Notiz an Handelsabteilung, Delegation der britischen Uhrenindustrie in Russland, 27. 9. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1714.

21 Société générale de l'horlogerie suisse SA. ASUAG an Handelsabteilung, 6. 12. 1957, «The Russian Horological Industry» report from a British Delegation on visit to Russia, 25th August to 5th September, 1956, As official guests of The Ministry of Instrument Production and the means of Automation of the U. S. S. R., October, 1956, BAR, E7110(A), 1970/112, Bd. 132.

22 Vnešnjaja torgovlja, Nr. 12, 1955.

23 HS 1955.

24 Chambre suisse d'horlogerie an Handelsabteilung, Handelsoffensive ausserhalb der Satellitenstaaten, 13. 5. 1959, BAR, E7110(-), 1970/114, Bd. 112; Schweizer Botschaft Stockholm an Schweizerische Uhrenkammer, Russische Uhren in Schweden, 26. 9. 1960, BAR, E7110(-), 1970/304, Bd. 109.

25 BRB vom 23. 6. 1961, in: AS 1961, S. 1085–1098. Der BRB vom 22. 6. 1951 bildete zusammen mit der dazugehörigen Vollziehungsverordnung vom 21. 12. 1951 das Uhrenstatut, in: AS 1951, S. 1241–1258.

26 Wirtschaftsabkommen Italien – Sowjetunion vom 7. 6. 1961, Protokoll für Warenaustausch, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

vermutete sie, dass der Ursprung dieser Aussage in einem «Vorwärts»-Artikel vom 24. Januar 1958 mit dem Titel «Besuch einer Uhrenfabrik in Moskau» zu suchen war. Darin wurde ein Uhrenfachmann aus der Westschweiz erwähnt, der sich lobend über die sowjetische Produktion ausgesprochen habe.²⁷ Die Sowjetunion hegte nach wie vor keine Absicht, in den nächsten Jahren Schweizer Uhren zu kaufen, ebenso wenig wie Uhren anderer Herkunft. In sowjetischen Zeitungsartikeln und Publikationen wurde vielmehr gelegentlich die schweizerische mit der sowjetischen Uhrenindustrie verglichen und behauptet, die sowjetische habe in drei Jahrzehnten den gleichen technischen Stand erreicht, für den die schweizerischen Uhrmacher drei Jahrhunderte gebraucht hätten.²⁸ Sowjetische Uhren wurden nun nicht mehr nur nach Osteuropa und in Staaten des mittleren und Nahen Ostens, sondern auch nach Grossbritannien, Belgien und in westeuropäische Länder exportiert.²⁹ Grossbritannien hatte 1959 ein Kontingent sowjetischer Uhren in seine Warenlisten aufgenommen, zum grossen Missfallen der Schweizerischen Uhrenkammer. Die schweizerische Uhrenindustrie, die seit 1946 mit der britischen zusammenarbeitete, empfand dies als Affront und protestierte heftig dagegen. Sie störte sich insbesondere deshalb daran, weil bekannt war, dass eine Handelsfirma mit Namen Morgans sowjetische Poljot-Uhren in Grossbritannien zu Dumpingpreisen auf den Markt brachte, für 8 Pfund bei einem tatsächlichen, dem Preis in der Sowjetunion entsprechenden Wert von 18 Pfund.³⁰

Nachdem es der schweizerischen Uhrenindustrie 1967 gelungen war, ein Uhrenabkommen mit der EWG zu schliessen, gewann auch das Thema eines schweizerischen Uhrenexports in die Sowjetunion wieder an Aktualität.³¹ Hatte sich die Sowjetunion fünf Jahre zuvor weder am Import von Schweizer Uhren noch an einem Austausch interessiert gezeigt, so war sie nun zumindest einem Austausch technischer Erfahrungen nicht abgeneigt.³² Die Begeisterung der schweizerischen Uhrenindustrie hielt sich in Grenzen, umso mehr, als auch immer wieder gefälschte Uhren mit sowjetischem Uhrwerk und der Bezeichnung «swiss made» auftauchten. Wie Vizeministerpräsident Leonid N. Efremov gegenüber Bundesrat Gnägi verlauten liess, hatte die Sowjetunion durchaus den Ehrgeiz, die Schweiz aus ihrer führenden Stellung zu verdrängen und selbst den ersten Rang unter den weltweiten

27 Handelsabteilung an Schweizerische Uhrenkammer, Antwort Schweizer Botschaft Moskau, 30. 5. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

28 Schweizer Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Artikel in *Iswestija* vom 1. 2. 1962 «Sowjetische und schweizerische Uhrenproduktion», 7. 2. 1962, BAR, E2200.157 (-), 1978/129, Bd. 3.

29 Schweizer Botschaft, Moskau, an Handelsabteilung, Sowjetische Uhren, 18. 9. 1963, BAR, E2200.157 (-), 1978/129, Bd. 4.

30 Handelsabteilung an Uhrenkammer, 8. 6. 1964; Handelsabteilung an Schweizer Botschaft, London, 25. 6. 1964; Schweizerische Uhrenkammer an Board of Trade, 17. 6. 1964, Import of watches from the USSR, BAR, E7110(-), 1975/31, Bd. 143.

31 Tanner 2015, S. 408.

32 Botschaft an Handelsabteilung, Jolles, Besprechung mit N. S. Patolitchew, 30. 3. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103.

Uhrenproduzenten einzunehmen, wenngleich ihr natürlich bewusst sei, dass die Schweizer Uhrenindustrie bestrebt sein würde, den ersten Platz zu behaupten.³³ Um wenigstens bestehende Probleme besser angehen zu können und trotz allem in Kontakt zu bleiben, legte die Uhrenkammer dem SKWT den Entwurf für ein Rahmenabkommen vor. Dieses sollte die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, die wirtschaftlichen Beziehungen, den Schutz des industriellen Eigentums sowie die Absichtserklärung zur Gründung einer gemischten Uhrenkommission beinhalten.³⁴ Vom SKWT wurde mit Bedauern festgestellt, dass der kommerzielle Aspekt als erste Bedingung erwähnt wurde. In seinen Augen sollte das Abkommen primär auf die wissenschaftliche Zusammenarbeit ausgerichtet sein, mit kommerziellen Resultaten als logische Folge eines wissenschaftlich-technischen Abkommens. Ein gegenseitiger Austausch von wissenschaftlich-technischen Delegationen sei vorrangig anzustreben, ebenso die Definition der Zusammenarbeit.³⁵

Die Schweizerische Uhrenkammer und die *Fédération suisse des associations de fabricants de l'horlogerie (FH)* standen dem Rahmenabkommen offen gegenüber und gaben sich überzeugt, dass dadurch früher oder später Absatzmöglichkeiten in der Sowjetunion entstehen würden. Sie erblickten im Abkommen auch keinen wirklichen Nachteil, da die sowjetische Uhrenindustrie zwar wissenschaftlich fortgeschritten war, aber fabrikationstechnisch stark zurückstand. Als problematisch wurde nach wie vor der Verkauf von Schweizer Uhrenmaschinen in die Sowjetunion eingeschätzt, da dieser die Herstellung von qualitativ guten Uhren in der Sowjetunion ermöglichen würde. Ein Problem für die Schweiz stellte auch der sowjetische Uhrenexport dar. Die Sowjetunion exportierte in Staaten ausserhalb des RGW jährlich eine bis anderthalb Millionen Uhren, von denen ein grosser Teil, ausgerüstet mit Schweizer Gehäusen, illegal auf den Weltmarkt gelangte. Die schweizerische Uhrenindustrie sah im Rahmenabkommen eine Möglichkeit, den Schutz der Patente und der Trademarks in der Sowjetunion durchzusetzen.³⁶ Generell wurde Japan von ihr zu diesem Zeitpunkt als ein viel grösserer Konkurrent wahrgenommen als die Sowjetunion. Sie ging sogar davon aus, dass die fernöstliche Konkurrenz so stark werden konnte, dass auf jeden Fall neue Märkte gesucht werden mussten, weshalb sie unbedingt vor den Japanern in der Sowjetunion Fuss fassen wollte. Nicht alle betroffenen schweizerischen Unternehmen waren vom Abschluss eines Uhrenabkommens und seiner Nützlichkeit überzeugt. Doch die Entscheidungsträger vertraten die Ansicht, dass ein Abkommen auf keinen Fall schaden könne, da der

33 Handelsabteilung, Notiz an Herrn Botschafter Weitnauer, re: Moskaureise, 25. 8. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103.

34 Broschüre *Mission Horlogère Suisse en URSS*, 27. 6.–12. 7. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

35 Botschaft an Handelsabteilung, *Comité d'Etat pour la science et la technique*, 19. 12. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103.

36 Handelsabteilung an Botschaft, Bericht über Besprechungen mit Industrie, 14. 3.1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

Austausch von technischem Wissen von den Firmen steuerbar war. Zudem sollte unbedingt noch vor Japan ein Abkommen mit der Sowjetunion geschlossen werden, wollte man in Zukunft weiterhin Uhren dorthin verkaufen.³⁷

Zu den Firmen, die einem Abkommen wohlwollend gegenüberstanden, zählten Doxa und die Usines Dixi in Le Locle, Portescap und Reno SA in La Chaux-de-Fonds sowie Omega in Biel. Der Maschinenhersteller Usines Dixi war bereits im Geschäft mit der Sowjetunion: 1968 hatte die Firma zwölf Werkzeugmaschinen exportieren können und ein Verkauf von weiteren fünfzehn Maschinen war in Verhandlung, womit die Sowjetunion als Kunde von einiger Bedeutung war. Usines Dixi sah im Wachstum der sowjetischen Uhrenindustrie vor allem Vorteile und fürchtete eher die einheimische Konkurrenz. Ihre Geschäfte wickelte sie nicht in direktem Kontakt ab, sondern über die österreichische Firma M. & D. Gertner KG, Wien. Auch Portescap und Reno SA waren schon auf dem sowjetischen Markt. Dabei hatte Portescap nicht nur positive Erfahrungen gemacht, denn ihr Incabloc-Patent war von der sowjetischen Uhrenindustrie kopiert und reproduziert worden. Da es sich bei Incabloc um eine Trademark handelte, konnte Portescap die sowjetischen Uhren zumindest auf Ausstellungen im Westen beschlagnahmen lassen. So unerfreulich diese Vorkommnisse auch waren, verschafften sie der Firma letztlich die Möglichkeit, der sowjetischen Uhrenindustrie Vibrografen zu liefern. Eine Delegation von Omega reiste im Mai 1967 in die Sowjetunion zu Besuchen im Ministerium für Leichtindustrie und in verschiedenen Uhrenfabriken in Moskau, Minsk und Leningrad. Technische Publikationen wurden ausgetauscht und die Uhrenfirma hätte gerne ein Abkommen über den Austausch von Know-how sowie einen kommerziellen Vertrag geschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt war es ihr nur möglich gewesen, eine minimale Quantität von etwa hundert Uhren pro Jahr in die Sowjetunion zu liefern. Omega war überzeugt, dass der sowjetische Markt einzig über die technische Zusammenarbeit geöffnet werden konnte, und zählte nun auf einen baldigen Abschluss des Rahmenabkommens. Ébauches SA und Oscilloquartz aus Neuenburg sahen in der Sowjetunion einen potenziellen Markt für Marine-Quarz-Chronometer. Der Export ihrer Atomuhr, einer komplexen Anlage für höchstgenaue Zeitmessungen, war dagegen nicht vorgesehen, da dieser das Gebiet der Atomforschung betraf und die Firmen dort Schwierigkeiten vorhersahen.³⁸

Andere Uhrenfirmen waren nicht begeistert vom Projekt eines Rahmenabkommens mit der Sowjetunion. Für die Fabriques d'assortiments réunis SA aus Le Locle waren Werksbesuche sowie der Austausch von Know-how, Normen und technologischem Wissen undenkbar, da die Firma gemäss eigenen Aussagen enorm hohe Forschungsausgaben verzeichnete und zudem heftigen Widerstand vonseiten der hauseigenen Spezialisten befürchtete. Das Laboratoire suisse de recherche horlogère warnte, dass man im Falle eines Austauschs von Spezialisten äusserst vor-

37 Ebd.

38 Ebd.

sichtig vorgehen müsse und nicht alles zeigen dürfe. Die Fabrique d'horlogerie de Fontainemelon SA wollte ihre nach eigenen Entwürfen gebaute Produktionskette in ihrem modernsten Uhrenbestandteilwerk der Schweiz beim Besuch von sowjetischen Delegationen auch auf keinen Fall zeigen.

Die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung war anlässlich der Reise der Vororts-Delegation für den 11. Juli 1968 in Moskau geplant gewesen. Nachdem diese aufgrund der Prager Ereignisse abgesagt worden war, stellte sich die grundsätzliche Frage, ob das Abkommen überhaupt unterzeichnet werden sollte. Der Präsident der FH, Gérard Bauer, verurteilte das sowjetische Vorgehen in der Tschechoslowakei entschieden. Er wollte die Unterzeichnung bis auf Weiteres suspendieren, aber auch die Kontakte nicht ganz abbrechen. Deshalb versuchte er die verschiedenen Gruppierungen der Uhrenindustrie zu überzeugen, dass das Abkommen vor allem dazu diene, den Missbrauch schweizerischen geistigen Eigentums zu verhindern und einer Überschwemmung der Märkte mit sowjetischen Uhren vorzubeugen.³⁹ Die Handelsabteilung beurteilte eine Unterzeichnung des Abkommens Anfang 1969 als günstig, wollte sich aber nicht einmischen, da es ausschliesslich die Interessen der Uhrenindustrie betraf. Sie gab lediglich zu bedenken, dass besser nicht allzu lange gezögert werden sollte.⁴⁰ Im Juli informierte die Uhrenkammer die Handelsabteilung über ihren Entscheid, das Abkommen mit dem SKWT schliessen zu wollen, wobei die Unterzeichnung auf keinen Fall publik gemacht werden sollte.⁴¹ Das SKWT wollte mit der Unterzeichnung noch mindestens bis Ende Jahr, vielleicht auch länger warten, wohl um zu zeigen, dass es für die sowjetische Seite nicht so dringlich war.⁴² Es bekräftigte aber durchaus sein Interesse am Abkommen und bekundete seine Zufriedenheit mit dem schweizerischen Entscheid. Laut Staatskomitee sollten auch keine wesentlichen Änderungen angebracht oder neue Artikel vorgeschlagen werden, einzig eine Besprechung sollte vor der Unterzeichnung abgehalten werden, zur Wahrung der Form.⁴³ Das SKWT erwartete aus diesem Grund nun von der Uhrenkammer ein Schreiben betreffend Wiederaufnahme der Verhandlungen. So wurde versucht, den protokollarischen Ablauf wieder geradezurücken und der sowjetischen Seite die Möglichkeit zu geben, das Gesicht zu wahren, war das Abkommen doch von Schweizer Seite bewusst zwei Jahre auf Eis gelegt worden.⁴⁴ Die FH ratifizierte das Abkommen am 1. Dezember 1969 und

39 Aktennotiz Handelsabteilung, Uhrenprobleme Sowjetunion und Osteuropa: Treffen mit Bauer und Retornaz von der Uhrenkammer, 27. 8. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

40 Notiz Probst an Weitnauer, Handelsabteilung, Frage der Unterzeichnung des in Moskau paraphierten Abkommen zwischen der UdSSR und der schweizerischen Uhrenindustrie, 17. 2. 1969; Volkswirtschaftsdepartement an FH, Unterzeichnung Uhrenabkommen, 24. 2. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

41 Uhrenkammer an Handelsabteilung, 10. 7. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

42 Botschaft an Handelsabteilung, 18. 8. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

43 Botschaft an Handelsabteilung, Uhrenabkommen, 1. 9. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

44 Botschaft an Handelsabteilung, Accord Horloger, 20. 2. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

verfolgte weitere Verhandlungen.⁴⁵ Eine Arbeitsgruppe der Uhrenkammer war zum Schluss gekommen, dass die Wiederaufnahme von Uhrenexporten in die Sowjetunion ausschliesslich im Rahmen eines Abkommens möglich war, das idealerweise die vorgesehenen drei Bereiche der wissenschaftlich-technischen Kooperation, des Rechts- und Eigentumsschutzes sowie der Handelspolitik umfasste. Somit stand vonseiten der Uhrenindustrie der Weg zur Unterzeichnung eines Rahmenabkommens offen.⁴⁶ Der Öffentlichkeit gegenüber wurde die bevorstehende Unterzeichnung des Abkommens in der Pressekonferenz vom 3. April 1970 damit begründet, dass die beiden Staaten zusammen zwei Drittel der weltweiten Uhrenproduktion innehatten und dementsprechend zusammenarbeiten mussten.⁴⁷

Das Rahmenabkommen, von der Uhrenindustrie als «accord horloger» bezeichnet, wurde beinahe zwei Jahre später als ursprünglich geplant am 19. Juni 1970 in Scheunenberg unterzeichnet. Es war befristet gültig bis zum 31. Dezember 1973 und umfasste drei Säulen: die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, die Ausweitung des gegenseitigen Handels und den Schutz des industriellen Eigentums. Die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit umfasste den Wissens- und Informationsaustausch, gegenseitige Besuche, Konferenzen und Kolloquien, gegenseitige Unterstützung, den Austausch von Experten und Praktikanten (Stagiaires) sowie die Erarbeitung von Normen und Standards.

Das Abkommen sah auch die Bildung einer gemischten schweizerisch-sowjetischen Uhrenkommission vor, die in regelmässigen Abständen zusammentrat. Damit wurde die Uhrenindustrie zur Wegbereiterin für die Schaffung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission für die wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit, die drei Jahre später ihre Arbeit aufnahm. Die praktische Umsetzung des Uhrenabkommens stellte sich in der Folge als schwieriger heraus als erwartet. Obwohl die primäre Absicht, die Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit, auf beiden Seiten vorhanden war, standen sich bei der konkreten Ausgestaltung die entgegengesetzten Interessen der beiden Uhrenindustrien gegenüber.

Während von sowjetischer Seite keine grosse Eile bestand, drängte die schweizerische Uhrenindustrie auf eine rasche Umsetzung des Abkommens. Ein erstes gemeinsames Seminar fand im November 1970 in Moskau statt, ein zweites im April 1971 in Neuenburg. Das Ausbleiben sowjetischer Kooperationsvorschläge im Bereich des industriellen Eigentums führte zu einer gewissen Besorgnis in der Schweiz, weshalb baldmöglichst eine Versammlung der Gemischten Uhrenkommission zur Planung der weiteren Zusammenarbeit stattfinden sollte. Die FH

45 Tableau chronologique des relations commerciales horlogères avec l'URSS, 6. 5. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

46 Procès-verbal de la séance du troisième groupe de travail «pays de l'Est», 12. 11. 1969; Rapport du groupe de travail III, La politique commerciale avec l'URSS, März 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

47 FH an Handelsabteilung, 24. 4. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

hatte diese gleichzeitig mit dem Seminar gewünscht, was von der Sowjetunion aber abgelehnt worden war.⁴⁸ Anlässlich der Moskaureise von Botschafter Probst im Frühling 1971 kam auch das Uhrenabkommen zur Sprache. Die offenen Wünsche der Schweizer Firmen, wie der Verkauf von Uhren und die Möglichkeiten kommerzieller Beziehungen, die für die FH ein wichtiges Argument für den Abschluss des Rahmenabkommens gewesen waren, wurden beim SKWT vorgebracht. Ebenso wurden die erfreuliche Entwicklung im Bereich der Seminare gelobt und die bestehenden Probleme, besonders die zunehmenden Fälle von Uhrenfälschung, thematisiert. Dem SKWT wurde mit Nachdruck erklärt, dass die Fälschungen in einem Umfang zugenommen hätten, der auch die Bundesbehörden beunruhige, was die schweizerisch-sowjetische Zusammenarbeit im Uhrensektor gefährde und sich auch auf die Zusammenarbeit in anderen Industriezweigen auswirken könnte.⁴⁹ Es sei bestimmt nicht sehr angenehm für die Sowjetunion, dass eine grössere Menge gefälschter Uhren mit sowjetischem Uhrwerk und Swiss-made-Label in Hongkong und Dubai aufgetaucht sei. Umso wichtiger sei es, dagegen anzugehen und Anstrengungen zum Schutz des industriellen Eigentums zu unternehmen. Für die schweizerische Uhrenindustrie war dieser Punkt zentral.⁵⁰ Das Problem dieser Uhren ging auf das britisch-sowjetische Abkommen von 1959 und seine Verlängerung 1964 zurück, mit dem sich Grossbritannien verpflichtet hatte, sowjetische Uhren zu übernehmen.⁵¹ Da nur eine geringe Anzahl sowjetischer Uhren in Grossbritannien verkauft werden konnte, wurde der grösste Teil nach Hongkong weiterverkauft, wo sie mit schweizerischem Herkunftszeichen versehen auf den Markt kamen.⁵²

Die sowjetische Uhrenindustrie wollte die anstehenden Probleme anlässlich des Besuchs der Vororts-Delegation Anfang Juni 1971 in Moskau diskutieren. An diesem Treffen wurde beschlossen, bis zur nächsten Sitzung der Gemischten Uhrenkommission ein Abkommen zwischen der Uhrenkammer und dem SKWT aufzugleisen, auch im Hinblick auf ein allgemeines bilaterales Abkommen über den Schutz des industriellen Eigentums. Betreffend den Uhrenverkauf in die Sowjetunion wurde der schweizerischen Delegation mitgeteilt, dass sie sich an die Unterzeichner des Abkommens sowie an Gosplan wenden könne. Einige Schweizer Firmen hatten sich bereits direkt an V/O Mašpriborintorg, die für den Einkauf von Uhren zustän-

48 Aide-mémoire remis par la délégation suisse à la délégation soviétique lors de l'ouverture du deuxième séminaire scientifico-technique horloger soviéto-suisse à Neuchâtel, 26. 4. 1971, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

49 Dossier Besuch von Botschafter Probst in Moskau, 19.–25. 4. 1971, Beilage 3b: Entretien au comité d'état pour la science et la technique, 20. 4. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

50 Prozess gegen Cylea SA und Häni Fritz, 7. 7. 1969, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

51 Notiz an Herrn Direktor Jolles, Wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem SKWT und der Schweizerischen Uhrenkammer, 22. 4. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

52 Handelsabteilung an Uhrenkammer, 8. 6. 1964; Handelsabteilung an Schweizer Botschaft, London, 25. 6. 1964; Schweizerische Uhrenkammer an Board of Trade, 17. 6. 1964, Import of watches from the USSR, BAR, E7110(-), 1975/31, Bd. 143.

dige Organisation, gewandt und erfahren, dass höchstens 200–300 Stück jährlich abgenommen werden könnten. Das SKWT hatte deshalb schon bei Maßpriborintorg interveniert und moniert, dass sie der Schweiz zu wenig entgegenkomme.⁵³ Daraus lässt sich eindeutig schliessen, dass das SKWT viel stärker an guten Beziehungen zur Schweizer Uhrenindustrie interessiert war als das Aussenhandelsministerium oder gar die verantwortliche Handelsorganisation selbst. Auch wenn das SKWT stets betonte, nicht für den Handel zuständig zu sein, war sein Einfluss auf die Handelsorganisationen nicht zu unterschätzen.

Anlässlich des Schweizbesuchs von Aussenhandelsminister Patoličev im Juni 1971 wurden die bekannten Uhren Themen erneut thematisiert. Patoličev zeigte dabei Verständnis für die schweizerischen Exportwünsche sowie für das Begehren nach aktiver sowjetischer Unterstützung im Kampf gegen Uhrenfälschungen.⁵⁴ Dem Problem der gefälschten Uhren wich allerdings auch das SKWT aus und den Wunsch nach einer Kommissionssitzung schien es ebenfalls nicht sehr ernst zu nehmen – der Termin wurde auf unbestimmte Zeit verschoben, während gleichzeitig die Leitung der sowjetischen Delegation auf niedrigem Niveau bekanntgegeben wurde. Da die Sowjetunion die Gemischte Uhrenkommission als Fachkommission betrachtete, sollte die höchste Persönlichkeit der sowjetischen Uhrenindustrie den Vorsitz haben: Konstantin Michajlovič Bricko, Direktor von Sojuzčasprom, das zum Ministerium für Gerätebau, Automatisierung und Kontrollsysteme (Minpribor) gehörte. Die sowjetische Uhrenindustrie umfasste 23 Fabriken mit rund 90 000 Beschäftigten. Wie die Botschaft in Moskau feststellte, hing der Wunsch der sowjetischen Partner, das Treffen der Gemischten Uhrenkommission zu verschieben, höchstwahrscheinlich mit dem neuen Fünfjahresplan und den noch nicht von Sojuzčasprom durchgearbeiteten Entwicklungsprojekten dafür zusammen.⁵⁵ Dies deutet darauf hin, dass es sowjetischen Organisationen häufig gar nicht möglich war, unabhängige Entscheidungen zu treffen, selbst wenn sie es wollten. Vielmehr bestanden mannigfaltige Abhängigkeiten innerhalb der sowjetischen Wirtschaftsorganisation, die von aussen nicht immer auf den ersten Blick einsehbar waren. Die erste Sitzung der Gemischten Uhrenkommission fand schliesslich fast anderthalb Jahre nach Unterzeichnung des Rahmenabkommens vom 16.–18. November 1971 in Bern statt.⁵⁶

Die schweizerische Uhrenindustrie zeigte sich äusserst unzufrieden mit der Umsetzung des Abkommens. Sie hatte viel mehr davon erwartet und brachte den sowjetischen Organisationen gegenüber nicht allzu grosses Verständnis auf. Kritisiert wurde auch der Präsident der Fédération horlogère (FH), der das Abkommen im

53 Rapport des représentants de l'horlogerie, Délégation du Vorort en URSS du 1er au 11 juin 1971, 18. 6. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

54 Der Delegierte des Bundesrates für Handelsverträge, R. Probst, an den schweizerischen Botschafter in Moskau, J. de Stoutz, Besuch Patolitschew, 23. 6. 1971, in: DDS, Bd. 25, 2014, Nr. 82, S. 213 f.

55 Botschaft an Handelsabteilung, Uhrenprobleme, 27. 9. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

56 Sitzung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Uhrenkommission, 16.–18. 11. 1971 in Bern, Protokoll, 22. 11. 1971, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

Auftrag derselben überwachen sollte. Ihm wurde vor allem das Ausbleiben konkreter Resultate zugunsten der schweizerischen Uhrenindustrie, die als Gegenleistung für erhebliche bereits erbrachte Leistungen im technisch-wissenschaftlichen Sektor versprochen worden waren, vorgeworfen.⁵⁷ Dabei war es auch für die FH selbst und ihren Präsidenten inakzeptabel, dass die Sowjetunion noch immer keine Uhren importieren wollte. Sie forderte den Vorsitzenden von Sojuzčasprom, Bricko, Ende Dezember per Brief auf, die Uhrenkooperation gemäss den abgemachten Bedingungen fortzuführen, und vertrat klar die Ansicht, dass die Lieferungen wieder denselben Umfang wie vor dem Ersten Weltkrieg umfassen sollten, als jährlich 350 000 Uhren nach Russland geliefert worden waren. Die schweizerischen Uhren konnten in den Augen der FH mithelfen, die Unterversorgung an Uhren in der Sowjetunion zu beheben, ohne dass sie eine Konkurrenz für die sowjetischen waren; auch andere Länder mit eigener Uhrenindustrie importierten schliesslich Schweizer Uhren.⁵⁸ Die Schweizer Botschaft in Moskau erachtete die Klagen der FH zwar als berechtigt, doch hielt sie es nicht für zielführend, Bricko gewissermassen zu belehren, da dieser gar nicht über die Kompetenzen für den Einkauf von Uhren verfügte.⁵⁹ Das Argument Brickos, man könne die Schweizer Uhren nicht absetzen, hielt die Botschaft dennoch für falsch. Angesichts der grossen Nachfrage sollten 350 000 Schweizer Uhren auf dem sowjetischen Markt problemlos zu verkaufen sein. Der FH empfahl die Botschaft mehr Geduld und weniger Druck, denn wenn die Sowjetunion die Kooperation aufrechterhalten wollte, musste sie auch die finanziellen Mittel für den Import von Schweizer Uhren finden. Die Handelsabteilung beurteilte die Situation ein wenig anders. Sie war der Ansicht, dass der Brief der FH vielleicht doch eine heilsame Wirkung auf die aus ihrer Sicht «meisterlich gehandhabte sowjetische Ausweich- und Verschleppungstaktik» hatte, auch wenn ein Abbruch der Zusammenarbeit nicht vollständig auszuschliessen sei.⁶⁰ Die sowjetische Seite war erstaunt zu erfahren, dass die Uhrenkammer die Kooperation abrechen wollte, und bekräftigte ihren Wunsch, das Abkommen nach Möglichkeit zu erfüllen.⁶¹

Anlässlich eines Besuchs des Schweizer Botschafters bei Sojuzčasprom wies Bricko darauf hin, dass die schweizerische Haltung betreffend Uhrenkauf sehr kategorisch sei und beinahe einem Ultimatum gleichkomme: Entweder die Sowjetunion kaufe jedes Jahr eine bestimmte Anzahl Uhren oder die Kooperation werde gleich in allen Bereichen unterbrochen. Im Moment seien keine finanziellen Mittel zum Uhrenkauf vorhanden, sondern lediglich ein Budget für den Kauf von Uhrenmaschinen.

57 Handelsabteilung an Botschaft, Uhrenindustrie (Antwort auf Schreiben vom 10. 1. 1972), 18. 1. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

58 Uhrenkammer, Bauer, an Britsko, Präsident der Sowjetischen Delegation des Gemischten Uhrenkomitees Schweiz – Sowjetunion, 23. 12. 1971, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

59 Botschaft an Handelsabteilung, Uhrenindustrie, 10. 1. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

60 Handelsabteilung an Botschaft, Uhrenindustrie (Antwort auf Schreiben vom 10. 1. 1972), 18. 1. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

61 Botschaft an Handelsabteilung, Britsko, 14. 1. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

Bricko hielt ein weiteres Treffen für überflüssig, da die Haltung der zuständigen sowjetischen Stellen unverändert bliebe. Der schweizerische Industrie- und Wissenschaftsrat in Moskau, Jacques Fardel, hatte das Problem, bei dem es sich genau genommen um ein riesiges Missverständnis handelte, in seinem Schlussbericht bereits folgendermassen auf den Punkt gebracht: Die Schweizer Uhrenindustrie war der Meinung, dass die Sowjetunion von ihrem Know-how profitierte, ohne etwas zurückzugeben. Die Sowjetunion wiederum dachte, mit dem Kauf von Uhrenmaschinen sei der kommerzielle Aspekt des Abkommens bereits abgegolten und ihre Pflicht damit erfüllt.⁶² Es gab folglich zwei Optionen für die schweizerische Uhrenindustrie: entweder auf den Export von Uhren in die Sowjetunion zu verzichten oder das Abkommen zu kündigen. Der Entscheid darüber lag bei der Uhrenkammer, doch mussten die Folgen gut bedacht werden, da für die schweizerische Uhrenindustrie vermutlich mehr auf dem Spiel stand als für die Sowjetunion, die sich einfach andere Partner aussuchen konnte. Sojuzčasprom hatte bereits Verträge mit französischen Firmen wie Maison LIP geschlossen und Japan war anscheinend an einer Zusammenarbeit mit der Sowjetunion interessiert.⁶³ Nach Ansicht des schweizerischen Botschafters wäre es schade, wenn die bisherigen Bemühungen einfach wieder aufgegeben würden, obwohl die Firmen grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit der Sowjetunion bereit waren.⁶⁴

Während der Uhrenhersteller Omega zur Teilnahme an der Ausstellung Sport 72 in Moskau eingeladen wurde, erhielt die Firma Lanco im Februar 1972 gleichzeitig eine Anfrage, ob sie an der Inčasmaš 72, einer Messe für Uhrenmaschinen, teilnehmen und dort ihre Apparate für die Uhrenherstellung präsentieren wolle. Dies erweckte den Anschein, als streckte die Sowjetunion einen Fühler aus, um herauszufinden, ob die Schweiz zur Fortsetzung der wissenschaftlich-technischen Beziehungen bereit war.⁶⁵ Im Mai 1972 hielten sich zwei Vertreter von Lanco zur Sondierung eines Verkaufs von Uhrenmaschinen in Moskau auf. Mehrere Schweizer Firmen nahmen an der Inčasmaš 72 teil, anlässlich deren Sojuzčasprom im Frühling 1972 erneut grosses Interesse an einer wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit der schweizerischen Uhrenindustrie bekundete.⁶⁶ Man wollte die an der Sitzung der Gemischten Uhrenkommission vom 17. November 1971 in Bern beschlossenen Massnahmen endlich umsetzen, wobei der Import von Uhren bis auf Weiteres nicht vorgesehen sei, abgesehen vom Einkauf von tausend modernen

62 Rapport d'activité en fin de service, J. Fardel, 1. 11. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 32.

63 Wie sich herausstellte, hatte LIP mit der Uhrenfabrik Slava ein Kooperationsprotokoll unterzeichnet. Die schweizerische ASUAG/Ébauches war mit einem Drittel an LIP beteiligt und hielt über eine dritte Firma indirekt sogar die Mehrheit an der Firma. Handelsabteilung an Botschaft, 27. 10. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

64 Botschaft an Handelsabteilung, Besuch bei Britsko, 23. 10. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

65 Botschaft an Handelsabteilung, 15. 2. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

66 Ministère de la construction des appareils, des moyens d'automatisation et des systèmes de contrôle an FH, G. Bauer, 30. 4. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

Damen- und Herrenuhren, die angeblich gegen Devisen an sowjetische Matrosen weiterverkauft wurden.⁶⁷

Die Uhrenkammer wollte das Abkommen trotzdem vorerst nicht kündigen, da sie seine Umsetzung im wissenschaftlich-technischen Bereich als ziemlich gut einstufte und es im juristischen Bereich auf gutem Weg sah. Nur der wirtschaftliche Bereich lasse, wie erwartet, noch sehr zu wünschen übrig, wobei die schweizerische Uhrenindustrie am Bezug von Materialien wie Quarz und Edelstahl zur Uhrenherstellung interessiert war und neue Verhandlungen darüber anvisierte.⁶⁸ Vor allem der Wunsch nach einem besseren Schutz von industriellem Eigentum war hochaktuell, da weiterhin regelmässig gefälschte Uhren im Umlauf waren. Sojuzčasprom erklärte, man sei daran, ein entsprechendes Abkommen vorzubereiten, ebenso eines über den Schutz der Herkunftsbezeichnungen. Konkret wurden in Fälschungen der Marke Incabloc, wie sie in der Tschechoslowakei vermehrt auftauchten, sowjetische Uhrwerke gefunden und auch auf anderen Märkten tauchten immer wieder sowjetische Uhrwerke in Swiss-made-Fälschungen auf. Die FH liess den sowjetischen Behörden ein Dossier zur Unterstützung ihrer Ermittlungen zukommen.⁶⁹ Diese schienen sich im Kampf gegen die Uhrenfälschungen bis anhin eher passiv zu verhalten, sei es, weil sie die Instrumente zur Verhinderung von Fälschungen nicht kannten, sei es, weil ihnen das Problem nicht wichtig genug schien. Das Thema sollte bei der nächsten Sitzung der Gemischten Uhrenkommission aufgenommen werden und die schweizerische Uhrenindustrie wurde aufgefordert, konkrete und präzise Massnahmen zur Verhinderung von Fälschungen zu präsentieren. So konnte die Sowjetunion nicht behaupten, sie habe keine Möglichkeit, gegen die Fälschungen vorzugehen.⁷⁰

Ein gut dokumentierter Fall von falschen Herkunftsangaben betraf die Marke Cornavin. Er zog sich über ein ganzes Jahrzehnt hin und illustriert einen kritischen Bereich im Handel mit der Sowjetunion, den Schutz des industriellen Eigentums und der Herkunftsangaben. Zu Beginn der 1970er-Jahre kamen in der Sowjetunion sowjetische Uhren mit der Bezeichnung «Cornavin» in Umlauf. Für die FH stand ausser Frage, dass «Cornavin» als geografische Ursprungsbezeichnung mit Bezug zur Stadt Genf und zur Schweiz zu verstehen war, weshalb sie die Handelsabteilung Anfang 1975 um Intervention bei den sowjetischen Behörden bat.⁷¹ Im März 1975 erhielt sie zudem Informationen von Elco Clocks and Watches Ltd. in London, nach denen 1974 zwischen 300 000 und 400 000 sowjetische Uhren mit dem Namen «Cornavin» exportiert worden waren. Als Bestimmungsland war Panama angegeben, von wo die Uhren in andere lateinamerikanische Länder, in die USA

67 Botschaft an Handelsabteilung, Uhren, 15. 5. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

68 Chambre suisse d'horlogerie, Bauer, an Britsko, Präsident der sowjetischen Delegation der Gemischten Uhrenkommission, 29. 9. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

69 Bauer an Botschaft, Mémoire à l'intention des Autorités soviétiques concernant la lutte contre les contrefaçons horlogères vom 19. 9. 1972, 26. 9. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

70 Botschaft an Handelsabteilung, 23. 10. 1972, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

71 FH an Handelsabteilung, Affäre Cornavin, 20. 1. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

und nach Hongkong weiterverkauft wurden.⁷² Ursprünglich hatte der Markenname «Cornavin» der Firma Cornavin Watch SA in Genf gehört, die das Recht zur Nutzung des Namens einer Firma in Panama übertragen hatte. Von dieser war er 1974 der V/O Mašpriborintorg zur Verfügung gestellt worden für Uhren, die an die Firma International Ciers SA in Colón, Panama, geliefert wurden.⁷³ In der Folge wurden jährlich mehrere Hunderttausend «Cornavin»-Uhren in Lateinamerika abgesetzt, die in der Sowjetunion, Hongkong und auf den Virgin Islands produziert worden waren und über die International Ciers SA vertrieben wurden.⁷⁴ Wie die Schweizer Botschaft von Sojuzčasprom erfuhr, war «Cornavin» im Gegensatz zu anderen Exportmarken allerdings gar nie in der Sowjetunion registriert worden.⁷⁵ Während International Ciers SA dem Bundesamt für Geistiges Eigentum versicherte, dass nach wie vor Schweizer Uhrwerke für «Cornavin»-Uhren verwendet würden, gab die Genfer Firma Cornavin Watches SA gleichzeitig bekannt, dass sie sich von der Marke trennen wolle.⁷⁶

Im Juli 1980 beschlossen die involvierten schweizerischen Stellen, dem sowjetischen Aussenministerium eine Note betreffend «Cornavin» zuzustellen.⁷⁷ Man war der Meinung, dass die Sowjetunion durch die Zusammenarbeit mit International Ciers SA am unlauteren Wettbewerb zum Schaden der schweizerischen Uhrenindustrie beteiligt sei.⁷⁸ Das BAWI nahm in seiner Note vom 10. September 1980 Bezug auf die Pariser Konvention über den Markenschutz und das Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion und legte dar, dass Käufer in die Irre geführt wurden, da die in der Sowjetunion hergestellten Uhren keine Herkunftsbezeichnung trugen und die Sowjetunion nichts dagegen unternahm.⁷⁹ Das sowjetische Aussenministerium erklärte in seiner Antwort, dass ein Lizenzabkommen zwischen Mašpriborintorg und der Schweizer Firma Cornavin geschlossen worden sei, weshalb die Sowjetunion nun das Recht habe, das Warenzeichen auf den sowjetischen Uhren für Ciers International SA zu verwenden. Das AHM war der Ansicht, dass «Cornavin» ausserhalb der Schweiz nicht mit der Schweiz in Verbindung gebracht werde, und im Übrigen seien sowohl das Herstellerwerk als auch das Herkunftsland auf den Uhren angegeben. Bei den kleinen Mengen, die in den Berëzka-Läden

72 FH an Handelsabteilung, *Affaire Cornavin*, 7. 3. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

73 Handelsabteilung, *Aktennotiz, Cornavin-Uhren, Rechtsfragen*, 17. 1. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

74 BAWI, *Aktennotiz, Cornavin-Uhren, Sitzung im BAWI vom 29. 1. 1980, 5. 2. 1980*, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

75 Botschaft an BAWI, *Uhren-Kommission*, 19. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

76 Bundesamt für geistiges Eigentum an BAWI, *Cornavin. Briefe von International Ciers SA und Cornavin Watches SA*, 18. 6. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

77 Botschaft an BAWI, *Cornavin*, 21. 7. 1980 und 22. 7. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

78 *Aktennotiz BAWI, Cornavin-Uhren: Sitzung vom 29. 8. 1980 in Neuenburg*, 5. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

79 Botschaft an sowjetisches Aussenministerium, *Note Nr. 156, betr. Cornavin*, 10. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

verkauft wurden, sei sogar zusätzlich das Warenzeichen der sowjetischen Fabrik angebracht und der Garantieschein mit den Herstellerwerksangaben beigelegt.⁸⁰ Da «Cornavin» in der Sowjetunion jedoch nie registriert worden war und entgegen der Aussage des Aussenministeriums auch kein Lizenzabkommen geschlossen worden war, wurde die Bezeichnung zumindest für Uhren, die in der Sowjetunion verkauft wurden, tatsächlich widerrechtlich verwendet. Bei den Exporten nach Panama wiederum lag das Problem in der mangelnden Herkunftsbezeichnung der Cornavin-Uhren; sie hätten mit «Made in USSR» beschriftet sein müssen.

Zwei Jahre später, im September 1982, teilte das sowjetische Ministerium für Gerätebau mit, dass die sowjetische Uhrenindustrie auf Bestellung der panamaischen International Ciers SA Uhren hergestellt hatte mit der Aufschrift «Cornavin» auf dem Zifferblatt und ein sehr geringer Teil der Partie, der nicht übernommen worden war, auf dem sowjetischen Markt verkauft worden sei.⁸¹ Die Handelsbeziehungen zu dieser Firma seien nun jedoch eingestellt worden und die sowjetische Uhrenindustrie plane keine weitere Herstellung von Uhren mit dieser Inschrift. An der neunten Tagung der Gemischten Kommission im November 1983 in Moskau erklärte die schweizerische Delegation, die Uhrenindustrie sei sehr erleichtert, dass der Fall «Cornavin» damit endlich abgeschlossen werden konnte. Mit Interesse nahm der neue Verband der schweizerischen Uhrenindustrie, die *Fédération de l'industrie horlogère suisse* (FH), den Beschluss der Sowjetunion zur Kenntnis, keine weiteren Uhren der Marke «Cornavin» zu produzieren oder zu verkaufen. Alle Anstrengungen zum Schutz des industriellen Eigentums und im Kampf gegen Fälschungen wurden von der FH begrüsst.⁸²

Neben «Cornavin» waren auch andere Schweizer Uhrenfirmen betroffen, beispielsweise die erwähnte Firma Incabloc oder die Marke «Invicta». Obwohl Letztere bereits international registriert war, wurde sie in Kolumbien von zwei Personen noch einmal eingetragen. Als sich diese Ende 1974 in Moskau aufhielten, um in der Sowjetunion hergestellte Invicta-Uhren einzukaufen, intervenierte die Schweizer Botschaft bei den Sowjetbehörden. Maßpriborintorg forderte die kolumbianische Firma umgehend auf, den Markenstreit mit Invicta zu lösen, bevor eine neue Lieferung sowjetischer Uhren nach Kolumbien erfolgen konnte.⁸³ Auch im Fall von «Omega» wandte sich die FH an die schweizerische Botschaft in Moskau. Eine unbekannte Firma hatte die Marke in der Sowjetunion registrieren lassen, zusammen mit einem ähnlichen Symbol, wie es die Schweizer Uhrenfirma verwendete.

80 Note des Aussenministeriums Nr. 61/Leon, Antwort auf schweizerische Note vom 10. 9. 1980 betreffend Cornavin, 23. 3. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

81 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an *Fédération horlogère*, Weiterleitung eines Briefes betr. Cornavin vom 24. 9. 1982, 4. 10. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

82 Botschaft an BAWI/EDA, 9. Tagung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission, 14.–19. 11. 1983 in Moskau, 24. 11. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

83 FH an Handelsabteilung, Brief an Botschaft Moskau, Fall Invicta, 13. 12. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

Omega SA selbst hatte ihre Marke schon 1958 in der Sowjetunion in mehreren Klassen registrieren lassen und sie auch benutzt, weshalb die Firma nun gegen die Registrierung vorgehen wollte.⁸⁴ Dieser Fall konnte wie die meisten ähnlichen Fälle durch einen Briefwechsel oder eine Demarche der Handelsabteilung relativ schnell gelöst werden. Sie waren häufig als Versuch zu taxieren, herauszufinden, wie weit die Rechtsgrundlagen in der Praxis belastet werden konnten.

4.2 Vom Abschluss des zweiten Uhrenabkommens zum Abbruch der Uhrenbeziehungen

Da das schweizerisch-sowjetische Uhrenabkommen bis Ende 1973 befristet war, musste schon bald über eine Verlängerung diskutiert werden. Obwohl weder die schweizerische noch die sowjetische Seite mit dem Abkommen zufrieden waren, betonten beide ihr Interesse an einer Verlängerung. Bis es so weit war, dauerte es noch viel länger als bis zum Abkommen. Zu unterschiedlich waren die Erwartungen, zu unterschiedlich besonders die Prioritäten, die von beiden Partnern gesetzt wurden. Während es der schweizerischen Uhrenindustrie nicht schnell genug gehen konnte, das Abkommen mit Inhalt zu füllen, standen Uhren nicht zuoberst in den sowjetischen Plänen – entsprechend liessen sich die zuständigen Organisationen Zeit mit ihrer Reaktion auf neue Vorschläge seitens der Uhrenkammer und der Fédération horlogère. Hinzu kamen persönliche Differenzen und Animositäten zwischen der FH und dem sowjetischen Aussenhandelsministerium (AHM) sowie zwischen diesem und dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (SKWT). Die internen, persönlichen Rivalitäten zwischen den sowjetischen Organisationen, speziell zwischen AHM und SKWT, aber auch dem Gosplan und einzelnen Aussenhandelsorganisationen, wirkten sich immer indirekt auf die Beziehungen zur Schweizer Industrie aus, indem Prozesse stark verlangsamt oder der Austausch relevanter Informationen verhindert wurde.⁸⁵

Während die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vor allem aus sowjetischer Sicht erfolgreich verlief, war die schweizerische Uhrenindustrie weder mit der Ausweitung des gegenseitigen Handels noch mit den Bemühungen um Schutz des industriellen Eigentums zufrieden. In der Hoffnung, doch noch langsam Fortschritte zu erzielen, wollte sie dennoch mehrheitlich eine Verlängerung des Abkommens. Nach wie vor vertrat die schweizerische Seite die Position, dass eine Entwicklung der wissenschaftlich-technischen Beziehungen nur fruchtbar sein konnte, wenn diese auch die kommerziellen Bedürfnisse der Schweiz berücksichtigten. Ein offensichtliches Ungleichgewicht würde bei den schweizerischen Uhrenfirmen hingegen

84 FH an Botschaft, Demande d'enregistrement du symbole «Omega» en URSS, 5. 11. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 151.

85 CIA Historical Review Program 1984, S. 5–7.

nur negative Reaktionen hervorrufen und so den Beziehungen zur Sowjetunion schaden. Nach Ansicht der Uhrenindustrie konnte keine Diskriminierung schweizerischer Exportprodukte zugelassen werden, nur weil ein Staatshandelsland seine Position gegenüber einer liberalen Wirtschaft ausnutzte.⁸⁶ Vom 29. Januar bis zum 3. Februar 1973 fanden in Moskau erste bilaterale Gespräche statt, aus denen Vorschläge für ein neues Abkommen sowie das Projekt für ein Uhrenseminar im Juni hervorgingen.⁸⁷ Das Abkommen sollte ungefähr im gleichen Rahmen weitergeführt werden, ergänzt durch eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung elektronischer Uhren und der Atomuhr.

Bereits Anfang 1973 hatte sich das Sportministerium im Hinblick auf die Ruder-EM und die Durchführung der Olympischen Sommerspiele 1980 sehr für eine Kooperation mit der Société suisse de chronométrage sportif SA und den Kauf moderner Zeitmessapparaturen interessiert. Die schweizerische Uhrendelegation wurde aus diesem Grund zum Besuch im Institut für Chronometrie und zu einem Treffen mit dem Staatskomitee für Sport eingeladen. Bei einem Zuschlag für die Olympischen Sommerspiele 1980 wollte dieses Staatskomitee Kontakt mit der Société suisse de chronométrage aufnehmen. Eine kleinere Kooperation wäre schon vorher anlässlich der Eishockey-WM sehr interessant; die FH schlug zu diesem Zweck ein Ad-hoc-Joint-Venture vor.⁸⁸ Im Zuge der Verhandlungen im Februar 1974 wurde dem Sportkomitee ein Angebot zur Lieferung von Uhren für die Zeitmessung unterbreitet. Des Weiteren wurden mit dem Ministerium für Handelschiffahrt Optionen für die Lieferung von Präzisionsinstrumenten sowie von Uhren für Seeleute und Kreuzfahrtpassagiere diskutiert und Almazjuvelireksport wurde vorgeschlagen, in der Schweiz Diamanten, Brillanten und andere Juwelierartikel zu verkaufen bei gleichzeitigem Einkauf von synthetischem Quarz durch die Schweizer Uhrenindustrie. Auch wurden eine detaillierte Anfrage für den Einkauf von Spezialstahl und Legierungen an Promsyreksport gerichtet sowie direkte Kontakte mit Gosstandard aufgenommen, um über die Uhrennormen TC114 der ISO zu sprechen.⁸⁹ Gemeinsam mit dem SKWT wurde ein Seminar zu elektronischen Uhren in Moskau geplant. Die Sowjetunion stand kurz davor, einen neuen Uhrentyp auf den Markt zu bringen, wobei noch gewisse Probleme zu lösen waren. Die Uhr «Solid State» wurde in der Sowjetunion fabriziert, doch das Interesse an einer Kooperation sowie am Kauf von Uhrengehäusen war vorhanden. Auch eine Zusammenarbeit bei der Fabrikationsorganisation, der Kontrolle und beim Marketing wurde gewünscht.

86 Gemischte Uhrenkommission an Handelsabteilung, Beziehungen mit der Sowjetunion, 10. 11. 1972, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

87 Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Protokolle der Besprechungen mit Gvichiani, 28. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

88 Notes prises après une séance au Comité d'Etat de l'URSS pour les sports, Gespräch vom 21. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

89 Aide-Mémoire mit Resultaten der Verhandlungen vom 4.–9. 2. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

Das Hauptinteresse galt allerdings einem möglichen Vertrieb dieser Uhren über ein schweizerisches Verkaufnetz ausserhalb der RGW-Staaten.⁹⁰

Nach Informationen der Uhrenkammer hatte Maßpriborintorg inzwischen im Kampf gegen Uhrenfälschungen einiges unternommen. Zudem kamen weniger Fälschungen in den Handel, da aufgrund des gestiegenen Inlandsbedarfs weniger sowjetische Uhren in den Export gingen.⁹¹ Auch die schweizerische Uhrenindustrie war nicht untätig geblieben: Es war ihr endlich gelungen, mit der Hongkonger Firma, die sowjetische Uhrwerke im grossen Stil importierte, ein Gentlemen's Agreement abzuschliessen. Des Weiteren hatten erste, vielversprechende Kontakte stattgefunden mit einer Handelsfirma, die sowjetische Produkte auf dem britischen Markt verkaufte. Nach Meinung der schweizerischen Uhrenindustrie war die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion in diesem Bereich bitter nötig und durchaus im Interesse beider Staaten, doch schien es die sowjetische Seite nicht allzu eilig zu haben. Die Uhrenkammer hielt es auf jeden Fall ohne Weiteres für möglich, dem Missbrauch einen Riegel vorzuschieben, sofern dies wirklich beabsichtigt wurde. Immerhin war die sowjetische Uhrenindustrie nun bereit, ihre Uhrenrohlinge zu markieren und damit einen Beitrag zur Verhinderung von Uhrenfälschungen zu leisten.⁹² Gerne wollte die schweizerische Uhrenindustrie einen Passus ins neue Abkommen aufnehmen, in dem die Parteien die Wichtigkeit des Schutzes des industriellen Eigentums anerkannten und sich im Kampf gegen Fälschungen engagierten. Dazu sollten auch die Uhrenfirmen enger eingebunden werden, da ein zwischenstaatliches Abkommen keineswegs die notwendigen Massnahmen auf wirtschaftlichem und industriellem Gebiet ersetzen konnte.⁹³ Die Schweizer Delegation unterbreitete dem SKWT konkrete Vorschläge für Massnahmen, mit denen ein Missbrauch von Herkunftsbezeichnungen sowie andere Uhrenfälschungen verhindert werden sollten, und erwartete im Gegenzug eine rasche Stellungnahme sowie praktische Vorschläge für die Zusammensetzung einer Arbeitsgruppe, in der alle betroffenen Organisationen vertreten sein sollten.⁹⁴ Ohne auf die schweizerischen Entwürfe für eine Abkommensverlängerung eingetreten zu sein, bestätigte das SKWT gegenüber der Schweizer Botschaft im April 1973 sein Interesse an der Fortsetzung des Uhrenprotokolls – seiner Aussage nach eine reine Formsache.⁹⁵ Sein Mitte Mai vorgelegter Vorschlag enthielt jedoch entgegen der

90 Bauer an Handelsabteilung, Notizen einer Sitzung beim SKWT vom 20. 6. 1973, 27. 6. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

91 Chambre suisse d'horlogerie, Circulaire No 4/73, Rapport de mission de la délégation de l'industrie horlogère suisse qui s'est rendue en URSS du 29 janvier au 2 février 1973, 16. 2. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

92 Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Protokolle der Besprechungen mit Gvichiani, 28. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

93 Memorandum, adressé par la délégation suisse à la délégation soviétique en vue des pourparlers à Moscou du 4 au 8 février 1974, 22. 1. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

94 FH an SKWT, Aide-Mémoire, 19. 2. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

95 Botschaft an FH Bauer, 30. 4. 1973, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

mündlichen Absichtserklärung massive Veränderungen gegenüber der noch gültigen Vereinbarung: Weder der gegenseitige Handel noch der Schutz des industriellen Eigentums waren darin weiterhin Bestandteil des Abkommens, vielmehr sollten beide Punkte in separaten Verträgen mit den zuständigen Organisationen geregelt werden. Das Hauptinteresse des SKWT lag eindeutig auf dem qualitativen Fortschritt bei der sowjetischen Uhrenherstellung mit Schweizer Unterstützung.⁹⁶ Dabei waren die Informationen und Erfahrungen, die im Rahmen der Uhrenseminare ausgetauscht wurden, nach Auffassung der schweizerischen Uhrenindustrie speziell aus dem Grunde wertvoll, dass man sich ein detailliertes Bild vom Entwicklungsstand der sowjetischen Uhrenindustrie und ihrer grössten Probleme, beispielsweise der Verbesserung der Produktivität, machen konnte.⁹⁷

Für die schweizerische Uhrenindustrie wäre ein Abkommen in der vom SKWT vorgeschlagenen Form nutzlos gewesen und von den Firmen so auf keinen Fall akzeptiert worden. Nach dem Gespräch mit Sojuzčasprom stand für die schweizerische Uhrendelegation deshalb fest, dass sie einen neuen Gegenvorschlag zum sowjetischen Projekt vorbringen musste. Entgegen ihrer Hoffnung auf eine baldige Unterzeichnung eines neuen Abkommens oder zumindest der Verlängerung des bestehenden hatte die Uhrenkammer bis Oktober noch keine Rückmeldung bekommen. Anlässlich eines Treffens während des Schweizbesuchs von Pronskij, dem Leiter der sowjetischen Seite der Gemischten Kommission, wurde das bestehende Abkommen deshalb unverändert um sechs Monate bis Ende Juni 1974 verlängert.⁹⁸ Ein paar Monate später, im Februar 1974, reiste eine schweizerische Delegation nach Moskau zur Weiterverhandlung, doch die schweizerische Uhrenindustrie war, einmal mehr, nicht zufrieden mit den Resultaten dieser Reise.⁹⁹ Die bestehenden Interessengegensätze hatten nicht abgebaut werden können, die alten Schwierigkeiten blieben unverändert. Neben dem Export von Uhrenmaschinen, Instrumenten und Apparaten im Wert von etwa 20–35 Millionen Franken jährlich wurden praktisch immer noch keine fertigen Uhren oder Uhrwerke verkauft. Dabei konnte die schweizerische Seite durchaus ein gewisses Marktpotenzial entdecken: Sie wollte die Berězka-Läden als Grossabnehmer gewinnen und direkt mit diesen einen Vertrag schliessen. Ab 1961 war es ausländischen Touristen erlaubt, sowjetische Souvenirs bar in Devisen zu bezahlen, wofür eigens Läden in Hotels und Flughäfen eröffnet wurden, die Berězka (kleine Birke) hiessen. Später wurde der Name auch für die Vnešposyltorg-Läden benutzt, in denen ab 1964 sowjetische Bürger und

96 Botschaft an Uhrenkammer, 21. 5. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

97 Notiz für den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, E. Brugger, Wirtschaftsbeziehungen Schweiz – Sowjetunion, Besuch von Botschafter Guerassimov, 27. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100; DDS, Bd. 26, 2018, Nr. 34, S. 112.

98 Uhrenkommission an Botschaft, *Protocole horloger soviéto-suisse*, 16. 10. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

99 FH an Handelsabteilung, 1. 3. 1974; Aide-Mémoire der Uhrenkammer an ihre Mitglieder, *Commission des marchés*, 27. 2. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

Bürgerinnen, die aufgrund einer Tätigkeit im Ausland (diplomatisches Personal, Seeleute, Sportler, Musikerinnen) oder ihrer Zugehörigkeit zur sowjetischen Nomenklatura im Besitz von Devisen waren, die Möglichkeit hatten, qualitativ hochwertige Konsumgüter einzukaufen gegen Bezahlung in Devisen beziehungsweise mit speziellen Zertifikaten (*čeki vnešposyltorga*).¹⁰⁰

Berězka hatte zu Beginn der 1970er-Jahre bereits für 25 000 Franken Uhren von Omega und Longines bestellt – das Interesse an westlichen Uhren war also durchaus vorhanden.¹⁰¹ Der Präsident der FH plante, im April 1974 für weitere Besprechungen nach Moskau zu reisen. Da jedoch wegen der beliebten Reisezeit über Ostern sämtliche Hotelzimmer ausgebucht waren, wurde die Reise auf den Herbst verschoben und damit auch der Abschluss eines neuen Abkommens. Das bestehende Abkommen wurde noch einmal bis Ende 1974 verlängert. Dass der Besuch an derartigen organisatorischen Schwierigkeiten scheiterte, verdeutlicht, welche geringe Priorität der Abschluss eines neuen Uhrenabkommens für die sowjetischen Organisationen hatte.

Das SKWT hatte keine substanziellen Änderungswünsche am schweizerischen Vorschlag vorgebracht. Kleine Änderungen betrafen primär Formsachen, die der sowjetischen Seite sehr wichtig waren, beispielsweise die Erwähnung der laufenden Verhandlungen über ein zwischenstaatliches Abkommen zum Schutz des industriellen Eigentums. Bis auf einen Absatz wurden von schweizerischer Seite alle Korrekturen übernommen.¹⁰² Diese kleinen Uneinigkeiten waren denn auch nicht der Grund dafür, dass noch immer kein neues Abkommen zustande gekommen war. Die Schweizer Botschaft in Moskau bemerkte dazu, dass die aktuellen Schwierigkeiten eher auf die Weigerung der sowjetischen Seite bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Punkte zurückzuführen waren.¹⁰³ Das Grundproblem, das der kommerziellen Zusammenarbeit im Weg stand, lag letztlich im Prinzip der sowjetischen Wirtschaftspolitik begründet, die proklamierte, dass nur Ausrüstungen, Lizenzen und Know-how im Ausland eingekauft werden sollten, Konsumgüter jedoch im Land selbst produziert werden mussten. Da Uhren im laufenden Fünfjahresplan keine Priorität genossen, standen auch keine finanziellen Mittel dafür zur Verfügung. Überhaupt durften gegen harte Währungen nur die wichtigsten oder technologisch fortschrittlichsten Konsumgüter, die nicht selbst produziert werden konnten, importiert werden. Der sowjetische Uhrensektor war zudem nicht nur dem Westen, sondern auch den RGW-Partnerstaaten gegenüber sehr protektio-

100 Vnešposyltorg war eine 1961 gegründete Organisation des Aussenhandelsministeriums, die für jegliche Geschäfte in ausländischer Währung in der Sowjetunion verantwortlich war. Ivanova 2013, S. 244 f.; Tikhomirova 2010, S. 298.

101 Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Protokolle der Besprechungen mit Gvichiani, 28. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

102 SKWT an FH Bauer, *Projet de protocole*, 29. 4. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 98.

103 Botschaft an Handelsabteilung, re: *accord horloger/contre-propositions soviétiques*, 3. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

nistisch aufgestellt, trotz jährlicher Wachstumsraten um die zehn Prozent. Diese wirtschaftspolitischen Aspekte konnten von der schweizerischen Uhrenindustrie in keiner Form beeinflusst werden, und auch wenn sie sich noch so sehr um Zusammenarbeit und Geschäftsabschlüsse bemühte, war es so unmöglich, Erfolge zu erzielen. Ein weiteres Problem ortete die Botschaft in der bestehenden Rivalität zwischen dem SKWT und dem Aussenhandelsministerium, die sich in der Sache negativ auswirkte. Über das Abkommen selbst wurde mit dem SKWT verhandelt, doch für die kommerziellen Belange war das Aussenhandelsministerium zuständig, was unweigerlich zu Koordinationsschwierigkeiten und Konflikten führen musste. Die Botschaft schlug daher vor, die Möglichkeit zu prüfen, je ein separates Abkommen mit den beiden Stellen zu schliessen, wobei die beiden Abkommen nur zusammen gültig wären. Da das SKWT sehr stark an einer Zusammenarbeit im wissenschaftlich-technischen Bereich interessiert war, konnte so eventuell auch im kommerziellen Bereich ein annehmbares Resultat erzielt werden. Anlässlich der zweiten Session der Gemischten Kommission im Mai 1974 in Zürich sagten das SKWT und der Gosplan der Uhrenkammer ihre Unterstützung beim Uhrenexport in die Sowjetunion zu. Das Aussenhandelsministerium blieb hingegen konsequent bei seiner ablehnenden Haltung.¹⁰⁴

Im Vorfeld der nächsten Verhandlungsrunde informierte das Amt für geistiges Eigentum des EDI die involvierten Stellen über den Stand seiner Verhandlungen mit der Sowjetunion.¹⁰⁵ Ein Vertrag zur Erleichterung des Prozederes für die Bewilligung von Patenten, Marken, Designs und Modellen für die Industrie stand demnach kurz vor der Unterzeichnung. Im Anschluss sollten auch Verhandlungen zum Schutz von Herkunftsbezeichnungen aufgenommen werden. Konkrete Bemühungen der betroffenen Firmen wurden genau verfolgt und alle Anstrengungen zum Schutz der Bezeichnung «Swiss», «Schweiz» oder «Suisse» wurden sehr begrüsst. Den zuständigen Behörden war kein sowjetisches Gesetz bekannt, das den Markenschutz per se verbieten würde, dennoch konnte der Marken- und Patentschutz erst 1978 im Rahmen des zwischenstaatlichen Abkommens geregelt werden. Die Ausgangslage der Verhandlungen im Oktober 1974 in Moskau präsentierte sich nach drei Jahren Zusammenarbeitsabkommen sowie einem Jahr stillschweigender Verlängerung wie folgt:¹⁰⁶

1. Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit: 1970, 1971 und 1973 war je ein Seminar durchgeführt worden, Fabrik- und Laborbesuche hatten stattgefunden

104 Notiz für Herrn Direktor Jolles, 22. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

105 Amt für Geistiges Eigentum EDI an FH Bauer, *Négociations horlogères soviéto-suisse*, 10. 9. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 98.

106 *Aide-mémoire de la Délégation horlogère suisse en matière de politique commerciale*, 8. 10. 1974; *Aide-mémoire de la Délégation horlogère suisse en matière de collaboration juridico-économique*, 7. 10. 1974; *Aide-mémoire de la Délégation horlogère suisse en matière de collaboration científico-technique*, 7. 10. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

und Publikationen waren ausgetauscht worden. Es bestand die Möglichkeit der Zusammenarbeit bei elektronischen Uhren. Die schweizerische Seite war offen für jede Art der Kooperation. In Zukunft sollten weiterhin Seminare organisiert sowie wissenschaftliche Arbeiten und Spezialisten ausgetauscht werden. Eine Zusammenarbeit war möglich auf Gebieten, die den Bereich der Chronometrie tangierten, wie neue Energiequellen, ISO-Normen oder Ähnliches. Auch eine gegenseitige Lizenzvergabe sowie Mandatsarbeiten konnten zum Thema werden. Die schweizerische Seite schlug vor, sowjetische Uhrenspezialisten zum Internationalen Uhrenkongress in Stuttgart einzuladen.

2. Schutz von industriellem Eigentum, juristisch-ökonomische Zusammenarbeit: Offizielle Verhandlungen über ein zwischenstaatliches Abkommen zum Schutz der Ursprungsbezeichnungen waren im Gang. Sie sollten zur Vereinfachung der Bewilligungsprozeduren für Lizenzen, Marken und Modelle führen. Parallel dazu wurden Gespräche zwischen schweizerischen Uhrenfirmen und sowjetischen Organisationen über die Bekämpfung von Uhrenfälschungen geführt. Es wurde festgestellt, dass trotz einiger Erfolge in der Zusammenarbeit das Problem der Uhrenfälschungen weiter bestand.¹⁰⁷ Gemeinsam sollten Fälschungen verhindert und Fälscher identifiziert werden. Konkrete Massnahmen waren erwünscht, weshalb der Sowjetunion vorgeschlagen wurde, für eine weitere Zusammenarbeit die von der FH ausgearbeiteten Massnahmen umzusetzen. Gerne wollte die schweizerische Seite den Vertrag möglichst bald unterzeichnen, um sich danach dem Thema der Herkunftsbezeichnungen widmen zu können.
3. Wirtschaftliche Zusammenarbeit: Die schweizerische Analyse des sowjetischen Uhrenmarktes hielt fest, dass ein grosses Potenzial vorhanden und der Markt noch lange nicht gesättigt war. Momentan wurden jährlich etwa fünfzig Uhren pro tausend Einwohner verkauft, in Industrieländern waren es 145, in den RGW-Staaten 65 Stück. Der sowjetische und der schweizerische Uhrenmarkt waren durchaus komplementär strukturiert. Die schweizerische Uhrenindustrie konnte das Angebot der Sowjetunion gut ergänzen, besonders auf Spezialgebieten, beispielsweise Uhren für Touristen, die in Berëzka-Läden verkauft wurden. Bis anhin waren sowjetische Uhren vor allem in die RGW-Staaten und wenige Drittländer exportiert worden. Die schweizerische Uhrendelegation war bereit, ihre guten Kontakte zu schweizerischen Transit- und Welthandelsfirmen zu nutzen, um der Sowjetunion beim Export ihrer Erzeugnisse zu helfen. Die schweizerische Uhrenindustrie wollte Rohstoffe und Uhrenbestandteile in der Sowjetunion einkaufen. Interessant war namentlich der Einkauf von Edelstahl, von welchem die Uhrenindustrie jährlich 10 000 Tonnen benötigte, sowie Quarz und Teile für elektronische Uhren.

107 Aide-mémoire de la Délégation horlogère suisse en matière de collaboration juridico-économique, 7. 10. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

Die schweizerische Uhrenindustrie bedauerte, dass die Sowjetunion das einzige Land war, das keine Schweizer Uhren importierte. Aufgrund der oben genannten Punkte sah man gute Möglichkeiten, dies zu ändern, indem eine für beide Seiten vorteilhafte Situation geschaffen wurde.¹⁰⁸

Bei der Diskussion über das neue Abkommen einigten sich beide Seiten relativ schnell über den Inhalt: die Förderung der bilateralen Zusammenarbeit. Der sowjetische Vorschlag zur Bekämpfung von Fälschungen und der gegenseitige Verkauf von je 30 000–50 000 Uhren im Jahr 1975 wurde von der Schweizer Botschaft als Versuch betrachtet, die Blockade in diesen beiden Bereichen zu lösen. Dass es um sehr geringe Mengen ging, zeigt der Vergleich mit anderen Ländern, die in der Sowjetunion Uhren einkauften: 1975 wurden 2,1 Millionen Uhren nach Polen exportiert, etwas mehr als 1,1 Millionen nach Grossbritannien und beinahe 700 000 Stück in die USA, bei einer Gesamtproduktion von etwa 55 Millionen Uhren.¹⁰⁹ Während 1974 von 50,6 Millionen sowjetischen Uhren knapp 6,8 Millionen in Osteuropa verkauft wurden, setzte die Schweiz im gleichen Jahr 763 879 Stück in diesen Ländern ab – davon gerade einmal 23 in der Sowjetunion.¹¹⁰ Die schweizerischen Uhrenfabrikanten standen deshalb dem vorgeschlagenen Austausch Schweizer Uhr gegen sowjetische Uhr skeptisch gegenüber.¹¹¹

Über die Form der Umsetzung des Abkommens klappten die Vorstellungen hingegen weit auseinander; die sowjetischen Wünsche deckten sich nicht mit dem schweizerischen Vorschlag. Wieder waren die Hauptschwierigkeiten vornehmlich in der Struktur der sowjetischen Wirtschaft zu finden: 1. Das sowjetische Aussenhandelsministerium (AHM) traf nur Vereinbarungen mit Regierungen. 2. Maßpriborintorg schloss nur Verträge und Vereinbarungen mit Firmen, die eine Vereinbarung mit dem AHM getroffen hatten.¹¹² 3. Die sowjetischen Behörden zögerten beim Abschluss eines Abkommens zur Bekämpfung von Uhrenfälschungen.

Diese Punkte konnten von schweizerischer Seite nicht direkt beeinflusst werden. Da das AHM ausschliesslich zwischenstaatliche Abkommen schloss, stellte die Uhrenkommission den Antrag, die Handelsabteilung möge das Abkommen mit unterzeich-

108 Aide-mémoire de la Délégation horlogère suisse en matière de politique commerciale, 8. 10. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

109 Botschaft an FH, Sowjetische Uhrenstatistiken, 14. 10. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100. Sowjetische Uhrenproduktion 1974: 50,6 Millionen Uhren, davon 28,9 Millionen Kleinuhren; 1975: 55,0 Millionen. Sowjetischer Uhrenexport 1975: Polen: 2 158 500; Grossbritannien: 1 174 000; Rumänien: 1 150 900; Ungarn: 1 106 100; DDR: 929 000; Frankreich: 879 900; Bulgarien: 858 200; CSSR: 729 800; USA: 677 200; Jugoslawien: 528 200 etc. Die Schweiz ist in der Statistik nicht aufgeführt.

110 FH an Handelsabteilung, URSS: achats de montres suisses «compensées» par l'achat de montres soviétiques et d'autres produits, 7. 10. 1975, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 34.

111 Handelsabteilung, Notice à l'attention de l'Ambassadeur Probst, Bref compte rendu de la séance de la Commission horlogère chargée des relations avec l'URSS, qui s'est tenue à Neuchâtel, 4. 10. 1974, 7. 10. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 98.

112 Botschaft an Handelsabteilung, Délégation horlogère – visite à Moscou du 27. 10. au 2. 11. 1974, 29. 11. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34; BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

nen. Geplant war, dass die Sowjetunion bis Ende 1975 in der Schweiz 50 000 Uhren einkaufen würde und die Schweiz im Gegenzug 50 000 sowjetische Uhren importieren würde. Nach einem Jahr würde ein neues Treffen zur Auswertung und Verlängerung des Abkommens geplant.¹¹³ Die Handelsabteilung war nicht bereit, auf den Antrag einzugehen, da sie aus grundsätzlichen Erwägungen und wegen der Präjudizwirkung nicht als Mitunterzeichnerin einer hauptsächlich kommerziellen Abmachung aufzutreten wünschte. Die Vermengung von offiziellem und kommerziellem Bereich im Handel mit der Sowjetunion und den anderen osteuropäischen Staaten sollte unbedingt vermieden werden. Die Teilnahme eines offiziellen Vertreters der schweizerischen Regierung an den Sitzungen der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Kommission stellte für die Handelsabteilung zu diesem Zeitpunkt die äusserste Grenze der Einmischung dar.¹¹⁴ Da es nicht möglich war, mit einzelnen Ministerien Verträge zu schliessen, blieb als einzige Option ein Rahmenabkommen mit dem SKWT. In diesem müsste festgelegt werden, mit welchen sowjetischen Instanzen die FH direkt über ein Programm verhandeln durfte. Für den wissenschaftlich-technischen und den juristisch-ökonomischen Bereich sollte diese Lösung machbar sein. Die grösste Schwierigkeit bestand weiterhin darin, dass sich das Aussenhandelsministerium und Maßpriborintorg strikt weigerten, mit der FH über einen gegenseitigen Verkauf von Uhren (Uhrenkompensation) zu verhandeln.

Auf der Basis der schweizerischen Vorschläge erarbeitete das SKWT ein neues Projekt, das Anfang Dezember den sowjetischen Instanzen unterbreitet wurde.¹¹⁵ Die sowjetischen Gegenvorschläge, die auch einen Programmentwurf für die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit von 1975 bis 1977 beinhalteten, wurden der FH Anfang Januar 1975 übermittelt. Das SKWT wollte die nächste Session der Gemischten Uhrenkommission unbedingt bereits Anfang April 1975 durchführen und bei dieser Gelegenheit das Abkommen unterzeichnen.¹¹⁶ Am 4. März retournerierte die FH den von ihr überarbeiteten Abkommensentwurf, woraufhin sie im August den revidierten Vorschlag zurückerhielt. Wie erwartet lag der grosse Streitpunkt weiterhin im kommerziellen Bereich, wobei die Sowjetunion mittlerweile immerhin bereit war, Schweizer Uhren einzuführen. Nun galt es, den Modus für den Austausch festzulegen. Für die Schweizer Uhrenindustrie war «Stück gegen Stück», wie die Sowjetunion ursprünglich vorgeschlagen hatte, zwingend, während die Sowjetunion nun auf dem Austausch «Wert gegen Wert» beharrte. Der Präsident von Maßpriborintorg erklärte, dass seine frühere Zusage «Stück gegen Stück» auf einem Missverständnis beruht hatte.¹¹⁷ Auch ohne neues Abkommen war im April 1975 bereits ein Vertreter von André & Cie. nach Moskau zu Maßpriborintorg

113 Botschaft an Handelsabteilung, 30. 10. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

114 Delegation der Schweizerischen Uhrenkammer in Moskau, diverse Telegramme Botschaft – Handelsabteilung, 28. 10.–2. 11. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

115 Botschaft an Handelsabteilung, 6. 12. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

116 Botschaft an FH, 10. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

117 Botschaft an Uhrenkammer, 20. 9. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

gereist. Die Handelsfirma interessierte sich für den Einkauf sowjetischer Uhren, damit im Gegenzug Schweizer Uhren exportiert werden konnten. Mašpriborintorg hielt die verlangten Preise für Schweizer Uhren für zwanzig bis dreissig Prozent zu hoch, weshalb sie einen Austausch auf Wert-, nicht auf Stückbasis bevorzugte.¹¹⁸ Eine Delegation der Firma Zenith Time SA aus Biel begab sich im Mai nach Moskau, wo sie auf Drängen der sowjetischen Botschaft ihre Uhren bei Mašpriborintorg vorstellte. Weitere Präsentationen veranstalteten Doxa, Longines, Omega und Heuer-Leonidas.¹¹⁹ Auf Nachfrage bei den sowjetischen Organisationen erfuhr die Botschaft, dass der Ministerrat nun zum ersten Mal überhaupt den Import von Schweizer Uhren erlaubte, obwohl das Aussenhandelsministerium dagegen votiert hatte. Allerdings wurde ausschliesslich der Austausch «Wert gegen Wert» gestattet, damit keine Devisen dafür eingesetzt werden mussten, und gemäss Gosplan war es unmöglich, eine Entscheidung des Ministerrats anzufechten und zu ändern. Aus Sicht der Uhrenkammer konnte der sowjetische Markt mühelos 35 000–40 000 Schweizer Uhren im Gesamtwert von etwa 1,2 Millionen Rubel aufnehmen, der Schweizer Markt im Gegenzug etwa 30 000 sowjetische im Wert von 130 000 Rubel. Bei einem Austausch «Stück gegen Stück» ergäbe dies eine Differenz von rund einer Million Rubel, die ohne Probleme in einer erweiterten Kompensation beglichen werden konnte. Die Firma André & Cie. konnte für den Differenzbetrag andere sowjetische Konsumgüter einkaufen, sodass keine Devisen eingesetzt werden mussten.¹²⁰

Um endlich Uhren liefern zu können, schlug die FH vor, für den ersten Uhrenaustausch auf die von der Sowjetunion gewünschte Formel einzugehen und den Warenaustausch bis Ende 1975 vorzunehmen. Die Firma André & Cie. sollte umgehend 30 000 sowjetische Uhren einkaufen und im Gegenzug dem Wert entsprechend 3000–6000 Schweizer Uhren an Mašpriborintorg liefern. In einer zweiten Transaktion würde die Firma andere Produkte im Wert von einer Million Rubel importieren und weitere 25 000–60 000 Uhren in die Sowjetunion exportieren. Wie die sowjetische Botschaft in Bern die FH wissen liess, sollte es kein Problem sein, andere Konsumgüter einzukaufen mit Ausnahme von Öl und Rohstoffen, die der Devisenbeschaffung dienten. Die Botschaft hatte sogar bereits Kontakt aufgenommen mit drei bekannten potenziellen Uhrenlieferanten, der Société suisse de l'industrie horlogère, GWC (Longines) und Zenith. Für die interessierten FH-Mitglieder war der Vorschlag in Ordnung, da ihnen mehr daran lag, überhaupt Uhren liefern zu können, als auf dem Prinzip «Stück gegen Stück» zu beharren und vielleicht einen hohen Preis dafür zu bezahlen. Die FH traf daraufhin mit Mašpriborintorg eine Vereinbarung über die gegenseitige Unterstützung und den Willen zum Warenaus-

118 Botschaft, Note de dossier, Besuch von Herrn Eschle, André & Cie. bei Mashpriborintorg, 11. 4. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

119 Botschaft, Note de dossier, Zenith Time SA, Bienne, 27. 5. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

120 Botschaft an Handelsabteilung, Uhrenabkommen, 23. 9. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

tausch. Die Firma André & Cie. wurde mit der konkreten Abwicklung beauftragt und der erste Teil der Transaktion sollte bis Ende Juni 1976 abgewickelt werden. Den zweiten Teil wollte André & Cie. gerne über Slava, die Tochtergesellschaft von Mašpiborintorg in Besançon, abwickeln. Diese lieferte bessere Qualität, ausserdem waren Ersatzteil- wie Reparaturdienst sowie die Nachbestellungsgarantie einfacher einzufordern von einer Firma, die ihren Sitz unweit der Schweizer Grenze hatte. Ein bereits geplanter Besuch in Besançon im Februar musste jedoch um ein Jahr verschoben werden.¹²¹

Nach drei Jahren schwieriger Verhandlungen und automatischer Verlängerungen wurde am 30. Januar 1976 das zweite Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der FH und dem SKWT in Moskau unterzeichnet. Es war gültig bis Ende 1978 und konkret wurde darin ein Uhrenaustausch vorgesehen sowie die Schaffung einer Arbeitsgruppe zur Verhinderung von Uhrenfälschungen und zum Schutz des gewerblichen Eigentums und der Herkunftsbezeichnungen vereinbart.¹²² Die Expertenarbeitsgruppe für den Schutz des industriellen Eigentums konnte bei ihrem ersten Zusammenkommen im Juni 1976 bereits Einigungen erzielen.¹²³ Die schweizerische Seite drängte auf die schnellstmögliche umfassende Lösung des Markierungsproblems, während sich die Sowjetunion Zeit liess. Beim Treffen in Moskau wurde ein Praktikantenaustausch vereinbart, für den Anfang 1977 zwei Schweizer Stagiaires zu einem sechswöchigen Programm in die Sowjetunion reisen und im Sommer zwei Personen aus der Sowjetunion in die Schweiz kommen sollten. Für September wurde ein Seminar in Moskau geplant und erste Beschlüsse über gewisse Markierungen zur Herkunftsbezeichnung wurden gefasst. Das Amt für geistiges Eigentum hatte von Beginn weg die Strategie verfolgt, der Sowjetunion zuerst ein Abkommen über Patente und Markenschutz vorzulegen, wie er jetzt im Rahmenabkommen festgehalten war, und sich erst im Anschluss daran der Herkunftsbezeichnungen anzunehmen.¹²⁴ Man einigte sich, dass die Herkunftsmarkierungen bevorzugt auf der Platine oder, wenn technisch nicht anders möglich, auf dem Rand des Gehäuses angebracht werden sollten.¹²⁵ Auch wenn dies nicht die optimale Lösung war, strebte die Uhrenkommission lieber eine rasche Einigung an als endlose Verhandlungen. Nach längerem Insistieren war die Sowjetunion damit einverstanden, alle Uhren zu markieren, nicht nur die für den Verkauf im Inland und

121 FH an Handelsabteilung, URSS, Achat de montres suisses, 7. 10. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

122 Notice pour le directeur P. Jolles, Visite de la délégation soviétique qui participa à la session de la Commission mixte, 3. 6. 1976; Handelsabteilung an Valeri Vavilov, Korrespondent TASS, Bern, Antwort auf 3 Fragen, 9. 3. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

123 Protokoll der ersten Session der Experten-Arbeitsgruppe für den Schutz industriellen Eigentums, 8. 7. 1976, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 34.

124 Amt für Geistiges Eigentum an FH, Négociations horlogères soviéto-suisse, 10. 9. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

125 Note à Monsieur le Ministre Sommaruga, Commission horlogère chargée des relations avec l'URSS, séance du 25 octobre 1976, à Neuchâtel, 28. 10. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

in den RGW-Ländern bestimmten. Die Schweizer Uhrenindustrie wollte zudem ein Abkommen über die Kontrollmodalitäten schliessen.¹²⁶

Seit Ende 1974 führte die Firma André & Cie. im Namen der betroffenen schweizerischen Uhrenfirmen mit Mašpriborintorg, Slava und weiteren sowjetischen Organisationen Verhandlungen, doch ein Jahr nach dem Abschluss des zweiten Uhrenabkommens stockte der Handel mit Uhren immer noch. Der zugesagte Uhrenaustausch hatte nicht stattgefunden, doch waren seit dem Abschluss des neuen Uhrenprotokolls die sowjetischen Uhren rund zwanzig Prozent teurer geworden, womit der Austausch «Stück gegen Stück» für die Sowjetunion um einiges günstiger ausfiel. Die schweizerische Delegation der Gemischten Uhrenkommission war damit äusserst unzufrieden, weshalb sie beschloss, das für den Herbst geplante Expertentreffen im wissenschaftlich-technischen Bereich und die für den gleichen Zeitpunkt geplante Session der Gemischten Uhrenkommission abzusagen.¹²⁷ Ungeachtet dessen wurde im Oktober eine sowjetische Delegation in der Schweiz erwartet.¹²⁸ Der wissenschaftlich-technische Bereich war der einzige Teil des Abkommens von 1976, der vollständig eingehalten und umgesetzt wurde; der Stagiaireaustausch funktionierte und weitere gemeinsame Seminare waren geplant. Er war für das SKWT von höchstem Interesse, weshalb bis Ende 1979 ein neues Programm dafür vorgelegt werden sollte.¹²⁹

Trotz der geringen Erfolgsaussichten suchte die FH immer wieder nach Möglichkeiten für den Verkauf schweizerischer Uhren in die Sowjetunion. Sie hatte Kontakt aufgenommen mit Mašpriborintorg und vorgeschlagen, den Verkauf von Schweizer Uhren in den Berězka-Läden zu intensivieren, da dies keine Konkurrenz zum inländischen Uhrenverkauf war und damit sogar Devisengewinne erzielt werden konnten. Auch ein Kauf auf Kredit war möglich oder die Uhrenfirmen konnten eine Auswahllieferung für eine bestimmte Zeit zur Verfügung stellen. Einzig die Uhrenpreise mussten international wettbewerbsfähig sein und der Service sollte gewährleistet werden können. Doch die Aussenhandelsorganisation ging auch auf diesen Vorschlag nicht ein. Ebenso abgelehnt wurden alle Anfragen von Schweizer Firmen betreffend den Bezug von Spezialstahl für die Uhrenproduktion.¹³⁰ Dabei war der Uhrenexport im «Langfristigen Programm» explizit aufgeführt und die Sowjetunion hatte sich an der Plenarsitzung der GK Anfang 1978 bereit erklärt, den Kontakt zu Uhrenfabrikanten zu suchen, um über den Einkauf von schweizerischen Uhren zu

126 Handelsabteilung, Notiz an Sommaruga, Sitzung der Uhrenkammer vom 8. 2. 1977, 11. 2. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

127 Uhrenkammer an Handelsabteilung, Relations horlogères avec l'URSS, 4. 5. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

128 Handelsabteilung, Relations horlogères Suisse – URSS, 8. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

129 Aktennotiz, BAWI, Sitzung der Commission horlogère chargée des relations avec l'URSS vom 24. 10. 1979 in Neuenburg, 26. 10. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

130 Uhrenkammer an Botschaft, Relations horlogères avec l'URSS, 19. 6. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

verhandeln.¹³¹ Da entgegen allen Erklärungen bis Ende 1979 noch keine Abschlüsse getätigt worden waren, wurde Sojuzčasprom aufgefordert, die kommerzielle Zusammenarbeit in absehbarer Zeit endlich in Angriff zu nehmen.¹³² Die schweizerische Delegation zeigte sich ernüchtert über die beiden Uhrenabkommen und machte sich keine grossen Hoffnungen für die Zukunft, da die Abkommen ihrer Ansicht nach, abgesehen von einem bescheidenen Erfolg bei der Uhrenmarkierungsfrage, keine konkreten Resultate gebracht hatten und die Geduld der schweizerischen Uhrenindustrie gegenüber der Sowjetunion erschöpft war.¹³³ Bei einem geschätzten sowjetischen Marktpotenzial von etwa einer Million Käufer und Käuferinnen für Schweizer Uhren und dem jährlichen schweizerischen Bezug von sowjetischen Edelsteinen und Juwelierwaren im Wert von etwa hundert Millionen Franken vertrat die FH die Ansicht, dass, auch im Hinblick auf die passive Handelsbilanz, ein «schweizerischer Uhrenexport im Werte von einigen Millionen Franken als Zeichen guten Willens durchaus möglich sein sollte».¹³⁴ Der Präsident von Sojuzčasprom, Bricko, empfand dies als eine zu kategorische Forderung und wünschte erneut Verhandlungen. Die FH entgegnete, dass die Bereitschaft für Gespräche grundsätzlich immer noch vorhanden war, die schweizerische Seite aber nach zehn Jahren Zusammenarbeit, in der ihre Erwartungen praktisch unerfüllt geblieben und ihre Wünsche nicht berücksichtigt worden waren, zuerst eine Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen musste.¹³⁵ Bei ihrem nächsten Treffen beschloss die Uhrenkammer, das Kooperationsabkommen mit der Sowjetunion fristgerecht am 30. Juni 1980 per 31. Dezember 1980 zu kündigen. Die Uhrenfirmen zeigten sich enttäuscht, dass das Abkommen, von dem man sich zumindest einen minimalen Fortschritt erhofft hatte, nur absolut minimale Resultate hervorgebracht hatte. Dennoch wollte die Uhrenindustrie keinen kompletten Abbruch der Beziehungen, sondern beabsichtigte, durch eine neue Vereinbarung eine qualitativ bessere Grundlage zu schaffen. Die bescheidenen Resultate der bisherigen Abkommen sollten darin übernommen werden.¹³⁶

Die bestehenden Vereinbarungen wurden vom Entscheid der Uhrenkommission nicht tangiert; die Firmen Omega und Longines setzten ihre Zusammenarbeit fort und auch das Olympiadeschäft von Swiss Timing konnte eingehalten werden. Bei den Olympischen Spielen 1980 in Moskau sollte Swiss Timing die schwierigen Zeitmessungen in Disziplinen wie Leichtathletik und Schwimmen übernehmen, der entsprechende

131 FH an Britzko, Mémorandum concernant le développement des relations commerciales dans le domaine horloger entre la Suisse et l'Union Soviétique, 23. 8. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

132 Gemischte Uhrenkommission an Britzko, Soyuztchasprom, 20. 12. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

133 BAWI, Aktennotiz, Cornavin-Uhren, Sitzung der UdSSR-Uhrenkommission vom 9. 4. 1980 bei FH, 9. 4. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

134 Botschaft an BAWI, Uhren-Kommission, 19. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

135 Ebd.

136 BAWI, Aktennotiz, Vorsprache von Herrn Kellerhals von der FH bei Botschafter Sommaruga 16. 6. 1980, 24. 6. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

Vertrag war am 3. Juni 1977 unterzeichnet worden.¹³⁷ Die Zeitmessung in den übrigen Sportarten übernahm die Sowjetunion selbst. Aufgrund der sowjetischen Invasion in Afghanistan stellte sich für die westlichen Länder Anfang 1980 die Frage nach einem Boykott der Olympischen Spiele in Moskau, wobei es das schweizerische Olympische Komitee den Teilnehmenden sowie den Sportverbänden überliess, ob sie an den Wettkämpfen partizipierten oder nicht. Die Schweiz trat offiziell nicht in Erscheinung, 84 Schweizer Sportler und Sportlerinnen starteten schliesslich unter der olympischen Fahne. Neben den betroffenen Athletinnen und Athleten tangierte die Boykottfrage vorrangig die schweizerischen Uhrenfirmen, die Verträge mit dem Olympischen Komitee in Moskau geschlossen hatten. Swiss Timing schloss sich dem Boykott nicht an. Ursprünglich war geplant gewesen, dass der Bund, im Sinne eines Marketings für die Schweiz, das Engagement der Firma mit einem Beitrag von 64'000 Franken unterstützte. Nun meldete das EVD Bedenken an, da sich sowohl bei Sportverbänden wie auch intern Probleme ergeben konnten, wenn daheim gebliebene Sportler erfuhren, dass in Moskau Werbung für die Schweizer Industrie öffentlich mitfinanziert wurde.¹³⁸ Das BAWI annullierte aus diesem Grund im Mai 1980 sein Engagement gegenüber Swiss Timing.¹³⁹ Nach den Olympischen Spielen teilte Swiss Timing dem BAWI mit, dass die Firma keine negativen Rückmeldungen zu ihrem Engagement in Moskau erhalten hatte, sondern dieses im Gegenteil als positiv für die schweizerische Uhrenindustrie wahrgenommen worden war.¹⁴⁰

Zur Weiterführung der bestehenden Kontakte empfahl die Gemischte Kommission der Uhrenindustrie, eine Zusammenarbeit in Form einer sektoriellen Gruppe zu prüfen. Die FH war zwar bereit zu Verhandlungen, legte der GK aber dar, dass zuallererst das Problem der kommerziellen Zusammenarbeit adäquat gelöst werden musste.¹⁴¹ Die Uhrenkammer führte im Juni 1981 präzisierend aus, dass sie neben dieser Grundvoraussetzung konkret ein jährliches Kontingent für den Uhrenexport in die Sowjetunion forderte. Verhandlungen über Kommerzielles waren also die unabdingliche Basis für weitere generelle Verhandlungen. Nach der letzten GK-Tagung hatte sie eine seriöse Auswertung durchgeführt, in der die Haltung der schweizerischen Uhrenindustrie klar zum Ausdruck kam: Die Uhrenindustrie wollte keine Zusammenarbeit um jeden Preis, und da sie nichts zu verlieren hatte, war der Verhandlungsspielraum der Schweizer Delegation sehr eng.¹⁴² Der resolute Ton, in dem das Aide-Mémoire der Uhrenkammer verfasst ist, widerspiegelt die

137 Notiz, undatiert, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

138 Notiz an Bundesrat Honegger, Swiss Timing, Olympische Spiele Moskau, 19. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

139 BAWI an Swiss Timing, 27. 5. 1980; Notiz an Bundesrat Honegger, Swiss Timing, Olympische Spiele Moskau, 19. 5. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

140 Swiss Timing an BAWI, Rapport über Swiss Timing an olympischen Spielen, 25. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

141 FH an Gemischte Kommission, Aide-Mémoire, 5. 1. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

142 BAWI an Botschaft, Beziehungen Schweiz – UdSSR im Uhrensektor, 17. 6. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

Stimmung und das schwindende Interesse der Schweizer Uhrenindustrie. An der Zwischentagung der GK Ende September 1981 in Zürich kündigte die schweizerische Uhrenindustrie offiziell ihre Zusammenarbeit bis auf Weiteres auf. Erst wenn die kommerziellen und rechtlichen Probleme zufriedenstellend gelöst wurden, war sie zu neuen Verhandlungen bereit.¹⁴³ Die sektorielle Gruppe «Uhren» trat folglich auch nicht mehr zusammen, zu unterschiedlich waren die Interessen gewesen; die sowjetische Delegation bestand aus Uhrenproduzenten mit Interesse an schweizerischer Technologie, die schweizerische Seite setzte sich aus Uhrenfirmen mit Interesse am Export zusammen.¹⁴⁴ Nach dem offiziellen Briefwechsel von Ende 1982, Anfang 1983 blieb es still im Uhrensektor. Die Uhrenexporte bewegten sich weiterhin auf einem sehr tiefen Niveau und eine Veränderung war nicht in Sicht.¹⁴⁵ An der zehnten Sitzung der GK im Mai 1985 in Basel wurde das Ende der sektoriellen Gruppe «Uhren» von beiden Seiten bedauert, doch wurde kein Versuch zur Reaktivierung unternommen.¹⁴⁶

4.3 Fazit

Anders als zu Beginn des 20. Jahrhunderts verliefen die Beziehungen der schweizerischen Uhrenindustrie zur Sowjetunion im untersuchten Zeitraum nicht sehr erfolgreich und es stellt sich die Frage, weshalb die Uhrenindustrie und die zuständigen Bundesstellen einen so grossen Aufwand trieben, obwohl sich die Aussichten von Anfang an ungünstig präsentierten.

Ein Grund dafür war die führende Rolle, welche die Uhrenindustrie unter den schweizerischen Exportindustrien bis nach dem Zweiten Weltkrieg spielte. Noch in den 1950er-Jahren machten Uhren die Hälfte des schweizerischen Gesamtexports aus, wovon jedoch nur ein winziger Bruchteil in die Sowjetunion geliefert wurde. Dies zu ändern und an alte Handelsvolumina anzuknüpfen, waren wichtige Triebkräfte der Uhrenindustrie. Aufgrund der guten Erfahrungen aus der Vergangenheit hegte sie lange Zeit die Hoffnung, mit der Sowjetunion einen bestehenden Markt mit grossem Potenzial bearbeiten zu können. Wie wichtig dieser Markt und wie stark ihr Wille zur Zusammenarbeit war, zeigte sich an ihrer Bereitschaft, der Sowjetunion bei der Lieferung von Uhrenmaschinen und -Bestandteilen weit entgegenzukommen, auch wenn nicht alle Unternehmen damit einverstanden waren.¹⁴⁷

143 Notizen zur Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich vom 28./29. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

144 BAWI, Notiz für Jolles, Höflichkeitsbesuch des sowjetischen Ministers für Gerätebau und Automatisierung Schkabardnja am 22. 4. 1983, 19. 4. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

145 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll Vorstandssitzung, 18. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

146 Botschaft an BAWI, Protokoll der 10. Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

147 Note à Monsieur le Ministre Sommaruga, Commission horlogère chargée des relations avec l'URSS, séance du 25 octobre 1976, à Neuchâtel, 28. 10. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

Umso schwerer wog schliesslich die Enttäuschung, dass sich trotz ausgewiesenen Bedarfs annähernd keine Schweizer Uhren absetzen liessen.

Ein ebenso wichtiger Beweggrund lag in den strukturellen Veränderungen der Schweizer Uhrenbranche ab Mitte der 1960er-Jahre. War die schweizerische Uhrenindustrie bis zu diesem Zeitpunkt noch die Nummer eins auf der Welt, so litt sie Anfang der 1970er-Jahre aufgrund des technischen Wandels und starker japanischer Konkurrenz an einer schweren Strukturschwäche. Obwohl das technische Wissen vorhanden war, glaubten die Schweizer Uhrenfirmen im Gegensatz zu den japanischen Produzenten nicht an den Erfolg der Digitaluhren. Die einsetzende Umstellung von mechanischen auf quartzgesteuerte elektronische Uhrwerke führte deshalb zu einer strukturellen Krise, in deren Folge die Uhrenindustrie dringend nach neuen Absatzmärkten suchte und sich um den Ausbau vorhandener Märkte bemühte.¹⁴⁸ Dies erklärt zum Teil, weshalb immer wieder auch noch so aussichtslose Versuche unternommen wurden, um mit der Sowjetunion ins Geschäft zu kommen.

Die Zusammenarbeit bei den Bestrebungen zum Schutz des industriellen Eigentums stellte ein weiteres gewichtiges Motiv für das Vorgehen der Uhrenindustrie dar. Um in dieser Sache etwas erreichen zu können, musste ein Abkommen mit der Sowjetunion geschlossen werden. Im Fall «Cornavin» und bei der Markierung der Herkunftsangaben führte dieses letztlich zu Ergebnissen.

Auch wenn ihre Bemühungen am Ende nicht von Erfolg gekrönt waren, kam der Uhrenindustrie in den Beziehungen zur Sowjetunion eine Katalysatorfunktion zu. Sowohl bei der Wiederaufnahme der Wirtschaftsbeziehungen in der zweiten Hälfte der 1940er-Jahre als auch mit der Schaffung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Uhrenkommission verlieh sie der gesamten Exportwirtschaft Impulse. Die Gemischte Uhrenkommission zeigte neue Formen der bilateralen Zusammenarbeit auf, die sehr bald auch auf der Ebene der gesamten schweizerischen Exportindustrie eingeführt wurden.

Dass der Uhrenindustrie trotz enormer Anstrengungen bis zuletzt keine Steigerung der Exporte in die Sowjetunion gelang, lag an den komplementär strukturierten Uhrenmärkten der beiden Länder und, damit verbunden, zu einem grossen Teil an der sowjetischen Seite, deren strukturelle Gegebenheiten und halbherzige Bemühungen auch mit maximalem Effort nicht beeinflusst werden konnten. Das Ziel der Sowjetunion, selbst die weltweite Nummer eins der Uhrenproduzenten zu werden, passte dabei nicht zu guten Beziehungen mit der schweizerischen Uhrenindustrie. Vor dieser Ausgangslage traten auch die persönlichen Sympathien zwischen den Verhandlungspartnern in den Hintergrund oder verwandelten sich gar in Antipathien, was die Bedeutung persönlicher Beziehungen für das Aufrechterhalten produktiver Kontakte illustriert.

5 Die Maschinen laufen – die Chemie stimmt

Vor dem Ersten Weltkrieg gehörte Russland mit einem Anteil von drei bis vier Prozent am schweizerischen Gesamtexport zu den wichtigsten Exportmärkten der Schweiz, der Höchststand wurde 1913 mit 4,27 Prozent erreicht. Zwischen 1889 und 1918 war das Land der siebtwichtigste Abnehmer der schweizerischen Exportindustrie. Uhren, Textilien und Maschinen machten in dieser Zeit zusammen siebzig bis neunzig Prozent der Exportwaren aus. Nach 1911 nahm der Anteil der exportierten Textilien ab, während derjenige der Uhren und der chemischen Erzeugnisse stark wuchs. Bestand der Export 1916 beinahe zur Hälfte aus Uhren und Uhrenbestandteilen, machten Maschinen und Fahrzeuge mit 14,6 Prozent den zweitgrössten Posten aus, vor den Chemikalien mit 10,6 Prozent. In der Zwischenkriegszeit veränderte sich die Zusammensetzung der Handelsstruktur dann grundlegend: Die schweizerische Ausfuhr in die Sowjetunion wurde fortan vom Maschinenexport dominiert, der 1933 bereits über achtzig Prozent betragen hatte und auch nach der Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen 1948 das grösste Quantum stellte.¹ Die Ausfuhr von Uhren hatte ihre Bedeutung praktisch gänzlich verloren und der Export von Textilien war substantziell zurückgegangen; dafür wurden ab 1976 Webstühle sowie Strick- und Stickmaschinen in die Sowjetunion geliefert. In den 1960er-Jahren holten Exporte der chemischen Industrie stark auf, sodass seit den 1970er-Jahren die zwei Bereiche Chemie und Maschinen die Schwerpunkte des schweizerischen Exports in die Sowjetunion bildeten. Beide Industriezweige konnten auf lange Handelstraditionen mit Russland und der Sowjetunion zurückblicken, beide kannten den Markt und verfügten über viel Geschäftserfahrung, dennoch entwickelten sich ihre Handelsbeziehungen in der Folge unterschiedlich.

5.1 Progressive Chemie

Im Wesentlichen waren die vier grossen Basler Chemieunternehmen Ciba AG, J. R. Geigy AG (ab 1970 Ciba-Geigy), Sandoz AG und Hoffmann-La Roche im Handel mit der Sowjetunion aktiv. Daneben tätigten auch wenige andere Firmen wie Gretag AG oder Givaudan Geschäfte und erst ab den 1980er-Jahren kam eine Handvoll weiterer Firmen hinzu. Schon vor dem Abschluss des schweizerisch-sowjetischen Handelsvertrags von 1948 wurden Anilinfarben in die Sowjetunion exportiert, danach gelang es den Basler Farbstoffproduzenten, einen Liefervertrag

¹ Rauber 1985, S. 328–333.

für weitere Erzeugnisse zu schliessen, die früher schon in die Sowjetunion geliefert worden waren. Auch Pharmazeutika und Duftstoffe wurden in nicht sehr grossen Mengen exportiert. Der Import von chemischen Rohstoffen und Produkten aus der Sowjetunion blieb zunächst volumen- und wertmässig relativ unbedeutend. Bei der Einfuhr traten immer wieder Probleme mit der zuständigen sowjetischen Aussenhandelsorganisation Raznoimport auf; es wurden mangelhafte Qualität, überhöhte Preise, geforderte Vorauszahlung sowie Lieferfristen und -verzögerungen beanstandet.² Als Hauptschwierigkeit kam hinzu, dass verschiedene Produkte mengenmässig nur in einer Grössenordnung offeriert wurden, die vom schweizerischen Markt gar nicht aufgenommen werden konnte, für die aber Ende der 1940er-Jahre auch keine Bewilligung zur Wiederausfuhr erteilt wurde.³ Von grösserer Bedeutung für den Import chemischer Produkte waren deshalb vorerst die anderen osteuropäischen Staaten, über die eine Anzahl wichtiger chemischer Rohstoffe bezogen wurde. Bis Anfang der 1970er-Jahre wurden diese im Rahmen von Clearingabkommen importiert, die jeweils regelmässig neu im Detail ausgehandelt werden mussten.

Die schweizerischen Chemieunternehmen waren durchaus am Geschäft mit der Sowjetunion interessiert, vorausgesetzt, Preise, Qualität und Lieferbedingungen entsprachen denjenigen des Weltmarktes.⁴ Im Gegensatz zur Maschinenindustrie war die chemische Industrie kaum von den CoCom-Embargolisten betroffen, da nur sehr wenige ihrer Produkte darin aufgeführt waren. So gelang ihr ab den 1950er-Jahren die kontinuierliche Ausdehnung ihrer Aktivitäten und sie versuchte, mit der westlichen Konkurrenz auf dem osteuropäischen Markt Schritt zu halten. Der Anteil chemischer Erzeugnisse am gesamtschweizerischen Export in die Sowjetunion betrug 1962 dennoch erst lediglich 1,1 Prozent.

Die J. R. Geigy AG stand ab 1946 in Kontakt mit sowjetischen Organisationen betreffend die Fabrikation von DDT und meldete bereits im März 1947 in der Sowjetunion drei Patente auf diesem Gebiet an.⁵ Ein Mitarbeiter reiste 1949 auf Einladung der Raznoimport nach Moskau.⁶ Sowohl Geigy als auch Ciba schickten regelmässig Firmenvertreter zum Abschluss von Geschäften nach Moskau.⁷ Im Frühling 1963 befand sich eine Delegation der Ciba zu Verhandlungen mit den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen Sojuzchimeksport und Medeksport in Moskau. In erfolgreich verlaufenden Besprechungen wurde vereinbart, dass grössere sowjetische

2 Handelsabteilung an Schweizer Gesandtschaft Moskau, Briefe der chemischen Industrie, 8. 8. 1949, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

3 Brief K. Bürgi-Tobler & Co., Zürich, an Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, Sowjetunion: Ein- und Ausfuhr chemischer Produkte, 23. 8. 1949, BAR, E2200.157(-), Bd. 32.

4 Handelsabteilung an Schweizer Gesandtschaft Moskau, Briefe der chemischen Industrie, 8. 8. 1949, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

5 J. R. Geigy AG, Basel an Minister H. Flückiger, 8. 7. 1946, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

6 Visa für Herrn Georges Motschan, 1949, BAR, E 7110 (-), 1967/32, Bd. 1716.

7 Ciba AG Basel, Delegation von Firmenvertretern (3 Personen) wird am 15. 11. zu Besprechungen zu Sojuzchimeksport nach Moskau fahren, 28. 10. 1958, BAR, E7110(A), 1970/113, Bd. 135.

Bestellungen im Farbensektor mit Gegenlieferungen von chemischen Rohstoffen abgegolten werden sollten.⁸ In den Bereichen synthetische Farbstoffe und Chemikalien weitete sich der Export nach 1961 stark aus und der Import chemischer Erzeugnisse aus der Sowjetunion stieg ebenfalls an. Ein wichtiger Grund für die Ausfuhrsteigerung war die Absicht der sowjetischen Führung, zwischen 1964 und 1970 das Wachstum der eigenen chemischen Industrie massiv zu fördern, da dies die wichtigste Voraussetzung zur Steigerung von landwirtschaftlicher Produktion und Volkswohlstand war – wie Chruschtschow in seiner Rede vom 9. Dezember 1963 ausführte.⁹ Ab Mitte der 1960er-Jahre zeigte sich die chemische Industrie im Handel mit der Sowjetunion am fortschrittlichsten, was neue Formen der Zusammenarbeit betraf. Eine Ciba-Delegation reiste 1965 zum Abschluss einer Lizenzvereinbarung mit dem SKWT nach Moskau, ein Jahr später weilte eine sowjetische Delegation zu Treffen mit Ciba und Geigy in Basel.¹⁰ Die schweizerischen Firmen nahmen im September 1965 an der internationalen Chemieausstellung in Moskau teil, was unter anderem den Ausschlag gab für die Durchführung der ersten offiziellen schweizerischen Industrieausstellung im darauffolgenden Jahr.

Eine ursprünglich für Herbst 1968 geplante Moskaureise einer Delegation von J. R. Geigy AG war vom SKWT auf April 1969 verschoben worden mit dem Verweis auf die Reaktionen der schweizerischen Öffentlichkeit bezüglich der Ereignisse in der Tschechoslowakei. Während dieses Aufenthalts der Firmenvertreter in der Sowjetunion wurde schliesslich ein Abkommen über wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem SKWT verhandelt und ein Protokoll darüber erstellt. Das Abkommen selbst wurde ein halbes Jahr später, anlässlich des Besuchs einer sowjetischen Delegation in Basel, Ende 1969 unterzeichnet.¹¹ Damit war Geigy die erste Schweizer Firma, die ein Rahmenabkommen mit dem SKWT geschlossen hatte. In der Folge strebte sie eine Ausweitung ihrer Geschäfte auf den Bereich der Agrarchemie neben Farbstoffen und Industriechemikalien sowie eine Zusammenarbeit bei der Produktion des Herbizids Cotoran an. Geigy war bereit, das

8 Aktennotiz Handelsabteilung, Gespräch mit Herrn A. I. Lochtschakov, Botschafter der UdSSR, 9. 7. 1963, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 7; Notiz Handelsabteilung, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130.

9 Wirtschaftliche Mitteilungen der OSEC, Nr. 5, 19. 1. 1964.

10 Botschaft an Handelsabteilung, CIBA Delegation in Sowjetunion, 14. 8. 1965, BAR, E7110(-), 1976/21, Bd. 132; Notiz Handelsabteilung, Besuch von sowjetischer Delegation in der Schweiz 3.–12. 2. 1966, BAR, E7110(-), 1977/9, Bd. 139.

11 Botschaft an Handelsabteilung, Delegation von Geigy war in Moskau vom 17.–24. 4., 30. 4. 1969; Aktennotiz Handelsabteilung, UdSSR: Sowjet-Delegation in Basel, Verhandlungen mit chemischer Industrie, Protokoll über grundsätzliche Zusammenarbeit, 19. 11. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101; Handelsabteilung an Botschaft, Abkommen über wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Staatskomitee des Ministerrates der UdSSR für Wissenschaft und Technik (GKNT) und der Schweizer Firma J. R. Geigy AG, 23. 12. 1969, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 33.

notwendige Know-how an Techmašimport zu liefern, vorausgesetzt, die Aussenhandelsorganisation konnte Zusagen über langfristige Abnahmegarantien machen.¹²

Ciba hatte seit 1964 ungefähr hundert verschiedene Patente in der Sowjetunion angemeldet und versuchte zudem, sich an der Erstellung eines grossen Pharmawerks zu beteiligen.¹³ Mit Sojuzchimimport wurde 1968 ein Vertrag über den Verkauf von Agrochemikalien in Höhe von drei Millionen Franken unterzeichnet, ein grosser Teil dieses Geschäfts entwickelte sich über die sowjetische Handelsvertretung in Bern. Da sich dies sehr umständlich gestaltete, war Ciba im Anschluss daran bereit, ein Zusammenarbeitsabkommen mit dem SKWT zu überprüfen.¹⁴ Auf dem Farbstoffsektor hatte das Unternehmen bisher gute Resultate erzielen können, wobei entsprechende Lieferungen teilweise über andere osteuropäische Staaten abgewickelt wurden. Nun erhoffte sich Ciba im Kunststoffgeschäft einen Erfolg bei der Vergabe von Lizenzen; sie verfügte über verschiedene Verfahren zur Herstellung von Epoxydharz, die in der Sowjetunion grosses Aufsehen erregten. Im pharmazeutischen Sektor war es dagegen nicht nur für Ciba, sondern für alle ausländischen Firmen sehr schwierig, überhaupt mit der Sowjetunion ins Geschäft zu kommen, da deren Bedarf zu 85 Prozent durch einheimische Fabrikation gedeckt und der Rest aus RGW-Ländern eingeführt wurde. Weniger als zwei Prozent aller Präparate wurden im Westen eingekauft, was die Handelsabteilung dahingehend kommentierte: «Praktisch wird jetzt nur die Kreml-Apotheke von Basel beliefert.»¹⁵

Die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion wurden grundsätzlich in freien Devisen beglichen, wobei mit Ciba in einem mündlichen Gentlemen's Agreement vereinbart worden war, dass sich der gegenseitige Warenaustausch in etwa die Waage halten sollte. Das bedeutete, dass der Verkauf von Produkten auf dem sowjetischen Markt in der Hauptsache durch die Devisenzuteilung bestimmt wurde, die ihrerseits von den Einkäufen der Firma in der Sowjetunion abhing.¹⁶ De facto handelte es sich hier also um Kompensationsgeschäfte, was jedoch vorerst keine grosse Hürde für Geschäfte war. Rund zehn Prozent der eingeführten Chemikalien wurden von Ciba im eigenen Betrieb verbraucht, der Rest konnte in der Regel problemlos weiterverkauft werden. Am 2. März 1970 unterzeichneten Ciba und das SKWT eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Fabrikation und der Anwendung der Farben, der Forschung und Herstellung von Medikamenten sowie

12 Geigy an Aussenhandelsministerium, Know-how für die Produktion von Cotoran, 20. 4. 1971, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 33.

13 Handelsabteilung an Botschaft, Bericht über Besprechungen mit Industrie, in Zusammenhang mit der Vorbereitung des neuen Postens, 14. 3. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

14 Botschaft an Handelsabteilung, Echanges commerciaux Suisse – URSS, 18. 12. 1968, BAR, E7110(-), 1979/14, Bd. 106.

15 Handelsabteilung an Botschaft, Bericht über Besprechungen mit Industrie, in Zusammenhang mit der Vorbereitung des neuen Postens, 14. 3. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

16 CIBA an Handelsabteilung, Sowjetisch-schweizerische Handelsbeziehungen, 21. 1. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

der Forschung und Herstellung von Polyethylen.¹⁷ Das Rahmenabkommen war praktisch gleich wie dasjenige zwischen Geigy und dem SKWT.

Auch die Firma Sandoz war direkt mit den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen im Geschäft. Im Unterschied zu Geigy und Ciba versuchte sie ihre Geschäftsbeziehungen zur Sowjetunion über den Weg einer wissenschaftlichen Zusammenarbeit auf pharmazeutischem Gebiet zu vertiefen, weshalb sie im November 1969 ein grosses Symposium organisierte.¹⁸ Sandoz agierte erfolgreich beim Export von Farben und Insektiziden, ortete allerdings in den sowjetischen Einkaufsorganisationen ein grosses Hindernis beim Abschluss von Geschäften, da diese immer zuerst abklären mussten, wie es mit der Verfügbarkeit von Devisen stand. Um dies zu umgehen, führte Sandoz aus eigener Initiative eine interessante Kompensationspolitik ein. Als Bezahlung ihrer Exporte, oder zumindest eines Teiles davon kaufte das Unternehmen Rohchemikalien, pharmazeutische Rohsubstanzen, Pflanzenöle und bestimmte Metalle in der Sowjetunion ein. Dabei hatte Sandoz keine Probleme, die Waren zu verwenden oder weiterzuverkaufen. Schwierigkeiten bei diesen Barter-Kompensationsgeschäften bereiteten nur manchmal die Aussenhandelsorganisationen, die sich nicht immer an die vereinbarten Lieferzeiten hielten, Waren nicht kontinuierlich lieferten oder diese so schlecht verpackten, dass sie auf dem Transport kaputtgingen.¹⁹

Im Laufe der Zeit entwickelten sich die anfänglich auch für den schweizerischen Partner interessanten Kompensationen immer mehr hin zu Goodwillkäufen auf der Basis von freien Devisen. Der Anteil der für den Eigenbedarf verwendbaren Waren sank kontinuierlich und lag zu Beginn der 1970er-Jahre sowohl bei Sandoz als auch bei Ciba bei unter zehn Prozent des Warenwerts der Einkäufe. Da die gleiche sowjetische Aussenhandelsorganisation als Einkäuferin und Lieferantin auftrat, wurden mittlerweile nur noch chemische Erzeugnisse als Kompensationswaren angeboten. Das hatte zur Folge, dass der grösste Teil der Importe umgehend über westeuropäische Transitländer in Entwicklungsländern abgesetzt wurde.²⁰ Auch Geigy musste ein Viertel bis ein Drittel seiner Exporte durch Importe sowjetischer Chemiewaren begleichen, die praktisch komplett weiterverkauft, von der Sowjetunion aber als Geschäfte mit der Schweiz verbucht wurden.²¹ Die Beschränkung der Kompensationsgüter auf den Chemiebereich lässt den Schluss zu, dass den Importen aus der Schweiz zwar grosse Bedeutung, aber nicht allerhöchste Priorität zugestanden wurde und die Geschäfts-

17 Unterzeichnung des Abkommens zwischen Ciba und dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik am 2. 3. 1970, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; Botschaft an Handelsabteilung, Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Ciba und dem Staatskomitee für Wissenschaft und Technik, 6. 3. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

18 Handelsabteilung an Botschaft, Bericht über Besprechungen mit Industrie, in Zusammenhang mit der Vorbereitung des neuen Postens, 14. 3. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

19 Ebd.

20 Sandoz AG an Handelsabteilung, Sowjetunion – Warenaustausch, 12. 2. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

21 J. R. Geigy AG an Handelsabteilung, Sowjetunion, 6. 2. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

prozesse deshalb nicht zu kompliziert werden durften. Es deutet zudem darauf hin, dass die sowjetischen Aussenhandelsorganisationen infolge des stetig wachsenden Handels mit Devisenländern immer stärker an ihre Grenzen stiessen. Bei einem früheren Kompensationsgeschäft von Geigy, als die Sowjetunion 1958 dringend für ihre Landwirtschaft benötigte Herbizide einkaufte, wurde im Gegenzug von der Kali AG, Bern, Kalidüngsalz aus der Sowjetunion eingeführt.²² Und im Jahr davor waren sogar schweizerisches Obst und Milchprodukte für etwa 1,5 Millionen Franken in die Sowjetunion exportiert worden gegen Kompensation von 10000–15000 Tonnen sowjetischem Kalidüngsalz an eine andere Firma in der Schweiz.²³

Nach der Fusion von Ciba und Geigy 1970 führte das neue Unternehmen Ciba-Geigy seine Geschäfte in der Sowjetunion mit geballtem Effort weiter. Als Ersatz für die mit den beiden ehemaligen Firmen bestehenden Abkommen wurde 1971 eine Basisvereinbarung zwischen dem SKWT und Ciba-Geigy unterzeichnet.²⁴ Das Unternehmen verfolgte zunächst zwei grosse Projekte in der Sowjetunion, den Bau einer Fabrik zur Herstellung des Herbizids Cotoran gemeinsam mit einer amerikanischen und einer westdeutschen Firma und die Lieferung von Pestiziden über einen Zeitraum von drei Jahren im Wert von etwa hundert Millionen Franken jährlich. Für Letzteres beabsichtigte Ciba-Geigy den Abschluss eines Vertrags inklusive Kredit für das erste Jahr, der mit Ernteüberschüssen, chemischen Produkten oder Zement bezahlt werden sollte.²⁵ Dieser Vorschlag zur Erweiterung der Geschäftsbeziehungen, der anlässlich des Besuchs von Bundesrat Brugger in Moskau im März 1973 präsentiert wurde, war den sowjetischen Behörden jedoch zu umständlich. Während das SKWT den Vorschlag unterstützte – es hatte immer wieder den Wunsch nach vermehrten Kompensationsgeschäften geäussert –, war das Aussenhandelsministerium noch nicht bereit für diese Geschäftsform, da seiner Ansicht nach dabei zu viele Zuständigkeiten berücksichtigt und koordiniert werden mussten. Es liess verlauten, dass im Moment genügend Devisen vorhanden waren, um die Einkäufe zu bezahlen, und man in ein paar Jahren vielleicht auf den Vorschlag zurückkommen werde.²⁶ Das geplante Projekt blieb

22 Geigy J. R. AG, Basel, an Sojuzchimexport, Bestellung der Herbizide Simazin/Atrazin durch Sowjetunion, 21. 4. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101; Kali AG, Bern, Einfuhr von Kalidüngsalz aus der Sowjetunion, 1959, BAR, E7110(A), 1970/114, Bd. 112.

23 Geiser Ernst AG, Langenthal, Einfuhr von 10–15 Tausend Tonnen Kalidüngsalz aus der Sowjetunion als Kompensationsgeschäft gegen Schweizerobst und Milchprodukte in der Höhe von etwa 1,2–1,5 Millionen Franken – Gesuch um Importbewilligung, 12. 3. 1958, BAR, E7110(A), 1970/113, Bd. 135.

24 Ciba-Geigy an Vorort, Betr. UdSSR/Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion, 22. 2. 1974, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

25 Handelsabteilung, Notiz über eine Vorsprache der Herren Direktor Rohner und Hauser von der Firma Ciba-Geigy bei Herrn Botschafter Probst (22. 2. 1973), Projekte in der Sowjetunion, 26. 2. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

26 Besuch von BR Brugger in Moskau, Entretien avec M. N. Patolitchev, 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100; Protokolle der Besprechungen mit Patolitchev, Ciba-Geigy, 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100; Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Mappe 8: Ciba-Geigy, Agrarchemie, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

deshalb vorerst blockiert. Das zweite Projekt einer Fabrik für Herbizide wollte das Aussenhandelsministerium hingegen weiterverfolgen.²⁷ Bis zur zweiten Tagung der Gemischten Kommission (GK) im Mai 1974 war dieses Projekt im Umfang von rund sechzig Millionen Franken unter Dach und Fach. Über das Agrarprojekt konnte nun immerhin mit den zuständigen Organisationen diskutiert werden.²⁸ Nach über einjährigen Verhandlungen und Koordinationsitzungen mit verschiedenen sowjetischen Ministerien und immer wieder neu auftauchenden Problemen wurde es 1974 schliesslich doch noch genehmigt.²⁹ Die von Ciba-Geigy getätigten Einkäufe in der Sowjetunion sowie die in der Zwischenzeit per 1. April 1974 erfolgte Akkreditierung der Firma beim SKWT hatte sich zweifelsohne günstig darauf ausgewirkt. Bis auf Weiteres war Ciba-Geigy das erste und einzige schweizerische Unternehmen, das offiziell in der Sowjetunion akkreditiert war. Der Hauptgrund für das verhältnismässig rasche Verfahren dürfte die hohe Gewichtung des wissenschaftlich-technischen Know-hows der Firma gewesen sein, von dem sich das Staatskomitee in Zukunft grossen Nutzen versprach.

Die Firma Sandoz, die gleichzeitig wie Ciba und Geigy eine Vereinbarung mit dem SKWT unterzeichnet hatte, nahm zusammen mit anderen schweizerischen Unternehmen an der Chemieausstellung Polymery 74 teil, an der am 9. September sogar ein «Schweizer Tag» mit TV- und Radiopräsenz durchgeführt wurde.³⁰ Sandoz war interessiert an einer Lizenzfabrikation ihrer Agrochemikalien und Pharmaprodukte in der Sowjetunion sowie an der Verarbeitung sowjetischer Pharmaprodukte in Basel. Das vorgeschlagene Projekt der Lieferung einer schlüsselfertigen Farbenfabrik war von sowjetischer Seite abgelehnt worden.³¹

Nach der Etablierung der GK wurde im Rahmen der Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion ein Chemieausschuss gebildet, der die Belange der chemischen Industrie vertrat und sich zu Sitzungsthemen oder zum geplanten Rahmenabkommen mit langfristigem Programm äusserte. Im Oktober 1976 gab der Ausschuss seiner Besorgnis über die sinkenden Anteile der Chemie an der gesamtschweizerischen Ausfuhr in die Sowjetunion Ausdruck. Diese Entwicklung entsprach seines Erachtens in keiner Weise den Erwartungen, die «aufgrund der wegweisenden Vorarbeiten der Chemie in Bezug auf die Beziehungen mit der UdSSR» im Raum standen.³² Neben umfang-

27 Besuch von BR Brugger in Moskau, Entretien avec M. N. Patolitchev, 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1983/13, Bd. 100.

28 Notiz für Dir. Jolles, Handelsabteilung, Gemischte Kommission Schweiz – UdSSR: 2. Session vom 13.–17. 5. 1974 in Zürich, 22. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

29 Ciba-Geigy AG an Handelsabteilung, UdSSR: Lieferprojekt Agrarchemie, 4. 6. 1974, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100; Aktennotiz Botschaft, 14. 10. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

30 Ansprache von Herrn D. N. Pronskij an der 2. Tagung der GK, 6. 6. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35; OSEC, Interner Bericht zur Polymery 74, Moskau, 24. 9. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 41.

31 Mögliche Kooperationsprojekte von Sandoz, 14. 3. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

32 2. Sitzung des Chemieausschusses der Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR vom 5. 10. 1976 in Basel, 6. 10. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

reicheren Informationen zum sowjetischen Chemiesektor wünschte der Ausschuss, genauere Kenntnisse von den sowjetischen Transitlieferungen über die Schweiz zu erhalten, um die tatsächlichen Zahlen der Chemieimporte und -exporte abschätzen zu können. Ebenso hätte er gerne eine detaillierte Aufschlüsselung der statistischen Kennzahlen der Ein- und Ausfuhr chemischer Produkte gehabt.³³

Bis zum Beginn der 1980er-Jahre vertieften die etablierten Firmen ihre Zusammenarbeit auf fast allen Gebieten im Bereich Chemie und auch weiteren Unternehmen gelang es, im Geschäft mit der Sowjetunion Fuss zu fassen.³⁴ Neben Ciba-Geigy hatten bis 1980 nun auch Sandoz und die Firma André & Cie. die Akkreditierung in Moskau erhalten.³⁵ Mit den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen und Fachministerien konnten eine grössere Anzahl Lieferverträge geschlossen sowie projektbezogene Vereinbarungen und Arbeitsprogramme ausgehandelt werden. Verschiedene Formen der Kooperation fanden statt: die Durchführung von Symposien, die Teilnahme an Messen und Tagungen, die Erstellung neuer Fabriken (beispielsweise die von Ciba-Geigy schon lange geplante Anlage für die Herstellung des schweizerischen Pflanzenschutzmittels Cotoran in Usbekistan) oder die gemeinsame Prüfung und Entwicklung neuer Produkte. So führte Ciba-Geigy gemeinsam mit sowjetischen Organisationen Produktionsversuche für Emailack durch, die 1981 anwendungsreife erlangten. Daneben waren zahlreiche Schweizer Pflanzenschutz- und Heilmittel in der Sowjetunion registriert worden, wobei die Chemieunternehmen festhielten, dass sich der Aufwand für die Prüfung und Registrierung von Produkten nur dann lohnte, wenn die sowjetischen Organisationen diese auch wirklich einkaufen wollten und über die dazu notwendigen Devisen verfügten.³⁶ Was die Förderung der beidseitigen Handelsbeziehungen betraf, waren trotz beständiger Bemühungen der schweizerischen Firmen keine grossen Fortschritte zu erwarten. Die Unternehmen erhofften sich deshalb vom Rahmenabkommen und vom «Langfristigen Programm», dass sie zu einer komplementären Zusammenarbeit führen würden. Nur wenn beide Partner unterschiedliche Produkte herstellten, konnte der Handel auf Dauer gefördert werden.³⁷

Mit dem Markteintritt von weiteren Chemiefirmen verbreiterte sich in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre auch das Spektrum chemischer Produkte und Dienstleistungen. Nach wie vor operierten die grossen Traditionsunternehmen am erfolgreichsten auf dem sowjetischen Markt: Während Sandoz Farbstoffe lieferte und

33 Ebd.

34 Beispielsweise die Firmen Cilag-Chemie AG (Schaffhausen), Givaudan AG (Dübendorf), Lonza AG (Visp), Scheller & Cie. AG (Dietikon). Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, Vorläufige Zusammenstellung über mögliche Themenvorschläge der Fachgruppe Chemie und gewünschte sowjetische Gesprächspartner, 18. 4. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

35 Notiz, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

36 Ciba-Geigy an EVD, Allg. Feststellungen über die Entwicklungen und Perspektiven der schweizerisch-sowjetischen Zusammenarbeit auf der Chemieseite, 22. 12. 1980, 6. 11. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

37 Ebd.

Symposien durchführte, hatte Hoffmann-La Roche Verträge über die Lieferung von LCDs für Uhren und Rechner geschlossen. Die Zusammenarbeit von Ciba-Geigy mit verschiedenen sowjetischen Stellen war zu diesem Zeitpunkt am weitesten fortgeschritten. Sie betraf neben dem Handel und der Lizenzproduktion von Chemikalien und Pestiziden neu auch eine pharmazeutische Zusammenarbeit, im Rahmen derer bereits 25 Produkte in der Sowjetunion registriert worden waren und sich drei weitere in der Testphase befanden. Ergänzend wurde eine Kooperation bei der gemeinsamen Pharmazeutikaproduktion auf kommerzieller Basis evaluiert. Daneben war ein Vertrag über die Erstellung einer weiteren schlüsselfertigen Fabrik (zusammen mit einer westdeutschen Firma) in der Sowjetunion unterzeichnet worden, diesmal für die Herstellung von Insektiziden.³⁸ Andere Unternehmen wie Givaudan, Lonza, Scheller, Stauffer Chemical, Union Carbide Europe oder Dow Chemical (Europe) vereinbarten vor allem den Verkauf und den Bezug verschiedener (Agro-) Chemikalien. Dow Chemical hatte zudem einen auf zehn Jahre befristeten Vertrag über technische Zusammenarbeit mit dem SKWT geschlossen.

Im Rahmen der GK wurde schliesslich eine sektorielle Gruppe «Pharmazeutische und feinchemische Produkte» geschaffen, die im Juni 1982 zum ersten Mal in Basel zusammenkam und sich an ihrer ersten Tagung damit befasste, auf welchen neuen Gebieten eine Zusammenarbeit für beide Seiten interessant sein könnte.³⁹ Bei der zweiten Zusammenkunft Ende Februar 1984 in Riga machte die sowjetische Seite deutlich, dass eine Beteiligung von kleineren und mittleren Firmen in Zukunft ausdrücklich begrüsst würde. Die schweizerische Seite wünschte dies auch, erachtete es aber nur unter der Voraussetzung als sinnvoll, dass diese Unternehmen auch tatsächlich an einer technisch-wissenschaftlichen Zusammenarbeit interessiert waren. Schwerpunktthema des Treffens war die Frage, welchen Beitrag Schweizer Firmen «auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes und der Futtermittelzusätze zur Verwirklichung des Nahrungsmittelprogramms der UdSSR leisten» konnten.⁴⁰

Nachdem die Firma Hoffmann-La Roche 1980 als letztes der grossen Schweizer Chemieunternehmen ebenfalls eine Rahmenvereinbarung mit dem SKWT über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit getroffen hatte, reichte sie im Januar 1984 ein Akkreditierungsgesuch für ein Vertreterbüro in Moskau ein. Sie war der Ansicht, dass die erfolgreiche Entwicklung einer langfristigen Zusammenarbeit und die dafür notwendige Vertiefung der Kontakte zu den sowjetischen Organi-

38 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Nächste Vorstandssitzung. Survey of Swiss-Soviet economic relationship, 9. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

39 SGCI Schweiz. Gesellschaft für Chemische Industrie an BAWI, Erste Tagung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Fachgruppe für pharmazeutische und feinchemische Produkte. 14.–19. 6. 1982 in Zürich und Basel, 28. 6. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

40 SGCI an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, 2. Tagung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Fachgruppe für pharmazeutische und feinchemikalische Produkte vom 27. 2.–1. 3. 1984 in Riga. Offizielles Protokoll, 6. 3. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

sationen und Ministerien eine permanente Vertretung erforderten.⁴¹ Neben einem jährlichen Mindestumsatz von etwa fünfzig Millionen Franken mussten für eine Akkreditierung noch weitere Kriterien, wie ein konkretes Interesse am Bezug von Rohstoffen und Zwischenprodukten sowie die Bereitschaft zur Übertragung moderner Technologie, erfüllt werden. War dies der Fall, so stand einer Niederlassung in Moskau, durch die auch die Position des Unternehmens in ganz Osteuropa gestärkt wurde, nichts im Weg.⁴² Im Unterschied zur Akkreditierung der beiden anderen grossen schweizerischen Chemieunternehmen waren die Bedingungen mittlerweile viel schwieriger zu erfüllen und das Verfahren dauerte nun viel länger. Der Hauptgrund dafür war nicht etwa ein geringeres Interesse der Sowjetunion an einer Zusammenarbeit mit Hoffmann-La Roche, sondern die unzureichende Infrastruktur in Moskau. Auch Sulzer musste sehr lange auf eine Akkreditierung warten, da keine Büroräumlichkeiten, geschweige denn Unterkünfte für Mitarbeitende zur Verfügung standen. Erst am 30. Mai 1988 wurde Hoffmann-La Roche endlich beim SKWT akkreditiert, woraufhin die Firma kurze Zeit später Verträge mit dem Minmedprom über die Bildung eines Joint Venture schloss. Das Gemeinschaftsunternehmen DIAplus war auf dem Gebiet der Diagnostikareagenzien tätig.⁴³

Als zweite Schweizer Firma hatte Sandoz Ende November 1987 einen Vertrag für ein Joint Venture unterzeichnet, mit der zum Chemieministerium gehörenden Vereinigung der sowjetischen Farbstofffabriken Sojuzanilprom. Die gemeinsame Fabrik Tavrija war auf dem Gelände eines Farbenkombinats in Armjansk auf der Krim geplant und sollte ab 1991 jährlich rund 6000 Tonnen flüssige Schwefelfarbstoffe herstellen.⁴⁴ Sandoz hatte sich dabei verpflichtet, zwanzig Prozent der Produktion für den Export übernehmen. Dazu kam es allerdings nie; das Projekt scheiterte zwei Jahre später «am Widerstand der lokalen grünen Bewegung».⁴⁵

Die Basler Hopf-Holding, zu der die Pharmafirma Solco gehörte, bemühte sich Anfang 1985 ihrerseits um eine Akkreditierung in der Sowjetunion.⁴⁶ Bisher hatte Solco ihr Brandwundmittel Solcoseril erfolgreich über Jugoslawien in die Sowjetunion exportieren können, doch da das Geschäftsvolumen rückläufig war, wurde nun der Direktimport anvisiert. Solco verfügte über gute Kontakte in Moskau und war

41 BAWI, Notiz an Sommaruga. Memorandum betr. Akkreditierung Hoffmann-La Roche, 29. 8. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

42 Delegierter für Handelsverträge an a. Staatssekretär R. Probst, 21. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

43 Hanspeter Rüede, Direktor Hoffmann-La Roche & Co. AG an BAWI, Memorandum betreffend Rahmenbedingungen für Kooperationen in der UdSSR, 5. 12. 1988, BAR, E7115(A), 1996/317, Bd. 317.

44 Botschaft an BAWI, 23. 11. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 118; Joint venture von Sandoz in der UdSSR, in: NZZ, Nr. 273, 24. 11. 1987, S. 35.

45 Gerd Löhner: Auf zum letzten Gefecht, in: Bilanz, Nr. 9, September 1989, S. 98–122, hier S. 118; Joint venture von Sandoz in der UdSSR, in: NZZ, Nr. 273, 24. 11. 1987, S. 35.

46 Solco AG, Basel, an SKWT, Gesuch um Akkreditierung in Moskau, 10. 1. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

bestrebt, eine Zusammenarbeit mit dem SKWT und dem Staatskomitee für ausenwirtschaftliche Beziehungen (GKES) einzugehen.⁴⁷ Auf sowjetischer Seite war ein ebenso lebhaftes Interesse an der Zusammenarbeit mit der Hopf-Gruppe vorhanden; geplant war der Einkauf schlüsselfertiger Fabriken, der Austausch von Know-how und der Verkauf der Erzeugnisse von Solco und Hopf über ein Barter-Clearing. Käufe und Verkäufe sollten dabei über ein einziges Konto abgewickelt werden, das jeweils über einen bestimmten Zeitraum hinweg ausgeglichen sein musste. Nach Einschätzung der Schweizer Botschaft in Moskau stand einer Akkreditierung der Firma einzig ihr Vertreter in Moskau im Weg. Dieser sei fachlich nicht sehr kompetent und war von der französischen Firma Coprest gestellt worden, deren Leiter «in verschiedene höchst zweifelhafte Geschäfte verwickelt gewesen sei». Gemäss Aussage der Schweizer Botschaft reagierten sowjetische Beamte mit grösster Zurückhaltung, wenn der Solco-Vertreter im Gespräch erwähnt wurde.⁴⁸

Neben ihrem Bemühen um Akkreditierung schloss die Hopf-Holding einen Rahmenvertrag mit dem Ministerrat der Republik Turkmenien und verfolgte ferner das Projekt eines «Swiss-Center» in Moskau.⁴⁹ Ende 1987 wurde zu dessen Realisierung ein Joint Venture namens Sadko zwischen der eigens dafür gegründeten Hopf AG und der V/O Rossinvalutorg des Handelsministeriums gegründet.⁵⁰ Die Hopf AG besass 49 Prozent des hundert Millionen Franken schweren Gemeinschaftsunternehmens – mehr war Ausländern nicht erlaubt –, die sowjetische Berëzka 51 Prozent, bis Anfang 1993 die Anteile getauscht wurden.⁵¹ Im Dezember 1988 eröffnete die Hopf AG zwei Pioniergeschäfte in Moskau, ein Lebensmittelgeschäft an der Dorogomilovskaja Ulitsa und ein Kleidergeschäft am Kutuzovskij Prospekt, und im Folgejahr wurde mit dem Bau des Swiss Center begonnen. Das Einkaufszentrum, das im September 1992 eröffnet wurde, beherbergte neben Restaurants, einer Apotheke und einer Zahnarztpraxis auch die neue Sadko-Passage mit Lebensmittel- und Kleiderläden auf einer Verkaufsfläche von 23 000 Quadratmetern.⁵²

Für die schweizerischen Chemieunternehmen eröffneten sich ab Mitte der 1980er-Jahre viele neue Möglichkeiten des Geschäfts und der Kooperation mit der Sowjetunion. Dabei war den Firmen bewusst, dass der Wunsch nach Joint Ventures und Produktionskooperationen meistens darauf hinauslief, dass ein Teil der Produktion in die Sowjetunion verlagert werden sollte. Der Schweizer Partner hatte in der Regel das Risiko für die Produktqualität, die Betriebsrentabilität und die Devisen-

47 Botschaft an BAWI, Solco AG, 15. 11. 1984; BAWI an Botschaft, Solco AG, 12. 12. 1984, BAR, E7115(A), 1993/339, Bd. 121.

48 Botschaft an BAWI, Delegation Solco AG vom 5.–7. 2. 1985 in Moskau, 28. 2. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

49 BAWI, Aufzeichnung, 14. 11. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

50 Botschaft an BAWI, JV der Hopf-Gruppe mit dem Mintorg, 9. 12. 1987, BAR, E7115(A), 1993/342, Bd. 118.

51 Die Weltwoche, Nr. 15, 15. 4. 1993, S. 21; Basler nach Moskau, in: Bilanz, Nr. 4, April 1988, S. 185.

52 Martin Beglinger: Ein Herr aus Glattdbrugg will bei Gorbi Dutti werden, in: Die Weltwoche, Nr. 9, 1. 3. 1990, S. 21; Schweizer bauen Shopping-Center in Moskau, in: Tages-Anzeiger, 10. 5. 1988.

beschaffung zu tragen, ohne dafür echte Gegenleistungen zu erhalten und ohne dass die entsprechenden Voraussetzungen in der Sowjetunion gegeben waren. Dies barg ein grosses Unsicherheitspotenzial für die beteiligten Unternehmen, konnte aber auch grosse Chancen eröffnen. Die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie war dezidiert der Ansicht, dass solchen Forderungen mit Zurückhaltung begegnet werden sollte.⁵³ Doch vor allem die grossen Unternehmen versprachen sich viel vom sowjetischen Markt und waren bereit, dafür gewisse Unwägbarkeiten in Kauf zu nehmen.

5.2 Vielfältige Maschinenindustrie

5.2.1 Fortdauernde Beziehungen

Im Unterschied zu den anderen Branchen waren die Handelsbeziehungen der schweizerischen Maschinenindustrie nur während des Zweiten Weltkriegs kurzfristig unterbrochen, nachdem die am 24. Februar 1941 getroffene «Vereinbarung über den Warenverkehr» durch den Ausbruch des deutsch-sowjetischen Krieges de facto ausser Kraft gesetzt worden war. Ende 1947 machten deshalb 43 schweizerische Exportfirmen, unter ihnen Brown Boveri & Cie. (BBC) und Swisstool, Forderungen aus Geschäftsabschlüssen von 1941 in der Höhe von knapp 35 Millionen Franken geltend.⁵⁴ Bevor sie neue Aufträge annehmen wollten, sollten zuerst diese offenen Forderungen beglichen werden. Aufgrund des grossen sowjetischen Interesses an schweizerischen Maschinen schienen die Möglichkeiten für Geschäfte durchaus vielversprechend. Die sowjetische Maschinenindustrie verzeichnete wohl beachtliche Fortschritte, konnte mit der technischen Entwicklung im Westen dennoch nicht mithalten und blieb deshalb bis auf Weiteres auf den Import moderner Maschinen zum Aufbau der eigenen Industrie angewiesen. Damit die schweizerischen Firmen von der sowjetischen Nachfrage profitieren und neue Geschäftsmöglichkeiten wahrnehmen konnten, verzichteten sie schliesslich teilweise auf die Begleichung der ausstehenden Beträge.

Um sich nicht von den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen gegeneinander ausspielen zu lassen und gleichzeitig den besonderen Bedingungen der Maschinenindustrie Rechnung zu tragen, war eine Absprache der Unternehmen sinnvoll. Der Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) arbeitete mit den betroffenen Firmen präzise «Minimalbedingungen für Lieferungen nach der Sowjetunion» aus, die Spezialanfertigungen des Grossmaschinen- und des Grossappa-

53 Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an BAWI, Umfrage der IG im Hinblick auf die 12. Tagung der Gemischten Kommission. Statement SGCI, 16. 11. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 108.

54 Russland-Enquêtes der schweizerischen Verrechnungsstelle, 1941, 1943, 1947. Erläuternde Bemerkungen zu den Russland-Enquêtes, 31. 12. 1947, BAR, E7160-01(-), 1968/223, Bd. 232; Korrespondenz zwischen Swisstool und Stankoimport, 1950, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

ratebaus mit Lieferfristen ab 18 Monaten betrafen.⁵⁵ Diese Minimalbedingungen enthielten Bestimmungen über Preise, Zahlungsbedingungen, Bankgarantien für Anzahlungen, Zinsverpflichtung für Anzahlungen, Liefertermine, Konventionalstrafen und Rücktrittsrecht bei Überschreitung des Liefertermins, Force-majeure-Fälle, Gewährleistung und Gerichtsstand. Mašinoimport akzeptierte die Zahlungsbedingungen, die auf den Minimalbedingungen basierten. So verdoppelte sich die Maschinenausfuhr bis 1951 beinahe, bevor sie aufgrund des Hotz-Linder-Abkommens wieder stark eingeschränkt wurde.⁵⁶ Infolge dieses Abkommens und der CoCom-Embargolisten ging der Export 1952 auf ein Zehntel des Vorjahres zurück; dies sollte der tiefste Wert nach 1948 bleiben. Danach stieg er sehr langsam wieder an bis zu einem erneuten Rückgang 1956, der jedoch wesentlich schwächer ausfiel. Der Anteil von Maschinen, Fahrzeugen und Apparaten machte 1950/51 etwas mehr als drei Viertel der schweizerischen Gesamtausfuhr in die Sowjetunion aus.⁵⁷ Anders als die Chemie musste die Maschinenindustrie, deren Erzeugnisse zu einem guten Teil der Ausfuhrbewilligungspflicht unterstanden, immer wieder viel Zeit aufwenden, um Ausfuhrbewilligungen für ihre Waren einzuholen. Die Kontingente für Listenwaren wurden in der Regel aber nicht komplett ausgeschöpft, da die Nachfrage der Sowjetunion aufgrund ihrer verfügbaren Devisen zumeist geringer ausfiel.

In den 1950er-Jahren bemühten sich die interessierten Firmen der schweizerischen Maschinenindustrie vermehrt um eine Vertiefung ihrer direkten Kontakte. Ein Vertreter von BBC weilte 1955 zum Abschluss neuer Geschäfte in Moskau, im Folgejahr verhandelte eine Firmendelegation über den Verkauf von Elektrolokomotiven an die Sowjetunion.⁵⁸ Im Gegenzug reiste eine sowjetische Delegation in die Schweiz, wo neben BBC auch Escher Wyss und Sulzer von sowjetischen Delegationen besucht wurden.⁵⁹ Auf Einladung des sowjetischen Ministeriums für Kraftwerke bereiste Mitte 1956 eine Gruppe schweizerischer Energetiker zwei Wochen lang die Sowjetunion,

55 Handelsabteilung an VSM, Dank für Schreiben vom 16. 5. 1949 betr. Minimalbedingungen für Lieferungen nach der Sowjetunion, 20. 5. 1949, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1712; BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

56 Die Abteilung für Politische Angelegenheiten des Politischen Departements an die schweizerischen Gesandtschaften und an das schweizerische Generalkonsulat in Frankfurt, Ausfuhr von Kriegsmaterial, 5. 4. 1949, in: DDS, Bd. 17, 1999, Nr. 123, S. 403–406.

57 Aufstellung des VSM über Warenverkehr mit der UdSSR, 12. 4. 1957, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32; Protokoll Sitzung der industriell-wirtschaftlichen Unterkommission vom 19. 6. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 36.

58 Handelsabteilung an Schweizer Gesandtschaft Moskau, Unterredung mit Herrn Borissov (sowj. Vizeaussehndelsminister) anlässlich der West-Ost-Konferenz in Genf, 4. 8. 1955, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 25; Delegation an Verhandlungen, 9. 2. 1956, BAR, E2200.157(-), 1970/256, Bd. 32.

59 Schweizer Gesandtschaft Moskau an Handelsabteilung, Sowjetische Delegation in der Schweiz zu Verhandlungen mit Escher Wyss, Brown Boveri und Sulzer über den Kauf von mechanischen Installationen, 27. 1. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1714; Visa für russische Geschäftsdelegation in der Schweiz bei BBC, Sulzer, Escher Wyss, 9. 2. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1716.

unter ihnen hochrangige Vertreter der wichtigsten Handelspartner.⁶⁰ Der Hauptanteil der Maschinenexporte lag in den Händen der grossen, traditionell im Osten tätigen Firmen wie Gebrüder Bühler, Uzwil, Gebr. Sulzer, Winterthur, Escher Wyss, Zürich, BBC, Baden, und Bührlé & Co., Oerlikon.⁶¹ Dabei wurden viele Geschäfte auch über Firmen in Österreich, Frankreich, Italien oder der BRD, die einen besseren Draht zu sowjetischen Organisationen hatten, abgewickelt. Mehrere Schweizer Firmen wie Bühler und Bührlé beabsichtigten beispielsweise, ihre Exporte in die Sowjetunion mithilfe der deutschen Stahlunion zu erhöhen.⁶² Zu Beginn der 1960er-Jahre stiegen immer häufiger auch Firmen, die früher keinen oder nur sporadischen Handel mit der Sowjetunion getrieben hatten, ins Geschäft ein – wie die Durisol AG, die von Technopromimport für die Erstellung von zwölf Fabriken angefragt worden war.⁶³ Spezielles Aufsehen erregte die Maschinenfabrik Winkler Fallert & Co. AG, Bern (WIFAG), die sich 1960 erfolgreich gegen Konkurrenten aus den USA und Grossbritannien durchsetzen konnte und Verträge im Umfang von sechzehn Millionen Franken für die Lieferung von Rotationsdruckmaschinen an die «Pravda» und die «Izvestija» schloss.⁶⁴ Der Firma lag nichts daran, den Abschluss dieses Geschäfts bekanntzumachen, doch gelangte die Nachricht an die Presse. Obwohl sie einen beachtlichen wirtschaftlichen Erfolg erzielt hatte und die Sowjetunion die Druckmaschinen auf jeden Fall im Westen eingekauft hätte, musste sich die WIFAG im Rahmen der Antiothandelskampagne die heftigsten Vorwürfe anhören.⁶⁵ Zu Beginn der 1960er-Jahre unternahm die sowjetische Botschaft in Bern zunehmend Aktivitäten, um den Handel mit der Schweiz auszubauen. Nachdem sich Vertreter von BBC und Ciba in Moskau aufgehalten hatten, führte der sowjetische Botschafter, Aleksandr Ivanovič Loščakov, mit diesen Firmen Gespräche, in denen er die nun vorhandenen sowjetischen Möglichkeiten der Erteilung von Lizenzen, beispielsweise für Erdölbohrmaschinen, erwähnte.⁶⁶ Die beiden schweizerischen Industrieausstellungen von 1964 und 1966 in Moskau verliehen dem schweizerischen Export neue Dynamik. Die Firma Tettex, die unter

60 EPD an Handelsabteilung, Studienreise schweizerischer Energetiker nach der Sowjetunion, 12. 5. 1956, BAR, E7110(-), 1967/32, Bd. 1714; BAR, E7110(-), 1976/16, Bd. 56.

61 Bührlé & Co., Oerlikon, Export von Spezialmaschinen 1959, BAR, E7110(A), 1970/114, Bd. 112; Trüb, Täuber & Co. AG, Zürich, Lieferung von 2 Kerninduktions-Spektrographen an die Sowjetunion in der Höhe von SFr. 576 614.–, 19. 5. 1960, BAR, E7110(-), 1970/304, Bd. 109.

62 Paul Schärer, Düsseldorf, Export von Schweizer Erzeugnissen nach der Sowjetunion, 9. 2. 1959, BAR, E7110(A), 1970/114, Bd. 112.

63 Firma Durisol AG für Leichtbaustoffe, Dietikon, Anfrage an Handelsabteilung betreffend Bestimmungen für Lieferung an Sowjetunion, 24. 7. 1961; Handelsabteilung an Durisol AG, 7. 8. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

64 Anfrage der Schweizer Botschaft in London betreffend zwei grosse russische Bestellungen in der Schweiz, 1. 12. 1960, BAR, E7110 (-), 1970/304, Bd. 109; Handelsabteilung an Schweizer Botschaft London, 12. 1. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

65 Jungfreisinnige Kilchberg: Offener Brief an die Firma Winkler, Fallert & Co., in: NZZ, Nr. 4918, 21. 12. 1961.

66 Aktennotiz Handelsabteilung, Gespräch mit Herrn Botschafter A. I. Lochtschakov, 9. 7. 1963, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 7.

anderem Maschinen von Landis & Gyr in Osteuropa vermarktete und die Firma in der Sowjetunion vertrat, hatte 1963 die Idee gehabt, mit drei weiteren Firmen zusammen eine private Maschinenausstellung in Moskau durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt waren in der Sowjetunion Ausstellungen oder Symposien noch nicht sehr verbreitet.⁶⁷ Unter den Teilnehmenden befanden sich 1964 ausser Landis & Gyr AG, Zug, Unternehmen wie Chemie Apparatebau AG, Männedorf, TESA SA, Renens, und Brügger, Minusio.⁶⁸ Auch wenn die Verkäufe im Rahmen dieser privaten Ausstellung weit unter den Erwartungen der Firmen lagen, diente sie als Inspiration für die erste offizielle Ausstellung der Schweizer Industrie 1966. An dieser nahmen neben den grossen, bereits in der Sowjetunion engagierten Unternehmen der Maschinenindustrie eine grosse Anzahl weiterer Interessenten teil, beispielsweise Maag-Zahnräder, Atelier de Charmilles, Luwa AG, Georg Fischer AG, Tettex, Hasler AG, Sécheron, SIG, Contraves, Heberlein, Usines Tornos, Voumard Machines, Feintool AG, Zellweger und Saurer.⁶⁹ Von diesem Moment an waren zahlreiche schweizerische Firmen jeweils auf unterschiedlichen Spezialausstellungen in der Sowjetunion vertreten und ab Anfang der 1970er-Jahre fanden regelmässig schweizerische Werkzeugmaschinenausstellungen in Moskau statt: Stankex 73, Stankex 78, Stankex 82 und Stankex 86. Sie wurden alle vom VSM veranstaltet und durch hochrangige Vertreter der Schweiz eröffnet. Ferner führte der VSM 1977 auch ein Symposium über Maschinenbau für die Lebensmittel- und Chemieindustrie in Moskau durch, an dem sich namhafte schweizerische Firmen wie Gebr. Bühler, Sulzer, Escher Wyss, die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle und Bucher-Guyer AG, Niederweningen, beteiligten.⁷⁰ Ab Mitte der 1960er-Jahre intensivierten sich ganz allgemein der gegenseitige Kontakt; Delegationen schweizerischer Unternehmen und sowjetischer Aussenhandelsorganisationen reisten regelmässig zu Gesprächen über Handelsbeziehungen, technische Zusammenarbeit und Lizenzverträge hin und her. Nachdem die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH) 1967 unter dem Motto «Ostmarketing» auf einer erfolgreichen Prospektionsreise in allen RGW-Ländern die Geschäftsmöglichkeiten für 47 interessierte Firmen ausge-

67 Willy Schwendinger, «Rückblick auf eine fast 40-jährige Tätigkeit bei der TETTEX und Die Pioniertaten der TETTEX», unveröffentlichte Rede, 4. 7. 1990, ASO, Ar 579 Q 10012/6, Diverses.

68 NZZ, Fernausgabe, Nr. 325, Blatt 5, 25. 11. 1964, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

69 Dossier «Schweizerische Industrieausstellung 1966», BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 14. Auswahl der 118 teilnehmenden Firmen: Gebrüder Bühler, Uzwil; Gebr. Sulzer, Winterthur; BBC, Baden; Bührle & Co., Zürich; Rüeger SA, Lausanne; SIP, Genf; Usines Tornos, Moutier; Geigy AG, Basel; Tettex AG, Zürich; Charmillon, Genf; Contraves, Zürich; Maschinen Export und Finanz AG, Zürich; Usines métallurgiques de Vallorbe; MAAG Zahnräder, Zürich; Joseph Egli AG, Zürich; Voumard Machines, La Chau-de-Fonds; LUWA AG, Zürich; Maschinenfabrik Oerlikon, Zürich; Aciera SA, Le Locle; Bruderer AG, Arbon; Ewag AG, Solothurn; Feintool AG, Lyss; Georg Fischer, Schaffhausen; Mikron AG, Biel; Tarex SA, Genf; Wyssbrod AG, Biel; Micafil, Zürich; H. A. Schlatter AG, Schlieren; SA Sécheron, Genf; Ernst Benz, Zürich; Heberlein, Wattwil; Mettler, Arth; Maschinenfabrik Rüti; Saurer, Arbon; Zellweger, Uster.

70 VSM-Symposium über Maschinenbau für die Lebensmittel- und Chemieindustrie in Moskau, 18.–21. 4. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 98.

lotet hatte, führte der Schweizerische Bankverein in den 1970er- und 1980er-Jahren weitere Informationsreisen für Firmenvertreter durch.⁷¹ Der Vorort besuchte im Juni 1971 mit einer siebzehnköpfigen Delegation die Sowjetunion, um Kontakte zu den wichtigen Stellen zu knüpfen und sich ein Bild über die Geschäftsmöglichkeiten für schweizerische Unternehmen zu machen.⁷² Im Februar 1980 reiste eine Delegation der schweizerischen Werkzeugmaschinenindustrie nach Moskau.⁷³

Zwischen den Unternehmen der Maschinenindustrie und ihren Verbänden, besonders dem VSM und dem Vorort, bestand ab Ende der 1960er-Jahre eine enge Zusammenarbeit mit der Handelsabteilung und der SZH. Die Firmen dieser Branche waren in einem viel stärkeren Ausmass auf Unterstützung seitens des Bundes angewiesen als diejenigen der Chemie. Vor allem die vielen kleinen und mittleren Firmen, die in den 1970er-Jahren neu ins Geschäft mit der Sowjetunion einstiegen, benötigten Hilfe bei der Kontaktabahnung mit sowjetischen Stellen. Dies geht deutlich aus den zahlreichen an die Handelsabteilung gerichteten Anfragen hervor. Auch die beiden ausgebuchten Informationsreisen des Schweizerischen Bankvereins (SBV) im Winter 1975, an denen rund achtzig Firmenvertreter teilnahmen – davon etwa drei Viertel aus der Maschinenindustrie –, deuten klar darauf hin, wie sehr das Bedürfnis nach mehr Information und Unterstützung gestiegen war. Gleichzeitig tritt auch deutlich zutage, wie sehr die Zahl der in der Sowjetunion tätigen oder zumindest an Geschäften interessierten Unternehmen zu Beginn der 1970er-Jahre angestiegen war. Die Etablierung der Gemischten Kommission (GK), der Abschluss des Rahmenabkommens und das «Langfristige Programm» vertieften die Zusammenarbeit zwischen Privatunternehmen und staatlichen Stellen noch mehr. Gerade beim «Langfristigen Programm» wandten sich viele Firmen an die IG und die Handelsabteilung, da sie unbedingt sicherstellen wollten, dass ihre laufenden und vereinbarten Projekte darin Aufnahme fanden. Sie befürchteten, andernfalls könnte es zur Sistierung von Verträgen kommen. Tatsächlich liess sich aufgrund der Vielfältigkeit und des beachtlichen Geschäftsvolumens nicht ganz ausschliessen, dass irgendein Geschäft in Vergessenheit geriet.⁷⁴

Ein Bild der engen Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den Bundesstellen vermitteln die ausführlichen Notizen und gegenseitigen Informationen in den Unterlagen der Handelsabteilung. Die Firmen informierten die Handelsabteilung oft über die Entwicklung ihrer Geschäfte in der Sowjetunion; die Handelsabteilung wiederum tauschte sich darüber mit der Schweizer Botschaft in Moskau aus. Diese half den Unternehmen je nach Bedarf mit gezielten Nachfragen oder der

71 Prospektionsreise «Ost-Marketing» 1967, Ergebnisse nach Teilnehmerfirmen, 7. 8. 1968, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103. Weitere Reisen 1975, 1978, 1983.

72 Dossier Vorort-Reise, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

73 VSM an Botschaft, Reise einer Delegation der schweizerischen Werkzeugmaschinenindustrie nach Moskau 10.–14. 2. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

74 Tettex an Handelsabteilung, Kopie Brief an BBC, Messtechnik im Sektor der Energetik fehlt in Programmvorschlag, 8. 9. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

Beschaffung von Auskünften. Sie leitete für die Industrie wichtige Informationen über die Handelsabteilung an betroffene oder interessierte Unternehmen weiter. Ein reger Austausch, auch zwischen Bund und Verbänden, bildete dabei die Basis für die erfolgreiche Durchsetzung der schweizerischen Interessen. Erst Anfang der 1980er-Jahre, als so viele Schweizer Unternehmen auf dem sowjetischen Markt tätig waren wie nie zuvor, wurde die Zusammenarbeit wieder lockerer, da es nicht mehr möglich war, die gleiche intensive Betreuung oder Begleitung zu leisten. Dazu kam, dass die Unternehmen mittlerweile über mehr Erfahrungen bei der Abwicklung von Geschäften mit der Sowjetunion verfügten und es einfacher geworden war, auf institutionalisiertem Weg direkte Kontakte zu knüpfen. Sehr gute Möglichkeiten dafür boten die Tagungen der GK, die Zusammenkünfte der sektoriellen Gruppen, Industrieausstellungen oder die sowjetische Handelsvertretung in Bern. In seinem Rücktrittsbericht empfahl Handels- und Industrierat Jurij M. Judin 1984 die Eröffnung eines VSM-Büros in Moskau, um Aktivitäten der Firmen besser koordinieren und Synergien nutzen zu können. Seiner Ansicht nach war eine verstärkte Präsenz der Schweizer Industrie in der Sowjetunion sehr wichtig, wenn sie ihren eigenen Marktanteil halten wollte.⁷⁵ Das EVD und die Handelsabteilung kümmerten sich nach dem Abschluss des Rahmenabkommens vor allem um die Schaffung besserer Bedingungen für die Unternehmen auf wirtschaftspolitischer Ebene, beispielsweise durch die Aushandlung eines Steuerabkommens mit der Sowjetunion oder eines «Abkommens über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen».⁷⁶

Im Rahmen der Gemischten Kommission wurden im Bereich Maschinenindustrie nach dem Abschluss des Rahmenabkommens verschiedene sektorielle Untergruppen gebildet: «Allgemeiner Maschinenbau», «Elektrotechnik und Energetik», «Werkzeugmaschinen». Nicht immer waren die Interessen beider Seiten dabei gleich gelagert. Die von der Schweiz 1980 vorgeschlagene Gruppe «Allgemeiner Maschinenbau» wurde von der Sowjetunion nie anerkannt, während bei anderen Gruppen sehr schnell Vorbereitungen für ein erstes Treffen stattfanden.⁷⁷ Im Bereich «Energemaschinen» wurde die erste Sitzung der Gruppe «Elektrotechnische Industrie, Energetik und Energemaschinenbau» im Dezember 1981 in Moskau abgehalten. Wie sich herausstellte, bestanden keine gemeinsamen Interessen innerhalb der Gruppe, weshalb sie sich zwei Jahre später in die beiden Gruppen «Elektrotechnik», wie von sowjetischer Seite 1982 gewünscht, und «Energemaschinenbau» aufteilte. Das Ministerium für Energemaschinen wollte vor allem eine gemeinsame Entwicklungsarbeit vorantreiben und dazu ein Expertentreffen in die Wege leiten. Schweizerische Firmen waren hingegen mehr am Verkauf interessiert, weshalb man

75 Rücktrittsbericht Judin, 3. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

76 AS 1991, S. 2196–2202.

77 BAWI, Aufzeichnung Zwischentagung der Gemischten Kommission, 14. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Protokoll Vorstandssitzung, 18. 9. 1984, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

nach einem Kompromiss suchen wollte, der beiden Seiten Rechnung trug.⁷⁸ Einen Monat vor der Zwischentagung im Oktober 1984 fand die konstituierende Sitzung der sektoriellen Gruppe «Elektrotechnik» statt. Sie sollte die Kommerzialisierung der gemeinsamen Entwicklungen mithilfe der schweizerischen Firmen erleichtern. Geplant war, beim nächsten Treffen in Moskau Vorschläge von BBC zu besprechen und einen Vertrag mit Micafil für eine Grossimprägnierungsanlage zu schliessen. Die erste Sitzung der Gruppe «Energiesmaschinenbau» fand im September 1985 in Leningrad statt. Eine Zusammenarbeit von Sulzer und dem Ministerium für Leichtmaschinen im Bereich Textilmaschinen existierte zu diesem Zeitpunkt bereits.⁷⁹

Die Gruppe «Werkzeugmaschinen» traf sich im Mai 1981 zu ihrer ersten Sitzung in Zürich. Von schweizerischer Seite wurde dabei eine Zusammenarbeit in Richtung Förderung der wirtschaftlichen Kooperation und des Handels verfolgt. Gemeinsam sollte eine leistungsfähige Präzisionsausrüstung zur Deckung des sowjetischen Bedarfs geschaffen werden und, wenn gewünscht, auch des Bedarfs auf Drittmärkten. Ausserdem wollte die Gruppe zusammen wissenschaftlich-technische Probleme der Werkzeugmaschinenbauentwicklung lösen.⁸⁰ Bereits im April 1982 hielt sie ihre zweite Sitzung in Moskau ab.⁸¹ Die dritte Tagung folgte im September 1983 in der Schweiz und kurz darauf fand die vierte Tagung anlässlich der Ausstellung Metalloobrabotka am 30. März 1984 wieder in Moskau statt. Eine nächste Tagung in der Schweiz war für 1985 geplant. Die Zusammenarbeit in dieser Gruppe verlief erfreulich, es standen keine unlösbaren Probleme zur Diskussion und das Interesse war beiderseits gross. Die sowjetische Seite hätte lediglich die Zusammenarbeit gerne etwas beschleunigt, doch waren ab Mitte der 1980er-Jahre die Geschäfte im Bereich der Werkzeugmaschinen immer stärker rückläufig. Im Mai 1985 betrug sie gerade noch ein Drittel des Volumens von 1976, obwohl Kompensationen und Koproduktionen deutlich zugenommen hatten; die Sowjetunion war als Exportmarkt der Schweizer Firmen vom zweiten auf den sechsten Platz zurückgefallen.⁸² Dies lag hauptsächlich darin begründet, dass die Sowjetunion ihre Devisen in den letzten beiden Jahren vorwiegend für automatische Apparaturen ausgegeben hatte. Die sowjetische Seite schlug deshalb eine Neuorientierung der sektoriellen Gruppe vor in Richtung «flexible Bearbeitungszentren» und «robotertechnische Komplexe». Die schweizerische Seite war davon nicht begeistert, da sie einen zu grossen einseitigen Know-how-Transfer befürchtete. Sie präsentierte deshalb einen Gegenvorschlag. Gerne wollte sie zwar neue Wege der Zusammenarbeit suchen,

78 Botschaft an VSM, Sektorgruppe «Elektro» Sitzung in Moskau 2./3. 12. 1981, 20. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

79 BAWI, Aufzeichnung der [10.] Tagung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

80 Protokoll der ersten Sitzung der Gemischten schweizerisch-sowjetischen Sektionsarbeitsgruppe für Werkzeugmaschinenbau, 9. 5. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

81 Notizen der Sitzung der Gemischten Kommission, 13. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

82 VSM an Sektorgruppe «Werkzeugmaschinen», Aufzeichnung Botschaft Gespräch mit Herrn Panitschew, Stv. Minister im Ministerium für Werkzeugmaschinenbau, vom 11. 4. 1985, 3. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

aber keine Koproduktionen eingehen. Vielmehr wollten schweizerische Firmen die Sowjetunion in Zukunft gerne bei der Realisierung von Investitionsvorhaben im Werkzeugmaschinenbereich beraten.⁸³

Der zunehmende Wunsch der Sowjetunion nach modernster Technologie führte Anfang der 1980er-Jahre generell zu Veränderungen bei den Geschäften der Maschinenindustrie. Die Schweiz war 1982 mit einem Export von ungefähr 40 Millionen Rubel der zweitgrösste Werkzeugmaschinenlieferant der Sowjetunion, nach der BRD mit 180 Millionen Rubel und deutlich vor Japan mit 30 Millionen Rubel. An der Stankeks 82 konnten Verträge über etwa 10 Millionen Rubel geschlossen werden, 64 Firmen hatten auf 500 Quadratmetern ihr Sortiment präsentiert.⁸⁴ Aufgrund der hohen Preise gestaltete sich eine weitere Steigerung der Exporte immer schwieriger. Bereits Mitte der 1970er-Jahre hatten sich sowjetische Organisationen über die verhältnismässig teuren schweizerischen Industrieerzeugnisse und den Druck, diese in Devisen bezahlen zu müssen, beschwert. Das sowjetische Interesse verlagerte sich zunehmend hin zu grossen, selbst finanzierten Projekten wie der Erstellung schlüsselfertiger Industrieanlagen, bei denen nicht alle schweizerischen Unternehmen mithalten konnten.⁸⁵ Indirekt waren einzelne Firmen durch Lieferungen an deutsche Unternehmen dennoch an Projekten zum Bau grosser Anlagen beteiligt.⁸⁶ Die Verlagerung verstärkte sich kontinuierlich; je mehr Maschinen in der Sowjetunion selber hergestellt wurden, desto mehr wurden Devisen nur noch für den Einkauf von absoluter Spitzentechnik verwendet. Zu Beginn der 1980er-Jahre richtete sich der Fokus der sowjetischen Importe immer mehr auf den Erwerb von «programmierten Werkzeugwechsellautomaten, Bearbeitungszentren und ganzen Produktionslinien mit integraler Steuerung».⁸⁷ Die sowjetische Seite wollte am liebsten gemeinsam mit Schweizer Firmen eine Baureihe entwickeln, bei der die einzelnen Komponenten sowohl in der Schweiz wie auch in der Sowjetunion hergestellt wurden. Derartige Gemeinschaftsprojekte bestanden bereits mit der BRD. Die schweizerische Maschinenindustrie stand diesem Wunsch allerdings skeptisch gegenüber. Ihre Konkurrenz wurde bezüglich Technologie und Finanzierung stärker, während gleichzeitig von den Abnehmern Produktions- und Bedienungsausrüstung oftmals gesteigerter Präzision vorgezogen wurde. Um preislich mithalten zu können, schlug sie vor, für den Verkauf in der Sowjetunion schweizerische Maschinen mit sowjetischen Steuerungen auszurüsten. Stankoimport lehnte dies jedoch mit der Begründung ab, die Sowjetunion könne genug Steuerungen aus

83 Botschaft an BAWI, Beilage 1. Pendenzen im Anschluss an die 10. Tagung der Gemischten Kommission, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

84 Schweizerische Werkzeugmaschinen in Moskau, in: Vnešnjaja torgovlja, Nr. 4, 1983, S. 48.

85 Rapport d'activités en fin de service. Jacques Mermod, März 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

86 Botschaft an BBC, Antwort auf Brief vom 28. 8. 1970, 21. 9. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

87 Botschaft an VSM, Sektorielle Gruppe «Werkzeugmaschinen», 12. 11. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

dem Westen beziehen, ohne dass Lieferanten die CoCom-Listen verletzen müssten. Schweizerische Industrievertreter vermuteten hingegen, dass der wirkliche Grund in der Befürchtung lag, «erstklassige Maschinen mit sowjetischen Steuerungen abzuwerten».⁸⁸ Im Gegensatz zu Stankoimport interessierte sich die V/O Elektro-zagranpostavka, die mit Einkäufen für das Ministerium für Elektronik betraut und ein guter Kunde der schweizerischen Werkzeugmaschinenindustrie war, durchaus für den schweizerischen Vorschlag. Das Ministerium sei ohne Weiteres in der Lage, alle notwendigen Komponenten wie integrierte Schaltkreise und gedruckte Schaltungen zu liefern. Das Zusammenschalten müsste freilich in Zusammenarbeit mit den schweizerischen Maschinenherstellern erfolgen.⁸⁹

Der einseitige Technologietransfer sowie der Aufbau der eigenen Konkurrenz, auch auf Drittmärkten, wurde aus Sicht der schweizerischen Maschinenindustrie immer mehr als problematisch erachtet. Die Handelsabteilung nahm dazu im Oktober 1979 in ihrer Antwort auf eine Anfrage der Usines Tornos SA, Moutier, Stellung.⁹⁰ Sie attestierte der Sowjetunion sehr profunde Kenntnisse der schweizerischen Werkzeugmaschinenindustrie und stellte klar, dass nicht nur in Kooperationen Technologie weitergegeben wurde, sondern im Grunde jeder Verkauf einer Maschine bereits ein Technologietransfer war. Die schweizerischen Unternehmen müssten sich ferner bewusst sein, dass eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion und anderen osteuropäischen Ländern aufgrund der planwirtschaftlichen Komplexität und Bürokratie grundsätzlich immer ein gewisses Risiko barg. Ebenso sollten sich Firmen über die Langzeitfolgen einer Zusammenarbeit im Klaren sein. Je mehr zur Entwicklung der sowjetischen Industrie beigetragen wurde, desto schwieriger konnte der Absatz der eigenen Maschinen werden, und auch auf Drittmärkten dürfte die Konkurrenz dadurch wachsen. Vor allem das unterschiedliche System der Preisgestaltung dürfte sich dabei negativ für die schweizerische Industrie auswirken. Jede Firma sollte sich dessen bewusst sein und für sich entscheiden, wie weit sie bei einer Kooperation gehen wollte. Die Handelsabteilung war auf jeden Fall der Ansicht, dass die Zusammenarbeit trotz aller Bedenken unbedingt weiterzuführen sei, am besten im Rahmen der sektoriellen Gruppen oder geregelt durch bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Firmen und dem SKWT. So wäre zumindest eine gewisse rudimentäre Sicherheit gegeben.⁹¹ Mit der Vereinbarung des «Langfristigen Programms» wurde es für schweizerische Unternehmen immerhin ein wenig einfacher, neben dem Know-how-Transfer auch eine kommerzielle Komponente der Zusammenarbeit auszuhandeln, indem der gewünschte Gütertausch ins Programm aufgenommen wurde.⁹²

88 Ebd.

89 Botschaft an VSM, Sektion Werkzeugmaschinen, 22. 11. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

90 Handelsabteilung an Usines Tornos SA, Moutier, Coopération avec l'URSS, 3. 10. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

91 Ebd.

92 Botschaft an BBC, 19. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

Die Frage nach Nutzen und Risiko der industriellen Zusammenarbeit stellte sich ab Mitte der 1980er-Jahre immer dringlicher. Während der Verkauf von Lizenzen für beide Seiten nach wie vor interessant blieb, führte eine geteilte Produktion von Serienmaschinen, wie sie von den sowjetischen Stellen verstärkt angestrebt wurde, zu einer Abhängigkeit des schweizerischen Partners, die durch günstigere Produktionskosten nicht aufgewogen werden konnte. Es handelte sich de facto also um einen kostenlosen Technologietransfer. Gemeinsame Verkäufe auf Drittmärkten, häufig in Entwicklungsländern mit Finanzierungs- und Kompensationsproblemen, fanden vor allem im Anlagebau statt und waren vorwiegend für grosse Firmen möglich.⁹³ Das Staatskomitee für aussenwirtschaftliche Beziehungen (GKES) war interessiert, im Ausland mit schweizerischen Firmen zusammen zu arbeiten. Es unterhielt dafür bereits Beziehungen zu BBC, Sulzer-Escher Wyss und Christ AG, Aesch. Die Handelsabteilung vermutete, dass aufgrund der Schwierigkeiten, die bei drei grossen sowjetischen Infrastrukturprojekten im Ausland (Assuan-Staudamm, Stahlwerk in der Türkei, Kernkraftwerk Lovisia in Finnland) aufgetreten waren, bei solchen Vorhaben vorerst noch westliche Hilfe für Technologie und Management benötigt wurde.⁹⁴ Anfang 1985 bewarb sich BBC bei der GKES-Agentur Energomašeksport um die Lieferung der elektronischen Schaltungen für das Wasserkraftwerk Piedra del Aguila in Argentinien. Die Finanzierung des Sechs-Millionen-Franken-Projekts (in sechzehn Semesterraten bei 85 Prozent Finanzierung in Franken) war praktisch gesichert.⁹⁵

5.2.2 Vertretungen, Handelsfirmen und Kompensationsgeschäfte

Ab Mitte der 1970er-Jahre strebten immer mehr Firmen, die mit dem SKWT einen Zusammenarbeitsvertrag hatten, die Akkreditierung eines permanenten Vertreterbüros in der Sowjetunion an. Solche offiziellen Firmenvertretungen konnten entweder vom Ministerium für Aussenhandel, vom SKWT oder von der Staatsbank der UdSSR (Gosbank) genehmigt werden – 1980 waren 200 ausländische Firmen in der Sowjetunion akkreditiert.⁹⁶ Diese Unternehmen kamen in den Genuss verschiedener Vorteile, wie der Einstellung sowjetischer Dolmetscher und Sekretärinnen durch die «Verwaltung für die Betreuung des Diplomatischen Corps», der Unterstützung bei der Suche nach Büroräumlichkeiten und der Erteilung von Dauervisa für Mitarbeitende.⁹⁷ Vor allem für kleinere Betriebe war es allerdings beinahe unmöglich, die Zulassung

93 Sulzer an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Industrielle Zusammenarbeit, 30. 8. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

94 Kommentar Handelsabteilung, 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

95 Botschaft, Aktennotiz, Humlen Trading AG, Neerach, 19. 2. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

96 Sowjetischer Export, Nr. 4/1980, S. 56.

97 Riedrich 1973, S. 126–130.

für eine Vertretung zu erhalten, da grosse, umsatzstarke Unternehmen bevorzugt wurden und die Kosten in der Regel sehr hoch waren. Erschwerend kam der Mangel an geeigneter Infrastruktur in Moskau dazu, der die Zahl der Firmenvertretungen ebenfalls stark einschränkte und der sich bis Ende der 1980er-Jahre nicht wesentlich ändern sollte.⁹⁸ Für viele Schweizer Unternehmen war es aus Kostengründen auch praktisch unmöglich, ein nicht akkreditiertes Büro in Moskau zu eröffnen oder einen firmeneigenen Angestellten einzustellen. Für eine bessere Marktbearbeitung waren interessierte Firmen deshalb auf bereits in Moskau etablierte Vertretungen angewiesen. Dies konnten akkreditierte ausländische Büros sein, beispielsweise von Anton Ohlert, Köln, oder M. & D. Gertner KG, Wien, genauso wie nicht akkreditierte schweizerische Handelsfirmen wie Joseph Egli AG, Glarus, Indreba GmbH, Riehen, Maschinen-Export und Finanz AG, Zürich, oder Norrexim AG, Zürich.⁹⁹ Indreba hatte im Dezember 1975 ein Akkreditierungsgesuch gestellt. Da der Umsatz von fünfzig Millionen Franken, der für die Genehmigung durch das Aussenhandelsministerium Voraussetzung war, von der Firma nicht erreicht wurde, hoffte sie auf eine Akkreditierung beim SKWT. Bei einer Akkreditierung der Firma wäre eine ganze Reihe Unternehmen sehr interessiert, sich durch Indreba in Moskau vertreten zu lassen.¹⁰⁰ Bei den erwähnten schweizerischen Vertreterfirmen handelte es sich nicht um Unternehmen der Maschinenindustrie, sondern um eigentliche Handelsfirmen, die sich auf einen bestimmten Produktbereich, beispielsweise Maschinen, spezialisiert hatten, oder um Transithandelsfirmen, die meist breiter aufgestellt waren und Güter in der ganzen Welt kauften und verkauften. Sie konnten den Unternehmen dadurch wertvolle Unterstützung bei der Abwicklung von Kompensationsgeschäften anbieten. Die meisten Handelshäuser waren schon länger im Geschäft mit der Sowjetunion und leisteten den schweizerischen Maschinenherstellern unentbehrliche Dienste. Die Joseph Egli AG kümmerte sich vorwiegend um den Export von Maschinen und technischen Anlagen verschiedener Firmen. Bereits ihre Vorgängerfirma, Gebrüder Egli, hatte seit 1901 landwirtschaftliche Produkte aus Russland, China und Indien importiert und stand nach einem Unterbruch während des Ersten Weltkriegs ab 1923 wieder in Kontakt mit der Sowjetunion. Daraus hervorgehend wurde 1959 die Joseph Egli AG von ihrem Verwaltungsratspräsidenten Joseph Egli in Zürich gegründet, 1966 erfolgte der Umzug nach Glarus und 1974 der Bezug eines eigenen Geschäftshauses in Oberurnen. Die Firma verfügte über ein Aktienkapital von rund einer Million Franken und beschäftigte gegen hundert Mitarbeitende. Im Laufe der

98 Vetterli Engineering AG möchte Akkreditierung in UdSSR. Firma hat Zusammenarbeitsvertrag mit GKNT; Botschaft an Vorort, 26. 3. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 121.

99 Rapport d'activités en fin de service. Jacques Mermod, März 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

100 Botschaft, Note de dossier, Visite de M. Grütter, Président et Propriétaire de Indreba AG, 21. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101. Indreba vertrat unter anderem folgende Firmen: Schmid, Rapperswil, AG für Automatisierung, Biel, Eposa, Grenchen, Jaggy, Basel, Suner, Bremgarten, Aero-Consulting, Zürich, American Optical, Basel, Kaderli, Biel.

Jahre führte die Joseph Egli AG über 300 westeuropäische Fabrikationsunternehmen auf dem sowjetischen Markt ein, darunter die Schweizer Grossfirmen Oerlikon-Bührle, Saurer AG, Bobst, Rieter AG, Netstal Maschinen AG und Bauwerk AG. Einige dieser Firmen wurden von der Joseph Egli AG in der Sowjetunion vertreten, mit anderen bestand eine Zusammenarbeit im Rahmen bestimmter Projekte. Je nach Bedürfnis der Exportfirmen variierte ihre Tätigkeit: Bei grossen Unternehmen nahm sie vor allem eine Assistenzfunktion wahr und kümmerte sich um Büro, Nachlieferungen und Betreuung der Monteure; für kleinere Firmen übernahm sie auch die Rolle des Generalunternehmers. Die meisten Lieferanten befanden sich in der Schweiz, vereinzelt waren in der BRD, den USA, Italien oder Frankreich zu Hause. Die Joseph Egli AG stand im Kontakt mit verschiedenen sowjetischen Aussenhandelsgesellschaften und unterhielt enge technische Kontakte zu den Fachministerien.¹⁰¹ Im März 1979 stellte die Firma ein Akkreditierungsgesuch, da sie im Hinblick auf die Olympischen Spiele 1980 sicherstellen wollte, dass sie ihr Moskauer Büro, das sich seit 1973 im Zimmer 903 des Hotels Leningradskaja befand, behalten durfte.¹⁰² Zu diesem Zeitpunkt vertrat sie um die siebzig laufende Projekte im Gesamtwert von 500–700 Millionen Franken. Der schweizerische Lieferantenanteil bei Grossprojekten war jeweils abhängig von Art und Technologie des Projekts, im Mittel machte er zwischen dreissig und achtzig Prozent aus. In zwei der pendenten Projekte waren ausschliesslich Schweizer Maschinen vorgesehen. Der Umsatz der Joseph Egli AG schwankte jeweils sehr stark, da grosse Projekte über mehrere Jahre verteilt waren; für sechs Jahre belief er sich auf etwa 200 Millionen Franken.¹⁰³

Die 1954 gegründete Firma Norrexim AG war seit Anfang der 1960er-Jahre im Geschäft mit der Sowjetunion. Sie verfügte ab 1966 über ein permanentes Büro in Moskau, das sich bis 1968 im Hotel Ukraina, danach im Zimmer 259 des Hotels National befand. Norrexim vertrat vor allem Schweizer Firmen wie André & Cie., Lausanne, Gebr. Bühler AG, Uzwil, Maurer SA, Bern, Mettler Instrumente + Optik, Greifensee, SIG, Neuhausen, und arbeitete auch mit Sulzer zusammen. Ähnlich wie die Joseph Egli AG bot sie den von ihr vertretenen Firmen eine umfassende Unterstützung an und war zudem bemüht, die Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und dem SKWT auszubauen. Bis 1971 wurde die Firma von Dr. Lüthi geleitet und nach seinem Tod vom ETH-Ingenieur André Khasoff. Wie fragil die Geschäftstätigkeit westlicher Firmen und Firmenvertretungen in der Sowjetunion war und wie stark sie vom Goodwill sowjetischer Behörden abhängig waren, illustriert das unvorhergesehene plötzliche Ende der Tätigkeit der Norrexim AG in Moskau.

Nachdem die Firma im Juni 1976 endlich ihre Akkreditierung in Moskau erhalten hatte, vorerst befristet bis zum 1. März 1977, wurde ihr kurz darauf überraschend

101 Joseph Egli AG, Oberurnen/Glarus an EVD, Akkreditierung in Moskau, 9. 3. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 121.

102 Botschaft an ALBE SA, Lugano, 3. 10. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

103 Joseph Egli AG, Oberurnen, an EVD, Akkreditierung in Moskau, 9. 3. 1979; Aktennotiz, Akkreditierung Josef Egli AG, 10. 5. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 121.

ihr Büro im Hotel National gekündigt. Intourist hatte über die Hoteldirektion mitteilen lassen, dass kein Vertrag vorlag, der die Notwendigkeit eines Büros beweise, und dass dieses folglich nicht mehr erwünscht sei. Das Zimmer sollte innerhalb von drei Wochen geräumt werden, was die Firma vor ein grösseres Problem stellte.¹⁰⁴ Norrexim konnte schliesslich das ehemalige Büro von Ciba-Geigy im Hotel Leningradskaja übernehmen und die Akkreditierung der Firma wurde bis August 1977 verlängert. Die ganze Aktion schien merkwürdig und die schweizerische Botschaft vermutete, dass sie in Zusammenhang mit einer Einreisesperre stand, die von den schweizerischen Behörden im April 1976 gegen den Vertreter des SKWT in Bern und Sekretär der sowjetischen Delegation der Gemischten Kommission, Boris A. Krivošeev, wegen nachrichtendienstlicher Tätigkeiten verhängt worden war. Trotz seiner grossen Verdienste um die bilateralen Handelsbeziehungen wurde Krivošeev nach dem Bekanntwerden seiner Aktivitäten nahegelegt, die Schweiz zu verlassen und im Interesse beider Staaten nicht zurückzukehren, da sonst gegen ihn ermittelt werden müsste.¹⁰⁵

Das SKWT hatte gegenüber der Botschaft bereits einmal eine undefinierte Bemerkung über eine «zweite Tätigkeit» Khasoffs gemacht und dem Direktor der Norrexim AG selbst war zu verstehen gegeben worden, dass seine häufigen Kontakte zur Botschaft verdächtig seien.¹⁰⁶ Schliesslich wurde der Repräsentant der Firma Norrexim tatsächlich am 26. Mai 1977 in seinem Büro verhaftet. Ihm wurden Devisenvergehen zur Last gelegt, die zu seiner Ausweisung am 10. Juni 1977 führten.¹⁰⁷ Wie die Handelsabteilung in einer Notiz festhielt, hatte sich Khasoff Mitte 1976 gegenüber dem KGB schriftlich verpflichtet – oder verpflichten müssen –, nachrichtendienstlich tätig zu sein. Der Handelsabteilung gegenüber hatte Khasoff nach seiner Rückkehr in die Schweiz erklärt, dass der KGB ihm zu verstehen gegeben habe, man gehe davon aus, dass er für die Schweiz oder die USA einen Auftrag erhalten habe. Ansonsten hätten sich die schweizerischen Behörden nicht so entschieden eingesetzt im Hinblick auf seine Akkreditierung.¹⁰⁸ Da nach der Ausweisung erwartungsgemäss weder die Akkreditierung der Firma noch die Visa der Mitarbeitenden verlängert wurden, musste das Büro von Norrexim bis Ende September geräumt und die Tätigkeit der Firma in Moskau eingestellt werden.¹⁰⁹ Offiziell wurde die Schliessung des Büros von der Firma mit der wirtschaftlichen und der politischen Situation in der Sowjet-

104 Botschaft an Handelsabteilung, Betr. Akkreditierung Norrexim/Khasoff, 14. 5. 1976; Aide-Mémoire «Norrexim AG», 13. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101.

105 Aktennotiz, B. A., Krivochev, Nachrichtendienstliche Tätigkeit, 12. 4. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

106 Botschaft an Handelsabteilung, Betr. Akkreditierung Norrexim/Khasoff, 14. 5. 1976; Aide-Mémoire «Norrexim AG», 13. 6. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101.

107 Botschaft an Handelsabteilung, 27. 5. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

108 Handelsabteilung, Aktennotiz, Norrexim AG, Zürich, Angelegenheit Khasoff, 6. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

109 Botschaft an Handelsabteilung, 2. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

union in diesen Jahren begründet.¹¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass die Vermutung der Botschaft zutraf, wonach mit der Aktion gegen André Khasoff die Ausweisung des sowjetischen Funktionärs aus der Schweiz «vergolten» werden sollte. Dies war nicht der einzige Fall, in dem die Sowjetunion so reagierte. Eine ähnliche Begebenheit ereignete sich im Juni 1978, als die Aussenhandelsorganisation Metallurgimport die Firma Oerlikon-Bührle per Telex ohne Angaben von Gründen aufforderte, ihre Vertreterin umgehend aus Moskau abuberufen. Der Mitarbeiterin der Firma Josef Egli wurde Spionage vorgeworfen, was von ihr jedoch vehement bestritten wurde. Frau Margaritoff sah als mögliche Erklärung dieser Ausweisung den «Vollzug einer Rache für einen 1975 von einem deutschen Unterlieferanten der Oerlikon-Bührle geforderten Rückruf eines inkompetenten sowjetischen Spezialisten, der zur Warenabnahme in Deutschland weilte».¹¹¹

Nach dem unfreiwilligen Rückzug der Norrexim AG aus der Sowjetunion kontaktierte das SKWT die Firma André & Cie., die bis dahin selbst in Moskau von Norrexim vertreten worden war, und empfahl dieser, eine neue Firma zu gründen und alle Vertretermandate von Norrexim zu übernehmen.¹¹² In der Folge beantragte die Firma André & Cie. ihre Akkreditierung, die sie innert kürzester Zeit bereits am 16. Februar 1978 erhielt. Ein halbes Jahr später eröffnete die Firma am 23. Oktober 1978 ein Büro in Moskau und übernahm wie vorgeschlagen die Vertretung vieler vormaliger Norrexim-Kunden.¹¹³ Ursprünglich im Getreidehandel aktiv, hatte André & Cie. 1941 die erste schweizerische Handelsflotte gegründet und tätigte ab 1951 Kompensations- und Sonderfinanzierungsgeschäfte für Staaten und Unternehmen.

Eine weitere Handels- und Vertreterfirma war die Interagency Maschinenhandel AG (IMAG), Zürich. Ihr Geschäftsgebiet war seit 1955 die Einfuhr sowjetischer Werkzeugmaschinen sowie die Vertretung schweizerischer und deutscher Firmen wie Fine Tool, Lyss, Voumard Machines SA, La Chaux-de-Fonds, Kolb, Köln, Bosch, Stuttgart, und Liebherr Gruppe, Bulle, in der Sowjetunion. Die IMAG beschäftigte in ihrem Büro in Moskau sieben Mitarbeitende. Von der Mitte der 1970er-Jahre in der Sowjetunion jährlich hergestellten 300000 Werkzeugmaschinen waren acht bis zehn Prozent für den Export bestimmt. Im Schnitt wurden davon sechzig Stück durch die IMAG in die Schweiz importiert, ihr Ziel waren hundert Stück. Die Maschinen erhielten ein «Schweizer Finish», bei dem der elektrische Teil an Schweizer

110 <https://norreximag.ch/about-us/>, Timeline 1978, 15. 11. 2019.

111 Sofortige Abreise aufgrund Ereignisse vom 26. 6. 1978 in Nikolaev. Aktennotiz Botschaft, Vorsprache von Fr. Tamara Margaritoff, Leiterin des Büros Moskau der Josef Egli AG, Oberurnen, 18. 8. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

112 Botschaft an Handelsabteilung, 2. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

113 Dossier Voyage de M. l'Ambassadeur Jolles à Moscou. Documentation, September 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111. André & Cie. übernahm unter anderem die Vertretung folgender Firmen: Bühler, Bühler-Miag GmbH(D), Coop-Suisse, Erni & Co., Hydrel AG, IMIC SA, Losinger AG, Mettler Instrumente, Motor-Columbus, Nestlé Alimentana, Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle AG, Secfroid SA, SIG, Ulrich Steinemann AG Maschinenfabrik, Gebr. Sulzer AG, CCM Sulzer Paris, Burckhardt AG, Escher Wyss Ravensburg und Georg Fischer AG.

Normen angepasst wurde, und danach lag der Preis der fertigen Maschinen etwa 15–35 Prozent unter demjenigen vergleichbarer westlicher Erzeugnisse. Die IMAG hatte einen Wartungs- und Reparaturservice mit Ersatzteillager eingerichtet und genoss einen guten Ruf bei den Maschinenkäufern. Zum Teil wurden die sowjetischen Werkzeugmaschinen von schweizerischen Firmen auch im Hinblick auf entsprechende Gegengeschäfte gekauft.¹¹⁴

Speziell die Unternehmen der Maschinenindustrie wurden schon Anfang der 1960er-Jahre mit dem Wunsch nach Kompensationsgeschäften konfrontiert. Dabei erschienen den Schweizer Firmen die Bedingungen der sowjetischen Handelsorganisationen zunächst etwas eigenartig. Die Lieferung von Maschinen der Firma Atelier de Charmilles SA, Genf, sollte zum Beispiel von der Verpflichtung abhängig gemacht werden, für 18 Prozent des Exportwerts (etwa 108 000 Franken) sowjetische Waren zu beziehen. Da der Handelsabteilung bis 1963 kein Fall mit einem vergleichbaren Ansinnen bekannt war, empfahl sie der Firma die Ablehnung dieser Auflage, «da es nicht Aufgabe der schweizerischen Exportfirmen sein kann, für den Absatz sowjetischer Waren zu sorgen».¹¹⁵ Nur ein paar Jahre später bemerkte die Firma Tesa Messgeräte, Zürich, gegenüber der Handelsabteilung, dass die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion einen direkten Zusammenhang mit den schweizerischen Importen von dort aufwiesen. Tesa beabsichtigte, Messgeräte in die Sowjetunion zu exportieren, und sollte dafür sowjetische Werkzeuge einkaufen. Da diese den schweizerischen Ansprüchen nicht zu genügen vermochten, sollten sie via Deutschland in Entwicklungsländer weiterverkauft werden.¹¹⁶ Solche Reexporte an Drittstaaten wurden von Stankoimport und anderen sowjetischen Organisationen für gewöhnlich akzeptiert, vorausgesetzt, die Ware wurde in harten Devisen bezahlt.¹¹⁷ Bei den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen wurden derartige Kompensationsgeschäfte mit der Zeit immer beliebter, die Exportunternehmen der Maschinenindustrie stellten sie dagegen oftmals vor Probleme, vor allem wenn die Kompensationsware aus Maschinen bestand, mit denen sie nichts anfangen konnten. Die betroffenen Firmen tätigten normalerweise selbst keine Handelsgeschäfte, sondern waren auf den Verkauf der eigenen Erzeugnisse spezialisiert. Sie nahmen deshalb in der Regel gerne die Dienste von (Transit-)Handelsfirmen in Anspruch. Insbesondere Buy-back-Kompensationen waren primär interessant für Fertigprodukteverkäufer, nicht aber für Exporteure von Investitionsgütern. Nicht alle als Kompensationsgeschäfte betitelten Geschäfte waren allerdings auch

114 Aktennotiz, Besuch von Herrn E. J. Rosenberg, Interagency Maschinenhandel AG (IMAG), Zürich, 7. 4. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 101.

115 Atelier de Charmilles SA, Genf, Anfrage von Stankoimport über Lieferung von Maschinen, Kommentar Handelsabteilung, Telefonat 18. 4. 1963, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130.

116 Notiz Jolles an Weitnauer, Dir. Paul G. Schwegler, Mitinhaber der Firma Tesa, Messgeräte, Zürich, 7. 2. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103.

117 Tesa Ltd. Renens, Schwegler, an Handelsabteilung, Jolles, 24. 2. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103.

tatsächlich solche, wie der Fall der Firma Interplastica, Losone, zeigte. Die Firma schloss als Generalunternehmerin ein Kompensationsgeschäft über 56 Millionen Franken für die Erstellung von zwei Zellulosewerken in Archangelsk und Segeša ab. Obwohl das Geschäft von der Presse und der sowjetischen Delegation der Gemischten Kommission als hundertprozentiges Buy-back-Kompensationsgeschäft bezeichnet worden war, musste die Firma nie die als Kompensation vereinbarte Ware entgegennehmen. Vielmehr war die Kompensation in diesem Fall nur als zusätzliche Absicherung der Bezahlung vereinbart worden und die sowjetischen Organisationen verkauften die Kompensationsware lieber selbst, da sie so einen höheren Preis erzielen konnten. Sie lieferten gewissen Unterlieferanten Zellulosezwischenprodukte gegen Devisen, die zur umgehenden Begleichung der offenen Forderungen von Interplastica dienten. Gemäss Protokoll war die Firma zwar verpflichtet, während fünf Jahren die Erzeugnisse der gelieferten Anlagen und andere chemische Produkte als Kompensationsware anzunehmen, doch galt diese Regelung nur für den Fall, dass die Kompensationsware nicht von den sowjetischen Organisationen selbst auf dem Weltmarkt abgesetzt werden konnte.¹¹⁸

Ende der 1960er-Jahre gingen bei schweizerischen Firmen vermehrt sowjetische Lizenzanfragen ein. Gemäss der Schweizer Botschaft in Moskau wurden Anfragen von Licensintorg als ausführende Stelle erst dann getätigt, wenn interessierte Betriebe genauso wie das SKWT auch ein wirkliches Interesse am Abschluss eines Lizenzvertrags hatten.¹¹⁹ Zum Beispiel verhandelte Micafil 1969 mit Licensintorg über einen Lizenzvertrag über Transformator- und Mauerdurchführungen, der am 30. September 1970 geschlossen werden konnte.¹²⁰ Zur gleichen Zeit wurde Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen (BST) um eine Lizenz für Gasturbinen angefragt. Sulzer wurde kontaktiert bezüglich der Erteilung einer Lizenz für Dieselmotoren und Webstühle und von der Firma Steiger Engineering AG wollte Licensintorg gerne die Lizenz zur Herstellung von Textilspulen der Gretener AG beziehen.¹²¹ In den meisten Fällen interessierten sich sowjetische Organisationen für den Erwerb schweizerischer Lizenzen, aber auch der Kauf von sowjetischen Lizenzen durch schweizerische Unternehmen kam vor: Alusuisse hatte 1973 von Licensintorg die Lizenz für ein neues Aluminiumgiessverfahren erworben.¹²² Das Lizenzgeschäft war für viele schweizerische Unternehmen sehr lukrativ. Besonders vorteilhaft war es, wenn mit den Lizenzen Güter hergestellt wurden, für die in der Sowjetunion ein grosser Bedarf bestand, der aber aus quantitativen Gründen nicht von Schweizer Produktionsanlagen gedeckt werden

118 BAWI, Aufzeichnung, UdSSR: Kompensationsgeschäft der Firma Interplastica, 3. 9. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 151.

119 Botschaft an Micafil, Licensintorg, 24. 6. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

120 Botschaft Moskau an VSM, 19. 12. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101; Lizenzabkommen der Micafil AG, Zürich mit V/O «Licensintorg», Moskau, in: NZZ, Nr. 58, S. 2. 1971.

121 Lizenzanfragen von GKNT: Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen am 28. 5. 1969, Sulzer am 28. 5. 1969, Steiger Engineering AG am 12. 8. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

122 Dokumentation Reise BR Brugger, Sonderprobleme im schweizerisch-sowjetischen Verhältnis, 5. Alusuisse, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

konnte. Ebenso profitabel war es dann, wenn Lizenzprodukte viel günstiger hergestellt werden konnten und deshalb entsprechend mehr Käufer auf dem Markt des Lizenznehmers fanden. Wurden nur geringe Stückzahlen einer Maschine benötigt oder beabsichtigte der Lizenznehmer zudem einen Verkauf auf Drittmärkten, konnte sich dies hingegen auch negativ für den Lizenzgeber auswirken. Wie sich die Vergabe von Lizenzen auf den Absatz einer Firma auswirkte, ob ein Unternehmen sich dadurch selbst konkurrenzerte oder ob der Know-how-Transfer durch die Lizenzgebühren aufgewogen wurde, musste jede Firma letztlich für sich selbst entscheiden.

Neben dem Interesse am Erwerb von Lizenzen äusserte die sowjetische Seite auch immer häufiger den Wunsch nach wissenschaftlicher und technischer Zusammenarbeit und dem Abschluss entsprechender Vereinbarungen mit Unternehmen der Maschinenindustrie. Mit Sandoz, Ciba-Geigy und der Uhrenkammer waren solche Vereinbarungen 1970 getroffen worden.¹²³ Am 10. Juni 1971 unterzeichneten die Firmen Brown Boveri & Cie., die Gebrüder Sulzer und die Brown Boveri-Sulzer-Turbomaschinen AG in Moskau Abkommen über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit mit dem SKWT. Darin wurde die Bildung von Expertengruppen, die Organisation regelmässiger Zusammenkünfte und Symposien, der Austausch von Informationen und Spezialisten sowie die Vergabe von Lizenzen vereinbart.¹²⁴ In seinem Abschlussbericht führte der schweizerische Handels- und Industrierat Jacques Mermod aus, dass diese Abkommen die Basis für die Kontaktaufnahme der schweizerischen Unternehmen mit den verschiedenen sowjetischen Ministerien bildeten.¹²⁵ Drei Jahre später gingen auch Georg Fischer AG und Nestlé Alimentana eine Vereinbarung mit dem SKWT ein und mit Gebrüder Bühler wurde ebenfalls ein Abkommen gewünscht.¹²⁶ Bis 1980 waren insgesamt achtzehn Abkommen zwischen dem SKWT und schweizerischen Firmen geschlossen worden, darunter so ausgefallene wie ein Abkommen über die Kooperation bei Maschinen für Banknotendruck und die Entwicklung neuer Drucktechniken mit der Firma De La Rue Giori SA.¹²⁷

123 Zusammenarbeit mit der Sowjetunion, in: SMUV-Zeitung, Jg. 70, Nr. 28/29, 21. 7. 1971, S. 3.

124 Vorort an Gwischiani, GKNT, Dank für Diskussion am 10. 6. und Unterzeichnung der 3 Kooperationsabkommen, 28. 6. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

125 Jacques Mermod, Rapport d'activités en fin de service, März 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

126 Ansprache von Herrn D. N. Pronskij (an der 2. Tagung GK) über «Die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und der Schweiz», 6. 6. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 35.

127 Yudanov/Yasovskaya 1981, S. 135. Zwischen 1970 und 1980 waren Abkommen zwischen dem SKWT und folgenden Firmen beziehungsweise Organisationen abgeschlossen worden: Schweizerische Uhrenkammer, Sandoz, Ciba-Geigy, Brown Boveri & Cie., Gebrüder Sulzer, Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen, Heberlein AG Wattwil, Georg Fischer AG, Nestlé Alimentana, Oerlikon Bühler, Zellweger AG, Uster, Durisol AG für Leichtbaustoffe, Dietikon, De La Rue Giori, André & Cie., Gebr. Bühler AG, Uzwil, Messerli AG, Zürich, Hoffmann-La Roche, Castolin SA, Lausanne; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR an Vorstand, Nächste Vorstandssitzung. Survey of Swiss-Soviet economic relationship, 9. 6. 1983, BAR, E7115(A), 1993/137, Bd. 139.

5.2.3 Gebrüder Sulzer, Brown Boveri & Cie. und weitere Unternehmen

Zu den aktivsten und grössten Schweizer Unternehmen, die mit Osteuropa und der Sowjetunion Geschäfte machten, zählten Sulzer-Escher Wyss und BBC. Sie waren bereits in vorrevolutionärer Zeit in Russland tätig gewesen und hatten auch in der Zwischenkriegszeit ihre Geschäftsbeziehungen nie ganz abgebrochen.

Die Firma Sulzer entsandte nach dem Abschluss verschiedener kleinerer Geschäfte im Juli 1964 eine Delegation nach Moskau, um mit Sudoimport Gespräche über die Liefermöglichkeiten von Schiffsdieselmotoren aufzunehmen.¹²⁸ Schon 1956 hatte Sulzer mit der polnischen Firma Cegielaki in Posen einen Lizenzvertrag zur Herstellung von Schiffsdieselmotoren geschlossen.¹²⁹ Der Abschluss eines ebensolchen Vertrags mit der Sowjetunion war damals jedoch am Streit auf dem Gebiet der Textilmaschinen gescheitert: Sulzer hatte Mitte der 1950er-Jahre einen STD-Webstuhl in die Sowjetunion verkauft, der anschliessend in den Novosibirsk-Werken nachgebaut wurde.¹³⁰ Mit dem Vorwurf der Nachahmung einer Webmaschine konfrontiert, bestätigten sowjetische Stellen der schweizerischen Botschaft gegenüber «eindeutig und verbindlich, es bestehe ein Lizenzabkommen mit Sulzer», obwohl gar keine Lizenz vergeben war.¹³¹ Es war der Firma durchaus bekannt, dass in der Sowjetunion ein grosses Interesse an ihrer Maschine bestand. Schon 1960 hatte der sowjetische Botschafter in Bern der Firma den Vorschlag unterbreitet, einen grossen Teil der Webmaschinenproduktion auf mehrere Jahre hinaus zu übernehmen oder sogar eine Fabrikationsanlage in der Sowjetunion zu erstellen. Sulzer hatte jedoch keinem der beiden Vorschläge zugestimmt. Es erwies sich als sehr schwierig, in Moskau Näheres über Nachbauten des Webstuhls herauszufinden, und praktisch unmöglich, etwas dagegen zu unternehmen.¹³²

Während des Besuchs einer sowjetischen Delegation in der Schweiz im Oktober 1970 wurde auch über den Entwurf für das geplante Rahmenabkommen mit dem SKWT diskutiert. Dabei kristallisierte sich heraus, dass eine mögliche Zusammenarbeit mit Sulzer aufgrund von Rechts- und Patentfragen sehr reduziert ausfallen würde. Im Bereich Dieselmotoren arbeitete das SKWT schon mit der Firma Burmeister und Wain zusammen und bei den Textilmaschinen bestand auf sowjetischer Seite die Befürchtung, dass durch eine Zusammenarbeit mit Sulzer ein zu tiefer Einblick in den Bau der kopierten Sulzer-Maschinen ermöglicht werden würde und Sulzer aufgrund dessen rechtliche Massnahmen ergreifen könnte. Das

128 Sulzer an Handelsabteilung, 26. 6. 1964, und weiter an Schweizer Botschaft Moskau, 30. 6. 1964, BAR, E7110(-), 1975/31, Bd. 143.

129 EPD Finanz- und Wirtschaftsdienst, KSZE Volet économique: industrielle Kooperation und Finanzprobleme, 23. 10. 1972, dodis.ch/34568.

130 Botschaft, Bericht über Besprechungen mit der Industrie und Werkbesichtigungen, 14. 3. 1969, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

131 Sulzer an Botschafter Troendle, Aide-Mémoire betreffend Nachahmung einer Sulzer-Webmaschine in der Sowjetunion, 30. 8. 1963, BAR, E2200.157(-), 1978/129, Bd. 13.

132 Ebd.

SKWT schlug deshalb vorerst lediglich eine Zusammenarbeit mit Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen AG (BST) auf dem Gebiet der Nutzung des Betriebs und des Unterhalts von Schiffsdieselmotoren vor und hoffte auf die baldmögliche Unterzeichnung eines Abkommens darüber.¹³³ Das SKWT zeigte sich auch interessiert an einem Erfahrungsaustausch mit BST über Konstruktionswerkstätten für Gasturbinen sowie an einer Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Gasturbinen für den Antrieb von Lastwagen.¹³⁴ Im Juni 1971 wurde schliesslich nicht nur ein Abkommen mit BST, sondern auch eines zwischen Sulzer und dem SKWT geschlossen.¹³⁵

Anlässlich der Moskaureise von Bundesrat Brugger 1973 bat Sulzer um Unterstützung bei den Bemühungen um die Vergabe einer Lizenz zur Herstellung von Dieselmotoren in der Sowjetunion.¹³⁶ Sulzer hatte als Konsortium zusammen mit der Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg (MAN) einen Lizenzvorschlag für die von der Sowjetunion gesuchten Motoren eingereicht. Dabei bekam das Konsortium die starke Konkurrenz des französischen Unternehmens Chantiers de l'Atlantique mit Pielstick-SEMT-Motoren zu spüren, dessen Chancen aufgrund guter politischer Kontakte zwischen der Sowjetunion und Frankreich günstig standen. Für Sulzer war das Projekt durchaus wichtig: Einerseits bedeutete es eine langfristige Zusammenarbeit, andererseits konnte es zum Erhalt und zum Ausbau der Marktstellung der Sulzer-Motoren in sämtlichen RGW-Ländern beitragen und gleichzeitig die Sulzer-Lizenznehmer in Polen und Rumänien stärken. Bereits 34 Prozent aller Dieselmotoren auf dem Weltmarkt wurden zu diesem Zeitpunkt unter Sulzer-Lizenz produziert, die Firma war damit der weltgrösste Dieselmotorenhersteller. Beim Angebot an die Sowjetunion handelte es sich konkret um eine Lizenz für mittelschnell laufende Dieselmotoren der Leistungsklasse 3000–18000 PS.¹³⁷ Daneben war Sulzer auch an weiteren Zusammenarbeiten interessiert, zum Beispiel an einer auf dem Gebiet der thermischen und nuklearen Kraftwerke, für die das Unternehmen Reaktordruckgefässe, Sicherheitsbehälter sowie Regelventile und -antriebe liefern konnte. Eine Kooperation im Bereich der Erdgasverflüssigung und -transport schien ebenfalls interessant, da dort Kompressoren von BST zum Einsatz kommen konn-

133 Botschaft an VSM, Kopie Handelsabteilung, Besuch des SKWT der UdSSR in der Schweiz, Abkommen mit BBC, Sulzer und Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen, 5. 10. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

134 Botschaft an Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen, 30. 1. 1970; Botschaft an Brown Boveri-Sulzer Turbomaschinen, USSR Gasturbinen für Antriebe von grösseren Lastwagen, 28. 8. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 103.

135 Abschlussbericht J. Fardel, Industrie- und Wissenschaftsrat bei der Botschaft in Moskau, 1. 11. 1971, BAR, E2200.157 (Moskau), 1988/213, Bd. 32.

136 Dokumentation Moskaureise BR Brugger, Mappe 10, Sulzer Aide-Mémoire, Lizenz zur Herstellung von Sulzer-Dieselmotoren in der UdSSR, 8. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

137 Sulzer, Aide-Mémoire, Lizenz zur Herstellung von Sulzer-Dieselmotoren in der UdSSR, 8. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

ten.¹³⁸ Trotz des nie geklärten Webstuhlnachbaus war Sulzer nach wie vor interessiert am Geschäft mit der Sowjetunion und suchte nach Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. Von der Offerte für eine Denimweberei, die gemeinsam mit den Firmen Rieter und Benninger eingereicht wurde, bis zu Lizenzen für Dieselmotoren und Gasturbinen passte alles in den Tätigkeitsbereich der Firma.¹³⁹ Sulzer offerierte Mašinoimport 1985 Gasturbinen für das Gasfeld Karčaganak für 150 Millionen Franken, inklusive Nachbaurechten.¹⁴⁰ Als erster der grossen schweizerischen Maschinenhersteller bemühte sich das Unternehmen zudem um eine Akkreditierung in der Sowjetunion, ohne ahnen zu können, wie lange der ganze Prozess dauern würde.¹⁴¹

Erstmals hatten darüber im November 1981 Gespräche zwischen Sulzer und dem SKWT stattgefunden. Der Sulzer-Delegation wurde erklärt, dass eine Handelsfirma wie André & Cie. SA nicht mehr die geeignete Vertretung für den Sulzer-Konzern in Moskau darstelle. Ein eigenes Büro mit mehr Gewicht auf Technologie stünde dem Unternehmen besser an. Kurz darauf, Ende Januar 1982, bestätigte das SKWT schriftlich, dass ein Gesuch um Akkreditierung eines eigenen Büros in Moskau eingereicht werden konnte. Der Auszug aus den Vorschriften, die als Basis für das Gesuch dienen, wurde Sulzer im Februar von der sowjetischen Botschaft in Bern zugestellt. Im Mai 1982 bestätigte das SKWT, dass die Firma die Bewilligung zur Eröffnung eines Büros erhalten werde. Dazu mussten allerdings noch verschiedene Unterlagen eingereicht werden: alle Geschäftsberichte ab 1970, eine Auskunft über das Grundkapital der Firma mit beglaubigtem Auszug aus dem Handelsregister, eine beglaubigte Vollmacht der Firmendelegierten sowie die Übersicht über die Sulzer-Gruppe und der aktuelle Jahresbericht.¹⁴² Im März 1983 reichte Sulzer das Gesuch wie gewünscht zusammen mit allen verlangten Unterlagen beim SKWT ein. Da der Eingang nicht bestätigt worden war, meldete sich Sulzer einen Monat später diesbezüglich bei der sowjetischen Botschaft in Bern und danach direkt beim Vizepräsidenten des Staatskomitees, Gvišiani. Auf Wunsch des SKWT wurde schliesslich Ende Mai noch einmal ein neues Gesuch eingereicht. Der sowjetische Botschafter begrüsst die Eröffnung eines Sulzer-Büros sehr und stellte seine Dienste zur Verfügung, falls Verzögerungen eintreten sollten. Auf seine Veranlassung hin übergaben ihm Vertreter von Sulzer Kopien der wichtigsten Korrespondenz, die von der Botschaft zusammen mit einem Bericht zur Unterstützung des Gesuchs nach Moskau geschickt wurden. Auch diesmal blieb jede Reaktion seitens

138 Sulzer an Pronskij, GKWT, Zusammenarbeit auf dem Gebiet von thermischen und nuklearen Kraftwerken und Erdgasverflüssigung und -transport, 28. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

139 Notiz Botschaft, Besuch Burmistrov/Visite bei Sulzer, Winterthur, vom 3. 6. 1986, 10. 6. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

140 Botschaft, Aufzeichnung re Sulzer, 21. 6. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

141 Sulzer an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Industrielle Zusammenarbeit, 30. 8. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

142 Sulzer an BAWI, Akkreditierung Sulzer in der UdSSR, 23. 1. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

des SKWT aus, dafür meldete sich ein sowjetischer Botschaftsrat telefonisch bei Sulzer und bat um die Beantwortung einiger offener Fragen. Wie die Firma feststellte, waren diese alle bereits in einem Brief vom 31. Mai 1983 beantwortet worden. Am 25. November teilte der Botschaftsrat der Firma mit, dass er in Kürze einen Musterbrief schicken werde, der ans SKWT zu richten sei und der letzte Schritt zur formellen Akkreditierung sei, die noch vor den Sommerferien 1984 erteilt werden sollte. Anfang Januar 1984 wurde der gewünschte Brief von Sulzer direkt an Gvišiani geschickt. Vier Monate später, an der Tagung der sektoriellen Gruppe für Energiemaschinenbau Mitte Mai 1984 übergab das SKWT Sulzer eine Liste von Punkten, die für eine Akkreditierung noch zu erfüllen waren. Auf den Verweis von Sulzer, dass das SKWT bereits alle verlangten Angaben besass, zeigte sich die zuständige Vertreterin des SKWT sehr erstaunt. Sie bat darum, nochmals ein Dossier Punkt für Punkt zusammenzustellen, in dem alle Angaben in russischer Sprache gemacht und von der Botschaft in Bern beglaubigt werden sollten. Am 6. Juli wurde das Dossier dem Botschaftsrat übergeben, im September 1984 teilte das SKWT Sulzer mit, die Genehmigung liege intern bereits vor und die Bewilligung werde Mitte 1985 übermittelt. An der zehnten Tagung der Gemischten Kommission im Mai 1985 erhielt Sulzer den Bescheid, das Gesuch sei behandelt worden und die Akkreditierung erfolge im September 1985. Bereits Anfang Juli wurde der Bescheid wieder relativiert; die Erteilung der Akkreditierung wurde auf den 1. Januar 1986 verschoben. Auf diesen Zeitpunkt hin sollten der Firma auch Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden, worüber das SKWT im August die für Räume und Personal zuständige Organisation informierte. Daraufhin verlangte diese wiederum von Sulzer die Geschäftsberichte 1982–1984 sowie einen Brief mit Angaben über die Geschäftstätigkeit der Firma in der Sowjetunion. Sulzer exportierte zu dieser Zeit jährlich Waren für rund zwanzig Millionen Franken dorthin.¹⁴³ Im Oktober 1985 übergab Sulzer dem SKWT in Moskau nun schon zum dritten Mal sämtliche für die Akkreditierung benötigten Unterlagen. Diesmal wurde der Firma umgehend mitgeteilt, dass die Unterlagen vollständig seien und im Dezember die Genehmigungssitzung stattfinden sollte. Mitte Dezember informierte das SKWT Sulzer mündlich über das Vorliegen der Genehmigung, die der Akkreditierungskommission zur administrativen Ausarbeitung übergeben worden sei und von dieser bis spätestens Ende Januar 1986 an Sulzer geschickt werden sollte.¹⁴⁴ Anfang Januar wandte sich Sulzer erneut an den sowjetischen Botschaftsrat mit der Bitte um Unterstützung, woraufhin das Unternehmen im März 1986, nach drei ganzen Jahren, endlich seine auf sowjetischen Wunsch hin beantragte Akkreditierung beim SKWT erhielt.¹⁴⁵

143 Urs Rauber: Gebrüder Sulzer im Paradies für Unternehmer, in: Tages-Anzeiger Magazin, Nr. 42, 19. 10. 1985, S. 14–22.

144 Sulzer an BAWI, Akkreditierung Sulzer in der UdSSR, 23. 1. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

145 Notiz, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 110.

Brown Boveri & Cie. (BBC) war neben Sulzer der zweite Big Player der Maschinenindustrie im Geschäft mit der Sowjetunion. Da dem SKWT und dem Ministerium für Elektrotechnik sehr am Abschluss eines Abkommens über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit gelegen war, arbeitete BBC bereits Anfang 1969 zusammen mit dem SKWT den Entwurf eines Rahmenvertrags aus. Wie die Botschaft mitteilte, interessierten sich sowjetische Konstrukteure vor allem sehr für Grossgeneratoren und Grossturbinen, weshalb idealerweise auch die Firma Micafil, die im Kraftwerksbereich eng mit BBC zusammenarbeitete, ins Rahmenabkommen einbezogen werden sollte.¹⁴⁶ Nach dem Abschluss des Rahmenabkommens entwickelten sich die Geschäfte zunächst allerdings nur sehr langsam. Das SKWT erklärte, dass momentan gerade noch kein Geld für den Kauf der eher teuren und grossen Fabrikationsobjekte von BBC zur Verfügung gestellt werde. Es war aber zuversichtlich, dass sich bald neue Gelegenheiten zu Geschäftsentwicklungen präsentierten, unter der Voraussetzung, dass BBC mithelfen wollte, was im Klartext bedeutete: wenn BBC bereit war, Kompensationsgeschäfte zu tätigen. Gegenüber der schweizerischen Botschaft betonte das SKWT, dass auf sowjetischer Seite das Abkommen nicht als «lettre morte» betrachtet wurde, sondern im Gegenteil mit der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit auch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit erzielt werden sollte.¹⁴⁷ Im Mai 1972 wurde in Baden eine erste gemeinsame Sitzung mit dem SKWT abgehalten, in der acht Interessengebiete definiert wurden, die man gemeinsam weiterverfolgen wollte. In der Folge reisten im November 1972 sowie im Februar 1973 BBC-Delegationen zu Expertengesprächen und Fabrikbesichtigungen in die Sowjetunion.¹⁴⁸ Zur Fortsetzung der Gespräche wurde daraufhin wiederum eine sowjetische Delegation in der Schweiz empfangen. Die sowjetischen Gesprächspartner erwiesen sich als ausgezeichnete Fachleute, die über gute Kenntnisse der zu behandelnden Materie verfügten, und so war es beiden Seiten durchaus bewusst, dass sowohl ein Teilen von Know-how wie auch die Abgabe von Konstruktionsunterlagen letztlich nur über den Lizenzweg möglich war. Im Rahmen der Expertengespräche wurde deshalb versucht herauszufinden, ob ein tatsächliches Interesse des SKWT am Erwerb der einen oder anderen Technik bestand. Auch wenn das Rahmenabkommen zwei Jahre später immer noch keine direkten praktischen Resultate hervorgebracht hatte, ging BBC davon aus, dass sich mittelfristig konkrete Lizenz- oder Liefergeschäfte realisieren lassen würden. Immerhin hatte die Zusammenarbeit bereits zu einer Reihe von Kontakten und Informationen verholfen, die als nützlich für die Anbahnung von neuen Geschäft-

146 Botschaft an BBC, Rahmenvertrag, 30. 4. 1969; Botschaft an BBC, Rahmenabkommen mit der UdSSR, 15. 12. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

147 Botschaft an BBC, 5. 11. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

148 BBC an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, 14. 5. 1973; Memorandum «Die Erfahrungen mit dem Rahmenabkommen zwischen BBC und dem Staatskomitee», 11. 5. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 99.

ten bezeichnet wurden.¹⁴⁹ Im Vordergrund standen für BBC dabei ganz eindeutig Exporte in die Sowjetunion, die sich zu Beginn der 1970er-Jahre als äusserst schwer realisierbar erwiesen. Die Aussenhandelsorganisationen, die als einzige Stellen konkrete Angaben zu den von der Sowjetunion benötigten Produkten machen konnten, waren total überlastet. Für den Bezug von Kompensationsgütern aus der Sowjetunion kamen für BBC ausserdem nur Halbfabrikate infrage, mit denen das Unternehmen in den vergangenen Jahren gute Erfahrungen im internen Gebrauch gemacht hatte. Hier kam erschwerend hinzu, dass von sowjetischer Seite zu diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit bestand, das von BBC angefragte Material zu offerieren, was wiederum die Chancen, erfolgreich Geschäfte abzuschliessen, zusätzlich einschränkte.

Neben den bilateralen Handelsbeziehungen war der Sowjetunion auch sehr am Ausbau gemeinsamer Aktivitäten auf Drittmärkten gelegen. Dabei waren mit BBC bereits erste Erfahrungen gesammelt worden. Für einen Geschäftsfall war die angestrebte und realisierte Zusammenarbeit in Form eines Konsortialverhältnisses bereits beiderseits effizient vorangetrieben und in relativ kurzer Zeit zum Abschluss gebracht worden. BBC war überzeugt, dass sich in einer Reihe von Ländern für gewisse Bereiche so weitere Möglichkeiten für gemeinsame Projekte eröffnen konnten. Vor allem die gemeinsame Bearbeitung von grossen Projekten bot sich an, um die günstigen sowjetischen Kredit- und Liefermöglichkeiten besser ausnutzen zu können.¹⁵⁰ Vor der ersten Sitzung der Gemischten Kommission schlug BBC dem SKWT deshalb eine Zusammenarbeit bei der Planung und der Erstellung von thermischen Kraftwerken und Höchstspannungs-Energieübertragungseinrichtungen für Wechsel- und Gleichstrom vor.¹⁵¹ Nachdem an der Sitzung von sowjetischer Seite Interesse für eine diesbezügliche Zusammenarbeit bekundet worden war, arbeitete BBC einen konkreten Vorschlag aus.¹⁵²

Bei der jährlichen Pressekonferenz erklärte der für das Osteuropageschäft zuständige Giuseppe Bertola 1973, dass das Geschäft von BBC mit den osteuropäischen Staaten, mit Ausnahme Jugoslawiens, für die Firma wohl interessant sei, aber keine ausserordentliche Bedeutung habe. Nur gerade knapp zwei Prozent des Gesamtbestellungseingangs entfielen auf Osteuropa und speziell die Geschäftstätigkeit mit der Sowjetunion entwickle sich nur sehr langsam. Es brauche sehr viel Geduld, gerade in Bezug auf Finanzierungsprobleme bei grösseren Aufträgen. Obwohl man auf den Wunsch nach Kompensationsgeschäften eingestiegen sei, stosse man

149 Ebd.

150 Ebd.

151 BBC an Pronskij, GKWT, Zusammenarbeit für Planung und Erstellung von thermischen Kraftwerken und Höchstspannungs-Energie-Uebertragungs-Einrichtung, 20. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 101.

152 BBC an den Präsidenten der sowjetischen Seite der Gemischten Kommission, 27. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

gesamthaft in diesen Bereichen auf grosse Schwierigkeiten.¹⁵³ Im BBC-Geschäftsbericht 1979 wurde sodann die anhaltende Stagnation des Bestelleingangs aus den RGW-Ländern erwähnt; der Anteil dieser Länder am Konzernbestelleingang betrug 1978 lediglich 1,1 Prozent und stieg auch in den Folgejahren nicht wesentlich an.¹⁵⁴ Bis 1977 verzeichnete BBC durchschnittliche jährliche Bestelleingänge aus der Sowjetunion in der Höhe von 25 Millionen Franken. Die Protokolle der Verwaltungsrats- wie der Direktionssitzungen bestätigen die Aussage Bertolas, dass das Geschäft mit Osteuropa keine herausragende Bedeutung hatte. Die Sowjetunion wurde nie speziell oder besonders ausführlich erwähnt, sondern eher selten und auf dieselbe Art wie die anderen Geschäftspartner. Weder von der Geschäftsleitung noch vom Verwaltungsrat wurden spezifisch politische Bedenken oder Vorbehalte gegen die osteuropäischen Partner geäussert. Die Unternehmensleitung war sehr operativ auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit und den Abschluss von Verträgen fokussiert.¹⁵⁵

Die Aktivitäten von BBC in der Sowjetunion gestalteten sich genauso vielfältig, wie es die Geschäftssparten des Konzerns waren. Auch wenn die Geschäfte mit der Sowjetunion nur einen sehr kleinen Teil ihrer Aktivitäten ausmachten, war BBC im Vergleich mit anderen Firmen seit Beginn der 1970er-Jahre dennoch äusserst aktiv auf dem sowjetischen Markt. Anlässlich eines Besuchs in Moskau im April 1974 unterbreitete BBC dem SKWT ein Angebot für ein 1300-MW-Atomkraftwerk, bei dem eine Zusammenarbeit mit der RGW-Organisation Interatomenergo angestrebt wurde. Gleichzeitig äusserte das Ministerium für elektrotechnische Industrie sein Interesse an einer Fortsetzung der Spezialistengespräche und das Ministerium für Schwer-, Energie- und Transportmaschinenbau sprach sich für eine engere Zusammenarbeit mit BBC auf dem Gebiet der Auftragsschweisstechnik aus. Dazu kam ferner auch die Lizenznahme für Turbolader oder Comprex infrage.¹⁵⁶ Im Juni 1974 führte BBC in Moskau ein Symposium auf dem Gebiet der Kraftwerkstechnik durch und im November 1975 schloss die Firma einen Vertrag mit Mašinoimport über die Lieferung von Ausrüstung für Elektrolokomotiven über 1 190 000 Franken.¹⁵⁷ Die Lieferung erfolgte in sechs Sätzen während des Jahres 1976, die Zahlung wurde erst nach dem Abschluss der Lieferung im Januar 1977 fällig.¹⁵⁸ Bereits im September 1972 hatte mit Mašinoimport ein Vertrag über die Lieferung von Induktionstiegel-schmelzöfen für 725 000 Franken geschlossen werden können und 1976 dehnte BBC die industrielle Zusammenarbeit durch eine Lieferung an Energomašeksport weiter

153 BBC Hauszeitung, 1973_08.pdf, HA-ABB.

154 BBC Geschäftsberichte 1979, S. 7, 1980, S. 6, 1981, S. 7, 1982, S. 8, 1983, S. 7.

155 Div. Protokolle Verwaltungsratssitzungen und Direktions-Sitzungs-Protokolle, HA-ABB.

156 BBC an SKWT, 25. 4. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

157 BBC an SKWT, Rahmenabkommen – Durchführung eines Symposiums auf dem Gebiet Kraftwerkstechnik, 21. 6. 1974, BAR, E7110 (-), 1985/97, Bd. 97.

158 Mashinoimport Moskau, Russland: Vertrag betr. Ausrüstung für Elektrolokomotiven, 27. 11. 1975, HA-ABB, B.0.6.2.1.178.

aus. Die von ihr gelieferten Waren im Wert von ungefähr zwanzig Millionen Franken wurden in sowjetische Güter integriert und nach Argentinien exportiert.¹⁵⁹

Vom 10.–16. November 1976 erhielt BBC hochrangigen Besuch von einer sowjetischen Delegation, angeführt von Alexej Konstantinovič Antonov, Minister der Elektrotechnischen Industrie und Mitglied des ZK. Während ihres Aufenthalts wurde hauptsächlich ein von BBC ins Spiel gebrachtes Grossprojekt diskutiert: die Lizenzvergabe für SF₆-Hochspannungsanlagen inklusive Planung der Fabrikationsstätte sowie die Lieferung von entsprechenden Komponenten und Maschinen im Umfang von etwa vierzig bis fünfzig Millionen Franken. Zusätzlich wollte BBC Lizenzen für Flüssigkristallanzeigen (LCD) für Uhren vergeben, ebenfalls inklusive Planung der Fabrikationsstätte und Zulieferung von Komponenten sowie Maschinen im Gesamtumfang von etwa 35 Millionen Franken. Der dritte Projektvorschlag beinhaltete eine Zusammenarbeit für getriebelose Mühlenantriebe mit grösseren Lieferanteilen über eine längere Zeitperiode hinweg und je nachdem potenzieller späterer Lizenzabgabe.¹⁶⁰ Kurze Zeit später konnte mit Mašinoimport am 25. März 1977 der Vertrag über die Lieferung von zwei Schaltanlagen 220 kV und 110 kV, mit SF₆-Isolation, inklusive Ersatzmaterial und Revisionswerkzeugen für den Gesamtbetrag von 13 639 000 Franken unterzeichnet werden.¹⁶¹ Das Projekt der Lizenzerteilung für SF₆-Hochspannungsschaltanlagen befand sich auf gutem Weg und sollte im Dezember 1978 abgeschlossen werden, sobald der Vertrag für die maschinelle Ausrüstung in Kraft getreten war.¹⁶² Die Schaltanlagen leisteten in der Folge einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Energieverteilung bei den Olympischen Sommerspielen 1980 in Moskau.¹⁶³ Wie bedeutend die Zusammenarbeit mit BBC für die Sowjetunion war, lässt sich daran erkennen, dass BBC-Verwaltungsratspräsident Franz Luterbacher vom Ministry for Electrical Engineering Industries of the USSR als Ehrengast an den World Electrotechnical Congress, der vom 21.–25. Juni 1977 während der Ausstellung Electro 77 in Moskau stattfand, eingeladen worden war.¹⁶⁴

Trotz erfolgreicher Zusammenarbeit verfügte BBC nicht über ein eigenes Vertreterbüro in Moskau, sondern wurde bis in die 1980er-Jahre von der deutschen Firma Ohlert vertreten. Da die Verkäufe seit Ende der 1970er-Jahre bei rund zwanzig Millionen Franken jährlich stagnierten, war BBC jedoch nicht mehr ganz zufrieden

159 Handelsabteilung, Notice au Service de la garantie contre les risques à l'exportation: BBC Baden / Energomachexport, Moscou, 24. 10. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

160 Note à Monsieur le Directeur Jolles, Visite d'une délégation du Ministère de l'industrie électrotechnique de l'URSS. Treffen mit Handelsabteilung, 12. 11. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

161 Mashinoimport Moskau, Russland: Vertrag betr. Schaltanlagen, Revisionswerkzeuge und Ersatzteile, 25. 3. 1977, HA-ABB, B.0.6.2.1.228.

162 Dossier: Voyage de M. l'Ambassadeur Jolles à Moscou. Documentation, September 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

163 BBC Hauszeitung, 1979_02, HA-ABB.

164 BBC an Handelsabteilung, 17. 9. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

mit den Leistungen der Vertreterfirma. Deshalb sollte ab 1985 zusätzlich auch die Humlen Trading AG, eine in Norwegen etablierte Handelsfirma, vor allem den Tochtergesellschaften von BBC einen besseren Marktzugang in der Sowjetunion verschaffen. Drei Produkte (Starkstromversorgungsanlagen, Schnellläuferantriebe und Wasseraufbereitungsanlagen) wurden fortan aus dem Vertrag mit Ohlert ausgeklammert und neu bei Humlen angesiedelt.¹⁶⁵

Nach der Fusion 1988 mit der schwedischen Asea AB zu Asea Brown Boveri Ltd. (ABB) wurden die Aktivitäten des Konzerns in Osteuropa zielstrebig ausgebaut. In der Schweiz wurde eine neue Vertriebsgesellschaft gebildet, die in allen osteuropäischen Ländern Vertretungen hatte mit Schwerpunkt DDR und Sowjetunion. Für die zukünftige Entwicklung der Geschäftstätigkeit in Osteuropa war es zentral, dass ABB je nach Bedarf aus verschiedenen Ländern liefern und konzerninterne Handels-, Export- und Einkaufsorganisationen einsetzen konnte.¹⁶⁶ Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion tätigte ABB bedeutende Investitionen in ganz Russland, vornehmlich durch die Gründung von Joint Ventures; 1994 gehörten achtzehn Firmen in Russland zum schweizerisch-schwedischen Industriekonzerne. ABB beschäftigte 1993 über 20000 Mitarbeitende in Mittel- und Osteuropa.¹⁶⁷

Neben den beiden Grosskonzernen Sulzer und BBC war auch die Firma Gebrüder Bühler, die seit 1860 mit Russland Handel trieb, Ende der 1950er-Jahre bereits wieder aktiv im Geschäft mit der Sowjetunion.¹⁶⁸ Sie exportierte vor allem Labormaschinen für die Mühlenindustrie, Schokolade- und Spezialmaschinen an Technopromimport und verfügte, unter anderem durch ihren Ingenieur Vlassoff, über ausgezeichnete Kontakte nach Moskau.¹⁶⁹ Zwischen 1970 und 1977 erhielt Bühler Aufträge in der Höhe von 150 Millionen Franken, für die Gegengeschäfte im Rahmen von etwa zwei Prozent der Aufträge getätigt werden mussten. 1978 stand die Firma kurz vor der Vertragsunterzeichnung für die Lieferung von Grossmühlanlagen. Im gleichen Jahr schloss Bühler, wie Sulzer und BBC sieben Jahre zuvor, ein Abkommen mit dem SKWT.¹⁷⁰ In dem am 23. Juni 1978 in Moskau unterzeichneten Rahmenabkommen über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit wurden die Tätigkeitsgebiete der Zusammenarbeit ebenso definiert wie deren Formen. Kommerzielle, juristische und finanzielle Fragen (Patente, Lizenzen) wurden in separaten Verträgen mit den je zuständigen sowjetischen Organisationen geregelt. Das Abkommen war fünf Jahre gültig und sah eine gegenseitige Kündigungsfrist

165 Botschaft, Aktennotiz, Humlen Trading AG, Neerach, 19. 2. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

166 ABB Geschäftsbericht 1988, S. 27.

167 ABB Geschäftsbericht 1993, S. 3, 33–35.

168 Rauber 1985, S. 237.

169 Botschaft, Bericht über Besprechungen mit der Industrie und Werkbesichtigungen, 14. 3. 1969, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

170 Dossier: Voyage de M. l'Ambassadeur Jolles à Moscou. Documentation, September 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

von sechs Monaten vor.¹⁷¹ Eine Mitteilung der «Daily Ecotass», die den Import von drei grossen Mühlen für die tägliche Verarbeitung von 500 Tonnen Weizen verkündete, lässt erahnen, welche Bedeutung den Geschäften der Gebrüder Bühler in der Sowjetunion zukam.¹⁷² 1989, zehn Jahre nach dem Abschluss des Abkommens mit dem SKWT, erhielt Bühler einen Auftrag über hundert Millionen Franken für den Bau von sechzehn Teigwarenfabriken in der Sowjetunion.¹⁷³

Vielen kleineren und mittleren Unternehmen der schweizerischen Maschinenindustrie gelang es nicht weniger erfolgreich wie den grossen Firmen, Geschäftsabschlüsse in der Sowjetunion zu realisieren. Eine Auflistung aller in der Sowjetunion engagierten schweizerischen Unternehmen der Maschinenindustrie wäre deshalb, zumindest für den ganzen Untersuchungszeitraum, nicht machbar. Für die Zeit bis Ende der 1950er-Jahre liesse es sich vielleicht noch bewerkstelligen, da die offiziellen Stellen häufig über Kontaktaufnahmen in Kenntnis gesetzt wurden oder Ausfuhrbewilligungen eingeholt werden mussten. Doch nach 1960 würde es bereits enorm schwierig und ab den 1970er-Jahren praktisch unmöglich, obwohl auch dann noch zahlreiche der im Geschäft mit der Sowjetunion stehenden schweizerischen Firmen der Handelsabteilung oder der IG bekannt waren. Daneben gab es auch Unternehmen, die ihre eigenen Kontakte hatten und ihre Geschäfte über andere Wege anbahnten. Die Handelsabteilung erhielt meist nur dann Kenntnis von Projekten und Geschäftsabschlüssen, wenn diese besonders erfolgreich verliefen, Bewilligungen erforderten, Unterstützung benötigten oder wenn Probleme auftauchten. Der Vorort und die IG waren vor allem informiert über die Geschäfte ihrer Mitglieder, mit denen ein steter Austausch gepflegt wurde. Nicht alle Anfragen und Offerten von interessierten Schweizer Firmen wurden von den sowjetischen Organisationen überhaupt beantwortet. Oftmals liess eine Antwort sehr lange auf sich warten, manchmal blieb sie auch ganz aus und selbstverständlich fielen die Antworten nicht immer positiv aus. Auch wenn sich Unternehmen noch so bemühten und die Aussichten für ihre Produkten durchaus vielversprechend waren, mussten sie sich, wollten sie auf dem sowjetischen Markt Fuss fassen, meist mit Geduld wappnen.

Cerberus Brandmeldeanlagen hatte sich zum Beispiel sechs Jahre lang erfolglos um Geschäfte in der Sowjetunion bemüht. Von der Teilnahme an verschiedenen Ausstellungen, wie Feuerwehrentechnik 75, über Besuche in Moskau bis hin zur Teilnahme an Kontaktreisen und einem Symposium unternahm die Firma alles, um wichtige Kontakte zu knüpfen. Ihre Geräte hatten alle Prüfungen bestanden, verschiedene sowjetische Delegationen hatten die Firma schon in der Schweiz besucht.

171 Gebrüder Bühler an Handelsabteilung, Abkommen über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der schweizerischen Firma Gebrüder Bühler AG, Uzwil und dem Staatskomitee des Ministerrates der UdSSR für Wissenschaft und Technik. Deutsche Fassung, 26. 6. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

172 Mitteilung in Daily Ecotass, Gebrüder Bühler, Uzwil, 7.–10. 6. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 118; Chronik: unterzeichnete Verträge, in: Vnešnjaja trgovlja, Nr. 12/1980.

173 Karl Fischer, Glasnost in Uzwil, in: Bilanz, Nr. 3, März 1989, S. 120.

Als ein Angebot zur Kooperation sogar über ein Jahr unbeantwortet geblieben war, beschloss die Cerberus schliesslich, den Markt in Zukunft nur mehr reaktiv zu bearbeiten, da alle bisherigen Bemühungen und Investitionen zu keinem messbaren Ergebnis geführt hatten. Kurz darauf erhielt Cerberus die Einladung an ein Symposium im März 1982 in Moskau sowie eine Offertanfrage für eine grosse Lieferung, übermittelt durch die sowjetische Botschaft in Bern.¹⁷⁴

Wie kompliziert sich der Neueintritt in den sowjetischen Markt Mitte der 1970er-Jahre ausserhalb der Tagungen der Gemischten Kommission gestaltete, zeigen die Empfehlungen, die der Firma Tschudi & Co. AG aus Ennetbühl (Kanton Glarus) gegeben wurden. Die Firma stellte Zeitungsmatrizen (Matern) her und hatte von der Sowjetunion bereits sporadisch kleinere Aufträge erhalten. Auch die Druckmaschinen der WIFAG hatten bei ihrer Einführung Matern von Tschudi verwendet. Da der Verkauf auf westlichen Märkten wegen des starken Franks immer schwieriger wurde, wollte die Firma ihren Absatz in der Sowjetunion ausweiten. Die Handelsabteilung teilte Tschudi mit, dass der Handel ausschliesslich über Technopromimport oder das SKWT möglich sei. Eine offizielle Kontaktherstellung sei unabdingbar, der Industrierat schlug ein paralleles Vorgehen auf drei Ebenen vor. Erstens sollte die komplette Dokumentation an Technopromimport geschickt werden. Zweitens sollte ein Brief für das SKWT verfasst werden mit einem Beschrieb der Bereiche und Tätigkeiten der Firma sowie einer wissenschaftlichen Dokumentation. Das SKWT musste überzeugt werden, dass die Firma eine sehr fortschrittliche Technik einsetzte. Der kommerzielle Aspekt brauchte dabei nicht unbedingt erwähnt zu werden. Drittens sollte mit der Handelsvertretung der sowjetischen Botschaft in Bern Kontakt aufgenommen werden. Ziel dieser Aktionen war die Kontaktherstellung mit allen potenziell interessierten sowjetischen Stellen, die tatsächlich einen Einfluss auf sowjetische Einkäufe im Ausland hatten.¹⁷⁵ Zur Ergänzung wurde auch die Teilnahme an Messen und Ausstellungen empfohlen.

Stolpersteine gab es für schweizerische Unternehmen bei Geschäften mit der Sowjetunion zahlreiche und nicht immer war nachvollziehbar, weshalb eine Firma einen Auftrag erhielt oder nicht. So war die Firma Georg Fischer AG zu Beginn der 1970er-Jahre stark interessiert an Lieferungen von Werkzeugmaschinen für eine Lastwagenfabrik an der Kama in der Höhe von etwa 108 Millionen Franken. Auch die Lieferung von Giessereianlagen im Wert von 350 Millionen Franken an dasselbe Werk stand zur Diskussion. Zunächst hatte vor allem die ERG den Abschluss ausgebremst, weil die vorgeschlagenen Zahlungsbedingungen für ungenügend befunden worden waren.¹⁷⁶ Nachdem schliesslich ein Weg gefunden worden

174 Brief Cerberus an BAWI, Cerberus Brandmeldeanlagen, 1. 12. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

175 Botschaft an Handelsabteilung, Firma Tschudi & Co. AG, Ennetbühl/Glarus, 18. 3. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 108.

176 Notiz an Jolles, Handelsabteilung, Exportrisikogarantie / Sowjetunion / Grundsätzliche Anfrage Georg Fischer AG, 16. 7. 1971, BAR, E7110(-), 1982/108, Bd. 99.

war, erfuhr die Firma, dass sie den Auftrag nun trotz aller Bemühungen doch nicht erhielt. Erst fünf Jahre später konnte Georg Fischer AG Anfang 1976 endlich einen Auftrag über immerhin 50 Millionen und aussichtsreiche Verhandlungen über weitere 52 Millionen Franken verkünden.¹⁷⁷

In einigen Fällen machten Firmen schlechte Erfahrungen mit nicht nachvollziehbaren und völlig überrissenen Rabattforderungen seitens der sowjetischen Aussenhandelsorganisationen. So hatte beispielsweise die Firma Heberlein Maschinenfabrik AG Ende 1976 mit dem Ministerium für Leicht- und Lebensmittelmaschinenbau eine Zusammenarbeit begonnen, in deren Rahmen sie dem Ministerium ihre Muster- und Experimentalmaschine für die Texturierung von synthetischem Faden zur technischen und technologischen Prüfung zur Verfügung stellte. Die Frage der Bezahlung im Falle einer Übernahme der Maschine wurde 1977 bereits geregelt. Der sowjetische Expertenbericht fiel positiv aus, man diskutierte über eine Weiterentwicklung der Technologie und die Durchführung weiterer Versuche. Als Techmaimport sich im August 1981 entschied, die Maschine zu behalten, wurde ein Rabatt von nicht weniger als einem Drittel auf dem seinerzeit mitgeteilten Preis verlangt. Die Firma Heberlein war darüber erstaunt, war der Preis doch schon vor vier Jahren bekannt gegeben und seither nie infrage gestellt worden. Sie wandte sich deshalb an die Botschaft und das BAWI mit der Bitte um eine Intervention beim sowjetischen Ministerium.¹⁷⁸ Ende 1982 meldete Heberlein schliesslich doch noch einen Verkaufsabschluss, bei dem letztlich ein Rabatt von über zwanzig Prozent gewährt worden war.¹⁷⁹

Hin und wieder sahen sich Unternehmen mit unangenehmen Fällen von Nachbauten ihrer Maschinen konfrontiert, wie dies bei einer Webmaschine von Sulzer der Fall gewesen war. Die Firma Spühl AG, St. Gallen, wandte sich im Juli 1977 aus diesem Grund an die Handelsabteilung. Sie hatte in einer Fachzeitschrift Berichte über Nachbauten von drei ihrer Maschinen gefunden, bei denen wesentliche Elemente der Originalmaschinen komplett eins zu eins übernommen worden waren. Seit 1966 hatte die Firma trotz gewisser Bedenken 250 Maschinen im Wert von etwa 50 Millionen Franken in die Sowjetunion geliefert. Noch im Dezember 1971 hatte sie erneut einen Grossauftrag aus der Sowjetunion über 14 Millionen Franken erhalten.¹⁸⁰ Das Gespräch des Direktors der Spühl AG mit Vertretern des Forstministeriums zur Klärung der Angelegenheit war ergebnislos verlaufen, da diese nicht informiert waren. Ein Kontakt mit dem SKWT kam nicht zustande und die Firma gewann immer stärker den Eindruck, dass auf sowjetischer Seite bewusst eine Ver-

177 Handelsabteilung, Note pour le dossier, 11. 2. 1976, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 37.

178 Botschaft an BAWI, Brief Heberlein AG, Wattwil, an Borisov vom 10. 12. 1981, 14. 12. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 124.

179 Heberlein Maschinenfabrik AG an Botschaft, Probemaschine in Klin, 30. 11. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 151.

180 Spühl AG, St. Gallen an Handelsabteilung, 15. 7. 1977; Export nach der UdSSR: Ministerium für Holz und holzverarbeitende Industrie. Nachbau von Maschinen, 9. 9. 1977; Besprechung Handelsabteilung mit Dir. Schlüpfer von Fa. Spühl AG, 8. 9. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

schleppungstaktik verfolgt wurde, um eine direkte Konfrontation so lange wie möglich hinauszuschieben.¹⁸¹ Sie schlug deshalb vor, das Problem bei der nächsten Sitzung der GK zur Sprache zu bringen als «Fragenkomplex in allgemeiner Form», da auch von anderen Firmen ähnliche Fälle bekannt waren. Erst mit der Vereinbarung über gewerblichen Rechtsschutz innerhalb des staatlichen Rahmenabkommens von 1978 konnte das Problem der Nachbauten etwas entschärft werden.

Gelegentlich kam es zu Schadensfällen bei der Lieferung von Maschinen oder anderen Gütern. Ein davon betroffenes Unternehmen war zum Beispiel die Hatebur Umformmaschinen AG aus Reinach. Hatebur informierte die Handelsabteilung über einen Transportschaden bei der Lieferung einer Maschine an Avtopromimport und erkundigte sich, ob bereits andere Firmen Erfahrungen mit der staatlichen Ingosstrach-Versicherung gemacht hatten. Der Schaden war Ende 1975 entstanden, als die Maschine in Hamburg zum Verlad in die Sowjetunion bereitstand, vom sowjetischen Schiff aber nicht wie vereinbart mitgenommen wurde, weil der Ladekran in Leningrad gerade defekt war. Wegen einer Sturmflut in Hamburg erlitt die Maschine in der Folge einen Wasserschaden. Die Versicherung wollte den Schaden nun nicht abdecken, da Überschwemmungsschäden nicht gedeckt waren, Schäden infolge Sturms hingegen schon. Entsprechend wurde der erste Brief von Hatebur an Ingosstrach ablehnend beantwortet. Im Gespräch der Schweizer Botschaft mit der Moskauer Handelskammer stellte sich heraus, dass bis anhin noch kein ähnlicher Fall verhandelt worden war. Zuständig dafür wäre wahrscheinlich am ehesten die Seehandels-Arbitragekommission.¹⁸² Nachdem sich Hatebur auf Anraten der Handelsabteilung noch einmal an Ingosstrach gewandt hatte, wurde der Firma beschieden, dass der Transportschadenfall nach zwei Jahren sowieso bereits verjährt war und die Versicherungsgesellschaft deshalb nicht mehr darauf zurückkommen wollte. Am Ende zeigte sich Avtopromimport, von der die Maschine bestellt worden war, bereit, für die Transportschadenskosten aufzukommen.¹⁸³

Manchmal liefen die gemeinsamen Bemühungen der Maschinenindustrie ins Leere, weil von sowjetischer Seite Projekte plötzlich abgesagt oder so geändert wurden, dass die Ausgangslage komplett gegensätzlich war und wieder eine ganz neue Offerte ausgearbeitet werden musste. Mitte der 1980er-Jahre lancierte die Sowjetunion beispielsweise ein Grossprojekt betreffend die Erneuerung der Automobilwerke Gorki.¹⁸⁴ Das als Gesamtlösung anvisierte Projekt schien auch für viele schweizerische Unternehmen interessant zu sein, da es gute Geschäftsmöglichkeiten versprach. Die

181 Spühl AG an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Export nach der UdSSR: Ministerium für Holz und Holzverarbeitende Industrie, 20. 12. 1977, BAR, E7110(-), 1988/12, Bd. 97.

182 Hatebur Umformmaschinen, Basel, an Handelsabteilung, Transportschaden bei Lieferung einer Maschine an Avtoprom-Import, Moskau. Vorgehen zur Belangung der staatlichen russischen Ingosstrachversicherung, 31. 7. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 112.

183 Hatebur Reinach an Handelsabteilung, Transportschaden bei Lieferung einer Maschine an Avtopromimport Moskau, 26. 8. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 120.

184 Botschaft an BAWI, Automobilwerke in Gorki/Gorki Avtomobil Zawod (GAZ), 15. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

SZH verstand sich als Anlaufstelle für die Koordinierung der schweizerischen Interessenten. Gleichzeitig waren auch der VSM und die Handelsabteilung involviert, was zu sehr verschiedenen Einschätzungen und unterschiedlichen Vorstellungen führte. Nach langen Diskussionen wurde beschlossen, eine Taskforce von zwei bis drei Spezialisten zu bilden, die sich um das Projekt kümmern sollten.¹⁸⁵ Ein kollektives Auftreten der Schweizer Firmen, wie es von sowjetischer Seite gewünscht wurde, war sowieso nur möglich im Rahmen der Vereinbarung zwischen der sowjetischen Handels- und Industriekammer (HIK) und der SZH.¹⁸⁶ Aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheiten in der Sowjetunion wurde die Idee einer Gesamtlösung bei der Erneuerung der Gorki-Werke im September 1986 von sowjetischer Seite jedoch wieder fallen gelassen. Für den VSM hatte sich damit eine gemeinsam koordinierte Teilnahme der schweizerischen Firmen erledigt und es blieb den einzelnen Unternehmen überlassen, ob sie Offerten einreichen wollten, wobei gar nicht sicher war, ob das Projekt überhaupt durchgeführt wurde.¹⁸⁷ Wie Avtopromimport dem VSM im Gespräch mitteilte, gab es auf jeden Fall noch mehrere kleinere Modernisierungsprojekte im Bereich Automobilindustrie, Flugzeug- und Traktorenbau, bei denen sich Schweizer Unternehmen beteiligen konnten. Dabei wollte man die Aufträge allerdings mit einem Generalunternehmen abschliessen und nicht mehr über traditionelle Einzelkontakte. Ungeachtet dessen wurde immer noch Wert auf bekannte und bewährte Partner gelegt.¹⁸⁸

5.3 Fazit

Die Unternehmen der Chemie und der Maschinenindustrie operierten im untersuchten Zeitraum mit Abstand am erfolgreichsten auf dem sowjetischen Markt. Von den grossen Firmen beider Sparten waren viele schon vor der Revolution in Russland tätig gewesen oder hatten Handel mit dem Zarenreich getrieben, teilweise unterhielten sie sogar in der Zwischenkriegszeit minimale Handelsbeziehungen. Es verband sie ein aktives Interesse, mit der Sowjetunion Geschäfte zu machen, während sie gleichzeitig eine wachsende sowjetische Nachfrage nach ihren Produkten erfuhren. Dennoch waren die Voraussetzungen für beide Sparten sehr unterschiedlich, was auch die Gestaltung ihrer Handelsbeziehungen beeinflusste.

Am stärksten wirkte sich die staatlich-strukturelle Einmischung seitens der Sowjet-

185 *Projet de modernisation de l'usine de camions de Gorki. Réunion de préparation tenue le 2. 10. 1985 à Zurich, au siège du VSM*, 21. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

186 *OSEC, Modernisierung der Automobilwerke in Gorki*, 29. 10. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 156.

187 *VSM an Präsidenten der gemischten Sektorgruppen, Affaire Gorki*, 7. 10. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

188 *VSM, Besprechungsnotiz, Avtopromimport, Moskau*, 10. 12. 1985, 7. 1. 1986, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

union mit der jeweiligen Schwerpunktsetzung im aktuellen Fünfjahresplan auf die schweizerischen Exporte aus. Daneben bestand die grundlegende Differenz in den ungleichen Branchenstrukturen und der unterschiedlichen Art der exportierten Waren. Die chemische Industrie zeichnete sich durch eine grosse Homogenität aus; am Handel mit der Sowjetunion waren hauptsächlich die grossen Basler Chemieunternehmen beteiligt. Wenige kleinere Firmen waren bereits ab den 1960er-Jahren dabei und erst ab 1980 kamen weitere hinzu. Dies geht klar aus den Berichten zu Besuchen von Delegationen hervor und widerspiegelt sich in den Teilnehmerlisten der Prospektionsreisen sowie bei den Mitgliedern der Interessengemeinschaft Schweiz – Sowjetunion (IG). Demgegenüber hatte die Maschinenindustrie eine viel heterogenere Struktur. Auch hier waren die grossen Unternehmen mit langer Russlandtradition die Pioniere, doch bereits in den 1960er-Jahren stiegen einige kleinere Firmen ins Geschäft ein oder zeigten zumindest grosses Interesse an der Aufnahme von Handelsbeziehungen. In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre wurden zahlreiche weitere, vor allem kleinere und mittlere Unternehmen aktiv im Handel mit der Sowjetunion.

Charakteristische Unterschiede kennzeichneten ebenfalls die Warengruppen der beiden Branchen. Die Produktpalette der Maschinenindustrie präsentierte sich so vielfältig wie die am Handel beteiligten Unternehmen. Sie reichte von feinmechanischen Apparaten und kleinen Spezialmaschinen über Webstühle und Anlagen für den Mühlenbau hin zu ganzen Kraftwerksausrüstungen. Sogar Forschungs-U-Boote wollte die Sowjetunion in der Schweiz einkaufen.¹⁸⁹ Laut Warenliste der schweizerischen Zollstatistik verteilten sich die in die Sowjetunion exportierten Güter der Maschinenindustrie auf 26 Positionen, von denen den mit Abstand grössten Posten die «Werkzeugmaschinen für die Metallbearbeitung» ausmachten. Wie beim schweizerischen Gesamtexport stellten Maschinen dementsprechend auch hier den grössten Exportanteil. Die Ausfuhr Güter der Chemie beschränkten sich dagegen auf lediglich zehn Zollpositionen. Im Wesentlichen setzten sie sich zusammen aus Farbstoffen, Pestiziden (agrochemische Produkte) und Industriechemikalien, zu denen ab 1982 pharmazeutische Produkte und Arzneiwaren sowie heterozyklische Verbindungen dazukamen.¹⁹⁰ Ihr Anteil an der Ausfuhr in die Sowjetunion fiel etwas kleiner aus, was dem schweizerischen Gesamtexport in dieser Zeit entsprach. In den 1980er-Jahren verzeichnete der Chemieexport sehr starken Zuwachs.

Im Unterschied zur Maschinenindustrie wickelte die Chemie bis in die 1950er-Jahre ihre Geschäfte mit der Sowjetunion fast ausschliesslich über andere osteuropäische Staaten ab und auch in den 1960er-Jahren wurde bei weitem nicht alles direkt gehandelt. Ihr Anteil an Exporten nach Osteuropa fiel dadurch folglich höher aus als derjenige der Maschinenindustrie, die durchaus auch aktiv im Geschäft mit

189 BBC wurde 1982 zum Generallieferanten von zwei Forschungs-U-Booten für zehn bis fünfzehn Millionen Franken des Bureaus Jacques Piccard. Bureau Jacques Piccard, Cully, an EVD, Anfrage der UdSSR betr. Lieferung eines sous-marin de recherche scientifique pour 6000 mètres de profondeur, 22. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

190 HS, 1964–1990.

den osteuropäischen Staatshandelsländern war. Sie nutzte diese nur viel seltener für Transitlieferungen in die Sowjetunion. Die Chemie organisierte ihre Geschäfte in der Sowjetunion weitgehend selbst. Die involvierten Unternehmen verfügten über funktionierende Kontakte und arbeiteten direkt mit den betroffenen Ministerien und Aussenhandelsorganisationen zusammen.¹⁹¹ Dass die Zusammenarbeit einigermaßen reibungslos verlief und den Firmen regelmässig Geschäftsmöglichkeiten angeboten wurden, lag in erster Linie am enormen Interesse, das die sowjetische Regierung an ihren Produkten hatte. Dazu kam, dass eine Lieferung beispielsweise von Düngemitteln einfacher und schneller durchzuführen war als der aufwendige Verkauf einer Spezialmaschine. Die Schweizer Chemiefirmen waren zudem nicht nur am Export ihrer Produkte interessiert, vielmehr wollten sie auch (chemische) Rohstoffe in der Sowjetunion einkaufen. Dies erleichterte den Abschluss von Geschäften zusätzlich.

Die Unternehmen der Maschinenindustrie waren dagegen primär am Absatz ihrer Waren interessiert, wobei der Sowjetunion auf der anderen Seite auch sehr am Kauf von schweizerischen Präzisionsmaschinen gelegen war. Der grösste Teil der Geschäfte wurde über wenige Aussenhandelsorganisationen abgewickelt; neben dem SKWT, das sich nicht selbst um die operative Abwicklung kümmerte, waren dies vorrangig Mašinoimport und Mašinoexport, Stankoimport und Stankoexport sowie Mašpriborintorg. Im Gegensatz zu den Chemieexporten, die ab den 1960er-Jahren stark von der sowjetischen Absicht, die Chemie zu fördern, profitierten, machten sich bei den sowjetischen Maschineneinkäufen häufig die unzureichenden Devisenbestände deutlich bemerkbar.

Die Unternehmen der Maschinenindustrie waren häufiger auf Unterstützung seitens ihrer Verbände, der Handelsförderung sowie der Handelsabteilung und der Schweizer Botschaft in Moskau angewiesen. Die Komplexität vieler Geschäfte erforderte eine intensivere Koordination und häufigere Interventionen bei sowjetischen Stellen und vor allem kleinere Firmen brauchten oft Hilfe bei der Herstellung von Kontakten. Dies kam auch in den handelsfördernden Massnahmen klar zum Ausdruck: Während Chemieunternehmen nur an internationalen Ausstellungen in der Sowjetunion teilnahmen – 1974 fand zum ersten Mal immerhin ein «Schweizer Tag» im Rahmen einer Chemieausstellung statt –, wurden für die Maschinenindustrie eigene «schweizerische» Ausstellungen organisiert. Aufgrund ihrer spezifischen Bedürfnisse gestaltete sich der Kontakt der Maschinenindustrie zur Handelsabteilung, zum Vorort und zu den Industrieverbänden viel enger als derjenige der Chemie, was im Übrigen auch mit den Exportwaren selbst zu tun hatte. Die Produkte der Maschi-

191 Beispielsweise mit folgenden: Ministerium für Leichtindustrie, Chemieministerium, Landwirtschaftsministerium, Gesundheitsministerium, Ministerium für die erdölverarbeitende Industrie, Ministerium für die Automobilindustrie, Ministerium für elektronische Industrie, Ministerium für Bau- und Strassenbaumaschinen. Ciba-Geigy an EVD, Allg. Feststellungen über die Entwicklungen und Perspektiven der schweizerisch-sowjetischen Zusammenarbeit auf der Chemieseite vom 6. November 1980, 22. 12. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

nenindustrie waren viel öfter von schweizerischen Ausfuhrkontrollmassnahmen betroffen, weshalb die Firmen für ihre Lieferungen entsprechende Ausfuhrbewilligungen einholen mussten. Die Exporte nahmen daher normalerweise viel Zeit in Anspruch und gerade bei Grossmaschinen konnte die Abwicklung eines Geschäfts von der Projekteinreichung bis zur Auslieferung mehrere Jahre dauern. Zudem ergaben sich bei der Lieferung von Maschinen häufiger Probleme, wie Transportschäden oder Fälle von Nachbauten, die Interventionen von staatlichen Stellen erforderlich machten. Dementsprechend waren die Schweizer Botschaft in Moskau sowie der dortige Handels- und Industrierat viel stärker in Maschinengeschäfte involviert. Zwischen VSM, Vorort und Handelsabteilung fand eine intensive Zusammenarbeit statt. In der Regel informierten VSM und Vorort über die Bedürfnisse der Industrie und die Handelsabteilung versuchte, häufig mit Erfolg, Lösungen für anstehende Probleme zu finden. Auf eigene Initiative wurde sie normalerweise nicht aktiv, da die Handelspolitik des EVD grundsätzlich eher reaktiv und auf die Bedürfnisse der Industrie ausgerichtet war. Die Chemieunternehmen pflegten keine allzu enge Zusammenarbeit mit den offiziellen Stellen, sie hatten sich gegenüber der Einsetzung eines Industrierats auf der Botschaft in Moskau anfänglich skeptisch geäussert.¹⁹² Dennoch waren die wichtigsten Firmen auch in der IG, in deren Rahmen ein Chemieausschuss gebildet worden war, und in der GK vertreten. Von sektoriellen Gruppen in der GK betraf genau eine die Chemie, während drei sich mit Teilbereichen der Maschinenindustrie beschäftigten.

Die Chemie zeigte sich seit der Wiederaufnahme der Beziehungen zur Sowjetunion progressiv und innovativ bei ihren Handelsgeschäften, während die Maschinenindustrie eher konservativ agierte. Sie hatte keine Altlasten zu beseitigen und konnte deshalb schon 1947 die ersten Patente in der Sowjetunion anmelden. Die Maschinenindustrie war dagegen mit der Erstellung von Minimalbedingungen beschäftigt und wurde erst von den Embargolisten ausgebremst, später auch von nicht bewilligten ERG-Gesuchen. Der Gegenbezug von sowjetischen Gütern war für die Firmen meist nicht sehr attraktiv, da sie keine Verwendung dafür hatten und die Waren mithilfe von Transit- und Welthandelsfirmen weiterverkaufen mussten. Schon sehr früh traten die Chemieunternehmen an die sowjetischen Aussenhandelsorganisationen heran mit Vorschlägen für Kompensationsgeschäfte, den Bau von Fabriken und die Vergabe von Lizenzen. Damit überforderten sie anfänglich die sowjetischen Organisationen, die noch nicht für solche Formen von Zusammenarbeit bereit waren. Da die Firmen Waren sowohl aus- wie einführen wollten, verhalfen ihnen Kompensationen schliesslich zu einer Umsatzsteigerung. Mit der schlechteren Verfügbarkeit der gewünschten Kompensationswaren wurden die Geschäfte ab Mitte der 1970er-Jahre auch für die Unternehmen der Chemieindustrie unattraktiver. Die Lieferung ganzer Fabriken in die Sowjetunion respektive deren Ausrüstung

192 Handelsabteilung an Botschaft, Bericht über Besprechungen mit Industrie, in Zusammenhang mit der Vorbereitung des neuen Postens in Moskau, 14. 3. 1969, BAR, E7110(-), 1980/63, Bd. 101.

wurde erst Ende der 1970er- und vor allem in den 1980er-Jahren aktuell, bei der Maschinenindustrie wie bei der Chemie.

Beim Abschluss der Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit mit dem SKWT übernahmen Chemiefirmen eine Vorreiterrolle, ebenso wie bei der Akkreditierung in der Sowjetunion. Erst zwölf Jahre nach der Eröffnung eines offiziellen Büros von Ciba-Geigy in Moskau erhielt mit Sulzer auch das erste Unternehmen der Maschinenindustrie die Akkreditierung. In den 1980er-Jahren brachten Chemieunternehmen gegenüber der Handelsabteilung verschiedene Themen zur Diskussion, die zum Abschluss von Abkommen führten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Unterschiede vor allem auf die Präferenzen der Sowjetunion und die unterschiedliche Struktur der beiden Branchen inklusive der von ihnen hergestellten Güter zurückzuführen waren. Jede Branche fand ihren eigenen Weg zum Abschluss von Geschäften und schliesslich waren beide relativ erfolgreich in ihren Handelsbeziehungen zur Sowjetunion.

6 Energie der Zukunft: Sowjetisches Erdöl und Erdgas in der Schweiz

6.1 Sowjetisches Erdöl als treibende Kraft für schweizerische Exporte

Gegen Ende der 1950er-Jahre wurde Westeuropa Ziel einer eigentlichen sowjetischen Erdöllexportoffensive, die die Energiefrage zu einem Politikum in den Ost-West-Beziehungen werden liess.¹ In diesem Zusammenhang schrieb das «Journal of Commerce», es sei nicht ausgeschlossen, dass die Sowjetunion bei ihren Bemühungen um die Gewinnung von westlichen Absatzgebieten für ihr Öl versuchen könnte, auf dem schweizerischen Markt Fuss zu fassen.² Die Schweiz, deren Erdölbedarf ab 1950 stark angestiegen war, zeigte sich zu diesem Zeitpunkt durchaus offen für Erdölimporte aus Osteuropa. Dem Bundesrat war an der Diversifizierung der Versorgungsquellen gelegen, weshalb er den Import sowjetischen Erdöls befürwortete. Bereits ab 1955 wurden kleinere Mengen Heiz- und Gasöl sowie minimale Quantitäten Benzin aus der Sowjetunion eingeführt. Im Gegensatz zur Einfuhr von Heiz- und Gasöl lohnte sich der Import von Benzin noch nicht, da sowjetisches Benzin aufgrund seiner zu geringen Oktanzahl (70–76) nicht direkt verwendet werden konnte, sondern veredelt werden musste. Während der Anteil sowjetischer Erdölprodukte an der gesamtschweizerischen Einfuhr flüssiger Brennstoffe 1955 gerade einmal 0,22 Prozent ausmachte, betrug der Anteil der gesamten osteuropäischen Erdöleinfuhr zusammen 1,37 Prozent.³

Die Schweizer Botschaft in Moskau informierte 1957 die Handelsabteilung über Verträge der Firma Oskar A. Meier, Zürich, mit der sowjetischen Aussenhandelsorganisation Sojuznefteksport über die Lieferung von mehr als 500 000 Tonnen Rohöl, Heizöl und Gasöl für etwa zwanzig Millionen Dollar. Angeblich waren alle Lieferungen nur für die Schweiz bestimmt und sollten über Genua importiert werden.⁴ Die Handelsabteilung zeigte sich diesbezüglich ziemlich skeptisch, da die Firma kein Mitglied der Carburra, Zürich, war und somit gar nicht zu den einfuhrberechtigten Unternehmen gehörte.⁵ Zudem schien die Menge viel zu gross für den

1 Perović 2013, S. 14.

2 Schweizer Botschaft Washington an EPD, 3. 2. 1961, BAR, E7110(-), 1972/32, Bd. 101.

3 EPD, Schweizerische Einfuhr flüssiger Brennstoffe im Jahre 1955, 15. 9. 1956, dodis.ch/40905.

4 Schweizer Botschaft Moskau an Handelsabteilung, Oskar A. Meier, Zürich, 25. 2. 1957, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130/131.

5 Die Carburra ist die schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe. Mitglieder sind alle Importeure von Erdölprodukten mit Einfuhren von mehr als 3000 Kubikmeter pro Jahr, www.carburra.ch, 14. 4. 2019.

Import ausschliesslich in die Schweiz; es wäre hundertmal mehr aus der Sowjetunion eingeführt worden als 1955.⁶ Deshalb vermutete die Handelsabteilung, dass der grösste Teil der Lieferung in andere Länder weiterverkauft wurde.⁷ Wie sich herausstellte, stand hinter der Oskar A. Meier, Zürich, eine Firma namens Naftamondial, die im liechtensteinischen Handelsregister eingetragen war und sich ausschliesslich mit spekulativen Geschäften mit sowjetischem Öl beschäftigte.⁸

In der Schweiz bestanden gegen die immer expansivere sowjetische Erdölpolitik gewisse Vorbehalte. Ein Teil der Bevölkerung befürchtete, die Sowjetunion könnte in einigen Jahren die Kontrolle der Energieversorgung Europas übernehmen, wenn keine Massnahmen ergriffen würden.⁹ Man argwöhnte, die Abhängigkeit von osteuropäischem Erdöl könnte sogar so gross werden, dass eventuelle Ausfälle nicht mehr durch westliche Lieferanten kompensierbar wären. Besonders bei internationalen Konflikten oder weltweiten Versorgungskrisen könnte dies zu einem grossen Problem werden, da die Schweiz weder über eigenes Erdöl noch über Hochseehäfen verfügte.¹⁰ Dennoch wurden weiterhin geringe Mengen Erdöl aus Osteuropa in die Schweiz eingeführt.

Zu Beginn der 1960er-Jahre gelang es der Sowjetunion, ihre Exporte nach Westeuropa dadurch stark auszuweiten, dass sie ihr Erdöl sehr günstig verkaufte, teilweise sogar unter dem Weltmarktpreis.¹¹ Als unmittelbare Folge davon mussten die RGW-Länder 1961 mehr als doppelt so viel für sowjetisches Rohöl bezahlen wie westeuropäische Abnehmerstaaten. Ziel dieses Vorstosses war unter anderem die Rückeroberung der Marktposition, die die Sowjetunion von 1925 bis 1935 in Europa innegehabt hatte. Neben der differenzierten Preispolitik boten die relative Nähe der sowjetischen Erdölfelder zu Westeuropa und das bereits bestehende osteuropäische Pipelinennetz günstige Voraussetzungen dafür.¹² Die NATO-Staaten, insbesondere die USA, versuchten aus Angst vor dem wachsenden sowjetischen Einfluss den Ausbau der Erdölpipeline Družba, die Erdöl nach Polen, in die Tschechoslowakei sowie in die DDR und damit an die Grenze zu Westeuropa transportieren sollte, zu verhindern, indem sie Ende 1962 ein Embargo auf die Lieferung von Röhren und Pipelinetechnik in die Sowjetunion verhängten. Der sowjetische Erdöllexport nach Westeuropa wuchs ungeachtet dessen ungebremst weiter an, weshalb das sogenannte Röhrenembargo nach vier Jahren 1966 wieder aufgehoben wurde. Die Pipeline war

6 Einfuhr aus der Sowjetunion 1955: 3708 Tonnen Heizöl, 383 Tonnen Benzin, 88 Tonnen Dieselöl. Schweizerischer Totalimport an Flüssigbrennstoffen 1955: 1 892 366 Tonnen, dodis.ch/40905.

7 Handelsabteilung an Schweizer Botschaft Moskau, 7. 3. 1957, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130/131.

8 Handelsabteilung an Schweizer Botschaft Moskau, 8. 3. 1963, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130; Notiz an Handelsabteilung, Roches, 15. 2. 1963, BAR, E7110(-), 1974/31, Bd. 130/131.

9 Pfister 1961, S. 264.

10 Der Osthandel mit Erdölprodukten. Ein Vortrag in der SFUSA, in: NZZ, Nr. 1504, 14. 4. 1962.

11 Die sowjetische Erdöloffensive, in: NZZ, Nr. 1219, 26. 3. 1962.

12 Näf 1971, S. 33, 42; Der Osthandel mit Erdölprodukten, in: NZZ, Nr. 1504, 14. 4. 1962.

1964 mit Röhren aus sowjetischer Produktion sowie der Unterstützung von Ländern wie Schweden und Japan mit leichter Verzögerung fertiggestellt worden.¹³

Aussenwirtschaftlich interessant für die Schweiz wurde der Import von Erdöl mit dem Anstieg ihrer Exporte in die Sowjetunion ab Mitte der 1960er-Jahre. Da die Sowjetunion ein Handelsbilanzdefizit möglichst vermeiden wollte, war die Schweizer Wirtschaft zum Bezug sowjetischer Waren gezwungen, wenn sie mehr exportieren wollte. Nachdem in der Schweiz eine eigene erdölverarbeitende Industrie aufgebaut worden war, schloss die V/O Sojuznefteksport 1965 einen Vertrag über die jährliche Belieferung der Schweiz mit Erdöl und Erdölprodukten.¹⁴ Das Rohöl wurde vor allem von der Raffinerie du Rhône SA in Collombey-Muraz verarbeitet, die allerdings bereits ein Jahr später von der Esso-Gruppe übernommen wurde. Die neuen Besitzer sistierten den Vertrag und bezogen ihr Rohöl nun vor allem aus Nordafrika und dem Nahen Osten. Die Einfuhr von sowjetischem Erdöl sank aus diesem Grund von 39 Millionen Franken im Jahr 1966 auf zwei Millionen Franken im Folgejahr.¹⁵ Rohölimporte aus der Sowjetunion machten im ersten Quartal 1967 gerade noch 2,5 Prozent des gesamten schweizerischen Erdölimports aus.¹⁶ Die Einfuhr von Erdölprodukten aus Osteuropa betrug zu diesem Zeitpunkt 339 290 Tonnen oder 5,2 Prozent der Gesamteinfuhr.¹⁷ Zwischen der sowjetischen und der schweizerischen Aussenhandelsstatistik bestanden, wie in Kapitel 2.3 erwähnt, in Bezug auf sowjetisches Erdöl beträchtliche Differenzen. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächlich importierte Menge um einiges grösser war als aufgeführt, Schätzungen zufolge sogar doppelt so gross. Der Grund dafür lag weniger darin, dass aus politischen Gründen weniger sowjetisches Erdöl deklariert werden sollte, vielmehr wurde sowjetisches Erdöl, das in deutschen oder italienischen Raffinerien verarbeitet worden war, in der Handelsstatistik diesen Ländern zugerechnet.¹⁸

Anfang der 1970er-Jahre stammten über achtzig Prozent der in der Schweiz verbrauchten Energie aus dem Ausland, neben Erdöl und Erdgas auch Kohle und Kernbrennstoff.¹⁹ Die Lage auf dem internationalen Erdölmarkt war Anfang der 1970er-Jahre sehr unsicher, weshalb die Schweiz dringend versuchte, ihre Erdöleinfuhren zu diversifizieren. Die Diversifikation von Energieträgern, Bezugsquellen und Versorgungswegen war, neben dem Minimieren von Risiken und dem Aufbau einer sicheren Energieversorgung, einer der Schwerpunkte der schweizerischen

13 Perović 2017, S. 1, 12; Perović 2013, S. 15.

14 Verlag Internationale Beziehungen 1986, Übersetzung, S. 3, BAR, E7115(A), 1993/341, Bd. 112.

15 Handelsabteilung an schweizerische Botschaft, Moskau, Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion, 16. 11. 1967, BAR, E7110(-), 1978/50, Bd. 103; Handelsabteilung an Botschaften, Statistik über den schweizerischen Osthandel, 21. 2. 1968, BAR, E2200.157(-), 1985/132, Bd. 09.

16 Amt für Energiewirtschaft an Departementvorsteher, Nahostkrieg und Oelversorgung der Schweiz, 8. 6. 1967, dodis.ch/40676.

17 Der Delegierte für Kriegsvorsorge, Notiz für BR Schaffner, 15. 6. 1967, dodis.ch/49526.

18 Der Osthandel mit Erdölprodukten, in: NZZ, Nr. 1504, 14. 4.1962.

19 Von Tschanner 1984, S. 96.

Energieausenwirtschaftspolitik dieser Zeit.²⁰ 1972 importierte die Schweiz 85 Prozent ihrer Erdölprodukte aus Frankreich, Italien und der BRD. Das über diese Länder bezogene Rohöl stammte aus Libyen (38,6 Prozent), dem Mittleren Osten (35,6 Prozent), Algerien (16,1 Prozent), Nigeria (7,0 Prozent) und Tunesien (2,7 Prozent). Lediglich 6,7 Prozent der Fertigprodukte stammten aus Ländern ausserhalb der EWG, weshalb der Import sowjetischen Erdöls sehr wünschenswert schien.²¹ Auf der anderen Seite verzeichnete die Sowjetunion 1969 das geringste Wirtschaftswachstum seit 1945, was sie zu einer «import-led strategy» führte, das heisst, ihre Industrieproduktion sollte durch Importe von Maschinen und Technologie gesteigert werden.²² Finanziert wurden diese Einkäufe durch den Verkauf von Energieträgern, was das sowjetische Interesse an Erdölexporten anstiegen liess.

Ab 1971 wurde vermehrt sowjetisches Erdöl, vor allem in Form von Fertigprodukten, eingeführt. Bereits 1973 machte der Import von Erdölprodukten mehr als ein Drittel der gesamten sowjetischen Einfuhren in die Schweiz aus. In den Jahren 1972 und 1973 importierte die Schweiz je 200 000 Tonnen sowjetisches Heizöl; der Preis hatte sich in dieser Zeit bei einem Anstieg von 23,3 auf 51,7 Millionen Franken mehr als verdoppelt.²³ Von der ersten weltweiten Erdölkrise profitierte die sowjetische Erdölindustrie durchaus. Erdölprodukte waren ganz offensichtlich der Hauptgrund dafür, dass der Anteil der Schweiz am sowjetischen Aussenhandelsumsatz zwischen 1970 und 1978 von 0,43 auf 0,73 Prozent anstieg und derjenige der Sowjetunion am schweizerischen sogar von 0,65 auf 1,66 Prozent.²⁴ Erstmals machten Energieträger 1974 über sechzig Prozent aller schweizerischen Importe aus der Sowjetunion aus, was zugleich den grossen Bedarf der Sowjetunion an schweizerischen Produkten, vor allem an Maschinen und chemischen Erzeugnissen, widerspiegelte. Der Schweiz bot sich dadurch die Chance, die Abhängigkeiten bei ihren Erdölbezügen besser zu verteilen.

Zwischen 1973 und 1977 vervielfachten sich die sowjetischen Lieferungen von Benzin, das mittlerweile auch importiert wurde, um das Neunfache, diejenigen von Heizöl um das Achtfache, die von Diesel um das Fünffache und die Lieferungen von Gasöl stiegen von null auf 300 000 Tonnen an. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass sowjetisches Rohöl, das in einem Transitland modifiziert wurde, zusätzliche zwanzig Prozent neben der bereits in der schweizerischen Handelsstatistik aufgeführten Einfuhr aus der Sowjetunion ausmachte.²⁵ Die enormen Importe von sowjetischen Energieträgern führten dazu, dass die bilaterale Handelsbilanz ab 1980 zum ersten

20 Ebd., S. 101.

21 Notiz, Die gegenwärtige Lage der schweizerischen Erdölversorgung, 9. 10. 1973, dodis.ch/40677.

22 Carter 2007, S. 7.

23 Notiz für Herrn Direktor Jolles, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion, 2. Session, 22. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

24 Vnešnjaja trgovlja, Statističeskij obzor, 1970–1978.

25 Handelsabteilung, Notice à M. l' Ambassadeur Sommaruga: Importations suisses de produits pétroliers soviétiques, 26. 10. 1977, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

Mal ein Defizit für die Schweiz auswies.²⁶ Zwischen 1976 und 1986 machten Erdöl und Erdölprodukte über achtzig Prozent der gesamten sowjetischen Exporte in die Schweiz aus. Sowjetische Erdöllieferungen wurden hauptsächlich über die Transitbörse in Brüssel abgewickelt, wobei die Sowjetunion bestrebt war, ihre Energieträger direkt in die Schweiz zu liefern. Nach ihren Aussagen konnte so die Lieferung von Erdölerzeugnissen besser gewährleistet werden und vermutlich konnte sie so auch die Preise selbst festlegen. Die sowjetische Handels- und Industriekammer verfolgte deshalb seit 1976 das Projekt, in Zürich eine gemischte Gesellschaft zu gründen, was mit der Etablierung der Firma Sovoil AG im Oktober 1978 realisiert wurde.²⁷ Den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen wäre es am liebsten gewesen, wenn das Erdöl ausschliesslich über Sovoil in die Schweiz importiert worden wäre, da hier die Bewegungen auf die Tonne genau erfasst werden konnten. Wäre es nach ihnen gegangen, hätten alle Lieferungen über Naphta B in Antwerpen, ebenfalls eine gemischte Gesellschaft mit Beteiligung der Sowjetunion, an Sovoil abgetreten werden und keine Direktkontakte mit Sojuznefteksport mehr stattfinden sollen.²⁸ Indirekte Importe, zum Beispiel solche über deutsche Firmen, sollten am besten ganz unterbunden werden. Da dies aufgrund der Handels- und Gewerbefreiheit in der Schweiz unmöglich war, hoffte die sowjetische Handelsvertretung wenigstens auf schweizerische Hilfe bei der statistischen Erfassung solcher Geschäfte.²⁹ Sie wollte unbedingt alle Einfuhrkanäle erfahren, um zu genaueren Zahlen zu gelangen. Wie der Leiter der sowjetischen Handelsvertretung, Boris V. Majorov, ausführte, wäre es so möglich, von Moskau ein grösseres Ausfuhrkontingent für die Schweiz zugewiesen zu bekommen. Die Handelsabteilung signalisierte ihre Unterstützungsbereitschaft, war aber der Meinung, dass einer Monopolisierung der Erdöleinfuhren durch Sovoil nicht Vorschub geleistet werden durfte.³⁰

In den Augen der Sowjetunion war der schweizerische Erdölabsatzmarkt durchaus interessant. Gemäss Majorov wurde 1979 mit einer Schweizer Firma ein Vertrag über 1,7 Millionen Tonnen Erdöl geschlossen, während in anderen Verhandlungen, vor allem über Heizölbezüge, Verzögerungen eingetreten waren. Als Grund für diese nannte Majorov die iranische Revolution, die zum Ausfall iranischer Erdgaslieferungen in die Sowjetunion geführt hatte, und damit innersowjetische Umlenkungen von Energieträgern zu deren Ausgleich nach sich zog. Die mit der Revolution im Iran verbundenen Unsicherheiten führten weltweit zu einem Ansteigen des Ölprei-

26 Notice à M. l'Ambassadeur Sommaruga, Importations suisses de produits pétroliers soviétiques, 26. 10. 1977, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

27 BAWI, Note pour le dossier. Gespräch mit A. Goussef, Handelsvertretung der Sowjetunion in Bern, 11. 2. 1976, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 37.

28 BAWI, Notiz an Hr. Dr. L. Roches, UdSSR: Handelsstatistik, 6. 10. 1980, BAR, E7115 (A), 1990/142, Bd. 118.

29 Aufzeichnung Handelsabteilung, Gespräch mit B. Majorov, Leiter der sowjetischen Handelsvertretung in der Schweiz, 15. 2. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

30 Aktennotiz, Unterzeichnung des langfristigen Programmes / Erdöl-Importstatistik, 31. 5. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

ses. Die Sowjetunion hatte erst spät ihre Erdölproduktion erhöht und nun trugen die Preiserhöhungen zu weiteren Verhandlungsverzögerungen bei. Dennoch sollte die Schweiz laut Majorov nicht schlechter mit Erdöl bedient werden als andere Länder. Er war sogar der Meinung, sie sollte prioritär behandelt werden, da die Erdölimporte sehr wichtig seien für die Stabilisierung der schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen. Für die erst kürzlich gegründete gemischte Gesellschaft Sovoil wäre zudem der Ruf, ein unzuverlässiger Partner zu sein, verheerend. Und ganz allgemein schätzte man in der Sowjetunion die Seriosität, Pünktlichkeit, Diskretion und Zahlungsfähigkeit der schweizerischen Importfirmen.³¹

Im Herbst 1980 wurde erneut eine starke Ausweitung des Handels festgestellt. Ein Artikel in der «*Ekonomičeskaja gazeta*» versuchte zu erklären, dass dieser starke Aufschwung eine Folge der KSZE-Vereinbarungen sei. Die schweizerische Botschaft in Moskau stellte demgegenüber fest, dass weniger die KSZE als «die Oelpreiserhöhung die ausweitende Kraft des Ost-West-Handels ist».³² Wertmässig nahmen die sowjetischen Exporte in die Schweiz 1980 um mehr als vierzig Prozent zu und erreichten 1981 ihren Höchststand. Auch diesmal war die Zunahme wie bereits in den Vorjahren den Erdöleinfuhren zu verdanken und dabei vor allem den stark angestiegenen Erdölpreisen; volumenmässig gingen die Erdöleinfuhren in die Schweiz nämlich um fast zwanzig Prozent zurück.³³ Die Sowjetunion blieb weiterhin einer der grössten Lieferanten von Erdölprodukten in die Schweiz mit einem Anteil von rund einem Viertel. In den folgenden Jahren sank der Anteil auf zwanzig Prozent, wobei Mineralölprodukte nach wie vor über achtzig Prozent der sowjetischen Exporte in die Schweiz ausmachten. Die sowjetischen Importe aus der Schweiz stiegen nicht im gleichen Masse an, was der Sowjetunion erlaubte, während rund einer Dekade Devisengewinne von mehreren Hundert Millionen Franken zu erzielen.

Zu Beginn der 1980er-Jahre führte die Schweiz rund dreissig Prozent ihres Erdölbedarfs in Form von Rohöl und siebzig Prozent in Form von Fertigprodukten ein. Beim Rohöl waren nun die Vereinigten Arabischen Emirate (28,8 Prozent), Libyen (28,7 Prozent), Nigeria (19,4 Prozent) und Saudiarabien (12,3 Prozent) die Hauptlieferanten. Erdölprodukte wurden zu 62,4 Prozent aus der EWG und zu 29,8 Prozent aus der Sowjetunion und dem RGW importiert. Die Fertigprodukte aus Osteuropa, inklusive der Sowjetunion, setzten sich wie folgt zusammen: Heizöl 73,0 Prozent, Gasöl 9,6 Prozent, Dieselöl 10,8 Prozent, Benzin 3,7 Prozent und Diverses 2,9 Prozent. Am schweizerischen Gesamtimport dieser Produktgruppen hatten sie folgende Anteile: Benzin 5,7 Prozent, Dieselöl 59,5 Prozent, Gasöl 58,9 Prozent, Heizöl 45,3 Prozent. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten, wo der

31 Aufzeichnung Handelsabteilung, Gespräch mit B. Majorov, Leiter der sowjetischen Handelsvertretung in der Schweiz, 15. 2. 1979, BAR, E7115(A), 1990/60, Bd. 120.

32 Botschaft an BAWI, Kommentar zu Artikel der *Ekonomičeskaja gazeta*, Nr. 47, vom 19. 11. 1980, «Die Grundsätze von Helsinki und der Ost-West-Handel», gestützt auf eine Rede Breschnews, 24. 11. 1980, BAR, E7115 (A), 1990/142, Bd. 118.

33 OSEC, Auslandmärkte, Nr. 2, Sonderausgabe 1981, 28. 1. 1981.

Anteil osteuropäischen Erdöls bei etwa acht Prozent lag, importierte die Schweiz relativ grosse Mengen Erdöl aus den RGW-Staaten. Laut Handelsstatistik machte dieses etwa 25 Prozent der schweizerischen Gesamtölimporte aus, de facto war sein Anteil höher. Die spezifisch schweizerische Versorgungsstruktur begünstigte diesen Erdölimport, da mehr als zwei Drittel des gesamten Erdölimports in Form von Fertigprodukten eingeführt wurden.³⁴

Auch Ende der 1970er-Jahre gab es in der Schweiz, wie bereits zwanzig Jahre davor, wieder Stimmen, die Bedenken anmeldeten, da der Bezug von sowjetischem Erdöl langsam ein Ausmass erreiche, das eine potenziell schwerwiegende Abhängigkeit der schweizerischen Energieversorgung von sowjetischem Wohlwollen schaffe.³⁵ Grosse öffentliche Proteste gegen sowjetisches Erdöl fanden dennoch keine statt und es gab auch keine Boykottaufrufe wie bei der Osthandelskampagne Anfang der 1960er-Jahre. Boykotte wären schwer umzusetzen gewesen, da weder die Herkunft von Heizöl noch von Benzin den Konsumenten gegenüber deklariert werden musste und es so für die Bevölkerung gar nicht ersichtlich war, wann sie sowjetische Erdölprodukte einkaufte. Von offizieller Seite stand man der Einfuhr von sowjetischem Erdöl und Erdölprodukten nach wie vor wohlwollend gegenüber. Sowohl das EVD wie auch das Bundesamt für Energiewirtschaft begrüßten den Import aus handelspolitischer und versorgungstechnischer Sicht grundsätzlich.

Wie schon 1983, als der Ölpreis von 34 auf 28 Dollar pro Fass zurückgegangen war und die schweizerischen Importe aus der Sowjetunion deshalb um 16 Prozent sanken, gingen auch 1986 die schweizerischen Einfuhren aus der Sowjetunion stark zurück, von 1196,4 auf 722 Millionen Franken.³⁶ Dies war eindeutig auf den Preiszerfall der Mineralölprodukte zurückzuführen; der Ölpreis fiel innert weniger Jahre um etwa 75 Prozent und erreichte im April 1986 einen Tiefststand.³⁷ Trotzdem verdoppelten sich die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion zwischen 1986 und 1990 beinahe, zum ersten Mal seit zehn Jahren wies die Handelsbilanz wieder einen Überschuss zugunsten der Schweiz aus.

Aufgrund der Aktenlage ist davon auszugehen, dass der Handel mit Erdöl und Erdölprodukten ziemlich reibungslos über die Bühne ging und ausschliesslich von der Privatwirtschaft durchgeführt wurde. Ideologien spielten eine noch geringere Rolle als in den restlichen Handelsbeziehungen, stand doch die Versorgung der Schweiz, vor allem auch der Schweizer Industrie, mit benötigten Energieträgern im Vordergrund. Beim Erdölhandel tauchten keine Probleme auf, die Interventionen seitens der Handelsabteilung, der schweizerischen Botschaft in Moskau oder anderer offizieller Stellen notwendig gemacht hätten. Der Handelsverkehr scheint zur beidseitigen Zufriedenheit erfolgreich abgewickelt worden zu sein. Es lässt sich auch

34 BAWI, Bericht Energieversorgung Westeuropas und der Schweiz, 11. 2. 1982, BAR, E7115 (A), 1992/24, Bd. 150.

35 Bütler 1980, S. 383.

36 Fritschli 1984, S. 202.

37 OSEC, Auslandmärkte – Sonderausgabe 1987, 10. 2. 1987.

festhalten, dass in diesem Bereich die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme keine bedeutende Rolle spielten, vielmehr die Spielregeln des internationalen Erdölhandels galten. Weder die Sowjetunion noch die Schweiz hatten genügend Spielraum, um Sonderkonditionen zu verhandeln.

6.2 Schweizerische Bemühungen um sowjetisches Erdgas

6.2.1 Zögerliche Anfänge und die Suche nach Möglichkeiten

Da sich die Erdölbezüge aus der Sowjetunion zufriedenstellend entwickelten, begann sich die schweizerische Regierung gegen Ende der 1960er-Jahre aufgrund der weltweiten Energiesituation auch für sowjetisches Erdgas zu interessieren. Die Gründe dafür waren dieselben wie beim Interesse an Erdölprodukten: Einerseits war ihr stark an einer Diversifizierung der Rohstoffabhängigkeit gelegen, andererseits beabsichtigte sie die Ausweitung des Handels mit der Sowjetunion.³⁸ In einem Brief an die schweizerische Botschaft in Moskau hielt die Handelsabteilung fest, dass für eine wertmässig substantielle Steigerung der Warenbezüge in der Sowjetunion Heizöl und Erdgas im Vordergrund standen. Für den Verbrauch von Erdgas müssten allerdings noch eine ganze Reihe von technischen und kommerziellen Voraussetzungen erfüllt und politische Hemmungen überwunden werden.³⁹ Aus diesem Grund versuchte die Schweiz, sich für den Erdgasbezug mit ihren Nachbarländern zusammenzuschliessen, wozu sie Anfang 1970 Besprechungen mit Gaz de France führte. Die staatliche französische Monopolgesellschaft musste zu diesem Zeitpunkt gleichwohl erst noch ihre mit Algerien vereinbarten Gasbezüge verkraften und hatte bis mindestens 1977 kein unmittelbares Interesse am Bezug von sowjetischem Erdgas.⁴⁰

Die günstigste Lösung für die Schweiz war bei einem späteren Bezug der Anschluss an die von der Sowjetunion nach Deutschland führende Leitung. Italien und Deutschland verhandelten ab 1969 über sowjetische Gaslieferungen, ein Jahr später schloss die BRD ein Abkommen für den Bezug von sowjetischem Erdgas aus bereits erschlossenen Gasfeldern. Im Gegenzug lieferte sie der Sowjetunion Material für den Bau von 2000 Kilometern Gaspipeline.⁴¹ Die Erstellung einer Gasleitung durch die Schweiz war im Jahr 1970 nicht aktuell, es kamen eher Bezüge aus dem deutschen

38 Verband schweizerischer Gaswerke, Aktennotiz Lauper, Besprechungen zwischen einer schweizerischen Delegation und der Präsidentschaft der Sojuznefteexport über Erdgaslieferungen, 27. 7. 1970, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

39 Handelsabteilung an Botschaft, Einfuhr sowjetischer Waren in die Schweiz, 11. 3. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

40 Handelsabteilung an Botschaft, Treffen auf sowjetischer Botschaft re. Besuch von Aussenhandelsminister Patolitchew in der Schweiz, 28. 1. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

41 Perović 2017, S. 15.

oder italienischen Leitungsnetz infrage. Dennoch drängte das Amt für Energiewirtschaft auf Besprechungen mit Vertretern der schweizerischen Gasindustrie.⁴²

In der Sowjetunion war die Erdöl- und Erdgasförderung 1970 bereits ziemlich weit fortgeschritten. Da die hauptsächlichsten Reserven in Westsibirien in einem Raum von etwa tausend Quadratkilometern lagen, bereitete der Transportsektor die grössten Schwierigkeiten bei der Erschliessung der enormen Vorkommen. Verantwortlich für den Verkauf von Erdöl und Erdgas war Sojuznefteksport, die zu diesem Zeitpunkt grösste sowjetische Aussenhandelsorganisation mit einem Umsatz von 1,5 Milliarden Rubel und mit gemischten Gesellschaften in Finnland, Belgien (Tanklager Antwerpen mit einer Kapazität von einer Million Tonnen), England und Iran. In weiteren Ländern bestanden ausserdem Filialgesellschaften, speziell in Osteuropa und im Mittelmeerraum.⁴³ Obwohl Sojuznefteksport bereits über einen sehr grossen Transportapparat verfügte, sah sich die Sowjetunion gezwungen, Abkommen mit verschiedenen westlichen Ländern zu schliessen, um gegen eine zukünftige Lieferung von Erdgas die für das Transportnetz benötigten Rohrleitungen zu erhalten. Auch die schweizerische Industrie sah hier eine Chance für Geschäfte.

In der Schweiz stand die Erdgaswirtschaft gerade erst am Anfang ihrer Entwicklung, weshalb der Zeitpunkt für eine Kontaktaufnahme mit Moskau günstig schien. Eine Delegation der schweizerischen Gaswirtschaft hielt sich am 22. und 23. Juli 1970 in Moskau auf zu Gesprächen über die Möglichkeiten von Erdgaslieferungen. Sojuznefteksport übergab der Schweizer Delegation Vertragsunterlagen, bestehend aus einem wirtschaftlichen und einem technischen Dokument; zudem wurden schriftliche Verhandlungen über den Bezug von sowjetischem Erdgas vereinbart. Offene Fragen bestanden noch bezüglich Preisvorstellungen und technischer Machbarkeit sowie zu den Bezugsmengen. Die Sowjetunion wollte etwa 500 Millionen Kubikmeter Erdgas pro Jahr in die Schweiz liefern, während die Schweiz davon ausging, dass sie bis 1975 jährlich lediglich 250–300 Millionen Kubikmeter benötigte. Je nach Konkurrenzfähigkeit der Preise wäre bis 1980 eine Steigerung auf eine halbe bis eine Milliarde Kubikmeter Erdgas zu erwarten.⁴⁴ Die schweizerische Delegation klärte Sojuznefteksport darüber auf, dass auf schweizerischer Seite die Gasversorgung in der Hand kommunaler und privater Betriebe lag und man deshalb die Gründung einer Gesellschaft beabsichtige, die für das ganze Land als Käufer von ausländischem Erdgas auftrat.

Nach dieser ersten Kontaktaufnahme passierte bis September 1972 zwei Jahre lang nichts mehr; die Schweiz erhielt keine verbindlichen Zusagen für sowjetische Gas-

42 Eidgenössisches Amt für Energiewirtschaft an Handelsabteilung, Sowjetisches Erdgas, 6. 2. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102.

43 Verband Schweizerischer Gaswerke, Aktennotiz, 27. 7. 1970, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38, 1969–1976.

44 Eidgenössisches Amt für Energiewirtschaft an Handelsabteilung, Kontaktgespräche mit der UdSSR betr. Erdgas, 28. 7. 1970, BAR, E7110(-), 1981/41, Bd. 102; Verband Schweizerischer Gaswerke, Aktennotiz, 27. 7. 1970, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38, 1969–1976.

lieferungen.⁴⁵ Im gleichen Zeitraum war der Energiebedarf und mit ihm die Nachfrage nach Erdgas in der Schweiz angestiegen. Aus der von der Schweiz geplanten Transitlinie Holland–Italien war der Bezug einer halben Milliarde Kubikmeter Gas gesichert und mit Algerien stand der Abschluss eines Vertrags über die Lieferung einer Milliarde Kubikmeter Erdgas bevor.⁴⁶ Nach wie vor war die Schweiz jedoch sehr interessiert an der Erschliessung sowjetischer Bezugsquellen. Das Amt für Energiewirtschaft ging mittlerweile sogar von einem durchschnittlichen Jahresbedarf von ein bis zwei Milliarden Kubikmetern sowjetischen Erdgases ab Ende der 1970er-Jahre aus. Je mehr die westliche Nachfrage nach sowjetischem Erdgas anstieg, desto zögerlicher verhielt sich die Sowjetunion in Verhandlungen. So hatte sie Österreich, das seine bisherigen Bezüge von anderthalb auf viereinhalb Milliarden Kubikmeter aufstocken wollte, die kalte Schulter gezeigt.⁴⁷ Bei Gesprächen zwischen Bundesrat Brugger, dem Vorsteher des EVD, und dem sowjetischen Aussenhandelsminister Patoličev wurde im März 1973 auch die Frage des Erdgasbezugs wieder aufgeworfen.⁴⁸ Die Sowjetunion schloss zu diesem Zeitpunkt gerade keine neuen Verträge mehr, da soeben die erste Runde der Erdgaszuteilungen abgeschlossen worden war, bei der nicht alle Interessenten hatten berücksichtigt werden können. Der Gasbedarf nahm in allen europäischen Ländern stetig zu und das sibirische Gas lag sehr weit von Westeuropa entfernt. Noch war nicht klar auszumachen, wie viele der interessierten Staaten bei zukünftigen Lieferungen zum Zug kommen würden. In der zweiten Zuteilungsrunde, die 1978 beginnen sollte, mussten zuallererst die bereits geschlossenen Verträge mit Finnland und Schweden berücksichtigt werden. Die schweizerische Regierung wollte dennoch Verhandlungswünsche anmelden und das Interesse an sowjetischem Erdgas mit Nachdruck bekräftigen, ohne dabei die Sowjetunion in Schwierigkeiten bei der Auslieferung der ersten Tour zu bringen.⁴⁹ So wurde der schweizerische Wunsch auch in den Gesprächen mit dem Vizepräsidenten des SKWT, Gvišiani, vorgebracht. Das Staatskomitee war insofern in den Verkauf von Erdgas involviert, als es einige technische Probleme beim Abbau und vor allem beim Gastransport zu lösen galt. Der Verkauf des Erdgases wiederum war Sache von Gosplan. Gvišiani erklärte die Frage des Erdgasbezugs zu einem Thema für die GK. Die Sowjetunion sei auf jeden Fall grundsätzlich interessiert am Abschluss eines langfristigen Liefervertrags mit der Schweiz über eine

45 Verband schweizerischer Gaswerke, Aktennotiz Lauper, Besprechungen zwischen einer schweizerischen Delegation und der Präsidentschaft der Sojuznefteexport über Erdgaslieferungen, 27. 7. 1970, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

46 Probleme der schweizerischen Energieversorgung. Exposé von Dr. H. R. Siegrist, Direktor des Eidgenössischen Amtes für Energiewirtschaft, anlässlich der Konferenz der schweizerischen Botschafter vom 29. 8. 1973 in Bern, dodis.ch/37656.

47 Sonderprobleme im schweizerisch-sowjetischen Verhältnis, Vorbereitung Reise BR Brugger in UdSSR, 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

48 Entretien Brugger avec Patolitchev, Moscou, 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

49 Protokolle der Besprechungen mit Patolitchev, Le gaz naturel (Moskaureise BR Brugger 26. 3.–3. 4. 1973, Dokumentationen & Protokolle), 27. 3. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 100.

Laufzeit von 20 bis 25 Jahren.⁵⁰ Im Gespräch mit dem sowjetischen Vizeausserhandelsminister Nikolaj Grigor'evič Osipov kündigte der Schweizer Botschafter den Besuch einer repräsentativen Delegation der schweizerischen Gasindustrie an, die im Dezember 1973 zu Vorgesprächen für den Bezug von Erdgas nach Moskau reisen wollte. Osipov stellte umgehend klar, dass die Sowjetunion bis 1980 mit Sicherheit kein Erdgas in die Schweiz exportieren konnte und es noch zu früh war, Zusagen für die Jahre danach zu machen. Gegenwärtig stand die Sowjetunion in Erdgasverhandlungen mit den USA und Japan.⁵¹

Neben Erdöl, das die Sowjetunion durch ein Pipelinennetz direkt an ihre Verbündeten in Osteuropa lieferte, wurden die Tschechoslowakei, Polen und Österreich auch mit sowjetischem Erdgas versorgt. Mengenmässig bewegten sich diese Lieferungen noch auf einem sehr niedrigen Niveau, doch mit der Fertigstellung einer Pipeline durch die Tschechoslowakei, die 28 Milliarden Kubikmeter Erdgas im Jahr transportieren konnte, wurde eine direkte Verbindung zwischen den innersowjetischen Pipelines und dem Westen hergestellt. Diese Pipeline belieferte ab Oktober 1973 Österreich, die DDR und die BRD mit sowjetischem Erdgas; etwas später sollten Italien und Frankreich (über Deutschland und Italien) dazukommen. Weiter war geplant, eine von Finnland bestellte Pipeline über das Baltikum bis nach Schweden zu verlängern, und eine dritte Pipeline versorgte Bulgarien mit sowjetischem Erdgas.⁵²

Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage und ihres chronischen Devisenmangels beschloss die Sowjetunion Ende 1973, Erdgas nur noch gegen Kompensation zu exportieren, was ganz im Interesse der schweizerischen Exportindustrie war. Zur Interessenbekundung, der Führung von Vorvorgesprächen für einen möglichen Gasbezug ab 1980 und, wenn möglich, der Unterzeichnung einer Absichtserklärung reiste eine Delegation von Swissgas⁵³ nach Moskau.⁵⁴ Gerne hätte Swissgas auch eine symbolische Gaslieferung Mitte der 1970er-Jahre und die Bildung einer Arbeitsgruppe vereinbart.⁵⁵ Der Präsident von Sojuzgaseksport, Jurij V. Baranovski, verhielt sich jedoch durchwegs abgeneigt und wollte keinesfalls auf das schweizerische Anliegen eingehen, während sich das SKWT um einiges konstruktiver zeigte, indem es die Schaffung einer Arbeitsgruppe vorschlug.⁵⁶ Dies war ganz im Sinne der schweizerischen Delegation, die sich nicht entmutigen liess, und beabsichtigte,

50 Ebd.

51 Botschaft an Handelsabteilung, Erdgas, 6. 8. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

52 Le Délégué à défense nationale économique, URSS Pipelines pour l'exportation, 7. 9. 1973, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

53 Swissgas Schweiz AG für Erdgas, gegründet am 7. 4. 1971 als privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft, ist eine gemeinsame Beschaffungs- und Transportplattform für vier regionale Aktionäre (Regionalgesellschaften), www.swissgas.ch/unternehmen/ueber-uns, 20. 2. 2019.

54 Reise Delegation Swissgas, 11.–14. 12. 1973, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

55 Amt für Energiewirtschaft, Notiz über die Besprechung betr. Erdgaskauf in Moskau, 31. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

56 Botschaft an Handelsabteilung, Erdgasdelegation in Moskau 11.–14. 12. 1973, 17. 12. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

das Anliegen an der nächsten Tagung der GK wieder aufzunehmen.⁵⁷ Da die Sowjetunion den eigenen Bedarf nicht richtig abschätzen konnte und gewichtige infrastrukturelle Probleme bei der Erschliessung bestanden, erlaubten ihre Perspektivpläne nur geringe Flexibilität für den freien Verkauf von Erdgas. Pronskij sah in der Bestellung einer Arbeitsgruppe eine gute Möglichkeit, ständigen Druck auf die sowjetischen Instanzen auszuüben, was wohl das einzige Mittel zur Erreichung des Ziels sei.⁵⁸ Die schweizerische Delegation bekräftigte an der GK-Sitzung im Mai 1974 ihren Wunsch, ab Anfang der 1980er-Jahre sowjetisches Erdgas zu beziehen. Die sowjetische Seite sagte zu, die bis dahin vorliegenden schweizerischen Vorschläge zu Kreditgewährung, Lieferungen von Ausrüstungen und Materialien sowie Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Förderung und dem Transport von Erdgas zu überprüfen.⁵⁹ Es wurde auch klargestellt, dass neben dem schweizerischen noch andere Begehren aus Westeuropa für die zweite Phase vorlagen, es wurde viel mehr Erdgas gewünscht, als geliefert werden konnte.⁶⁰ Die Sowjetunion wollte in diesem Moment noch keine bindenden Verpflichtungen eingehen, war aber bereit, die schweizerischen Wünsche entgegenzunehmen, wobei sie vor allem Kredite ansprach, die für den Aufbau der Erdgasförder- und Transportinfrastruktur benötigt wurden. Damit könnten auch schweizerische Lieferungen für die Ausrüstung (beispielsweise Kompressoren, Pumpen und elektronische Steuerungen) oder das Engineering der Infrastruktur bezahlt werden – getilgt würde der Kredit von der Sowjetunion ausnahmslos mit Gaslieferungen. Das bedeutete konkret für die schweizerische Seite, dass sie idealerweise eine Konsortiallösung mit anderen westeuropäischen Partnern suchen sollte – die interessierten schweizerischen Stellen (Swissgas, Maschinenindustrie, Banken, Amt für Energiewirtschaft) wollten eine entsprechende Gesamtkonzeption ausarbeiten.⁶¹ Zum Auftakt berief die Handelsabteilung eine entsprechende Sitzung ein mit Vertretern der Bundesbehörden (Handelsabteilung, Amt für Energiewirtschaft, stellvertretender Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, ERG-Kommission), von Swissgas sowie der Maschinenindustrie, der Ingenieursgesellschaften und der Banken. Aus diesem Kreis sollte eine Kontaktgruppe hervorgehen, die in Zukunft die Initiative bei den Bemühungen um sowjetische Erdgasbezüge übernahm.⁶² Die involvierten Kreise

57 Handelsabteilung an Diverse, Erdgas aus der UdSSR, 21. 12. 1973, BAR, E7110(-), 1984/70, Bd. 98.

58 Protokoll der Vorort Delegation zur Vorbereitung 2. Sitzung der Gemischten Kommission in Moskau, 5. 4. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 97.

59 Protokoll der 2. Tagung der Gemischten Kommission Schweiz – Sowjetunion, 17. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

60 Notiz, Erdgasgespräch im Rahmen der russisch-schweizerischen Wirtschaftskommission vom 13. und 14. 5. 1974, 31. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

61 Notiz für Herrn Direktor Jolles, Gemischte Kommission Schweiz – Sowjetunion, 2. Session, 22. 5. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

62 Aktennotiz Handelsabteilung, Erdgas aus der UdSSR, Sitzung vom 3. 7. 1974, 10. 7. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

befürworteten die Absicht und stellten fest, dass bei Erdgasgeschäften in Westeuropa eine wachsende staatliche Einflussnahme stattfand.

Die Schaffung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Swissgas wurde von den Vertretern der Maschinenindustrie begrüsst. Sie waren sehr interessiert an Lieferungen für die Erdgasindustrie, sahen aber vor allem Probleme bei einer Kreditvergabe, insbesondere im niedrigen Zinssatz, den die Sowjetunion forderte. Grundsätzlich konnte sich die Maschinenindustrie zwei Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorstellen: direkte Beteiligung an der Erstellung einer neuen Gasleitung nach Westeuropa und Zulieferung bei anderen Erdgasprojekten. Bei Letzterer könnte sofort mit der Lieferung von Ausrüstungsgütern begonnen werden. Die Banken hatten sich bisher noch nicht mit zukünftigen Erdgasprojekten beschäftigt, sicherten aber die wohlwollende Beurteilung allfälliger Kreditgesuche zu. Auch sie orteten Probleme bei den unterschiedlichen Zinsvorstellungen und der Schwierigkeit, einen Kreditrahmen ohne Kenntnis des Lieferumfangs und der Bezugsmenge vorzuschlagen. Nach ihrer Ansicht wäre statt eines Kredits auch eine gebundene Finanzierung (Exportfinanzierung) denkbar oder Emissionen auf dem schweizerischen Markt, mit Swissgas als Anleihensnehmer.⁶³ In Verbindung mit der Bewilligung zur Auflegung von Emissionen auf dem schweizerischen Kapitalmarkt hatten auch schon mit anderen Ländern mehrmals Vorteile für Projekte in anderen Bereichen ausgehandelt werden können, beispielsweise Landrechte für die Swissair oder ein Doppelbesteuerungsabkommen. Im Weiteren wurde die Frage geprüft, ob nicht die Exportrisikogarantie (ERG) oder die Importrisikogarantie (IRG) für die Finanzierung hinzugezogen werden könnten. Gemäss dem Präsidenten der ERG-Kommission war dies zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht möglich, da der Gasbezug aus Algerien schon fast die Hälfte des verfügbaren ERG-Plafonds beanspruchte. Die Sowjetunion war zudem kein Entwicklungsland, weshalb für den Einsatz der IRG eine wichtige Voraussetzung nicht gegeben war.⁶⁴ Für normale Lieferungen wurde die ERG weiterhin gewährt, beispielsweise für Lieferungen von Pumpstationen für sowjetische Erdgasleitungen durch Sulzer.⁶⁵

Im September 1974 erhielt die Schweiz von der sowjetischen Botschaft in Bern überraschend den Bescheid, dass die Sowjetunion ab 1980 nicht in der Lage sein würde, Erdgas in die Schweiz zu liefern.⁶⁶ Konkrete Gründe dafür wurden keine genannt. Interessant ist, dass die Botschaft diesbezüglich das EPD kontaktierte und nicht die Handelsabteilung, die gemeinsam mit dem Amt für Energiewirtschaft die Erdgasfrage behandelte. Als Erklärung dafür kann nur vermutet werden, dass die Erdgasfrage aufgrund ihrer enormen Bedeutung von Moskau weniger als

63 Ebd.

64 Ebd.

65 Notiz an Botschafter Probst, Erdgas aus der UdSSR, 4. 6. 1974, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

66 Aktennotiz EPD, Sowjetunion: Erdgas, 26. 9. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96; BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107; Swissgas an Handelsabteilung, Erdgas Sowjetunion, 4. 10. 1974, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

ökonomisches denn als politisches Problem wahrgenommen wurde.⁶⁷ Höchstwahrscheinlich spielte auch die schweizerische Haltung zu geplanten amerikanischen und britischen Luftverkehrslinien von Berlin nach Zürich über DDR-Territorium eine Rolle.⁶⁸ Zudem trug die Sowjetunion der Schweiz immer noch die Sistierung des Erdölvertrags mit den Raffineries du Rhône und den Ausstieg schweizerischer Elektrizitätswerke aus einem Urananreicherungsvertrag nach.⁶⁹

6.2.2 Gespräche mit der Sowjetunion und Ruhrgas

Im Januar 1975 signalisierte die Sowjetunion durch ihren Botschafter in Bern die Bereitschaft, der Schweiz sowohl Naturgas wie auch elektrische Energie zu liefern. Die Handelsabteilung ging davon aus, dass die neue Bereitschaft mit der Aufkündigung des sowjetisch-amerikanischen Wirtschaftsabkommens in Zusammenhang stand und die Sowjetunion ihre Kontakte zu Westeuropa wieder intensivieren wollte.⁷⁰ Swissgas war nicht sicher, ob es möglich sei, einen genügend konkreten Vorschlag auszuarbeiten, doch wollte sie die Gesprächsbereitschaft der Sowjetunion unbedingt nutzen, zumal die Industrie nach wie vor an Erdgasprojekten interessiert war.⁷¹ Frankreich hatte in einer ähnlichen Lage das Problem mit einem Rahmenabkommen zwischen seinem Finanzministerium und dem sowjetischen Aussenhandelsministerium gelöst. In der BRD hatten die Interessenten unter sich sowie mit den zuständigen Stellen in der Sowjetunion Abkommen geschlossen. Die Handelsabteilung konnte sich eine Kombination von französischem und deutschem Konzept gut vorstellen: ein Bankenkonsortium als Kreditgeber, Swissgas als Erdgaskäufer und Firmen wie BBC und Sulzer in Verbindung mit einem Ingenieurbüro in der Rolle der Lieferanten von Ausrüstungsgütern und Technologie. Aufgrund der relativ geringen schweizerischen Fabrikationskapazität für den Erdgassektor war eventuell auch eine Shopping-around-Offerte, die weitere für die Sowjetunion interessante Angebote von Firmen aus dem «Nichtgassektor» einbeziehen würde, in Erwägung zu ziehen. Das grösste Problem stellte nach wie vor die Frage der Gewährung von Krediten dar.⁷² Eine Kreditgewährung würde auf jeden Fall sorgfältig geprüft werden müssen, da ein gesamtwirtschaftliches Interesse der Schweiz vorhanden war. Der Vorort war Krediten gegenüber kritisch eingestellt, da die schweizerische Industrie bis anhin immer gegen Barzahlung hatte in die Sowjetunion

67 Aktennotiz EPD, Sowjetunion: Erdgas, 26. 9. 1974, BAR, E7110(-), 1985/97, Bd. 96.

68 BAWI an EPD, Vertraulich, Sowjetunion: Erdgas, 27. 9. 1974, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

69 Protokoll der Konferenz vom 18. 4. 1975 im Bundeshaus Ost betr. Ankauf russischen Erdgases und schweiz. Lieferungen, dodis.ch/38787; Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Kurzprotokoll der Sitzung vom 16. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

70 Notiz an Botschafter Probst, 23. 1. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

71 Handelsabteilung, Notiz über eine Besprechung zwischen Botschafter Probst und Direktor Lauper, Swissgas, vom 25. 2. 1975, 7. 3. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

72 Ebd.

liefern können. Er war der Ansicht, dass diese über genügend Devisen verfüge, weshalb nicht zu früh über Kredite gesprochen werden sollte.⁷³

Bundesrat Ritschard brachte im Mai 1975 anlässlich seines Besuchs in der Sowjetunion den Bezug von Erdgas bei allen Treffen mit sowjetischen Stellen zur Sprache.⁷⁴ Sowohl der stellvertretende Vorsitzende des Ministerrates der Sowjetunion, Ivan Vasil'evič Archipov, wie auch der für die Gasindustrie zuständige Vizeausserhandelsminister Osipov versprachen ihm gegenüber, man werde die schweizerischen Wünsche im Rahmen des Möglichen berücksichtigen.⁷⁵ Um einen schnelleren Bezug von sowjetischem Erdgas zu ermöglichen, wurde die Schweiz von der Sowjetunion auf die Möglichkeit hingewiesen, ins Dreiecksgeschäft Iran – UdSSR – Ruhrgas einzutreten und die italienische Quote zu übernehmen, da Italien sich vom Projekt distanzierte.⁷⁶ In dem dreiseitigen Abkommen war die Lieferung von iranischem Erdgas in den Kaukasusraum ab 1980 vereinbart worden. Im Gegenzug werde eine gewisse Menge von sowjetischem Erdgas einem Konsortium unter Führung der Ruhrgas AG zur Verfügung gestellt, das wiederum den Iran in D-Mark bezahlen sollte.⁷⁷ Von schweizerischer Seite wurde daraufhin eine Vereinbarung mit der Ruhrgas getroffen über den Bezug einer Jahresmenge von 700 Millionen Kubikmetern.⁷⁸

An der Session der GK im Juni 1975 wurde ein ganzer Nachmittag dem Erdgasproblem gewidmet. Auch wenn sich die Schweiz bewusst war, dass keine Erdgaslieferungen vor 1980 stattfanden, stellte sie ein formelles Gesuch für die Schaffung einer sektoriellen Gruppe «Erdgas». Dieses wurde von der Sowjetunion mit der Begründung abgelehnt, dass derzeit keine freien Gasmengen verfügbar seien, und es sollten nicht nur schweizerische Bezugswünsche, sondern auch sowjetische Exportmöglichkeiten berücksichtigt werden.⁷⁹ Das bedeutete, dass das Problem auf höherer Ebene durch Kontaktierung des Aussenhandels- und des Gasministeriums gelöst werden musste.⁸⁰ Die sowjetische Delegation der GK zeigte sich dafür ausgesprochen interessiert an schweizerischen Lieferungen in den Bereichen Rückkühlungs- und

73 Protokoll der Konferenz vom 18. 4. 1975 im Bundeshaus Ost betr. Ankauf russischen Erdgases und schweizerischen Lieferungen, dodis.ch/38787.

74 Notiz über die Unterredung zwischen Herrn Bundesrat Willi Ritschard und Herrn Vizeminister Ossipov im sowjetischen Aussenhandelsministerium am 16. 5. 1975, 20. 5. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

75 Protokollnotiz über die 3. ordentliche Tagung der Gemischten Kommission Schweiz – Sowjetunion, Moskau, 2.–5. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

76 Aktennotiz Swissgas, Besprechungen zum Thema Erdgasbeschaffung aus der Sowjetunion, 25. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

77 Notiz über die Unterredung zwischen Herrn Bundesrat Willi Ritschard und Herrn Vizeminister Ossipov im sowjetischen Aussenhandelsministerium am 16. 5. 1975, 20. 5. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

78 Handelsabteilung, Aktennotiz, 22. 8. 1975, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

79 Protokollnotiz über die 3. ordentliche Tagung der Gemischten Kommission Schweiz – Sowjetunion, Moskau, 2.–5. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

80 Aktennotiz Swissgas, Besprechungen zum Thema Erdgasbeschaffung aus der Sowjetunion, 25. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

Kompressorstationen sowie Fernwirk- und Fernsteuerungsanlagen. Namentlich auf dem Gebiet der Rückkühlung schien ein technischer Engpass zu bestehen, sodass vermutlich ein Beitrag der Schweiz, insbesondere der Firma Sulzer, hochwillkommen wäre. Wenn die Schweiz eine brauchbare technische Lösung fände, um das sich beim Transport erhaltende Gas auf eine Temperatur von -70°C abzukühlen, könnten sich umfangreiche Liefermöglichkeiten und grosse Chancen für frühzeitigere Gasbezüge ergeben.⁸¹ Swissgas war der Ansicht, dass die Schweiz so bald wie möglich Kompressorstationen mit Kühlaggregaten liefern sollte, wenn nötig auf Kredit. Damit ergäbe sich die Möglichkeit, schon in wenigen Jahren Gas zu beziehen, idealerweise bereits ab 1981.⁸² Das Problem der Abkühlung war aus schweizerischer Sicht technisch lösbar, wobei auch die ökonomische Seite betrachtet werden musste. Sobald die sowjetischen Bedürfnisse genau definiert waren, konnten schrittweise entsprechende Studien ausgearbeitet werden.⁸³ Ein detaillierter Fragebogen wurde Anfang Juli von Elektrowatt zusammen mit BBC und Sulzer vorbereitet und an Gosplan verschickt.⁸⁴ Die schweizerischen Firmen waren äusserst interessiert an diesem Projekt, doch fehlten wichtige Informationen zu den technischen Spezifikationen und zum Umfang der erwarteten Dienst- und Sachleistungen.⁸⁵

Eine für Mitte Dezember 1975 vorgesehene Reise einer Delegation der Firmen Sulzer, BBC, Elektrowatt und Swissgas nach Moskau wurde von der Sowjetunion kurzfristig, ohne Angabe von Gründen, verschoben.⁸⁶ An der Zwischensession der GK in Zürich erklärte sie, ihre Spezialisten hätten noch keine Zeit gehabt, den Fragebogen von Elektrowatt auszufüllen, weshalb man lieber auf ein Treffen verzichten wollte.⁸⁷ Beim Treffen in der Schweiz legte Swissgas erneut dar, dass Sulzer die Kompressorstationen bauen, BBC die Generatoren sowie die elektronischen Steueranlagen liefern und Elektrowatt das Engineering übernehmen konnte. Swissgas selbst wäre Abnehmer des gelieferten Erdgases. Das SKWT bekräftigte das sowjetische Interesse, die schweizerischen Experten in Moskau zu empfangen.⁸⁸

81 Notiz für Jolles, Gemischte Kommission, 17. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

82 Aktennotiz Swissgas, Besprechungen zum Thema Erdgasbeschaffung aus der Sowjetunion, 25. 6. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106; BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

83 Ebd.

84 Swissgas an N. K. Baibakov, Erdgaslieferungen aus der UdSSR in die Schweiz, 1. 10. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 106.

85 Swissgas an N. K. Babaikov, Lieferungen von industriellen Ausrüstungen aus der Schweiz, 28. 11. 1975, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107.

86 Botschaft, Aktennotiz, Lieferung von industriellen Ausrüstungen aus der Schweiz in die UdSSR. Besuch bei Mashinimport und Rücksprache mit Gosplan, 8. 1. 1976, BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

87 Division du Commerce, Compte-rendu de la Session intermédiaire de la Commission mixte CH – URSS des 18 et 19 décembre 1975, à Zurich, 7. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1986/24, Bd. 107; Handelsabteilung, Gaz naturel URSS – derniers développements, 8. 3. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

88 Division du Commerce, Compte-rendu de la Session intermédiaire de la Commission mixte CH – URSS 18./19. 12. 1975, 7. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

Auch wenn klar war, dass bis in die 1980er-Jahre kein Kontingent zum Bezug von sowjetischem Erdgas vorhanden wäre, wurde das Schweizer Konsortium zur Erstellung eines Vorprojekts ermutigt.⁸⁹ In einem Brief an den Vorort hielt Sulzer fest, dass noch kein Konsortium mit BBC, Elektrowatt und Swissgas gebildet worden war, wohl aber eine Delegation mit Vertretern der vier Firmen Ende März nach Moskau reisen wollte.⁹⁰ Anlässlich der vierten Session der GK im Juni 1976 wurde einmal mehr der schweizerische Standpunkt zum Bezug von Erdgas dargelegt. Trotz kontinuierlicher Bemühungen sah es nun so aus, dass die Sowjetunion die beiden Aspekte des von der Schweiz anvisierten Projekts, Lieferung von technischer Ausrüstung gegen den Bezug von Erdgas, ganz voneinander trennen wollte. Das Büro für Energiewirtschaft und Swissgas hatten grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wobei der schweizerischen Industrie nach wie vor daran gelegen war, eine Arbeitsgruppe zur Abklärung der Kooperationsmöglichkeiten beim Gastransport und der Lieferung von Ausrüstungen zu bilden.⁹¹

Wie es scheint, hatten SKWT, Gasministerium und Gosplan unterschiedliche Vorstellungen von den zukünftigen Kooperationspartnern und waren sich über die nächsten Schritte uneinig.⁹² Das SKWT war sehr geneigt, schweizerischen Firmen eine Beteiligung am Bau von Gaspipelines zu ermöglichen. Es zeigte sich interessiert an Ausrüstung auf dem neusten Stand der Technik und hegte Sympathien für die Schweiz. Die sowjetische Handelsvertretung in Bern stand einer schweizerischen Beteiligung auch wohlwollend gegenüber, wobei ihr Einfluss auf die Entscheidungen betreffend zukünftige Gasprojekte klein war. Das einflussreiche Gasministerium dagegen wollte bei den bewährten Lieferanten bleiben, Gosplan ebenfalls. Hier spielte sicher auch der finanzielle Aspekt mit, denn bei grossen Auftragsvolumen war es einfacher, günstigere Preise auszuhandeln.

Als die anvisierten Projekte erneut stagnierten, wurde von schweizerischer Seite kein weiterer Vorstoss mehr zum Bezug von Erdgas unternommen, auch wenn das Interesse nach wie vor bestand und durch den Bau des MEGAL-Pipelinesystems nun sogar eine direkte Leitung zwischen der Sowjetunion und der Schweiz am Entstehen war.⁹³ Anlässlich der Eröffnung der Stankex 78 brachte der Direktor der Handelsabteilung das Thema der Gasbezüge noch einmal erfolglos zur Sprache. Vizeausserhandelsminister Manžulo war bestimmt in seiner Antwort: Die Sowjet-

89 Handelsabteilung an Botschaft, Sitzung Sulzer, Elektrowatt, Swissgas, BBC: Pipeline-Projekt, Bezüge von sowjetischem Erdgas, 30. 1. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100, 1976.

90 Brief Sulzer an Vorort, 24. 2. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100, 1976; Schweizerische Delegation für Erdgas in Moskau, Sulzer, BBC, Elektrowatt, Swissgas, 29. 3.–1. 4. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100; BAR, E2200.157, 1988/213, Bd. 38.

91 Handelsabteilung, 4e session de la Commission Mixte CH – URSS, Notice à M. le Directeur Jolles, 7. 7. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

92 Handelsabteilung, Gaz naturel URSS – derniers développements, 8. 3. 1976, BAR, E7110(-), 1987/20, Bd. 100.

93 Swissgas an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, 12. 6. 1978, BAR, E7110(A), 1990/60, Bd. 120.

union kannte die schweizerischen Wünsche, konnte aber momentan kein Gas liefern.⁹⁴ Was schweizerische Technologien für den Gastransport anging, sei man bereit, mit interessierten Firmen Verhandlungen zu führen. Gerne hätte Swissgas die Aufnahme eines Vermerks von zukünftigen Erdgaslieferungen ins zwischenstaatliche Rahmenabkommen oder zumindest ins «Langfristige Programm» gesehen, was von sowjetischer Seite vehement abgelehnt wurde. Im Hinblick auf die künftige Energieversorgung war Swissgas deshalb der Meinung, dass das schweizerische Interesse am Bezug von Erdgas bei der nächsten Sitzung wenigstens protokollarisch festgehalten werden sollte.⁹⁵

1980 begann in der Sowjetunion die Umsetzung des grossen Urengoi-Gasleitungsprojekts, bei dem Gas aus der Region Urengoi in Westsibirien, wo 1978 die Produktion aufgenommen worden war, nach Westeuropa exportiert werden sollte.⁹⁶ Die Kosten für den Bau der Pipeline wurden auf etwa zehn Milliarden Dollar berechnet.⁹⁷ Bisher war hauptsächlich über die Orenburg-Pipeline Gas aus dem Ural zur Versorgung der RGW-Staaten nach Mitteleuropa befördert worden, mitfinanziert von Frankreich, Italien und der BRD, die sich eine Beteiligung am Gasbezug erhofften. Für das neue, viel grössere Projekt wünschte die Sowjetunion auch die Beteiligung schweizerischer Firmen. Sie schlug zu diesem Zweck ein Kompensationsprojekt mit ratenweiser Bezahlung durch Gaslieferungen vor.⁹⁸ Die Schweizer Botschaft in Moskau kommentierte, dass bei Interesse der Schweiz an einer Mitarbeit möglichst bald Kontakte aufgenommen werden sollten.⁹⁹ Swissgas war nach wie vor sehr interessiert und stand in engem Kontakt mit Sulzer (Kompressoren, Bohrlochkühlung) und BBC (Antriebsturbinen, Steuerungseinrichtungen).¹⁰⁰ Im Juni 1981 wurden via Ruhrgas mit der Sowjetunion Verhandlungen geführt, in denen sich die Frage des Gaspreises als grösste Schwierigkeit herausstellte.¹⁰¹ Das Bundesamt für Energiewirtschaft stand dem Bezug von sowjetischem Gas offen gegenüber, vertrat aber die Meinung, dass die schweizerischen Behörden in dieser Sache Zurückhaltung üben sollten, da gegen den Osthandel mit Elektrizität vermehrt Bedenken geäussert würden (beispielsweise an der BBC-Aktionärsversammlung) und unklar war, ob

94 Rapport du voyage de M. Amb. P. R. Jolles, Directeur de la Division du commerce, en URSS, 8. 9. 1978, BAR, E7110(-), 1989/32, Bd. 111.

95 Swissgas an Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR, Erdgaslieferungen der UdSSR an die Schweiz, 16. 5. 1979, BAR, E7110(A), 1990/60, Bd. 120.

96 Perović 2017, S. 22.

97 Carter, S. 17.

98 Botschaft an BAWI, Vorsprache von Herrn Dr. Lauper, Swissgas, am 16. 6. 1980 bei Herrn Botschafter Sommaruga, 4. 7. 1980; Aktennotiz BAWI, UdSSR – Gasexport-Projekt Westeuropa, 21. 8. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

99 Botschaft an Swissgas, 22. 9. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

100 Aktennotiz BAWI, UdSSR-Gasexport-Projekt Westeuropa, 21. 8. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

101 BAWI, Notiz, undatiert (1981), BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

dies auch beim Bezug von Erdgas so sein würde.¹⁰² Diese Frage trat allerdings kurz danach in den Hintergrund. Da die Niederlande als bisheriger Lieferant von zwei Dritteln des schweizerischen Gasbedarfs nicht mehr zur Erneuerung der Lieferverträge bereit waren, musste die Schweiz dringend neue Bezugsquellen organisieren. Im Vordergrund stand der Abschluss eines Gaslieferungsvertrags mit Ruhrgas und Sojuzgaseksport ab 1984 über 0,4 Milliarden Kubikmeter, was ungefähr zwanzig Prozent der schweizerischen Gasimporte ausmachen würde.¹⁰³ Auch das Interesse der Industrie an der Lieferung von Anlagen war immer noch vorhanden: Alesa Alusuisse Engineering wollte Alukühlelemente für den Gastransport liefern und offerierte im Konsortium mit der Gebrüder Sulzer AG, Winterthur, und der METO AG, Zürich, 512 Erdgaskühler im Gesamtbetrag von 156 Millionen Franken. Die Offerte wurde Mašinoimport, Köln, am 28. August 1981 überreicht mit der Bitte, die Unterlagen an das zuständige Gasministerium in Moskau weiterzuleiten.¹⁰⁴ Da die Sowjetunion plante, in den nächsten fünf Jahren 30000 Kilometer Erdgasleitungen zu bauen, wäre das Kühlergeschäft von enormem Interesse für die Alesa, vorausgesetzt, sie wurde von den verantwortlichen Organisationen berücksichtigt.¹⁰⁵

Neben dem Desinteresse der Sowjetunion sahen die interessierten Unternehmen ein zusätzliches Problem in den unterschiedlichen Interessen auf schweizerischer Seite, die verhinderten, dass Lieferverträge geschlossen werden konnten. Swissgas als potenzieller Gasabnehmer konnte nicht auch noch die Interessen der Lieferindustrie vertreten, und da Ruhrgas die Interessen von Swissgas gegenüber der Sowjetunion wahrnahm, trat die Schweiz bei den entscheidenden sowjetischen Instanzen gar nicht als Kunde in Erscheinung. Wie von Alesa in einem Schreiben ausgeführt wurde, konnte Swissgas nach Ansicht der Exportindustrie dennoch einen wertvollen Beitrag leisten, wenn sie bereit war, die nicht durch die ERG abgedeckten Risiken in irgendeiner Form durch Gasbezüge abzusichern.¹⁰⁶ An der Zwischentagung der GK Ende September 1981 in Zürich wurde das Alesa-Geschäft in Zusammenhang mit der Urengoi-Gasleitung von der schweizerischen Exportindustrie als Musterbeispiel eines Kompensationsgeschäfts präsentiert.¹⁰⁷ Das Gasministerium begrüßte die Angebote der schweizerischen Firmen. Das sowjetische Projekt lag nun definitiv fest und die Materialbestellung sollte bis Ende 1981 abgeschlossen sein, wobei für finanzielle Fragen das Aussenhandels- und das Finanzministerium zuständig waren. Lieferofferten mussten dem Mašinoimport-Büro in Köln eingereicht

102 Notiz über Gespräch zur Rolle des Erdgases vom 16. 9. 1980, im Bundesamt für Energiewirtschaft, 1. 10. 1980, BAR, E7115(A), 1990/142, Bd. 119.

103 Bericht BAWI, Energieversorgung Westeuropas und der Schweiz – Abhängigkeit von den Ostblockstaaten?, 11. 2. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

104 Alesa Alusuisse Engineering, Zürich, an BAWI, Urengoi-Projekt Pipeline USSR 4, 28. 8. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

105 Botschaft an Alesa AG, 22. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

106 Alesa an Swissgas, Urengoi-Projekt, 8. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

107 Einige Notizen zur Zwischentagung der Gemischten Kommission in Zürich vom 28./29. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

werden, wo eine technische Beurteilung durch Ingenieure des Gasministeriums erfolgte. Mašinoimport selbst war für die kommerziellen Belange zuständig.¹⁰⁸ Eine Herausforderung für einen erfolgreichen Geschäftsabschluss würde vor allem die Kreditfrage darstellen. Im Oktober 1981 wiesen Sulzer, Aluisse und BBC eine Kreditofferte der Schweizerischen Bankgesellschaft zurück, da die Bank nicht bereit war, das Zinsrisiko zu tragen. Sulzer überlegte sogar, französische Kredite zu beantragen.¹⁰⁹

Die Sowjetunion hatte nichts gegen eine Zusammenarbeit der Swissgas mit Ruhrgas im technisch-administrativen Bereich einzuwenden, nur mussten die Lieferverträge direkt zwischen der Schweiz und der Sowjetunion geschlossen werden.¹¹⁰ Ruhrgas und Sojuzgaseksport unterzeichneten eine Grundsatzvereinbarung, in welcher die Bezugsmenge pro Jahr auf 11,6 Milliarden Kubikmeter und die Laufzeit über 25 Jahre festgelegt wurde, woraufhin die Sowjetunion am 11. November 1981 ihre Bereitschaft, die Schweiz via Ruhrgas zu beliefern, bestätigte. Der Schweiz wurde demnach ein Prozent der Gesamtmenge beziehungsweise 400 Millionen Kubikmeter Erdgas pro Jahr zugesagt, wobei die Preisformel noch nicht bekannt war, sich aber im üblichen Rahmen bewegen sollte. Unklar war auch noch, welche Vertragskonstruktion für Swissgas am besten war: ein Vertrag mit Ruhrgas, wobei die sowjetische Herkunft des Gases in der Handelsstatistik ausgewiesen würde, oder ein zusätzlicher separater Vertrag mit der Sowjetunion.¹¹¹

Was die Lieferung von Anlagen betraf, sah es bis zuletzt ungünstig aus für die interessierten Schweizer Unternehmen, weder die Kühlanlagen von Alesa noch eine Offerte von BBC wurden am Ende berücksichtigt. Bei Letzterer waren die amerikanischen Ausfuhrvorschriften für die darin enthaltenen Computer aus den USA ein Problem. Sulzer blieb mit seinem Angebot etwas länger im Rennen, wobei sich hier die schwierige Frage der Finanzierung stellte.¹¹² Auch dieser Auftrag wurde deshalb letztlich an eine andere Firma vergeben, die französische Creusot-Loire, die von subventionierten Krediten der französischen Regierung profitierte.¹¹³ So konnte sich schliesslich, trotz grosser Bemühungen, kein schweizerisches Unternehmen beim Urengoi-Grossprojekt einbringen. Und sogar deutsche Firmen, die schon lange mit der Sowjetunion im Geschäft und beim Bau der Orenburg-Pipeline wichtige Zulieferer gewesen waren, wurden bei der Auftragsvergabe nicht berücksichtigt, wenn

108 Botschaft Moskau, Aktennotiz, Besuch beim Gasministerium der UdSSR, 24. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

109 Alesa an Botschaft, Urengoi-Projekt. Stand der Dinge, 29. 10. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

110 Botschaft Moskau, Aktennotiz, Besuch beim Gasministerium der UdSSR, 24. 9. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

111 BAWI, Aufzeichnung, UdSSR – Erdgasgeschäft, 4. 12. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123, 1981.

112 Ebd.

113 BAWI an Botschaft, Erdgas: Aufträge für Ausrüstungsgüter, 21. 12. 1981, BAR, E7115(A), 1991/189, Bd. 123.

die Konkurrenz auch nur geringfügig günstiger offerierte. Gegenüber den staatlich subventionierten Offerten französischer, italienischer und japanischer Firmen hatten auch sie keine Chance. Die Sowjetunion nahm bei der Auftragsvergabe für dieses Riesenprojekt weder Rücksicht auf langjährige Lieferanten noch auf politische Empfindlichkeiten, weshalb die USA sogar vor einer Schwächung der NATO durch das sowjetische Gasgeschäft mit Westeuropa warnten.¹¹⁴ Ungeachtet dessen erhielt kurze Zeit später das US-Unternehmen Caterpillar einen lukrativen Auftrag für die Lieferung von Grosskränen zur Rohrverlegung beim Bau der Pipeline.¹¹⁵

Im März 1982 setzte Swissgas das BAWI über den Strukturwandel des Gasgeschäfts mit der Sowjetunion in Kenntnis. Man beabsichtige nicht mehr, mit der Sowjetunion direkt einen Vertrag zu schliessen, sondern die Gasbezüge mit der Ruhrgas zu regeln. Bei deren Vereinbarungen mit der Sowjetunion – vorgesehen waren Lieferungen ab 1984/85 – handle es sich nicht um Gas aus dem Urengoi-Komplex, die Leitung aus dem Ural müsse deshalb noch nicht fertiggestellt sein. Die schweizerischen Bezüge aus Deutschland sollten 1988 beginnen, bis dann sei der Gasbedarf der Schweiz noch gedeckt. Der Anteil von sowjetischem Gas am schweizerischen Gesamtbezug werde gemäss Planung etwa zwanzig Prozent betragen.¹¹⁶ Am 5. April 1982 unterzeichneten Swissgas und die Ruhrgas AG eine Grundsatzvereinbarung über den Bezug von sowjetischem Erdgas über einen Zeitraum von zwanzig Jahren (1988–2008), der Sojuzgaseksport am 7. Mai die Zustimmung erteilte. Aus Sicht des BAWI war die Vereinbarung annehmbar, wobei insbesondere die vertiefte Zusammenarbeit mit Ruhrgas aus versorgungspolitischer Sicht vorteilhaft schien. Der Vertrag war Bestandteil eines Diversifikationskonzepts von Swissgas.¹¹⁷

Die Sowjetunion hätte Mitte der 1980er-Jahre gerne gesehen, wenn schweizerische Firmen noch engagierter auf dem sowjetischen Markt tätig gewesen und mehr auf Kompensationsgeschäfte und Produktionskooperationen eingegangen wären. An der zehnten Tagung der GK im Mai 1985 wurde der Schweiz sogar noch mehr sowjetisches Erdgas in Aussicht gestellt, wenn ihre Unternehmer sich aktiver zeigten. Die schweizerische Delegation erinnerte daran, dass die sowjetischen Exporte in die Schweiz ab 1988 aufgrund der Gaslieferungen um 150 Millionen Franken pro Jahr anstiegen und es wünschenswert wäre, wenn sich für die schweizerische Indus-

114 Gas-Geschäft. Verbissen gefeilscht, in: Der Spiegel, Nr. 48, 22. 11. 1981, S. 134.

115 Im Januar 1982 verhängte Präsident Reagan ein Exportembargo gegen Lieferungen von Caterpillar und General Electric in die Sowjetunion, welches auch westeuropäische Firmen betraf. Im Juni erliess er einen zusätzlichen Stopp für die Vergabe amerikanischer Lizenzen an Konzerne, die am Erdgasrohrgeschäft beteiligt waren. Dessen ungeachtet blieben die westeuropäischen Firmen vertragstreu und lieferten weiter an die Sowjetunion, was schliesslich zur Aufhebung des Embargos im November 1982 führte. Embargo bisher immer gescheitert, in: Vorwärts, 31. 1. 1985.

116 BAWI, Dienst für int. Energiefragen, Aktuelle gaswirtschaftliche Fragen, 23. 3. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

117 BAWI an Botschaft Washington, Pressecommuniqué Swissgas, 14. 5. 1982, BAR, E7115(A), 1992/24, Bd. 150.

trie daraus neue Exportmöglichkeiten ergeben könnten.¹¹⁸ Wegen des Preiszerfalls beim Erdöl schrumpfte das Handelsvolumen in den folgenden Jahren allerdings stark und war 1988 etwa wieder auf dem gleichen Niveau wie 1976.

Beinahe zwanzig Jahre nach der ersten Interessenbekundung konnte am 1. Oktober 1988 endlich sowjetisches Erdgas in die Schweiz importiert werden. Mittelfristig sollte dieses sechzehn Prozent des gesamtschweizerischen Erdgasverbrauchs decken, wobei Swissgas weiterhin auf Transitpartner wie Ruhrgas angewiesen war, da die in der Schweiz verbrauchte Menge zu gering war für einen Direkteinkauf in der Sowjetunion.¹¹⁹

6.3 Fazit

Der Import von Erdöl und Erdölprodukten war ausschliesslich Sache der schweizerischen Privatwirtschaft, staatliche Unterstützung wurde keine in Anspruch genommen. In diesem Sektor spielten die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme keine grosse Rolle, es galten die Gesetze der Marktwirtschaft. Die Sowjetunion brauchte Devisen, die sie durch den Verkauf von Erdöl erhielt, und die Schweiz benötigte Erdöl, um ihre Energieversorgung sicherzustellen. Der Einkauf fand direkt bei den sowjetischen Aussenhandelsorganisationen oder über Erdölbörsen statt. Der Spielraum für Preisverhandlungen war für beide Seiten aufgrund des internationalen Marktes relativ klein. Der Transport von Erdöl war viel weniger aufwendig als derjenige von Erdgas, es konnte von sowjetischen Häfen aus per Schiff nach Rotterdam oder Genua und von dort mit Tankwagenzügen in die Schweiz geliefert werden. Damit war Erdöl sofort verfügbar, ohne dass der Aufbau einer Infrastruktur mit entsprechend grossen Investitionen notwendig wurde.

Während mehr als einer Dekade, von 1974 bis 1986, stellten sowjetische Erdölimporte den wichtigsten Posten der bilateralen Handelsstatistik dar. In dieser Periode machten Energieträger teilweise mehr als achtzig Prozent der gesamten schweizerischen Importe aus der Sowjetunion aus. Rund zwanzig Prozent des schweizerischen Erdölbedarfs wurde mit sowjetischem und osteuropäischem Erdöl gedeckt. Bis 1975 verzeichnete die Schweiz einen Handelsbilanzüberschuss, sie exportierte also mehr in die Sowjetunion als sie von dort importierte. Danach führten Erdölimporte zu einer negativen Handelsbilanz, was sich erst nach 1986 wieder änderte, als die Preise für Erdöl auf einem Tiefpunkt angelangt waren und die Importe dementsprechend wertmässig dramatisch zurückgingen. Unabhängig davon stiegen ab 1986 die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion stark an. Das lässt den Schluss zu, dass ab Mitte der 1980er-Jahre Erdölimporte aus der Sowjetunion und schweizeri-

118 BAWI, 10. Tagung der Gemischten Kommission, Aufzeichnung, 28. 5. 1985, BAR, E7115(A), 1993/340, Bd. 155.

119 BAWI, Besuch von Hr. Staatssekretär Blankart in Moskau, Handel Schweiz/UdSSR, 9. 5. 1989, BAR, E7115(A), 1999/338, Bd. 107.

sche Exporte in die Sowjetunion nicht mehr unmittelbar miteinander in Beziehung standen.¹²⁰

Die Gründe für den Wunsch, sowjetisches Erdgas zu beziehen, waren grundsätzlich dieselben wie beim Erdöl: Die Schweiz wollte ihre Versorgungssicherheit gewährleisten und strebte deshalb eine Diversifizierung des Imports von Energieträgern an. Auch die sowjetische Motivation für den Export war die gleiche: der Verkauf von Erdgas gegen Devisen, die zum Einkauf von Infrastruktur im Westen genutzt werden konnten. Im Vergleich zum Bezug von Erdöl war der Weg zum Bezug von sowjetischem Erdgas viel aufwendiger; bis zur Lieferung von sowjetischem Erdgas vergingen mehr als fünfzehn Jahre. Dabei lag die grosse Schwierigkeit vor allem darin, dass es sich beim Gasgeschäft bis Mitte der 1980er-Jahre nicht um ein reines Verkaufsgeschäft handelte. Bevor Erdgas geliefert werden konnte, musste zuerst die notwendige Transportinfrastruktur aufgebaut werden, auch mithilfe westeuropäischer Unternehmen. Das hatte zur Folge, dass auf beiden Seiten ganz unterschiedliche Akteure beteiligt waren, die verschiedene Interessen verfolgten.

In der Schweiz waren die involvierten Unternehmen Swissgas als potenzieller Abnehmer von sowjetischem Gas sowie BBC, Sulzer und Elektrowatt, die an der Lieferung von Ausrüstungen und der Übernahme des Engineerings Interesse bekundeten, und auch Banken waren, je nach Bedarf, für Finanzierungsfragen dabei. Um das Projekt zu koordinieren und gegenüber der Sowjetunion als Einheit aufzutreten, schlossen sich diese Unternehmen zu einem Konsortium zusammen. Da ein potenzieller Erdgasbezug von nationalem Interesse war, wurden zudem das Bundesamt für Versorgungssicherheit und die Handelsabteilung mit einbezogen.

Auf der sowjetischen Seite waren das Staatskomitee für Wissenschaft und Technik, die Aussenhandelsorganisationen Sojuzgazekспорт und Sojuzneftekспорт sowie der Gosplan beteiligt. Bei allen handelte es sich um grosse Organisationen, die stark auseinandergehende Vorstellungen vom geplanten Erdgasprojekt hatten. Es herrschte der Eindruck vor, dass sich jede Stelle nur um ihren eigenen Bereich kümmerte: die Erstellung der benötigten Infrastruktur, die Planung der Fördermengen oder den Verkauf von Gas. Eine übergeordnete Instanz fehlte offensichtlich und die Koordination funktionierte nicht optimal, vermutlich nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenzsituation, in der sie sich befanden. Dies führte dazu, dass sich die eine Organisation an Infrastrukturlieferungen aus der Schweiz interessiert zeigte und das schweizerische Konsortium zur Erstellung von Offerten ermutigte, während eine andere gleichzeitig klar zu verstehen gab, dass kein Interesse an einem Vertrag bestand. Vor allem das SKWT und die sowjetische Handelsvertretung bestärkten die schweizerische Industrie in ihrer Absicht, sich als Zulieferer beim Pipelinebau zu bewerben. Dabei handelte es sich um die beiden Stellen mit den engsten Kontakten zur Schweizer Wirtschaft. Es ist davon auszugehen, dass sie diese Empfehlung aufgrund ihrer Kenntnis

120 Ebd.

der Unternehmen, mit denen bereits erfolgreiche Kooperationen bestanden, abgaben, da sie der Ansicht waren, diese könnten einen wertvollen Beitrag leisten.

Die politische Komponente darf nicht unterschätzt werden, war der Bau von Erdgaspipelines doch von enormer (wirtschafts)politischer Bedeutung für die Sowjetunion. Dies hatte zur Folge, dass Prioritäten je nach politischer Lage immer wieder ein wenig verschoben wurden und die Sowjetunion schliesslich unter ziemlichem Druck stand, das Projekt in Angriff zu nehmen und möglichst schnell abzuschliessen. Die Interessenten, denen ein Gasbezug in der ersten Runde versprochen worden war, sollten endlich beliefert und durch den Erdgasexport die wachsenden Devisenschulden getilgt werden. Ab diesem Moment wurden die Aufträge deshalb nach rein ökonomischen Kriterien vergeben; die günstigste Offerte erhielt den Zuschlag, Politik spielte eine untergeordnete Rolle.

Die Schweiz war letztlich zufrieden, dass sie 1982 wenigstens eine Zusage über die Lieferung von Erdgas ab 1988 zugestanden erhielt. Der dafür getriebene Aufwand war enorm hoch gewesen.

7 Schlussbetrachtung: Kontinuierlicher Handel

Im untersuchten Zeitraum von 1964 bis 1982 bildeten die wirtschaftlichen Beziehungen die stabilisierende Grundlage und das eigentliche Rückgrat der schweizerisch-sowjetischen Beziehungen. Ideologien oder politische Absichten spielten dabei keine Rolle. Die Beweggründe für den Handel waren dieselben wie beim Handel mit anderen Ländern: die Absicht und der Wunsch, gute Geschäfte zu tätigen, neue Märkte zu erschliessen und alte Beziehungen wieder aufzunehmen. Der Handelsvertrag von 1948 bildete bis zum Ende der Sowjetunion das offizielle Fundament der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Da beide Seiten ein lebhaftes Interesse am gegenseitigen Handel bekundeten, kam es in diesem Bereich zu einer Annäherung, die ziemlich rasch einen eigenen Modus fand und (fast) nicht auf diplomatische Beziehungen angewiesen war.

Der Anteil der Sowjetunion am schweizerischen Aussenhandel verdoppelte sich zwar zwischen 1964 und 1984, sein Anteil am schweizerischen Gesamthandel blieb jedoch mit weniger als zwei Prozent sehr gering. Einzig dank des Imports von Energieträgern lag er vier Jahre lang bei über 2,5 Prozent. Der Anteil der Schweiz am sowjetischen Gesamtaussenhandel war mit 0,5 bis 1 Prozent noch viel geringer. Für beide Länder fiel der gegenseitige Handel volkswirtschaftlich nicht gross ins Gewicht. Er erlangte nie mehr dieselbe ökonomische Bedeutung, die er zu Beginn des 20. Jahrhunderts gehabt hatte. Auch wenn sich die Hoffnung der schweizerischen Industrie, mit der Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen 1948 an Vorkriegs- oder gar Vorrevolutionszeiten anknüpfen zu können, nicht erfüllte, zeichnen sich die schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen im Untersuchungszeitraum durch eine grosse Kontinuität aus. Die politischen Entwicklungen dieser Zeit scheinen dabei kaum Einfluss auf die wirtschaftlichen Beziehungen gehabt zu haben. Im Gegensatz zu den Jahren direkt nach dem Abschluss des Handelsvertrags, als die innenpolitischen Reaktionen in der Schweiz auf politische Ereignisse teilweise heftig waren, fielen sie im untersuchten Zeitraum eher moderat aus.

Am wichtigsten waren die bilateralen Handelsbeziehungen eindeutig für die schweizerischen Unternehmen der Maschinenindustrie und der Chemie. Daneben gab es einzelne Firmen aus anderen Sparten, wie etwa Nestlé auf dem Nahrungsmittelsektor, die ebenfalls erfolgreich agierten. Die Strukturen veränderten sich im untersuchten Zeitraum insofern, als die schweizerischen Uhrenexporte wegfielen und dafür die sowjetischen Energieträgerexporte stark anstiegen. Für einzelne, vor allem grosse Firmen war der Handel durchaus von einer gewissen, meist nicht essenziellen Bedeutung. Verzeichnete beispielsweise BBC jährlich Bestelleingänge für 25 Millionen Franken, so war dies ein respektable Betrag, auch wenn er nur

zwei Prozent des Konzernumsatzes ausmachte. Kleinere Firmen konnten genauso vom Handel profitieren, doch mussten sie dazu über ein für die Sowjetunion interessantes Warenangebot verfügen und aufpassen, dass sie nicht in ein Abhängigkeitsverhältnis gerieten. Für den Grossteil der Firmen waren die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion mit viel finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden bei relativ geringen daraus resultierenden Erträgen. Die Erwartungen der engagierten Unternehmen wurden nicht immer erfüllt. Besonders viele der Ende 1960er-Jahre neu in der Sowjetunion tätigen Unternehmen wurden enttäuscht. Überforderung der Aussenhandelsorganisationen und unrealistische Erwartungen der Firmen waren Ursachen dafür.

Die beteiligten Unternehmen der schweizerischen Exportindustrie zeigten sich gegenüber wirtschaftlichen Beziehungen zur Sowjetunion sehr aufgeschlossen, ihnen kam oft eine gewisse Pionierfunktion zu. Waren schweizerische Uhrenfirmen unter den ersten ausländischen Unternehmen im zaristischen Russland gewesen, so waren schweizerische Unternehmen im untersuchten Zeitraum unter den ersten, die zu neuen Formen der Zusammenarbeit bereit waren: bei der Vergabe von Lizenzen, dem Anlagebau in der Sowjetunion, gemeinsamen Projekten auf Drittmärkten oder bei der Gründung von Joint Ventures. Nach dem Zerfall der Sowjetunion waren Schweizer Unternehmen noch immer überdurchschnittlich stark in Russland engagiert. In den 1990er-Jahren zählte die Schweiz zu den Ländern, die am meisten Investitionen in Russland tätigten. Gleichzeitig wurde ab dieser Zeit neu der schweizerische Dienstleistungssektor, insbesondere Banken und Tourismus, stark von Personen und Organisationen aus der ehemaligen Sowjetunion in Anspruch genommen.

In seiner Bilanz zu den Grundproblemen und Kontinuitäten der schweizerisch-russischen Staatsbeziehungen 1848–1919 hat Peter Collmer eine Reihe von strukturellen Kontinuitäten sichtbar gemacht: Asymmetrie, Einbettung, bedingtes Wohlwollen, Komplementarität der Interessen, Unvereinbarkeit der politischen Diskurse, Differenzen der politischen Kultur, wahrgenommene Andersartigkeit und Pragmatismus.¹ Diese Kontinuitäten lassen sich im Wesentlichen auch in den wirtschaftlichen Beziehungen im untersuchten Zeitraum feststellen, was durchaus als ein Ausdruck von grosser Beständigkeit in den gegenseitigen Beziehungen gewertet werden kann. Im Folgenden wird anhand der von Collmer ausgemachten Kategorien ausgeführt, wie sich diese Kontinuitäten und Probleme im untersuchten Zeitraum manifestierten.

1 Collmer 2004, S. 569–576.

Asymmetrie

Es standen sich zwei sehr unterschiedliche Länder gegenüber. Die kleine Schweiz mit einer stark exportorientierten Industrie, die ihre Konsumgüter verkaufen wollte, und die riesige Sowjetunion mit einem geringen Aussenhandelsanteil und einer Volkswirtschaft, deren Ziel der Aufbau einer Schwer- und Investitionsgüterindustrie war. Die Wirtschaftssubjekte beziehungsweise Interaktionspartner auf beiden Seiten waren komplett unterschiedlich, Planwirtschaft stand der freien Marktwirtschaft gegenüber. Während auf sowjetischer Seite die Wirtschaft und damit auch die Aussenwirtschaft und der Handel vollständig in staatlicher Hand lagen, war der Handel in der Schweiz Sache der Privatwirtschaft und damit den einzelnen Unternehmen überlassen. Aussenwirtschaftspolitik lag bis Mitte der 1980er-Jahre beinahe gänzlich in den Händen der Wirtschaftsverbände, die zusammen mit der Handelsabteilung oder dem BAWI den Unternehmen unterstützend zur Seite standen.

Auch die am Handel beteiligten Akteure unterschieden sich grundlegend, bis auf die Tatsache, dass es sich fast ausschliesslich um Männer handelte. Auf sowjetischer Seite waren dies Beamte, Funktionäre und Politiker wie (Vize-)Minister, die nicht zwingend einen ökonomischen Hintergrund hatten. Auf schweizerischer Seite handelte es sich indes um Leute aus der Wirtschaft, in der Regel mit Erfahrung im Export- oder Importgeschäft. Oft existierte keine klare oder sogar eine gegensätzliche Vorstellung davon, wer die zuständigen Personen waren und über welche Kompetenzen sie verfügten. So konnte es durchaus zu einem «Dialogue des sourds» kommen, wenn ein politisches einem operativen Gremium gegenüberstand und es unmöglich war, zu diskutieren und Entscheidungen zu treffen.

Das sowjetische System der Planwirtschaft war sehr kompliziert, schwerfällig und bürokratisch. Viele Ebenen waren in Entscheidungen involviert, Zuständigkeiten überschritten sich und Geschäfte wurden weniger aufgrund unmittelbarer Bedürfnisse getätigt, sondern hingen vom jeweiligen Fünfjahresplan ab. Die Entscheidungsgewalt lag häufig nicht bei den direkten Geschäftspartnern. Innerhalb der volkswirtschaftlichen Strukturen der Sowjetunion gab es zuweilen auch konkurrierende Stellen und Organisationen, was dazu führte, dass die sowjetische Bürokratie nicht immer einheitlich agierte.

Eine Asymmetrie lässt sich auch in der Handelsstruktur und den gehandelten Produkten ausmachen: Während die Sowjetunion vor allem Rohstoffe, Halbfabrikate, wenige Industrieprodukte, Lebensmittel und Energieträger exportierte, lieferte die Schweiz vor allem hoch entwickelte Industriegüter. Diese Struktur war schon in vorrevolutionärer Zeit so und blieb selbst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion vorerst bestehen.

Einbettung

Genauso wie die bilateralen (Wirtschafts-)Beziehungen zur Zarenzeit waren auch die Handelsbeziehungen im Untersuchungsraum eingebettet in einen gesamteuropäischen Rahmen. Der Handel fand im Kontext des Ost-West-Konflikts statt, von dem die schweizerisch-sowjetischen Beziehungen ebenfalls betroffen waren. Wie diese Studie aufzeigt, wurden die schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen im untersuchten Zeitabschnitt vorwiegend von der weltpolitischen Gesamtsituation und der politischen Entwicklung in der Sowjetunion geprägt. Der Einfluss einzelner politischer Ereignisse war dabei längerfristig vernachlässigbar. Die schweizerische Aussenpolitik hatte bis Mitte der 1980er-Jahre praktisch keine Auswirkungen auf den Handel. Davor, in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Abschluss des Handelsvertrags, beeinflusste wohl das CoCom-Embargo die schweizerischen Exporte in die Sowjetunion am stärksten. Erst nach dem ungarischen Volksaufstand und dem Berliner Mauerbau bekam der Osthandel in der Schweiz eine politische Dimension. Da der Warenaustausch zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht sehr gross war, blieben die Auswirkungen der Osthandelsdiskussionen auf den tatsächlichen Handel sehr gering.

Der Beginn einer politischen Entspannung und die damit einhergehende zaghafte aussenwirtschaftspolitische Öffnung der Sowjetunion in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre liessen den Handel langsam ansteigen. Zu Beginn der 1970er-Jahre führte die weltpolitische Situation zu einer Annäherung zwischen den beiden Machtblöcken, in deren Folge die Handelsbeziehungen Fahrt aufnahmen und die wirtschaftlichen Beziehungen zu Osteuropa nicht mehr infrage gestellt wurden. Gegen Ende der 1970er-Jahre verschlechterte sich das politische Klima wieder und 1979 kam es zu einer politisch wichtigen Zäsur in den Ost-West-Beziehungen. Doch nicht einmal dieser Umbruch hatte einen grossen Einfluss auf den schweizerisch-sowjetischen Handel, ebenso wenig wie auf denjenigen der anderen westlichen Länder mit der Sowjetunion. Die Wirtschaftsbeziehungen hatten sich bereits so weit von der Politik gelöst, dass sie in erster Linie den ökonomischen Interessen folgten. Ein Abbruch oder Boykott der Beziehungen kam nun schon aus rein wirtschaftlichen Gründen nicht mehr infrage, weder für die Unternehmen noch für die Politik der westeuropäischen Länder.

Die zunehmende Einbettung der Schweiz in den westeuropäischen Wirtschaftsraum zeigte keine grossen Auswirkungen auf den bilateralen Handel mit der Sowjetunion, genauso wenig wie die Integration der Sowjetunion im RGW. Die schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen hingen eng mit denjenigen zu den anderen osteuropäischen Staaten zusammen. Mit diesen bestanden ebenso traditionelle Handelsbeziehungen, an deren Kontinuität möglichst schnell wieder angeknüpft werden sollte. Nach dem Krieg waren sehr rasch Wirtschaftsabkommen mit den osteuropäischen Ländern geschlossen worden, in denen die Lieferung dringend benötigter schweizerischer Erzeugnisse an die Zahlung von Globalentschädigungen aufgrund

schweizerischer Verluste gekoppelt worden war. Mit der Sowjetunion konnten Entschädigungen erst viel später ausgehandelt werden, weshalb die schweizerischen Forderungen zu einem Treiber für Handelsbeziehungen und gleichzeitig zum Pfand für spätere Verhandlungen wurden. Osteuropäische Staaten spielten besonders in den Jahren nach der Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen eine Rolle beim Transithandel, die sich jedoch nur schwer quantifizieren lässt.

Bedingtes Wohlwollen

Ein wichtiger Faktor für den erfolgreichen schweizerisch-sowjetischen Handel, wenn nicht sogar der wichtigste war ein gegenseitiges Wohlwollen der Entscheidungsträger. Wie zur Zarenzeit, als einzelne Herrscher der Schweiz gegenüber sehr wohlgesinnt waren, war es auch zur Sowjetzeit von grosser Bedeutung, das Wohlwollen der relevanten Ministerien und Organisationen zu erlangen.

Ohne Sympathien dem Handel sowie den involvierten Personen gegenüber hätten es rein ökonomische Argumente schwer gehabt und es wäre nicht möglich gewesen, die wirtschaftlichen Beziehungen im gleichen Mass auszubauen. Die personelle Konstanz der Entscheidungsträger spielte dabei eine ebenso entscheidende Rolle wie das Wohlwollen und das Interesse, das der Schweiz insbesondere vonseiten des Staatskomitees für Wissenschaft und Technik entgegengebracht wurde. Die kontinuierliche Zusammenarbeit führte zum Aufbau von persönlichen Beziehungen, die zwar nicht auf privater Ebene bestanden, aber doch das Entstehen eines gewissen Vertrauensverhältnisses zwischen den Akteuren ermöglichten. Essenziell war, dass mit der Zeit besser abgeschätzt werden konnte, wie das Gegenüber reagierte und wie weit man aufeinander zugehen konnte. Ebenso hilfreich war es gerade bei Verhandlungen, die Kompetenzen der anderen Seite im Laufe der Zeit besser abschätzen zu können. Wenn die zuständigen Personen nur Zusagen machten, die im Rahmen ihrer Befugnisse lagen, konnten erfolgreichere Abschlüsse verbucht werden.

Ein Paradebeispiel für bedingtes Wohlwollen ist die Zusammenarbeit in der Gemischten Kommission (GK). Allein die Einigung auf diese spezielle Konstruktion bedurfte eines grossen gegenseitigen Entgegenkommens, das vom beidseitigen Wunsch nach Zusammenarbeit und dem Willen, diese zu fördern, geprägt war. Ohne persönliche Offenheit und Sympathien hätte die Gründung dieser Kommission vermutlich nicht stattgefunden. Auch in der späteren Zusammenarbeit in der GK war es für beide Seiten immer wieder notwendig, einen Schritt aufeinander zuzugehen.

Generell spielten in der Sowjetunion persönliche Verbindungen – sie mussten gar nicht allzu eng sein – eine wichtige Rolle. Aufgrund der schwerfälligen Bürokratie half jeder Kontakt an der richtigen Stelle im Alltag weiter; für den Abschluss von grösseren Geschäften galt dies umso mehr. Die Abhängigkeit von persönlichen Beziehungen und Sympathien kennzeichnete eine Besonderheit der schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen bis zum Ende der Sowjetunion und darüber hinaus.

Auch auf schweizerischer Seite waren ein gewisses Interesse und Wohlwollen gegenüber der Sowjetunion für den Aufbau von Handelsbeziehungen hilfreich. Oftmals hatten die Entscheidungsträger von Unternehmen genauso wie die Industrie- und Wirtschaftsräte auf der Schweizer Botschaft sowie einzelne Mitarbeitende der Handelsabteilung eine persönliche Beziehung zur Sowjetunion; sie waren entweder selbst in Russland aufgewachsen oder ihre Eltern waren von dort zurück in die Schweiz migriert. Dies trug zum gegenseitigen Verständnis bei und erleichterte ein Stück weit den Zugang zu sowjetischen Organisationen. Die Verantwortlichen von EVD, BAWI und Handelsabteilung standen dem Handel mit der Sowjetunion generell wohlwollend gegenüber.

Komplementarität der Interessen

Stand in der Zarenzeit eine primär politische Ausrichtung der russischen Schweizpolitik einer eher wirtschaftlichen Orientierung der schweizerischen Russlandpolitik gegenüber, so kann analog dazu auch im untersuchten Zeitraum ein Nebeneinander der politischen Interessen der sowjetischen Führung und der ökonomischen Interessen der Schweiz festgestellt werden. Diese komplementären Interessen waren der wahrscheinlich wichtigste Motivationsfaktor für die gegenseitigen Beziehungen.

Die schweizerische Exportindustrie hegte die Hoffnung auf zukünftige Chancen, die sie sich nicht entgehen lassen wollte und deretwegen sie in Kauf nahm, die (zunächst) eher umständlichen Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Der Sowjetunion gelang es allerdings nie, einer der wichtigsten Absatzmärkte für sie zu werden. Mit der Zeit kristallisierte sich immer mehr heraus, für welche Branchen sich der Handel mit der Sowjetunion lohnte und welche sich zu viel vom Handelsvertrag erhofft hatten.

Gleichzeitig spielte die Schweiz nicht mehr die gleich wichtige diplomatisch-politische Rolle wie vor der Russischen Revolution. Und doch war es für die Sowjetunion vor allem in den ersten beiden Jahrzehnten nach der Wiederaufnahme der Beziehungen von grosser Bedeutung, Beziehungen mit einem neutralen Land vorweisen zu können. Auch für die Schweiz war die politische Dimension der Handelsbeziehungen nicht komplett zu vernachlässigen. Die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion dienten ihr als Demonstration ihrer Prinzipien der Neutralität und Universalität in ihren Beziehungen, wobei dies einerseits als Rechtfertigung gegen innen diente, an die Adresse der Osthandelsgegner gerichtet, andererseits nach aussen an die anderen westlichen Staaten adressiert war zur Manifestation der schweizerischen Entscheidungsunabhängigkeit. So sollte beispielsweise gezeigt werden, dass die Schweiz nicht einfach unbesehen das Embargo der USA übernahm. Ab Mitte der 1960er-Jahre war die Zurschaustellung immer weniger notwendig, da der Antikommunismus generell abflaute. Mitte der 1970er-Jahre fand schliesslich eine Justierung der Neutralitätspolitik statt.

Für die sowjetische Seite hatte der Handel eine gewisse ökonomische Bedeutung. Sie erhielt so die Möglichkeit, gewisse Waren, insbesondere Investitionsgüter, die sie dringend benötigte und die von der schweizerischen Maschinenindustrie hergestellt wurden, einzukaufen. Das wirtschaftliche Interesse der Sowjetunion zeigte sich zudem in den gemischten Gesellschaften, die von ihr in den 1970er-Jahren in der Schweiz gegründet wurden. In der Praxis prägten ebenfalls komplementäre Interessen die wirtschaftliche Zusammenarbeit: Während sich die Sowjetunion vorwiegend für die wissenschaftlich-technische Kooperation interessierte, war den schweizerischen Firmen, speziell denjenigen aus der Maschinenindustrie, vorwiegend am Absatz ihrer Produkte gelegen.

Beim Geschäft mit Energieträgern taten sich neue Dimensionen auf. Auch hier kann eine Komplementarität der Interessen festgestellt werden. Während es der Sowjetunion darum ging, mit dem Verkauf ihrer Rohstoffe Devisen zu bekommen, die sie in den Aufbau ihrer Infrastruktur beziehungsweise die Herstellung von Produktionsgütern investierte, verfolgte die Schweiz mit dem Erdöleinkauf in der Sowjetunion eine Diversifizierung ihrer Versorgung. Obwohl dieser Bereich den Gesetzen des internationalen Erdölhandels folgte, hatte er auf schweizerischer Seite auch eine politische Dimension. Auf sowjetischer Seite war der ganze Aussenhandel eine politische Angelegenheit.

Differenzen der (wirtschafts)politischen Kultur

In der Sowjetunion stand die Wirtschaft komplett im Dienst des Staates und jegliche Form von Aussenhandel war somit ein politischer Akt. In der Schweiz hielt sich der Staat so gut wie möglich aus den Wirtschaftsbeziehungen heraus. Die politische Gesinnung der Akteure spiegelte sich nicht unbedingt in den Handelsbeziehungen wider. Es lässt sich klar sagen, dass die industriellen Kreise in der Schweiz wenig bis sehr konservativ waren und tendenziell eine antikommunistische Einstellung hatten. Dabei war die Haltung der Schweizer Industrie sehr ambivalent: Ideologisch stand man der Sowjetunion diametral gegenüber, doch Geschäfte mit ihr wollte man doch gerne machen. Eine Rechtfertigung der Unternehmen war, dass die Zusammenarbeit dazu diene, die «guten Seiten des Kapitalismus» zu zeigen. Da Politik und Handel einigermassen strikt getrennt wurden, spielte die politische Einstellung bei der Ausübung der Handelsbeziehungen letztlich keine grosse Rolle. Dieses Konzept wird bis heute immer wieder erfolgreich angewandt, auch gegenüber Russland.

Ab den 1960er-Jahren übernahm die Sowjetunion in ihren Aussenhandelsbeziehungen Elemente der freien Marktwirtschaft, indem sie ihre Aussenwirtschaftspolitik wie die Unternehmenspolitik eines grossen Konzerns führte, der gezielt seine Marktmacht einzusetzen weiss. Die Monopolstellung der sowjetischen Organisationen gegenüber ausländischen Firmen gab ihnen eine starke Position in Verhandlungen. Dabei wurden westliche Firmen gegeneinander ausgespielt und

es wurde versucht soweit möglich die Geschäftsbedingungen zum eigenen Vorteil durchzusetzen. Wie gut dies gelang, war jeweils von der konkreten wirtschaftlichen Situation und den angebotenen beziehungsweise nachgefragten Waren abhängig. Die Konkurrenz westlicher Firmen untereinander ermöglichte es der Sowjetunion oft, die besten Bedingungen für sich herauszuholen.

Die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftssysteme stellte sich als eine der grössten Herausforderungen in den schweizerisch-sowjetischen Handelsbeziehungen heraus, ihr Einfluss war nicht zu unterschätzen. Die Unterschiede stellten den Handel immer wieder vor grössere Schwierigkeiten und führten letztlich zu einer ganzen Reihe von praktischen Problemen. Ein Stück weit konnten die Besonderheiten und Herausforderungen durch zusätzliche Bemühungen der interessierten Unternehmen und der entsprechenden sowjetischen Stellen wettgemacht werden, doch Schwierigkeiten aufgrund struktureller Eigenheiten stellten nahezu unüberwindbare Hindernisse dar. Speziell die mangelnde Verfügbarkeit von Marktinformationen schränkte den Spielraum für die schweizerischen Firmen stark ein. Mit der zunehmenden Anzahl ausländischer Unternehmen in der Sowjetunion und grösseren Erfahrungen gingen die Probleme und Missverständnisse im geschäftlichen Bereich wohl ein wenig zurück, doch blieben Schwierigkeiten nach wie vor bestehen und limitierten das Engagement der schweizerischen Firmen.

Auch die verschiedenen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen waren prägend. Vor allem die sowjetische Aussenwirtschaftspolitik übte grossen Einfluss aus, indem sie dem bilateralen Handel ihre Bedingungen auferlegte. Auf schweizerischer Seite wurde der Handel nicht eingeschränkt, vielmehr wurde die Aussenwirtschaftspolitik den Bedürfnissen der (Export-)Wirtschaft angepasst. Die schweizerische Aussenpolitik beeinflusste den Handel mit der Sowjetunion nicht aktiv, doch stand die Schweiz selbst immer wieder im Spannungsfeld zwischen der Wirtschaft und den Interessen der westeuropäischen Länder und der USA, bemüht, ihre Neutralität zu wahren. Die Aussenpolitik war in den westeuropäischen Kontext eingebettet und verhielt sich gegenüber dem Handel mit Osteuropa ähnlich wie diejenige anderer kleiner westeuropäischer Staaten. Bis Ende der 1970er-Jahre agierte die schweizerische Aussenpolitik im Grossen und Ganzen von der Innenpolitik unabhängig, weshalb sie keine Rücksicht auf die Meinung der Öffentlichkeit nehmen musste. Sie unterstützte den wirtschaftlichen Austausch mit Osteuropa dadurch, dass sie den Handel mit den Staatshandelsländern und speziell mit der Sowjetunion zur Manifestation der schweizerischen Neutralität benutzte. Von sowjetischer Seite wurde der Schweiz immer wieder eine zu grosse Annäherung an Europa vorgeworfen und ihre neutrale Haltung wurde hinterfragt. Besonders das Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen von 1982 erregte das Unverständnis der Sowjetunion, die das Gesetz dafür verantwortlich machte, dass sich der Handel nicht wie gewünscht entwickelte.

Wahrgenommene Andersartigkeit

Ähnlich dem Russenbild, das zur Zarenzeit in der Schweiz vorherrschte, machte man sich im untersuchten Zeitraum ein stereotypes Bild von den «Sowjets»: stramme Kommunisten, die treu einer Ideologie folgten und dem Westen ablehnend gegenüberstanden. Die antikommunistische Haltung der schweizerischen Bevölkerung blieb bis in die 1960er-Jahre stark verankert. Mit der zunehmenden Annäherung änderte sich die Wahrnehmung ein wenig, wobei direkte Kontakte zwischen der sowjetischen und der schweizerischen Bevölkerung nach wie vor selten waren, die touristischen Möglichkeiten blieben beschränkt. Dieser Umstand trug wesentlich dazu bei, dass sich die Wahrnehmung der Andersartigkeit halten konnte.

In den sowjetischen Delegationsmitgliedern, die in die Schweiz reisten, sah man vor allem Funktionäre, die einen Auftrag zu erfüllen hatten und dazu mit mehr oder weniger Entscheidungsbefugnissen ausgestattet waren. Bei der Zusammenarbeit liessen sich diese in zwei Kategorien unterteilen: systemtreue(re) und systemkritische(re). Letztere waren in der Regel die interessanteren Gesprächspartner. In sowjetischen Delegationen waren Hierarchien sehr wichtig, während diese in den schweizerischen keine grosse Bedeutung hatten. Grundsätzlich führten die gegenseitigen Geschäfte dazu, dass Menschen mit verschiedenen Zielen und unterschiedlichen Persönlichkeiten aufeinandertrafen, miteinander umgehen und Beziehungen eingehen mussten. Aufgrund der Quellen, die zu diesem Aspekt nicht sehr ergiebig sind, ist eine Bewertung im Einzelnen schwierig. Die verschiedenen Systeme lassen zumindest auf eine unterschiedliche Sozialisierung der Akteure schliessen.

Dazu kam eine zunehmende äusserliche Andersartigkeit, die sich bei gegenseitigen Besuchen zeigte. Während schweizerische Delegationen Moskau und Leningrad zunehmend als wenig fortschrittlich, einengend und grau wahrnahmen, waren für die sowjetischen Geschäftspartner die Reisefreiheit und die Verfügbarkeit materieller Erzeugnisse ungewohnt – ein Jelmoli-Katalog öffnete den sowjetischen Delegationen ein Fenster in eine andere Welt.²

Pragmatismus

Die vermutlich wichtigste Ingredienz für gut funktionierende Handelsbeziehungen war ein «ausgeprägter bilateraler Pragmatismus», wie ihn Collmer schon für die Zarenzeit als Grundlage für gute Beziehungen ausgemacht hat.

Dieser Pragmatismus zeigte sich auf allen drei Ebenen der Handelsbeziehungen sowie bei der Wahrnehmung des Handels durch die Bevölkerung. Während die Öffentlichkeit 1956 und vor allem 1961/62 mit Empörung auf die Ereignisse in Osteuropa reagierte und gegen einen Handel protestierte, der wirtschaftlich nahezu

² Interview mit Peter Hutzli, 4. 2. 2016.

unbedeutend war, änderte sich die Einstellung mit der Zeit. Die Normalisierung des Osthandels, die mit der politischen Entspannung einherging, führte während der Erdölkrise und der nachfolgenden Rezession dazu, dass die Schweizer Bevölkerung plötzlich froh über Arbeitsplätze war, die durch Geschäfte mit dem Osten generiert wurden. Diese dienten im Übrigen auch der sowjetischen Seite dazu, ihren grossen Beitrag zum Wohlergehen der Schweiz zu betonen.

Auf der politischen Ebene zeigt sich der Pragmatismus beim Lavieren des Bundesrates zwischen Wirtschaft und Öffentlichkeit. Einerseits sprach er sich für den Osthandel aus, andererseits sollte dieser so abgewickelt werden, dass die Bevölkerung nicht dagegen aufgebracht wurde. Noch die Gründung der Gemischten Kommission 1973 ging diskret vor sich. Das EVD unterzeichnete lediglich eine Note und es wurde festgehalten, dass dem Bund dadurch keine materiellen Verpflichtungen entstanden. Das zwischenstaatliche Rahmenabkommen von 1978 wurde dann offiziell vom Bundesrat unterzeichnet und der Bevölkerung kommuniziert. Bei der Umwandlung der bestehenden GK in eine mit staatlichen Vertretern auf beiden Seiten bekannte sich der Bundesrat 1988 schliesslich klar zum Handel mit der Sowjetunion; das BAWI war nun aktiv involviert und hatte den Vorsitz der schweizerischen Delegation inne.

Auf der wirtschaftspolitischen Ebene findet der Pragmatismus darin Ausdruck, dass die schweizerische Wirtschaft trotz ihrer grundsätzlich antikommunistischen Haltung Osthandel trieb. Dadurch, dass die schweizerischen Unternehmen wirtschaftliche Beziehungen mit der Sowjetunion eingehen wollten, war das EVD gezwungen, sich damit auseinanderzusetzen. Zusammen mit den schweizerischen Wirtschaftsverbänden machte es eine Wirtschaftspolitik im Sinne der Unternehmen und speziell der Exportwirtschaft. Die Handelsabteilung des EVD unterstützte nun die Firmen, indem sie den Kontakt zur Schweizer Botschaft in Moskau herstellte und bei Anfragen und Problemen weiterhalf. Teilweise diente sie als verlängerter Arm der Verbände, war engagiert bei der Zusammenarbeit und zeigte Interesse an guten Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion. Als sich herauskristallisierte, dass im Handel mit der Sowjetunion und den anderen Oststaaten staatliche Interventionen, die bis anhin im System nicht vorgesehen waren, notwendig wurden, war das EVD herausgefordert. Da von staatlicher und wirtschaftlicher Seite der Wille da war, die Probleme anzugehen, wurden pragmatische Lösungen gefunden. Die GK ist dabei das Paradebeispiel für das gemeinsame Engagement von Wirtschaftsverbänden, Handelsabteilung und BAWI. Damit wurde sie zum handelspolitischen Instrument, das die Industrie am stärksten unterstützte.

Auf Unternehmensebene war eine pragmatische Einstellung weit verbreitet und bis zu einem gewissen Grad sogar die Voraussetzung für erfolgreiche Geschäfte mit der Sowjetunion. Eine verbreitete Einstellung von Unternehmen war, dass sie so lange im Geschäft blieben, wie die Vorteile des Osthandels den Aufwand aufwogen. Ideologien und Politik hatten dabei keinen Platz. Versprach die weltwirtschaftliche Situation anderswo bessere Chancen, wurden die Aktivitäten im Osten reduziert.

Wenn sich jedoch eine Rezession abzeichnete und nach Möglichkeiten gesucht wurde, die eigenen Absatzmärkte zu diversifizieren, war der Handel mit der Sowjetunion eine passable Option. Insofern liegt dem Pragmatismus auch ein gewisser Opportunismus zugrunde. Als dann in den 1970er-Jahren Unternehmen aus anderen westlichen Staaten auf den sowjetischen Markt drängten, galt es für die bereits in der Sowjetunion aktiven Unternehmen, den eigenen Marktanteil zu verteidigen oder auszubauen. Die Sichtweise der Unternehmen verlagerte sich, der Handel mit der Sowjetunion wurde zu einem «normalen» Handel, bei dem es darum ging, sich besser als die Konkurrenz zu positionieren und, wenn es sein musste, sogar ein Stück weit Kompensationsgeschäfte in Kauf zu nehmen. Der Handel mit Osteuropa war nicht mehr nur Lückenbüsser, der Kreis der engagierten Unternehmen erweiterte sich.

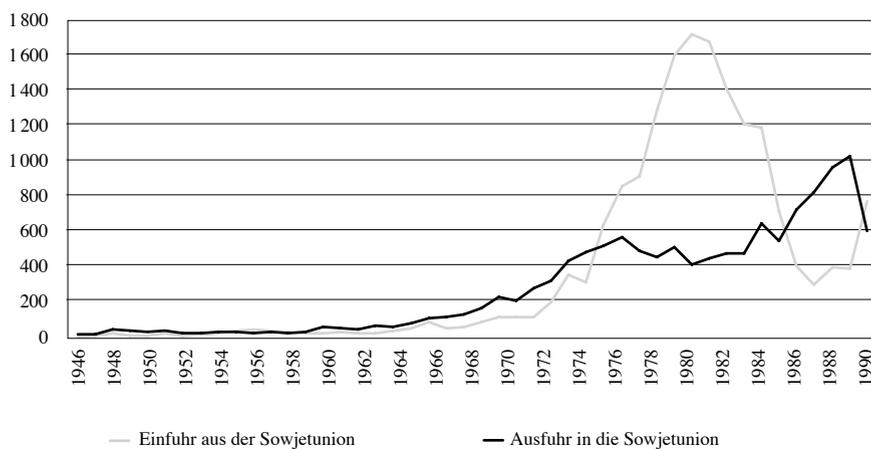
Am Beispiel der GK lässt sich der Pragmatismus der schweizerischen Wirtschaft sehr schön beobachten, einerseits im Prozess ihrer Entstehung – es gab Probleme und die Notwendigkeit ihrer Lösung –, andererseits in ihrem Funktionieren. Die beteiligten Personen zeichneten sich durch den Willen aus, anfallende Probleme auf unvoreingenommene Art anzugehen und manchmal auch kreative Lösungen zu finden. Dabei spielte es keine Rolle, welche Funktionen die Geschäftspartner sonst noch innehatten. Was nicht zur Lösung der Probleme beitrug, wurde ausgeblendet, politisch heikle Klippen wurden umschifft. Die GK war ein wichtiger Rahmen für den wirtschaftlichen Austausch bei divergierenden Zielsetzungen der Wirtschaftspartner und in ihrer Struktur ein Unikum, was als Ausdruck einer pragmatischen und zielorientierten Haltung gewertet werden muss.

Der Pragmatismus, der die schweizerisch-russischen Beziehungen von der Zarenzeit bis nach dem Zerfall der Sowjetunion stark prägte, ist bis heute ein wichtiger Pfeiler der schweizerischen Aussenwirtschaft.

8 Anhang

8.1 Der schweizerisch-sowjetische Warenaustausch 1946–1991

8.1.1 Übersicht (in Millionen Franken)



8.1.2 Daten

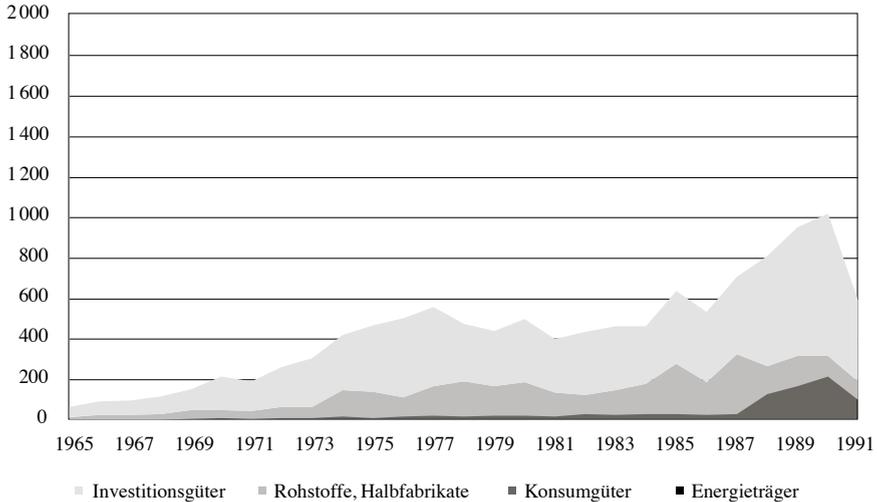
	Einfuhr aus UdSSR in Mio. Fr.	Gesamteinfuhr CH in Mio. Fr.	Einfuhr aus UdSSR von Gesamteinfuhr CH	Ausfuhr in UdSSR in Mio. Fr.	Gesamtausfuhr CH in Mio. Fr.	Ausfuhr in UdSSR von Gesamtausfuhr CH	Anteil der UdSSR am Ausserhandel CH
1946	4,5	3 422,5	0,13 %	2,9	2 675,5	0,11 %	0,12 %
1947	8,6	4 820,0	0,18 %	4,9	3 267,6	0,15 %	0,16 %
1948	21,3	4 998,9	0,43 %	32,9	3 434,5	0,96 %	0,69 %
1949	11,7	3 791,0	0,31 %	24,2	3 456,7	0,70 %	0,50 %
1950	9,3	4 535,9	0,21 %	17,2	3 910,9	0,44 %	0,32 %
1951	23,4	5 915,5	0,40 %	21,6	4 690,9	0,46 %	0,43 %
1952	12,1	5 205,7	0,23 %	10,5	4 748,9	0,22 %	0,23 %
1953	17,4	5 070,7	0,34 %	12,4	5 164,6	0,24 %	0,29 %
1954	23,5	5 591,6	0,42 %	15,5	5 271,5	0,29 %	0,36 %
1955	35,9	6 401,2	0,56 %	18,6	5 622,2	0,33 %	0,45 %
1956	42,8	7 597,0	0,56 %	8,0	6 203,5	0,13 %	0,35 %
1957	37,5	8 447,1	0,44 %	15,1	6 713,9	0,22 %	0,33 %
1958	30,9	7 335,2	0,42 %	9,9	6 648,9	0,15 %	0,29 %
1959	23,8	8 267,9	0,29 %	18,9	7 273,7	0,26 %	0,27 %
1960	25,1	9 638,1	0,26 %	44,8	8 130,7	0,55 %	0,41 %
1961	30,0	11 644,4	0,26 %	37,9	8 822,1	0,43 %	0,34 %
1962	25,4	12 985,5	0,20 %	30,0	9 579,9	0,31 %	0,25 %
1963	26,8	13 989,4	0,19 %	50,8	10 441,7	0,49 %	0,34 %
1964	35,0	15 540,8	0,23 %	43,0	11 461,6	0,38 %	0,30 %
1965	52,6	15 929,3	0,33 %	66,0	12 861,0	0,51 %	0,42 %
1966	88,8	17 004,5	0,52 %	94,5	14 203,8	0,67 %	0,59 %
1967	48,6	17 786,0	0,27 %	98,6	15 164,8	0,65 %	0,46 %
1968	58,3	19 424,9	0,30 %	116,8	17 349,5	0,67 %	0,49 %
1969	85,4	22 734,4	0,38 %	154,1	20 009,1	0,77 %	0,57 %
1970	115,1	27 873,5	0,41 %	214,7	22 140,3	0,97 %	0,69 %

	Ein fuhr aus UdSSR in Mio. Fr.	Gesamtein fuhr CH in Mio. Fr.	Ein fuhr aus UdSSR von Gesamtein fuhr CH	Aus fuhr in UdSSR in Mio. Fr.	Gesamtaus fuhr CH in Mio. Fr.	Aus fuhr in UdSSR von Gesamtaus fuhr CH	Anteil der UdSSR am Aus sen handel CH
1971	113,4	29 641,2	0,38 %	194,0	23 616,9	0,82 %	0,60 %
1972	115,7	32 371,5	0,36 %	263,0	26 187,6	1,00 %	0,68 %
1973	201,7	36 588,6	0,55 %	305,0	29 948,3	1,02 %	0,78 %
1974	360,0	42 929,4	0,84 %	419,9	35 353,1	1,19 %	1,01 %
1975	312,1	34 267,8	0,91 %	468,2	33 429,7	1,40 %	1,16 %
1976	644,5	36 871,2	1,75 %	504,2	37 044,8	1,36 %	1,55 %
1977	863,0	43 026,1	2,01 %	559,7	42 158,5	1,33 %	1,67 %
1978	917,5	42 299,9	2,17 %	475,6	41 779,5	1,14 %	1,65 %
1979	1 296,7	48 730,3	2,66 %	441,2	44 024,5	1,00 %	1,83 %
1980	1 607,9	60 859,3	2,64 %	499,1	49 607,6	1,01 %	1,82 %
1981	1 728,3	60 094,1	2,88 %	402,5	52 821,9	0,76 %	1,82 %
1982	1 683,4	58 059,7	2,90 %	437,2	52 658,7	0,83 %	1,86 %
1983	1 412,6	61 064,2	2,31 %	463,0	53 723,5	0,86 %	1,59 %
1984	1 217,1	69 024,4	1,76 %	466,1	60 654,1	0,77 %	1,27 %
1985	1 196,4	74 750,3	1,60 %	636,5	66 623,7	0,96 %	1,28 %
1986	722,0	73 512,5	0,98 %	535,2	67 004,0	0,80 %	0,89 %
1987	409,5	75 170,8	0,54 %	710,3	67 476,7	1,05 %	0,80 %
1988	300,0	82 398,7	0,36 %	810,8	74 063,6	1,09 %	0,73 %
1989	400,8	95 208,6	0,42 %	954,1	84 267,9	1,13 %	0,78 %
1990	390,4	96 610,9	0,40 %	1 018,8	88 256,9	1,15 %	0,78 %
1991	777,0	95 031,8	0,82 %	593,8	87 946,5	0,68 %	0,75 %

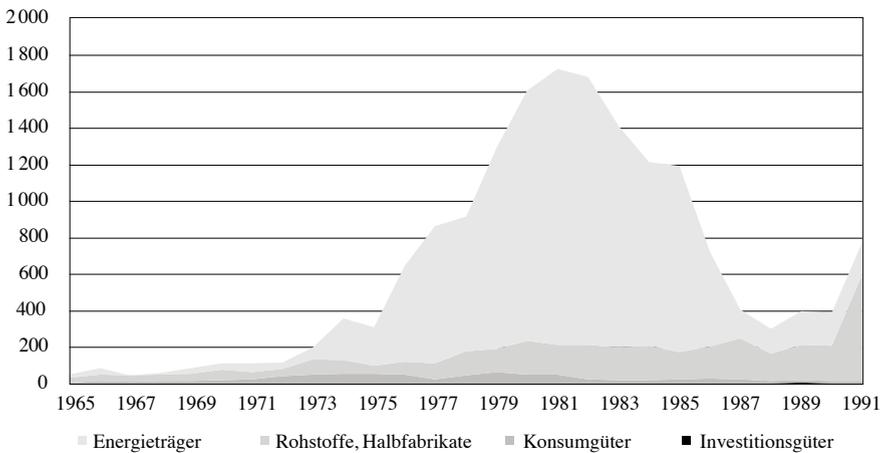
Quelle: HS, Jahresberichte 1945–1970; AHS, Jahresberichte 1971–2000.

8.2 Der schweizerisch-sowjetische Warenaustausch nach Hauptwarengruppen 1965–1991

8.2.1 Ausfuhr aus der Schweiz (in Millionen Franken)

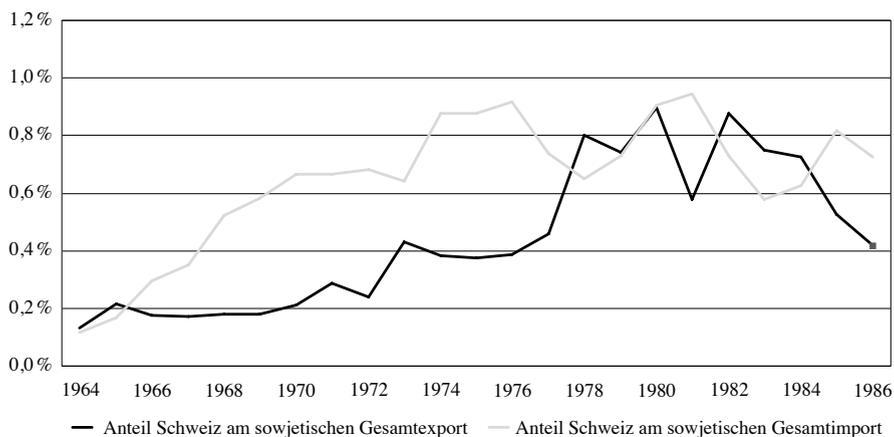


8.2.2 Einfuhr in die Schweiz (in Millionen Franken)



Quelle: HS, Jahresberichte 1945–1970; AHS, Jahresberichte 1971–2000.

8.3 Anteil der Schweiz am sowjetischen Gesamtaussehenhandel 1964–1986



Quelle: Vnešnjaja trgovlja SSSR, 1964–1986.

8.4 Die Tagungen der Gemischten Kommission

1. Tagung, 18.–23. 6. 1973, Moskau
Zwischentagung, 21.–29. 11. 1973, Zürich
2. Tagung, 13.–17. 5. 1974, Zürich
Zwischentagung, 13./14. 11. 1974, Moskau
3. Tagung, 2.–10. 6. 1975, Moskau
Zwischentagung, 15.–19. 12. 1975, Zürich
4. Tagung, 20.–27. 6. 1976, Zürich
Zwischentagung, 18.–20. 1. 1977, Moskau
5. Tagung, 19.–22. 9. 1977, Moskau
Zwischenstaatliches Abkommen vom 12. 1. 1978
Zwischentagung, 12.–19. 11. 1978, Moskau
6. Tagung, 10.–13. 7. 1979, Zürich/Lugano
Unterzeichnung des «Langfristigen Programms», 9. 7. 1979
7. Tagung, 12.–13. 11. 1980, Moskau
Zwischentagung, 28./29. 9. 1981, Zürich
8. Tagung, 13.–19. 5. 1982, Zürich
Zwischentagung, 8. 2. 1983, Moskau
9. Tagung, 14.–19. 11. 1983, Moskau
Zwischentagung, 21.–28. 10. 1984, Zürich
10. Tagung, 21.–26. 5. 1985, Basel
Zwischentagung, 2. 7. 1987, Moskau
11. Tagung, 12.–16. 12. 1988, Moskau, erste Tagung auf Regierungsebene
12. Tagung, 27. 11.–1. 12. 1989, Bern, «2nd session of the Swiss-Soviet inter-governmental commission on scientific-technical, industrial and economic cooperation»

8.5 Personen

Aebi, Peter

1939–1966 Erster Sekretär des Vororts, 1966–1970 Direktor des Vororts

Andropov, Jurij Vladimirovič

1982–1984 Generalsekretär des ZK der KPdSU, 1983/84 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Antonov, Alexej Konstantinovič

1976 Minister der Elektrotechnischen Industrie, Mitglied des ZK der KPdSU

Archipov, Ivan Vasil'evič

1975–1986 Erster Stellvertreter des Ministerrats der UdSSR

Aristov, Boris Ivanovič

1985–1988 Aussenhandelsminister der UdSSR

Aubert, Pierre

1978–1987 Bundesrat, EPD/EDA (SPS, NE), 1983, 1987 Bundespräsident

Bajbakov, Nikolaj Konstantinovič

1965–1985 Vorsitzender des Gosplan, Vizeministerpräsident, 1966–1986 Mitglied des ZK der KPdSU

Baranovski, Jurij V.

1973–1975 Präsident V/O Sojuzgasexport

Bauer, Friedrich

1941–1954 Sektionschef Handelsabteilung EVD, 1954–1962 Vizedirektor des EVD

Bauer, Gérard

1958–1977 Präsident des Verbands der schweizerischen Uhrenindustrie (FH), ab 1959 Mitglied des Vororts, 1972–1978 Direktor der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH)

Bertola, Giuseppe

1962–1971 Delegierter des Verwaltungsrats Brown, Boveri & Cie., ab 1970 Mitglied der Geschäftsleitung von Brown, Boveri & Cie.

Borisov, Boris Andrianovič

1970–1983 Präsident Handels- und Industriekammer (HIK)

Borisov, Nikolaj N.

1984–1987 Vorsitzender des sowjetischen Teils der GK, SKWT

Bosshard, Rudolf

1967–1972 Sekretär des Vororts, 1972–1978 Vizepräsident der IG Schweiz – UdSSR, 1973–1977 Direktor der Schweizerischen Volksbank

Brežnev, Leonid Il'ič

1964–1982 Erster Sekretär, ab 8. 4. 1966 Generalsekretär des ZK der KPdSU, 1977–1982 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Bricko, Konstantin Michajlovič

1965–1980 Direktor von Sojuzčasprom (zum Ministerium für Gerätebau, Automatisierung und Kontrollsysteme gehörend), Stellvertretender Minister für Maschinen- und Instrumentenbau der UdSSR

Brugger, Ernst

1970–1978 Bundesrat, EVD (FDP, ZH), 1974 Bundespräsident

Cauderay, Gérald Charles

1977–1979 4. Industrie- und Wissenschaftsrat, schweizerische Botschaft Moskau, 1967–1977 Abteilungschef bei Oscilloquartz SA

Černenko, Konstantin Ustinovič

1976–1984 Sekretär des ZK der KPdSU, 1984/85 Generalsekretär des ZK der KPdSU, Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Chruščëv, Nikita Sergeevič

1953–1964 Erster Sekretär des ZK der KPdSU, 1958–1964 Vorsitzender des Ministerrats der UdSSR

Čistjakov, Anatolij Semënovič

1968–1973 sowjetischer Botschafter, Bern

Efremov, Leonid Nikolaevič

1970–1988 Vizepräsident SKWT, Abteilungschef

Fardel, Jacques

1969–1971 1. Industrie- und Wissenschaftsrat, schweizerische Botschaft Moskau, 1952–1969 Ingenieur, Brown Boveri & Cie.

Faessler, René

1974–1977 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Fetscherin, Walter

1976–1978 Botschaftssekretär, schweizerische Botschaft Moskau, 2000–2003 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Flückiger, Herrmann

1946–1948 Gesandter, schweizerische Gesandtschaft Moskau

Fritschi, Karl

1982–1987 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Ganz, Anton Roy

1964–1966 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Gerasimov, Pavel Ivanovič

1973–1977 sowjetischer Botschafter, Bern

Gnägi, Rudolf

1966–1979 Bundesrat, 1966–1968 EVED, 1968–1979 EMD (SVP, BE), 1971 Bundespräsident

Gorbačëv, Michail Sergeevič

1985–1991 Generalsekretär des ZK der KPdSU, 1988/89 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR, 1989/90 Vorsitzender des Obersten Sowjets der UdSSR, 1990/91 Präsident der UdSSR

Graber, Pierre

1970–1978 Bundesrat, EPD (SPS, NE), 1975 Bundespräsident

Grišin, Ivan Timofeevič

1959–1985 Vizeminister für Aussenhandel der UdSSR

Gromyko, Andrej Andreevič

1957–1985 Aussenminister der UdSSR, 1985–1988 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Gvišiani, Džermen Michajlovič

1965–1985 Vizepräsident SKWT

Haller, Edouard de

1953–1957 Gesandter, schweizerische Gesandtschaft Moskau

Hediger, Max

1980–1987 Präsident der IG Schweiz – UdSSR, Generaldirektor von Sandoz

Honegger, Fritz

1978–1982 Bundesrat, EVD (FDP, ZH), 1982 Bundespräsident

Hohl, Alfred

1978–1982 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Hotz, Jean

1934–1947 Direktor der Handelsabteilung des EVD, 1947–1954 Minister Handelsabteilung EVD

Hutzli, Peter

1971–2004 Sekretär des Vororts (ab 2000 Economiesuisse), 1971–1978 Sekretär der IG Schweiz – UdSSR, ab 1978 Vizepräsident der IG Schweiz – UdSSR

Ippolitov, Ivan Ivanovič

1984–1987 sowjetischer Botschafter, Bern

Jastrebov, Evgenij Sergeevič

ab 1975 Leiter der Abteilung für Aussenbeziehungen des SKWT und der sowjetischen Delegation der GK

Jolles, Paul Rudolf

1961–1966 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1966–1984 Leiter der Handelsabteilung des EVD, Direktor des BAWI

Judin, Jurij M.

1980–1984 5. Industrie- und Wissenschaftsrat, schweizerische Botschaft Moskau

Junod, Etienne

1970–1976 Präsident des Vororts, 1977–1979 Präsident der IG Schweiz – UdSSR

Keller, Hans

1946–1949 Handelsattaché, Gesandtschaftssekretär, schweizerische Gesandtschaft Moskau

Keller, Luk E.

1972–1976 Präsident der IG Schweiz – UdSSR, Präsident der Firma Ed. A. Keller & Cie.

Khasoff, André

Ab 1971 Direktor der Firma Norrexim AG, Zürich

Kiselëv, Gennadij Alekseevič

1965–1968 sowjetischer Botschafter, Bern

Kirillin, Vladimir Alekseevič

1965–1980 Präsident des SKWT

Kovalëv, Anatolij Gavrilovič

1971–1986 Stellvertretender Minister, Aussenministerium, 1986–1991 Vizeausserminister der UdSSR

Kosygin, Aleksej Nikolaevič

1960–1964 Stellvertretender Ministerpräsident der UdSSR, 1964–1980 Ministerpräsident / Vorsitzender des Ministerrats der UdSSR

Krivošeev, Boris Andreevič

1973 Experte, Abteilung für Auslandsbeziehungen des SKWT, 1976 Sekretär der GK, SKWT

Kulaženkov, Anatolij Georgievič

1946–1951 sowjetischer Gesandter, Bern

Kumykin, Pavel Nikolaevič

1948/49 Chef der handelspolitischen Abteilung des Aussenhandelsministeriums der UdSSR, 1951–1953 Aussenhandelsminister der UdSSR

Lavrov, Vladimir Sergeevič

1977–1983 sowjetischer Botschafter, Bern

Lindt, August R.

1966–1969 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Loščakov, Aleksandr Ivanovič

1963–1965 sowjetischer Botschafter, Bern

Majorov, Boris V.

1976–1980 Chef der Handelsvertretung der UdSSR, Bern

Manžulo, Aleksej Nikolaevič

1972–1986 Vizeausserhandelsminister der UdSSR

Masnata, Silvio

1949–1951 Gesandtschaftssekretär, Schweizerische Gesandtschaft Moskau

Mermod, Jacques

1971–1974 2. Wissenschafts- und Industrierat, schweizerische Botschaft Moskau, 1968–1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Verband der schweizerischen Uhrenindustrie

Mikojan, Anastas Ivanovič

1938–1949 Aussenhandelsminister der UdSSR, 1953–1958 Aussen- und Innenhandelsminister der UdSSR, 1958–1964 Erster Stellvertretender Ministerpräsident der UdSSR, 1964/65 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Nesterov, Michail Vasil'evič

1944–1970 Präsident der Handels- und Industriekammer der UdSSR

Osipov, Nikolaj Grigor'evič

1966–1987 Vizeausserhandelsminister der UdSSR

Patoličev, Nikolaj Semënovič

1956–1958 Stellvertretender Minister, Aussenministerium, 1958–1985 Aussenhandelsminister der UdSSR

Petitpierre, Max

1945–1961 Bundesrat, EPD (FDP, NE), 1950, 1955, 1960 Bundespräsident

Pianca, Francis

1966–1969 Botschaftssekretär, schweizerische Botschaft Moskau, 1987–1991 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Pitovranov, Evgenij Petrovič

1966–1973 Vizepräsident, 1983–1988 Präsident der Handels- und Industriekammer der UdSSR

Podgornyj, Nikolaj Il'ič

1965–1977 Vorsitzender des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR

Pritvorov, Vasilij Andrejvič

1946–1948 Handelsrat der sowjetischen Gesandtschaft Bern

Probst, Raymond

1959–1966 Sektionschef, EPD, Politische Direktion, 1966–1976 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1980–1984 Staatssekretär, EDA

Pronskij, Dmitrij Nikolaevič

1964–1974, Chef der Abteilung für internationale Beziehungen im SKWT, 1973/74 Präsident der GK, 1974–1979 stellvertretender Leiter der Ständigen Mission bei der UNO in Genf

Ritschard, Willy

1974–1983 Bundesrat, 1974–1979 EVED, 1980–1983 EFD (SPS, SO), 1978 Bundespräsident

Roches, Louis

1958–1979 Sektionschef, Handelsabteilung EVD

Schaffner, Hans

1954–1961 Direktor der Handelsabteilung des EVD, 1961–1969 Bundesrat, EVD (FDP, AG), 1966 Bundespräsident

Schoulepnikoff, Michel de

1974–1976 3. Industrie- und Wissenschaftsrat, schweizerische Botschaft Moskau, 1971–1973 Vizepräsident der Sulzer AG

Sommaruga, Cornelio

1976–1984 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1984–1986 Staatssekretär im EVD, Direktor des BAWI

Spühler, Willy

1960–1970 Bundesrat, 1960–1965 EVED, 1966–1970 EPD (SPS, ZH), 1963, 1968 Bundespräsident

Stepanenko, Nikolaj Georgievič

1971–1975 Botschaftsrat, sowjetische Botschaft Bern, Vertreter des SKWT

Stopper, Edwin

1945–1952 Sekretär des Vororts, 1952–1954 Direktor von Nestlé, 1954–1961 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1961–1966 Direktor der Handelsabteilung des EVD

Stoutz, Jean de

1952–1955 Gesandtschaftssekretär, schweizerische Gesandtschaft Moskau, 1969–1973 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Troendle, Max

1945–1954 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1961–1964 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Tscharner, Benedikt von

1964–1967 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Handelsabteilung des EVD, 1976–

1980 Minister, Sektionschef EVD, BAWI, 1980–1985 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, BAWI

Wahlen, Friedrich Traugott

1959–1965 Bundesrat, 1959 EJPD, 1960/61 EVD, 1962–1965 EPD (SVP, BE), 1961 Bundespräsident

Weitnauer, Albert

1959–1971 Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, EVD, 1976–1980 Direktor im EDA, Politische Direktion, 1979/80 Staatssekretär im EDA

Winterberger, Gerhard

1961–1970 Sekretär des Vororts, 1970–1987 Direktor des Vororts

Zehnder, Alfred

1957–1961 Botschafter, schweizerische Botschaft Moskau

Zurlinden, Hans

1948–1950 Gesandter, schweizerische Gesandtschaft Moskau

8.6 Dokumente

8.6.1 Abkommen über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

Abgeschlossen am 12. Januar 1978
In Kraft getreten durch Notenaustausch am 3. April 1978

*Der Schweizerische Bundesrat
und
die Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken,*

vom Wunsche geleitet, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern gemäss den Bestimmungen der am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichneten Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auszuweiten und in dem Bestreben, insbesondere die wirtschaftliche, industrielle und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit langfristig zu entwickeln,

unter Bezugnahme auf den Handelsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 17. März 1948,

in der Überzeugung, dass die internationale Arbeitsteilung sich günstig auf die Entwicklung der nationalen Wirtschaft jedes der beiden Länder, sowie der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, wie auch auf die Entwicklung des Handels und auf dessen Struktur auswirkt,

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Die Vertragsparteien beabsichtigen, die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Organisationen, Instituten, Unternehmen und Firmen auf der Grundlage des gegenseitigen Nutzens zu fördern. Zu diesem Zweck wird ein langfristiges Programm über die Entwicklung einer solchen Zusammenarbeit aufgestellt.

Die in diesem Abkommen vorgesehene Zusammenarbeit erfolgt in Übereinstimmung mit den in jedem der beiden Länder geltenden Gesetzen und Verordnungen.

Artikel 2

Die in Artikel 1 dieses Abkommens vorgesehene Zusammenarbeit kann insbesondere folgende Formen annehmen:

- Waren- und Dienstleistungsaustausch,
- Errichtung von Industrieanlagen und -betrieben sowie Ausbau und Modernisierung einzelner Industriebetriebe,

- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion,
- Kauf und Verkauf von Lizenzen, Technologie und Austausch wissenschaftlich-technischer Erfahrungen und Informationen,
- Entsendung von Fachleuten für technische Dienstleistungen und zur Ausbildung,
- Gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsarbeiten,
- Austausch von Wissenschaftlern und Spezialisten,
- Wissenschaftliche Zusammenarbeit in der Grundlagenforschung,
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes.

Artikel 3

Zur Verwirklichung der in diesem Abkommen vorgesehenen Zusammenarbeit schliessen die zuständigen Organisationen, Institute, Unternehmen und Firmen beider Länder Verträge beziehungsweise Vereinbarungen ab.

Artikel 4

Die Vertragsparteien sind bestrebt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Bedingungen zu schaffen, welche die Ausarbeitung und die Durchführung der Projekte der Zusammenarbeit erleichtern.

Zu derartigen Bedingungen gehören insbesondere:

- Herstellung und Pflege von Geschäftskontakten in allen ihren Formen zwischen zuständigen Organisationen, Instituten, Unternehmen und Firmen beider Länder sowie deren Fachpersonal;
Errichtung, dort wo es möglich und nützlich ist, von Firmen-Vertretungen und von gemischten Gesellschaften, sowie Bereitstellung der von ihnen normalerweise benötigten Dienstleistungen;
- Austausch von wirtschaftlichen und kommerziellen Informationen für die Entwicklung der in diesem Abkommen vorgesehenen Zusammenarbeit.

Die Vertragsparteien werden auch die Interessen mittlerer und kleiner Firmen berücksichtigen.

Artikel 5

Mit dem Ziel, die in diesem Abkommen vorgesehene Zusammenarbeit zu unterstützen, werden die Vertragsparteien die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der in den internationalen Vereinbarungen übernommenen Verpflichtungen betreffend den Schutz der gewerblichen Eigentumsrechte treffen.

Artikel 6

Die Vertragsparteien anerkennen die Bedeutung, welche günstige Finanzierungsbedingungen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit darstellen und werden dieser Frage die gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Artikel 7

Die Vertragsparteien unterstützen die zuständigen Organisationen, Institute, Unternehmen und Firmen beider Länder bei deren gemeinsamen wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit mit Drittländern.

Artikel 8

Die durch Notenwechsel vom 27. März 1973 eingesetzte Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit wird beauftragt, die praktische Durchführung dieses Abkommens zu unterstützen und zu verfolgen.

Sie stellt das in Artikel 1 dieses Abkommens vorgesehene langfristige Programm über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit auf, worin die Bereiche dieser langfristigen Zusammenarbeit und die einzelnen Projekte von gemeinsamem Interesse umschrieben werden. Dabei werden insbesondere die gegenseitigen Möglichkeiten und Bedürfnisse betreffend Ausrüstungen, Technologie und Rohstoffe berücksichtigt. Diese Bereiche können bei Bedarf präzisiert und ergänzt werden.

Artikel 9

Auf Vorschlag einer der Vertragsparteien werden ihre Vertreter, falls erforderlich, zusammentreffen, um im Verlaufe der Durchführung des vorliegenden Abkommens allenfalls entstehende Fragen zu behandeln.

Artikel 10

Dieses Abkommen unterliegt der Genehmigung gemäss der in jedem der beiden Staaten geltenden Gesetzgebung.

Es tritt einen Monat nach dem Austausch der Notifikationen über die Erfüllung der dafür erforderlichen Formalitäten in Kraft.

Artikel 11

Dieses Abkommen ist für die Dauer von zehn Jahren gültig.

Die Vertragsparteien prüfen zwölf Monate vor Ablauf der Gültigkeitsdauer dieses Abkommens die erforderlichen Massnahmen zur weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

Das Ausserkrafttreten dieses Abkommens hat keinen Einfluss auf die Rechtsgültigkeit und Durchführung von Verträgen und Vereinbarungen, die zwischen Organisationen, Instituten, Unternehmen und Firmen beider Länder im Zusammenhang mit diesem Abkommen abgeschlossen worden sind.

Geschehen in Bern, am 12. Januar 1978, in zwei Originalexemplaren, jedes in deutscher und russischer Sprache, wobei beide Texte in gleicher Weise massgebend sind.

Für den
Schweizerischen Bundesrat:

Brugger

Für die Regierung
der Union der Sozialistischen
Sowjetrepubliken:

N. S. Patolitchev

5809

8.6.2 Langfristiges Programm für die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.

Abgeschlossen am 9. Juli 1979
in Kraft getreten am 9. Juli 1979

In Durchführung und in Übereinstimmung mit dem Abkommen über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. Januar 1978 hat die Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit das vorliegende Langfristige Programm ausgearbeitet.

Das vorliegende Langfristige Programm dient der praktischen Verwirklichung der im erwähnten Abkommen dargelegten Grundsätze und Ziele und entspricht in seinem Bestreben nach Entwicklung der bilateralen wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit der am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichneten Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Die Parteien sind überzeugt, dass die industrielle und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit einen günstigen Einfluss auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und die Erweiterung des Handels zwischen den beiden Ländern haben kann und auch einen Beitrag leisten kann zur Beschleunigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts und zur Erreichung eines höheren Produktionsstandes in beiden Ländern.

Das vorliegende Programm ist darauf ausgerichtet, langfristig und auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils die internationale Arbeitsteilung mittels Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UdSSR zu fördern. Es dient der besseren Verwendung von Rohstoff- und Energiequellen sowie von Technologie, Ausrüstungs- und Konsumgütern beider Länder.

Mit diesem Ziel ermuntern die Parteien in Übereinstimmung mit den in jedem der Länder gültigen Gesetzen und Vorschriften die entsprechenden Organisationen, Institute, Unternehmungen und Firmen zur Teilnahme an der Verwirklichung der Projekte wirtschaftlicher, industrieller, wissenschaftlicher und technischer Zusammenarbeit, welche ein gegenseitiges Interesse darstellen und im vorliegenden Programm vorgesehen sind.

Konkrete Kooperationsprojekte werden von den interessierten Organisationen, Instituten, Unternehmungen und Firmen beider Länder unter Berücksichtigung der gegenseitigen Bedürfnisse, Interessen und Möglichkeiten abgesprochen und verwirklicht und bilden Gegenstand von Abkommen und Verträgen zwischen ihnen zu konkurrenzfähigen Bedingungen.

Die Teilnahme einzelner Organisationen, Institute, Unternehmungen und Firmen an Projekten kann bestehen in Kauf und Verkauf von Rohstoffen, Halbfabrikaten, Maschinen, Ausrüstungsgegenständen, Konsumgütern und anderen Waren, in Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Produktion, in der Durchführung wissenschaftlicher Forschungs- und Versuchs-Konstruktionsarbeiten, im Austausch technischer Information, in Kauf und Verkauf von Lizenzen, «Know how» oder Technologie, in der Entsendung von Spezialisten und Gewährung von Krediten.

Sofern ein gegenseitiges Interesse der Organisationen, Institute, Unternehmungen und Firmen beider Länder besteht, ist die Möglichkeit einer solchen Form der Zusammenarbeit, bei welcher der Kauf von Ausrüstungen und Lizenzen mit dem Verkauf der auf dieser Grundlage erzielten Produktion verbunden ist, nicht ausgeschlossen.

Die im vorliegenden Programm vorgesehene Zusammenarbeit kann auch auf Drittländer ausgedehnt werden: falls alle Teilnehmer daran interessiert sind, kann die Zusammenarbeit unter Teilnahme von Organisationen, Instituten, Unternehmungen und Firmen aus Drittländern verwirklicht werden.

Das vorliegende Programm hat empfehlenden Charakter und dient als Orientierung für die entsprechenden, an der Verwirklichung der Zusammenarbeit interessierten Organisationen, Institute, Unternehmungen und Firmen der Parteien.

Falls nötig, können die Vertreter der Parteien für die Prüfung von Fragen zusammenkommen, die im Laufe der Erfüllung des vorliegenden Programms auftauchen.

Unter Berücksichtigung neuer Bedürfnisse und Möglichkeiten kann das Programm bei gegenseitigem Einverständnis präzisiert und ergänzt werden. Es schliesst in keiner Weise die Möglichkeit der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit in anderen als den darin vorgesehenen Gebieten und Formen aus.

I. Grundformen der Zusammenarbeit

- Erweiterung des gegenseitigen Waren- und Dienstleistungsaustausches; Teilnahme am Bau, an der Erweiterung und Modernisierung von industriellen Anlagen und Unternehmen;
- Entwicklung der industriellen Zusammenarbeit; wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit.

II. Hauptrichtungen und -gebiete der Zusammenarbeit

Unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Standes und der Entwicklungstendenz der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der UdSSR sind die Parteien der Meinung, dass günstige Perspektiven für die weitere Entwicklung einer solchen Zusammenarbeit auf folgenden Gebieten bestehen:

1. Chemische, medizinische, petrochemische und erdölverarbeitende Industrie

- Ausrüstungen für die chemische und medizinische Industrie. Behälter; Anlagen für technologische Prozesse zur Erzeugung von pharmazeutischen Substanzen, Farb- und Kunststoffen;
- Komplettanlagen für den Kunststoffguss unter Druck;
- Ausrüstungen für die Herstellung von Reifen, Zusammenarbeit bei der Reifenherstellung;
- Ausrüstungen für die Produktion von gummitecnischen Gummi- und Latex-Erzeugnissen. Zusammenarbeit bei deren Produktion;
- Herstellung von gänzlich synthetischen Flachriemen für die Übertragung grosser Leistungen;
- Erdöl und Erdölprodukte;
- chemische Produkte und Hilfsstoffe;
- Kunststoffe und Additive;
- industrielle Klebstoffe;
- Farbstoffe und Pigmente;
- Glyzerin;
- chemische Schädlingsbekämpfungsmittel;
- Medikamente und Vitamine;
- klinisches Studium von Originalpräparaten und biologisch aktiven Verbindungen;
- Produkte und Technologie der Spinnfärbung von Polyester- und Azetat-Fasern mit polymer- beziehungsweise azetonlöslichen Farbstoffen;
- Polyamid-Klebpulver für die Auftragung von Belägen und die Kaschierung;
- ökologische Fragen in der Industrie für organische Chemie.

2. Bergbauindustrie, Eisen- und Buntmetallurgie, inklusive Stahlgussindustrie

- Bergbausacht-, Schrott-Mahl, Aufbereitungs-, Stahl-Schmelz-, Walz- und Giesserei-Ausrüstungen und Produktion, Bohranlagen, Produkte der metallurgischen Industrie, Stahlstrangguss, Hartmetalllegierungen;
- Projektierung und Ausrüstungen für die Produktion von Stahlguss und Roheisenguss und von Kokillen;
- Anlagen für die Anfertigung von Formgemischen, für das Ausschlagen von Kernen und Entfernung der Formmasse von Gussstücken, kastenloses Formen;
- Autoklaven, Verdampfer und Anlagen für die Kristallisierung, Ausrüstungen für die Aufbereitung und Verarbeitung von Tonerde;
- Projektierung von kompletten Anlagen für die Extraktion von Nickel und Zink aus Erzen mit hydrometallurgischen Methoden;
- pneumatische Spanfördereinrichtung für Metallspan;

- Ausrüstungen für die Automatisierung von Walzstrassen für Aluminium und andere Buntmetalle;
- fotometrische und radiometrische Verfahren für die Erzsartierung; Technologie und Ausrüstungen für die Produktion von elektrolytischen Kupferfolien;
- Schlagsägen für das Schneiden von heissem Walzgut;
- Industriearmatur.

3. Elektrotechnische Industrie, Energetik und Energiemaschinenbau

- energetische und elektrotechnische Ausrüstungen für die Stromerzeugung, einzelne Aggregate auch für Antriebszwecke, Baugruppen und Bauteile;
- Dampf-, Gas- und Wasserturbinen sowie Grossgeneratoren;
- Nieder-, Mittel- und Hochspannungsanlagen, Schalter und Transformatoren bis 1150 KV für die Verteilung von Elektroenergie, auch Schalter und Anlagen mit gasförmigen Isolationsmitteln; elektrische Einzelprodukte;
- elektrische und elektronische Industrieausrüstungen mit allen zugehörigen Komponenten einschliesslich elektrischen und elektronischen Automatisierungssystemen (Computer); Isolier- und Leitungsmaterial; technologische Ausrüstungen für die Produktion und Prüfung elektrotechnischer Erzeugnisse und Isoliermaterialien;
- Schweissausrüstungen;
- Pump- und Kompressor-ausrüstungen;
- Ausrüstungen für die Gasindustrie; Schiffsdieselmotoren, Turbolader.

4. Elektronik und Uhrenindustrie

- mechanische, elektromechanische und elektronische Uhren und ähnliche Erzeugnisse, Chronometrierungs- und Zeitmessungsanlagen;
- Kontroll- und Messgeräte;
- Quarz- und Caesiumuhren;
- Projekte zur Diversifizierung der Uhrenindustrie;
- Magnete für elektromechanische Uhren;
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Zeitübertragung auf Distanz;
- Produktion analytischer elektronischer Waagen;
- Feuersignalisationsanlagen, drahtgebundene und drahtlose Kommunikationsmittel, inklusive aller Komponenten, unter anderem auch Quarz- und Caesium-Frequenzquellen für Fernmelde- und Navigationstechnik und Satelliten-Bodenstationen;
- Produktion von Fotoschablonen für stark integrierte Schaltungen, Bedampfungs- und Ionen-Plasma-Ausrüstungen, Anlagen für die Strahlungsbearbeitung von Halbleitermaterialien.

5. *Werkzeugmaschinenbau und Geräteindustrie*

verschiedene Arten von Präzisions-Werkzeugmaschinen für spanabhebende und spanlose Fertigung, Zubehör, Schleifmittel, Werkzeug, Messinstrumente;

- Werkzeugmaschinen und Maschinenzentren mit numerischer Steuerung, Transfer- und Taktstrassen, Maschinen für das Schleifen und Pressen; automatische und halbautomatische Werkzeugmaschinen, Transfermaschinen für die Uhrenindustrie; Automaten und automatisierte Mittel für die Produktion, Kontrolle und Sortierung von Uhrensteinen, Magnete für elektromechanische Uhren;
- Werkzeugmaschinen für die Diamantbearbeitung.

6. *Maschinenbau für das Bau-, Strassenbau-, Kommunal- und Transportwesen; Bauwesen und Industrie für Baumaterialien*

- Bagger, Hebe-, Transport- und Strassenbau-Ausrüstungen, Ausrüstungen für Industrie-Baumaterialien;
- Gruben-Elektrolokomotiven, Trolleybusse, Personen- und Lastwagen, Flugzeuge;
- Produktion von Schneeräumungsmaschinen und Markiermaschinen unter Verwendung von Thermoplasten;
- Maschinen für die Gleisreparatur und Geschwindigkeitsmesser für Lokomotiven;
- Personen- und Güter-Luftseilbahnen;
- Lade-Entlade-Ausrüstungen für Häfen, fahrbare pneumatische Aggregate für Weizen, Ausrüstungen für ununterbrochenen Fern-Transport von Schuttgütern, Speicher und Lager;
- Maschinen und Anlagen für Geleise; Bauwesen für Autostrassen und Tunnels; künstliche Bodenvereisung und Systeme der Hydroisolation auf Glasgewebe-Basis; Projektierung, Bau und Ausrüstungen von Krankenhäusern, Hotels, von Industrie- und Wohngebäuden und -Anlagen.

7. *Nahrungsmittel-, Milch-Fleisch-Industrie, Landwirtschaft*

Ausrüstungen für die Nahrungsmittelindustrie, Ausrüstungen für die Tabakindustrie, Traktoren und landwirtschaftliche Maschinen;

Ausrüstungen für die Teigwarenproduktion;

- Ausrüstungen und Technologie für die Zuckerproduktion;
- Ausrüstungen und Technologie für die Produktion von Kindernahrungsmitteln auf Kartoffel-, Karotten- und Maisbasis;
- Ausrüstungen für Unternehmen der Fleischindustrie, Apparate für die Gallen-Extraktion aus den Gallenblasen von Schlachtvieh; Produktionsmittel für die Blutentfärbung;

- Anlagen für die Prozesse der Kultivierung von Milchsäurebakterien;
Anlagen und Technologie der Produktion von Sauermilchgetränken unter keimfreien Bedingungen;
- Anlagen für Käsereifen und -Pressen, Schutzmasse zur Verhinderung der Eintrocknung und Verschimmelung des Käses;
- Ausrüstungen für die Kefir-, Rahm-, Glacéproduktion;
- Ausrüstungen und Technologie für die Produktion von Fruchtsäften, Schokolademasse, Anwendung von Apfel-Pektin bei der Produktion von Konditorei-Erzeugnissen;
- Lebensmittel- und Getränke-Ausgabeautomaten;
Ausrüstungen für die Bearbeitung und Lagerung von Getreide, für die Zurüstung, Granulierung und Brikettierung von Futtermitteln, für den Erhalt von Zusätzen und Dünger, für die Herstellung von Pflanzenölen;
Projektierung und Bau von Kartoffel-Gemüse-Früchte-Speicherung;
- Mechanisierungsmittel und Technologie der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen;
- Zerkleinerungsmaschinen für die Nahrungsmittelrohstoffe;
- Anlagen und Technologie für die Mühl- und Graupen-Produktion, neue Technologie bei der Teigzubereitung und der Ausrüstungen dazu;
Nahrungsgeschmackwaren;
- Kindernahrung, lösliche Kaffee-, Tee- und Instant-Produkte, Schokolade und Süßwaren, Notverpflegungseinheiten in Containers;
- Bearbeitung der Samen von landwirtschaftlichen Kulturen vor der Aussaat und nach der Ernte, insbesondere Saatbeizmittel;
Kampf gegen die Krankheiten in der Milchviehzucht;
- Erproben der Verwendung von Pflanzen- und Tierschutzmitteln gegen Schädlinge und Krankheiten in der landwirtschaftlichen Praxis.

8. Fundamental- und angewandte Wissenschaften

- Mittelenergiephysik (Wechselwirkung der Pi-Mesonen);
- Plasmaphysik (Plasma-Aufheizung und -Einschluss).

9. Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Umweltschutzes

- Anlagen für den Umweltschutz in verschiedenen Industriebranchen;
- Automatisierungssysteme der technologischen Kontrolle des Umweltschutzes;
Anlagen und Systeme der Entstaubung, Reinigung und Luftklimatisierung, Ventilation, Gasreinigung, Ausarbeitung der Gasauswurfreinigung, Vorrichtung für das Absaugen des Ölnebels;
Anlagen für die Verbrennung und Verwertung des Mülls, Neutralisierung von industriellen Abflüssen;
- Massnahmen zur Gewährleistung der Feuersicherheit.

10. Andere Gebiete der Zusammenarbeit

- Baumwolle, Gewebe, Garn, Stickereien, Wirk- und Strickwaren, konfektionierte Artikel, textile Bodenbeläge, Textilerzeugnisse für technische Zwecke, Schuhe, Velcroverschlüsse, Polyäthylensäcke, Sportartikel, Jägerausrüstung, Musikinstrumente;
Filmstreifen, photographische Materialien, Photoapparate, Belichtungsmesser, Hochleistungsreflektoren, Quarzblitzröhren, Diadupliziergeräte, Mehrzweckkopieranlagen;
- Ausrüstungen für die Druckereindustrie, automatische Zeichenmaschinen, Kuvertiermaschinen; Schreib- und Rechenmaschinen, Bürocomputer, Textverarbeitung, Diktiergeräte; elektronische Fakturier- und Buchhaltungsmaschinen;
- Ausrüstungen für die holz-, zellulose-, papierverarbeitende Industrie; Papierfabrikationsmaschinen, Holzgattersägen, holzverarbeitende Werkzeugmaschinen, Holzverarbeitungsprodukte;
Ausrüstungen für die Textilindustrie, Webmaschinen und Schlitten zu Webmaschinen;
- synthetische Rohedelsteine für die Schmuckindustrie;
- Ausrüstungen für die Automobilindustrie;
- sanitärtechnische Anlagen;
- Kühlausrüstungen.

Dieses Programm tritt am Tage seiner Unterzeichnung in Kraft und bleibt während der Geltungsdauer des Abkommens über die Entwicklung der wirtschaftlichen, industriellen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 12. Januar 1978 in Kraft.

Geschehen in Bern am 9. Juli 1979 in zwei Originalen, jedes in deutscher und russischer Sprache, wobei beide Texte in gleicher Weise verbindlich sind.

Im Namen des
Schweizerischen Bundesrates
Jolles
Staatssekretär für Aussenwirtschaft

Im Namen der Regierung der Union
der Sozialistischen Sowjetrepubliken
Manschulo
Stellvertretender Minister für Aussenhandel

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

AS 1979

Im Namen des Schweizerischen Teils
der Gemischten schweizerisch-sowjeti-
schen Kommission für wissenschaftlich-
technische, industrielle und wirt-
schaftliche Zusammenarbeit

Junod

Vorsitzender

Im Namen des Sowjetischen Teils der
Gemischten sowjetisch-schweizerischen
Kommission für wissenschaftlich-tech-
nische, industrielle und wirtschaftliche
Zusammenarbeit

Jastrebov

Vorsitzender

6829

1682

Abkürzungen

ABM	Anti-ballistic missiles (Raketenabwehrsysteme)
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte der ETH, Zürich
AHM	Aussenhandelsministerium der Sowjetunion (siehe MFT)
AHS	Schweizerische Aussenhandelsstatistik, Jahresbericht, hg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion, Bern
AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
AVPRF	Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federacij (Archiv der Aussenpolitik der Russischen Föderation)
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv, Bern
BAWI	Bundesamt für Aussenwirtschaft (bis 1979 HA)
BBC	Brown Boveri & Cie. AG, Baden
Bbl.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BRB	Bundesratsbeschluss
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CG	Consultative Group
CoCom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
Comecon	Council for Mutual Economic Assistance (siehe RGW, SEV)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDS	Documents diplomatiques suisses / Diplomatische Dokumente der Schweiz
ECE	United Nations Economic Commission for Europe / UNO-Wirtschaftskommission für Europa
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (bis 1979 EPD)
EFTA	European Free Trade Association / Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (ab 1979 EDA)
ERG	Exportrisikogarantie
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ab 1. 11. 1993 Europäische Gemeinschaft, EG)
EZU	Europäische Zahlungsunion

FH	Fédération horlogère suisse; ab 19. 11. 1982: Fédération de l'industrie horlogère suisse / Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (Zusammenschluss der Fédération horlogère suisse mit der Schweizerischen Uhrenkammer)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GK	Gemischte schweizerisch-sowjetische Kommission für wissenschaftlich-technische, industrielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit, Gemischte Kommission
GKES	Gosudarstvennyj komitet Soveta Ministrov SSSR po vnešnim ekonomičeskim svjazjam (Staatskomitee für ausenwirtschaftliche Beziehungen der UdSSR)
GKNT	Gosudarstvennyj komitet nauki i tehniki (siehe SKWT)
Gosplan	Gosudarstvennyj planovyj komitet Soveta Ministrov SSSR (Staatliches Planungskomitee des Ministerrats der UdSSR)
HA	Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (ab 1979 BAWI)
HA-ABB	Historisches Archiv ABB Schweiz, Dättwil
HIK	Handels- und Industriekammer der Sowjetunion
HS	Schweizerische Handelsstatistik, Jahresbericht, hg. von der Oberzolldirektion, Bern
IBWZ	Internationale Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
IG	Interessengemeinschaft Schweiz – UdSSR
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Nordatlantikpakt
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECE	Organisation européenne de coopération économique / Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (siehe OEEC)
OEEC	Organization for European Economic Cooperation (siehe OECE)
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale, Lausanne, Zürich (siehe SZH)
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (siehe Comecon, SEV)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks (Gespräche über die Begrenzung strategischer Rüstung)
SBV	Schweizerischer Bankverein
SDI	Strategic Defense Initiative
SEV	Sovjet ekonomičeskoj vzaimopomošči (siehe Comecon, RGW)
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein (ab 2000 Economiesuisse)
SKWT	Staatskomitee für Wissenschaft und Technik (siehe GKNT)

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts, Systematische Rechtssammlung
SWD	Ständige Wirtschaftsdelegation
SZH	Schweizerische Zentrale für Handelsförderung, Lausanne, Zürich (siehe OSEC)
V/O	Vsesojuznoe ob'edinenie / Allunionsvereinigung
Vorort	Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrievereins
VSM	Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller (ab 2007 Swissmem)
ZK	Zentralkomitee der KPdSU

Grafiken

Grafik 1: Anteil des Handels mit Osteuropa (inkl. Jugoslawien) am schweizerischen Gesamthandel	151
Grafik 2: Anteil des Handels mit der Sowjetunion am schweizerischen Gesamt-aussenhandel	151
Grafik 3: Handel Sowjetunion – Schweiz	169
Grafik 4: Handel Schweiz – Sowjetunion	169

Quellen und Literatur

Ungedruckte Quellen

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR)

(Die Signaturen entsprechen dem Stand von 2004.)

Politisches Department

Abteilung für Politische Angelegenheiten

E2001(E) -/1, Bd. 218

E2001(E), 1967/113, Bd. 151

E2001(E), 1979/28, Bd. 54

E2001(E), 1980/83, Bd. 61

Gesandtschaftsakten: Wirtschaft

E2200.157(-), 1970/256, Bde. 25 f., 30, 32

E2200.157(-), 1978/129, Bde. 3 f., 7, 10, 13

E2200.157(-), 1985/132, Bde. 6, 9, 11–14

E2200.157(-), 1988/213, Bde. 21, 32–38, 40 f., 48, 65

Politische Berichte der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz

E2300(-), 1994/63, Moskau, Bd. 6

Geschäftsberichte der Auslandsvertretungen

E2400(-) Moskau, Bd. 216

Volkswirtschaftsdepartment

Handelsabteilung

E7110/2, Bd. 2

E7110(-), 1967/16, Bd. 55

E7110(-), 1967/32, Bde. 1711–1717

E7110(-), 1970/112, Bd. 132

E7110(-), 1970/113, Bd. 135

E7110(-), 1970/114, Bd. 112

E7110(-), 1970/304, Bd. 109

E7110(-), 1972/32, Bd. 101

E7110(-), 1974/31, Bde. 130 f.

E7110(-), 1975/31, Bd. 143

E7110(-), 1976/16, Bde. 54, 56

E7110(-), 1976/21, Bd. 132
E7110(-), 1977/9, Bd. 139
E7110(-), 1978/50, Bd. 103
E7110(-), 1979/14, Bd. 106
E7110(-), 1980/63, Bd. 101
E7110(-), 1981/41, Bde. 102 f.
E7110(-), 1982/108, Bd. 99
E7110(-), 1983/13, Bde. 38, 100
E7110(-), 1984/70, Bde. 98–101
E7110(-), 1985/97, Bde. 96–98
E7110(-), 1986/24, Bde. 106–108
E7110(-), 1987/20, Bde. 100 f.
E7110(-), 1988/12, Bde. 97 f.
E7110(-), 1989/32, Bde. 110–112

Bundesamt für Aussenwirtschaft

E7115(A), 1990/60, Bde. 119–121
E7115(A), 1990/142, Bde. 118–120
E7115(A), 1991/189, Bde. 123 f.
E7115(A), 1992/24, Bde. 150 f.
E7115(A), 1993/137, Bde. 138 f.
E7115(A), 1993/339, Bde. 120 f.
E7115(A), 1993/340, Bde. 155 f.
E7115(A), 1993/341, Bde. 110–112
E7115(A), 1993/342, Bde. 116–118
E7115(A), 1999/338, Bde. 106, 108

Schweizerische Verrechnungsstelle

E7160-01(-), 1968/223, Bd. 232

Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich (AfZ)

AfZ-Kolloquium a. Botschafter Dr. Max Troendle, 29. Juni 1988, «Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa und China 1945 bis 1954».
AfZ-Kolloquium a. Staatssekretär Dr. Dr. h. c. Paul Jolles, 18. März 1992, «Auf dem Weg von der bilateralen zur multilateralen Aussenhandelspolitik 1943–1961».
Nachlass Dr. iur. Hans Ebrard, Delegierter für Handelsverträge
Protokolle Vorort

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich

Archiv Schweiz – Osteuropa (ASO)

579, Materialien Christine Gehrig, Diverses 1981–1990, Ar 579 Q 10012/6

Historisches Archiv ABB Schweiz, Dättwil (HA-ABB)

ABB Geschäftsberichte 1988–1995
 BBC Geschäftsberichte 1946–1987
 BBC Hauszeitung
 Direktions-Sitzungs-Protokolle
 Protokolle Verwaltungsratssitzungen:
 Case 253687 (1955–1965)
 Case 253688 (1966–1972)
 Case 253689 (1973–1977)

Interview

mit Dr. iur. Fürsprecher Peter Hutzli, geführt am 4. Februar 2016 in den Räumlichkeiten der Economiesuisse-Geschäftsstelle, Hegibachstrasse 47, 8032 Zürich, Aufnahmeprotokoll.

Gedruckte Quellen

- Contius, Wolf Günther: Beziehungen zum Westen, in: Osteuropa 4/3 (1954), S. 192–199.
 Contius, Wolf Günther: Beziehungen zum Westen, in: Osteuropa 4/6 (1954), S. 438–444.
 Daetwiler, Richard: Warum ich gegen den Osthandel bin, in: Osthandel. Schriften des SAD, Bern 1960.
 Die Gefahren des Osthandels (Schriftenreihe der Freisinnigen Partei des Kantons Zürich, Nr. 2), Zürich 1962.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 17 (1. VI. 1947 bis 30. VI. 1949), Zürich 1999.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 23 (1. 1. 1964 bis 31. 12. 1966), Zürich 2011.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 24 (1. 1. 1967 bis 31. 12. 1969), Zürich 2012.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 25 (25. 1. 1970 bis 31. 12. 1972), Zürich 2014.
 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 26 (1. 1. 1973 bis 31. 12. 1975), Zürich 2018.
 Dragunov, Georgij Petrovič: Švejcarija, Moskva 1978.
 Grigorjew, L.: Die sowjetischen Aussenhandelsorganisationen (Wirtschaftsdienst 48/9), Hamburg 1968.
 Patolitschew, Nikolai S.: Aussenhandel der UdSSR gestern, heute, morgen, Moskau 1971.
 Pfister, Max: Die Sonderstellung der Schweiz in der internationalen Wirtschaftspolitik. Aussenwirtschaftspolitik 1945–1959, Dissertation Universität Genf 1961.
 Riedrich, Benigna: Handbuch für den Handel mit der UdSSR. Informationen für deutsche Exporteure, Opladen 1973.
 Sager, Peter: Die Rolle der Wirtschaftspolitik und insbesondere der Aussenhandelsbeziehungen in der sowjetrussischen Weltpolitik, in: Osthandel. Schriften des SAD, Bern 1960, S. 3–33.
 Švejcarija – Rossija – Suisse – Russie – Schweiz – Russland 1813–1955. Kontakty i razryvy – Contacts et ruptures – Aufbau und Krisen der Beziehungen. Dokumente aus

- dem Archiv des russischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und aus dem Schweizerischen Bundesarchiv, hg. vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und vom Schweizerischen Bundesarchiv, Bern, Stuttgart, Wien 1994.
- Verlag Internationale Beziehungen (Hg.): Handels- und Wirtschaftsbeziehungen der UdSSR mit den kapitalistischen und Entwicklungsländern, Bd. UdSSR – Westeuropa: Probleme der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, Kapitel 4: Die Schweiz, Moskau 1986, S. 284–293. (Übersetzt von der Schweizer Botschaft in Moskau)
- Weber, Max: Der Ost-West-Handel, in: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, März 1966, S. 80–96.

Amtliche Druckschriften

- Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung.
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, hg. von der Bundeskanzlei, Bern. (Zitiert Bbl.)
- Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, hg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion, Bern.
- Sammlung der Eidgenössischen Gesetze. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen. (Zitiert AS)
- Schweizerische Aussenhandelsstatistik, Jahresberichte 1966–2000, hg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion, Bern. (Zitiert AHS)
- Schweizerische Handelsstatistik, Jahresberichte 1945–1965, hg. von der Eidgenössischen Oberzolldirektion, Bern. (Zitiert HS)
- Vnešnjaia trgovlja. Organ Narodnogo Komissariata Vnešnej Torgovli SSSR / Aussenhandel. Monatszeitschrift des Ministeriums für Aussenhandel der UdSSR, 1955–1969, 1971–1986.
- Vnešnjaia trgovlja SSSR. Statističeskij obzor, Moskva 1958–1988.

Periodika, Zeitschriften und Zeitungen

- Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, hg. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St. Gallen, ab 1946.
- Bilanz
- Der Spiegel
- Die Weltwoche
- Die Zeit
- Ekonomičeskaja gazeta
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ)
- Osteuropa, hg. von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e. V., Berlin.
- Osteuropa – Wirtschaft, hg. von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Stuttgart 1956–2003.

Schweizerische Handelszeitung
 Sowjetischer Export, Ausgabe sowjetischer Aussenhandelsorganisationen, Herausgeber:
 V/O Vneštorgreklama, Moskau.
 Tages-Anzeiger
 Tages-Anzeiger Magazin
 The New York Times
 Vorwärts
 Wirtschaftliche Mitteilungen der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (SZH/
 OSEC)

Sekundärliteratur

- Altermatt, Claude: *La politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide*, Lausanne 2003.
- Altermatt, Urs: *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, Zürich 1991.
- Altermatt, Urs: *Geschichte der Schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991. 3. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)*, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 61–78.
- Altermatt, Urs, Judith Garamvölgyi (Hg.): *Innen- und Aussenpolitik – Primat oder Interdependenz?* Festschrift für Walter Hofer, Bern 1980.
- Altmann, Jörn: *Wirtschaftspolitik*, 8. Auflage, Stuttgart 2007.
- Ammann, Klaus: *Swiss Trade with the East in the Early Cold War*, in: Jari Eloranta, Jari Ojala (Hg.): *East-West Trade and the Cold War*, Jyväskylä 2005, S. 113–131.
- Arioli, Silvio: *Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern*, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 827–838.
- Aschinger, Franz: *Die Schweiz und die internationale Währungspolitik*, in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975, S. 783–789.
- Bacon, Edwin, Mark Sandle (Hg.): *Brezhnev Reconsidered*, Basingstoke 2002.
- Bairoch, Paul, Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jh.)* (Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 8), Zürich 1990.
- Baldi, Marino, Lukas Beglinger: *Die Schweiz und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, in: Richard Senti, Andreas R. Ziegler (Hg.): *Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Zürich 2005, S. 27–46.
- Beck, Dieter: *Das Recht der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Handel und Kooperation*, Baden-Baden 1984.
- Behrendt, Richard Fritz et al. (Hg.): *Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Fritz Marbach zum 70. Geburtstag*, Bern 1962.
- Békés, Csaba (Hg.): *The Bibliography of New Cold War History*, 2., erweiterte Auflage, Budapest 2018.
- Bernauer, Thomas, Detlef Jahn, Patrick Kuhn, Stefanie Walter: *Einführung in die Politikwissenschaft*, 3. Auflage, Baden-Baden 2015.

- Bernegger, Michael: Die Schweiz und die Weltwirtschaft, in: Paul Bairoch, Martin Körner (Hg.): Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jh.), Zürich 1990, S. 429–464.
- Binswanger, Hans Christoph, Reinhardt Büchi: Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik, in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, S. 693–717.
- Blankart, Franz: Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 793–799.
- Blankart, Franz: Die ausenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Russland/Osteuropa, in: Integration oder Isolation? (Bundesarchiv Dossier 3), Bern 1996, S. 59–65.
- Boden, Ragna: Soviet World Policy in the 1970s – A Three-Level Game, in: Marie-Janine Calic, Dietmar Neutatz, Julia Obertreis (Hg.): The Crisis of Socialist Modernity. The Soviet Union and Yugoslavia in the 1970s, Göttingen 2011, S. 184–203.
- Bohley, Peter, Armin Jans: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz, Bern 1990.
- Bornstein, Morris: Restriktion oder Kooperation: Handel, in: Hans-Hermann Höhmann, Heinrich Vogel (Hg.): Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden 1984.
- Bösch, Frank: Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann, München 2019.
- Breitenmoser, Christoph: Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung), Zürich 1996.
- Bretscher, Willy: Spannungsfeld Kalter Krieg. Neue Zürcher Zeitung 1945–1967. 63 Beiträge von Willy Bretscher, Zürich 1991.
- Brus, Włodzimierz: Geschichte der Wirtschaftspolitik in Osteuropa, Köln 1986.
- Bulliard, Pascal: Les relations économiques entre la Suisse et l'Europe orientale au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, in: Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen, Nr. 21, Bern 1995, S. 93–135.
- Buomberger, Thomas: Die Schweiz im Kalten Krieg 1945–1990, Baden 2017.
- Bürgisser, Thomas: Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943–1991, Bern 2017.
- Bütler, Hugo: Osthandel, Ostkontakte und Antikommunismus. Erfahrungen der fünfziger und sechziger Jahre, in: Urs Altermatt, Judith Garamvölgyi (Hg.): Innen- und Aussenpolitik – Primat oder Interdependenz? Festschrift für Walter Hofer, Bern 1980, S. 367–383.
- Calic, Marie-Janine, Dietmar Neutatz, Julia Obertreis (Hg.): The Crisis of Socialist Modernity. The Soviet Union and Yugoslavia in the 1970s, Göttingen 2011.
- Carter, Charles: A Pipeline to Arms. Osthandel and the Rise of Soviet Arms Sales to the Non-Communist Third World, MA-Thesis, University of Georgia, Athens, Georgia, 2007.
- Chernyshova, Natalya: Soviet Consumer Culture in the Brezhnev Era (Routledge Series on Russian and East European Studies 90), London 2013.
- Chernyshova, Natalya: Consumer as Citizens: Revisiting the Question of Public Disengagement in the Brezhnev Era, in: Dina Fainberg, Artemy M. Kalinovsky (Hg.): Recon-

- sidering Stagnation in the Brezhnev Era. Ideology and Exchange, New Lanham 2016, S. 3–20.
- Chinezu, Claudia: Les relations entre la Roumanie et la Suisse, 1938–1948. Entre Realpolitik et perceptions idéologiques, Fribourg 2006.
- Chinezu, Claudia: Les relations entre la Roumanie et la Suisse. Approches diplomatiques, économiques et culturelles, Bucarest 2011.
- Christians, Friedrich Wilhelm: Der Ost-West-Handel aus wirtschaftlicher und politischer Sicht, in: Daniel Frei (Hg.): Ost-West-Beziehungen. Analysen und Perspektiven, Zürich 1985, S. 105–124.
- Collmer, Peter: Die Schweiz und das Russische Reich 1848–1919. Geschichte einer europäischen Verflechtung, Zürich 2004.
- Crowley, David, Susan E. Reid (Hg.): Pleasures in Socialism. Leisure and Luxury in the Eastern Bloc, Evanston, Illinois, 2010.
- Crump, Thomas: Brezhnev and the Decline of the Soviet Union, London 2014.
- Dejung, Christoph: Schweizer Geschichte seit 1945, Frauenfeld 1984.
- Dietler, Frank U.: Die aussereuropäische Handelspolitik der Schweiz. Perspektiven und Möglichkeiten in einem sich wandelnden Welthandelssystem (WWZ-Beiträge 33), Chur, Zürich 1999.
- Dobias, Peter: Die Wirtschaftssysteme Osteuropas, Darmstadt 1986.
- Dopfer, Kurt: Evolution und Ordnung. Die Systemtransformation im Osten als Anwendungsfall der Interdependenz zwischen Wirtschaft und Recht, in: Hans Schmid, Tilman Slembeck (Hg.): Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis. Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier, Bern 1997, S. 271–312.
- Dreyer, Dietrich: Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917, Zürich 1989.
- Dubin, Boris: Gesellschaft der Angepassten. Die Brežnev-Ära und ihre Aktualität, in: Ost-europa 12 (2007), S. 65–78.
- Eloranta, Jari, Jari Ojala (Hg.): East-West Trade and the Cold War, Jyväskylä 2005.
- Enderle-Burcel, Gertrude, Piotr Franasek, Dieter Stiefel, Alice Teichova (Hg.): Gaps in the Iron Curtain. Economic Relations between Neutral and Socialist Countries in Cold War Europe, Krakow 2009.
- Engels, Hanns Arnulf: Der Ost-West-Handel nach dem Zweiten Weltkrieg. Unter besonderer Berücksichtigung der westlichen Banken, Bergisch Gladbach 1986.
- Ennker, Benno, Heidi Hein-Kircher (Hg.): Der Führer im Europa des 20. Jahrhunderts (Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung 27), Marburg 2010.
- Ericson, Richard E.: The Demise of the Soviet Union, in: Randall E. Parker, Robert Whaples (Hg.): Routledge Handbook of Major Events in Economic History, London 2013, S. 330–349.
- Fainberg, Dina, Artemy M. Kalinovsky (Hg.): Reconsidering Stagnation in the Brezhnev Era. Ideology and Exchange, New Lanham 2016.
- Fava, Valentina: La Fiat e la AutoVAZ di Togliatti. Alla ricerca del fordismo perduto, Bologna 2013.
- Filtzer, Donald: Die Chruschtschew-Ära. Entstalinisierung und die Grenzen der Reform in der UdSSR, 1953–1964, Mainz 1995.

- Fink, Gerhard (Hg.): *East-West Economic Relations Now and in Future. Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen heute und morgen*, Wien 1985.
- Fleury, Antoine, Sacha Zala (Hg.): *Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés*, Bern 2012.
- Flury-Dasen, Eric: *Schweiz und Schweden vor den Herausforderungen des Kalten Krieges*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 54/2 (2004), S. 123–145.
- Frei, Daniel: *Das Washingtoner Abkommen von 1946*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19/3 (1969), S. 567–619.
- Frei, Daniel: *Die Ära Petitpierre, 1945–1961. Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik*, in: Louis-Edouard Roulet (Hg.): *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel 1980, S. 165–173.
- Frei, Daniel: *Ost-West-Beziehungen. Analysen und Perspektiven*, Zürich 1985.
- Frei, Daniel: *Schweizerische Aussenpolitik*, Zürich 1988.
- Friedländer, Michael (Hg.): *Foreign Trade in Eastern Europe and the Soviet Union*, London 1990.
- Frisknecht, Jürg, Peter Haffner, Ueli Haldimann, Peter Niggli: *Die unheimlichen Patrioten. Politische Reaktion in der Schweiz. Ein aktuelles Handbuch*, Zürich 1979.
- Fritsch, Karl: *Der sowjetische Markt, Workshop UdSSR*, in: *Reisehochschule Zürich, Abteilung Aussenhandel* (Hg.): *Exportförderung in der Schweiz*, Zürich 1984, S. 200–206.
- Gabriel, Jürg Martin, Thomas Fischer: *Swiss Foreign Policy 1945–2002*, New York 2003.
- Gabriel, Jürg Martin, Sandra Hedinger: *Schweizer Aussenpolitik 1970–1997. Eine Bilanz (ETH/CIS, Beiträge 19)*, Mai 1998.
- Gees, Thomas: *Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960*, in: Peter Hug, Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1969. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 141–172.
- Gehrig-Straube, Christine: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997.
- Goehrke, Carsten: *Wirtschaftswachstum in Russland*, in: Klaus von Beyme, Knut Borchardt, Yehezkel Dror et al. (Hg.): *Wirtschaftliches Wachstum als gesellschaftliches Problem*, Königstein im Taunus 1978, S. 22–33.
- Goehrke, Carsten: *Russischer Alltag. Eine Geschichte in neun Zeitbildern vom Frühmittelalter bis zur Gegenwart*, Bd. 3: *Sowjetische Moderne und Umbruch*, Zürich 2005.
- Goehrke, Carsten, Seraina Gilly (Hg.): *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens*, Bern 2000.
- Goetschel, Laurent, Danielle Lalive d'Épinay (Hg.): *Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose?*, Basel 2005.
- Goetschel, Laurent, Danielle Lalive d'Épinay: *Zum Verhältnis von Aussenpolitik und Wirtschaft*, in: Laurent Goetschel, Danielle Lalive d'Épinay (Hg.): *Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose?*, Basel 2005, S. 7–19.
- Gold, Donna L.: *V. Science and Technology. Overview*, in: *Soviet Economy in the 1980's*.

- Problems and Prospects, Part 1. Selected Papers submitted to the Joint Economic Committee Congress of the United States, December 31, 1982, Washington 1983, S. 509–530.
- Gotthelf, Michael: Aussenhandelsentwicklung und Aussenhandelsstrategie in der Sowjetunion. Die Entwicklung des Aussenhandels der Sowjetunion mit den westlichen Industrienationen und die sowjetische Aussenhandelsstrategie in den Jahren 1918–1978, Frankfurt am Main 1979.
- Götz, Roland: Stabile Stagnation. Brežnevperiode und Putinzeit im Vergleich, in: Osteuropa 5 (2016), S. 51–80.
- Greiner, Bernd, Christian Th. Müller, Claudia Weber (Hg.): Ökonomie im Kalten Krieg (Studien zum Kalten Krieg 4), Hamburg 2010.
- Haas, Giulio C.: Verfassungsrechtliche Aspekte der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, Dissertation Universität Bern 1988.
- Hacker, Jens: Der Ostblock. Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939–1980, Baden-Baden 1983.
- Haendcke-Hoppe, Maria: Aussenwirtschaftssysteme und Aussenwirtschaftsreform sozialistischer Länder. Ein intrasystemarer Vergleich, Berlin 1988.
- Halbeisen, Patrick, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012.
- Harrison, Mark: Economic Growth and Slowdown, in: Edwin Bacon, Mark Sandle (Hg.): Brezhnev Reconsidered, Basingstoke 2002, S. 38–67.
- Haudenschild, Roland: Chronologie «Kalter Krieg», in: Hervé de Weck (Hg.): Die Schweiz und der Kalte Krieg 1950–1990, Bern 2003, S. 17–28.
- Haumann, Heiko: Geschichte Russlands, Zürich 2003.
- Heller, Klaus: Russlands wilde Jahre. Der neue Kapitalismus in der Ära Jelzin, Paderborn 2016.
- Hildermeier, Manfred: Geschichte der Sowjetunion 1917–1991. Entstehung und Niedergang des ersten sozialistischen Staates, München 1998.
- Höhmann, Hans-Hermann: Die sowjetische Wirtschaft nach dem Wachstumstief. Stagnation, Zwischenhoch oder anhaltender Aufschwung?, in: Hans-Hermann Höhmann, Heinrich Vogel (Hg.): Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden 1984, S. 13–42.
- Höhmann, Hans-Hermann, Heinrich Vogel (Hg.): Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen (Osteuropa und der internationale Kommunismus 14), Baden-Baden 1984.
- Homberger, Heinrich: Die Schweiz in der internationalen Wirtschaft, in: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen 4 (1949), S. 1–24.
- Homberger, Heinrich: Schweizerische Handelspolitik im Wandel der Zeiten. Eine Standortbestimmung (Spezialbericht, Serie B 69, Schweizerische Zentrale für Handelsförderung), Lausanne 1965.
- Homberger, Heinrich: Schwerpunkte der schweizerischen Handelspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Louis-Edouard Roulet (Hg.): Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), Neuchâtel 1980, S. 55–67.

- Hoppen, Dieter: Internationale Wirtschaft. Theorie und Praxis der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Stuttgart 2014.
- Hoyer, Wolfgang M., Heinz G. Russwurm: Ost-West-Handbuch für die Praxis. Verhandlungsführung und Vertragsgestaltung, Wien 1987.
- Hug, Peter: Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren, in: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich 1998, S. 95–114.
- Hug, Peter: Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit, in: Walter Leimgruber, Werner Fischer (Hg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 59–100.
- Hug, Peter, Thomas Gees, Katja Dannecker (Hg.): Die Aussenpolitik der Schweiz im kurzen 20. Jahrhundert. Antibolschewismus, Deutschlandpolitik und organisierte Weltmarktintegration – segmentierte Praxis und öffentliches Ritual, Bern 2000.
- Hug, Peter, Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1969. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zürich 1999.
- Ingold, Felix Philipp: Assimilation oder Rückverbindung? Jüdisches Selbstverständnis in der UdSSR, in: Osteuropa 25/10 (1975), S. 855–867.
- Initiative «Geschichtsbilder vermitteln» (Hg.): Geschichtsbilder jüdischer Migrant_innen aus der ehemaligen Sowjetunion in der Bundesrepublik und Israel, Leipzig 2010.
- Ivanova, Anna: Shopping in Beriozka. Consumer Society in the Soviet Union, in: Zeithistorische Forschungen 10 (2013), S. 243–263.
- Jacobi, Klaus: Schweizerische Aussenhandelspolitik: ihre Konstanten in der Herausforderung der heutigen Zeit, Bern 1981.
- Jeker, Rolf M.: Die schweizerische Exportförderung, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 889–904.
- Joetze, Günter: Politische Aspekte der West-Ost-Wirtschaftsbeziehungen, in: Hans-Hermann Höhmann, Heinrich Vogel (Hg.): Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden 1984, S. 299–305.
- Jolles, Paul R.: Von der Handelspolitik zur Aussenwirtschaftspolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze, Bern 1983.
- Judin, Jurij M.: Die Bearbeitung des sowjetischen Marktes, in: Reisehochschule Zürich, Abteilung Aussenhandel (Hg.): Exportförderung in der Schweiz, Zürich 1984, S. 207–216.
- Kamer, Hansrudolf: Die Schweiz und die Welt des Ostens, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 371–387.
- Kaser, M. C.: The Economic History of Eastern Europe 1919–1975, Bd. 2: Interwar Policy, the War and Reconstruction, Oxford 1986.
- Keller, Florian: Botschafter-Portraits. Schweizer Botschafter in den «Zentren der Macht» zwischen 1945 und 1975, Zürich 2017.
- Kennedy-Pipe, Caroline: Stalin's Cold War. Soviet Strategies in Europe, 1943 to 1956, Manchester 1995.

- Kiesewetter, Bruno: Der Ostblock. Aussenhandel des östlichen Wirtschaftsblockes einschliesslich China, Berlin 1960.
- Klinkmüller, Erich: Organisation und Planung der Aussenwirtschaft, in: Werner Markert (Hg.): Osteuropa-Handbuch. Sowjetunion: Das Wirtschaftssystem, Köln, Graz 1965, S. 484–514.
- Kocho-Williams, Alastair: Russia's International Relations in the Twentieth Century, London 2013.
- König, Mario, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich 1998.
- König, Markus: Schweizerische Direktinvestitionen in Osteuropa. Eine empirische Analyse der Investitionsdeterminanten und des Ownership-Location-Internalization-Ansatzes, Hamburg 2001.
- Kriesi, Hanspeter: 3. Aktivierungsthemen, in: Hanspeter Kriesi, René Levy, Gilbert Ganguillet, Heinz Zwicky (Hg.): Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978, Diessenhofen 1981, S. 67–204.
- Kriesi, Hanspeter, René Levy, Gilbert Ganguillet, Heinz Zwicky: Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978, Diessenhofen 1981.
- Krugman, Paul R., Maurice Obstfeld, Marc J. Melitz: Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Aussenwirtschaft, Hallbergmoos 2015.
- Kuhn, W. E.: Wirtschaftsintegration im europäischen Osten, in: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, März 1971, S. 91–116.
- Kündig, Gregor: Das Interesse der Wirtschaft an der Aussenpolitik, in: Laurent Goetschel, Danielle Lalive d'Épinay (Hg.): Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Aussenpolitik: Eine natürliche Symbiose? Basel 2005, S. 21–28.
- Leimgruber, Walter, Werner Fischer (Hg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999.
- Linke, Manfred: Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945–1989). Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse, Dissertation Hochschule St. Gallen, Chur, Zürich 1995.
- Lippert, Werner D.: Economic diplomacy and East-West trade during the era of détente. Strategy of obstacle for the West?, in: Leopoldo Nuti (Hg.): The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009, S. 190–201.
- Lohm, Christina: Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion 1946–1964, Lizenziatsarbeit Universität Zürich 2000.
- Lohm, Christina, Bruno Fritzsche: Swiss economic relations with the Soviet Union during the Cold War, in: Gertrude Enderle-Burcel, Piotr Franasek, Dieter Stiefel, Alice Teichova (Hg.): Gaps in the Iron Curtain. Economic Relations between Neutral and Socialist Countries in Cold War Europe, Krakow 2009, S. 26–42.
- Löwenthal, Richard: Innen- und Aussenpolitik in Stalins Sowjetunion, in: Urs Altermatt, Judith Garamvölgyi (Hg.): Innen- und Aussenpolitik – Primat oder Interdependenz? Festschrift für Walter Hofer, Bern 1980, S. 245–254.
- Maissen, Thomas: Geschichte der Schweiz, Baden 2010.
- Manke, Albert, Kateřina Březinová (Hg.): Kleinstaaten und sekundäre Akteure im Kalten Krieg. Politische, wirtschaftliche, militärische und kulturelle Wechselbeziehungen zwischen Europa und Lateinamerika, Bielefeld 2016.

- Mantovani, Mauro: Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin, Zürich 1999.
- Manz, Johannes J.: Bundeszentralverwaltung, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und schweizerischer Aussendienst, in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 151–163.
- Markert, Werner (Hg.): Osteuropa-Handbuch. Sowjetunion: Das Wirtschaftssystem, Köln, Graz 1965.
- Meissner, Boris: Die «Breshnew-Doktrin», in: Osteuropa 19/9 (1969), S. 621–641.
- Meissner, Boris: Innenpolitische Bestimmungsfaktoren der sowjetischen Aussenpolitik, in: Urs Altermatt, Judith Garamvölgyi (Hg.): Innen- und Aussenpolitik – Primat oder Interdependenz? Festschrift für Walter Hofer, Bern 1980, S. 255–269.
- Merl, Stephan: The Soviet Economy in the 1970s. Reflections on the Relationship Between Socialist Modernity, Crisis and the Administrative Command Economy, in: Marie-Janine Calic, Dietmar Neutatz, Julia Obertreis (Hg.): The Crisis of Socialist Modernity. The Soviet Union and Yugoslavia in the 1970s, Göttingen 2011, S. 28–65.
- Mertens, Lothar: Die Auswanderung sowjetischer Juden, in: Osteuropa 37/7 (1987), S. 519–522.
- Meyer, Christoph Lukas: Innenpolitische Aspekte des schweizerischen Osthandels, 1950–1971, Lizenziatsarbeit Universität Basel 1997.
- Meyer, Christoph: Wilhelm Tell und der Osthandel. Innenpolitische Aspekte des schweizerischen Osthandels 1950–1971, in: Peter Hug, Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1969. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zürich 1999, S. 421–445.
- Michalopoulos, Constantine, Vladimir Drebensov: Observations On State Trading in the Russian Economy, in: Post-Soviet Geography and Economics 38/5 (1997), S. 264–275.
- Mogutin, Viktor Borisovič: Švejcarija. Bol'šoj biznes malen'koj strany, Moskva 1975.
- Müller, Klaus-Dieter: Reformen im sowjetischen Aussenhandelssystem, in: Osteuropa – Wirtschaft 2 (1988), S. 110–121.
- Näf, Hans: Die Handelsbeziehungen der Schweiz zu den Zentralplanwirtschaften von 1945–1968, Dissertation Universität Zürich 1971.
- Neutatz, Dietmar: Träume und Alpträume. Eine Geschichte Russlands im 20. Jahrhundert, München 2013.
- Neval, Daniel Alexander: Wenn die Russen kommen. Einige Thesen zur Schweiz im Kalten Krieg, Brno 2004.
- Nuti, Leopoldo: The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009.
- Oberender, Andreas: «Das Haupt unserer Partei und unseres Staates». Führerherrschaft und Führerkult unter Leonid Brežnev, in: Benno Ennker, Heidi Hein-Kircher (Hg.): Der Führer im Europa des 20. Jahrhunderts (Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung 27), Marburg 2010, S. 200–215.
- Page, Steve: Contexte et enjeux de la nomination de conseillers scientifiques suisses à Moscou, Tokyo et Bruxelles (1967–1990), in: Antoine Fleury, Sacha Zala (Hg.): Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der

- Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés, Bern 2012, S. 105–121.
- Parker, Randall E., Robert Whaples (Hg.): *Routledge Handbook of Major Events in Economic History*, London 2013.
- Perović, Jeronim: Russlands Aufstieg zur Energiegrossmacht. Geschichte einer gesamteuropäischen Verflechtung, in: *Osteuropa* 7 (2013), S. 5–28.
- Perović, Jeronim (Hg.): *Cold War Energy. A Transnational History of Soviet Oil and Gas*, London 2017.
- Perović, Jeronim: The Soviet Union's Rise as an International Energy Power. A Short History, in: *Cold War Energy. A Transnational History of Soviet Oil and Gas*, London 2017, S. 1–43.
- Plaggenborg, Stefan: *Experiment Moderne. Der sowjetische Weg*, Frankfurt am Main 2006.
- Probst, Raymond: Aussenwirtschaftsbeziehungen und Aussenwirtschaftspolitik gegenüber den Staatshandelsländern, in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975, S. 737–759.
- Probst, Raymond: Die Schweiz und die «guten Dienste», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 659–676.
- Rauber, Urs: *Schweizer Industrie in Russland. Ein Beitrag zur Geschichte der industriellen Emigration, des Kapitalexports und des Handels der Schweiz mit dem Zarenreich (1790–1917)*, Zürich 1985.
- Reisehochschule Zürich, Abteilung Aussenhandel (Hg.): *Exportförderung in der Schweiz. Rahmenbedingungen – Handelsverträge – Absicherung der Exportrisiken – Welche Hilfe können Exportfirmen vom Bund und anderen offiziellen Stellen erwarten? Arbeitstagung 4./5. September 1984*, Zürich 1984.
- Ribi, Rolf: *Das Comecon. Eine Untersuchung über die Problematik der wirtschaftlichen Integration sozialistischer Länder*, Dissertation Hochschule St. Gallen 1970.
- Riklin, Alois, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975.
- Riklin, Alois, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992.
- Riklin, Alois, Konrad Wohnlich: Verhältnis der Schweiz zu Osteuropa, in: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975, S. 511–531.
- Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner: *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996.
- Rode, Reinhard, Hanns-D. Jacobsen (Hg.): *Wirtschaftskrieg oder Entspannung? Eine politische Bilanz der Ost-West Wirtschaftsbeziehungen*, Bonn 1984.
- Roulet, Louis-Edouard (Hg.): *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel 1980.
- Rudolph, Karsten: *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Grossindustrie 1945–1991*, Frankfurt am Main 2004.
- Sanchez-Sibony, Oscar: *Red Globalization. The Political Economy of the Soviet Cold War from Stalin to Khrushchev*, Cambridge 2014.
- Schaffner, Hans: Aussenhandel und Aussenhandelspolitik, in: Richard Fritz Behrendt et al.

- (Hg.): Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Fritz Marbach zum 70. Geburtstag, Bern 1962, S. 175–190.
- Schaller, André: Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Dissertation Hochschule St. Gallen, Bern 1987.
- Schattenberg, Susanne: Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie, Köln 2017.
- Schmid, Erich: Die schweizerische Zollpolitik von 1945 bis 1960, Dissertation Universität Zürich 1964.
- Schmid, Hans, Tilman Slembeck: Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis. Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier, Bern 1997.
- Schmitt, Matthias: Das Ostgeschäft von morgen. Neue Perspektiven und Chancen, Baden-Baden 1988.
- Schweizerisches Ost-Institut (Hg.): Osthandel und Ostkredite I. Möglichkeiten, Grenzen, Gefahren, Bern 1984.
- Segert, Klaus: Der Aussenhandel Finnlands mit der Sowjetunion. Ein Beitrag zur Analyse intersystemarer Wirtschaftsbeziehungen, Frankfurt am Main 1985.
- Senti, Richard: Die Schweiz und die Welthandelsorganisation (WTO), in: Richard Senti, Andreas R. Ziegler (Hg.): Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich 2005, S. 47–73.
- Senti, Richard, Andreas R. Ziegler (Hg.): Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich 2005.
- Smith, Glen Alden: Soviet Foreign Trade. Organization, Operations and Policy, 1918–1971, New York 1973.
- Soldatov, Andrei, Irina Borogan: The Compatriots. The Brutal and Chaotic History of Russia's Exiles, Émigrés, and Agents Abroad, New York 2019.
- Soviet Economy in the 1980's. Problems and Prospects, Part 1. Selected Papers submitted to the Joint Economic Committee Congress of the United States, December 31, 1982, Washington 1983.
- Spahn, Walter: Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem 2. Weltkrieg anhand ihrer Aussenhandelspolitik, Frauenfeld 1977.
- Späti, Christoph: Die Schweiz und die Tschechoslowakei 1945–1953. Wirtschaftliche, politische und kulturelle Beziehungen im Polarisationsfeld des Ost-West-Konflikts, Zürich 2000.
- Steffen, Therese: Gegensätzliche Partner. Die Beziehungen Schweiz – Sowjetunion 1946–1956, Lizenziatsarbeit Universität Bern, Bern 1993.
- Steffen, Therese: Gegensätzliche Partner. Die Beziehungen Schweiz – Sowjetunion 1946–1956, in: Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen Nr. 21, Bern 1995, S. 45–89.
- Steffen Gerber, Therese: Das Kreuz mit Hammer, Zirkel, Ährenkranz. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR in den Jahren 1949–1972, Dissertation Universität Bern, Berlin 2002.
- Stöver, Bernd: Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters, München 2007.
- Tanner, Jakob: Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.
- Tikhomirova, Anna: Soviet Woman and Fur Consumption in the Brezhnev Era, in: David

- Crowley, Susan E. Reid (Hg.): *Pleasures in Socialism. Leisure and Luxury in the Eastern Bloc*, Evanston, Illinois, 2010, S. 283–308.
- Tréfás, David: *Die Illusion, dass man sich kennt. Schweizerisch-ungarische Beziehungen zwischen 1946 und 1956*, Zürich 2008.
- Tscharner, Benedikt von: *Aussenwirtschaft und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz*, Zürich 1984.
- Wass von Czege, A., R. Tchakhmakhtcheva: *Die sowjetische Aussenhandelsbürokratie. Struktur – Entscheidungsprozess – Verhalten*, Stuttgart 1982.
- Weck, Hervé de (Hg.): *Die Schweiz und der Kalte Krieg 1950–1990*, Bern 2003.
- Wee, Herman van der: *Der gebremste Wohlstand. Wiederaufbau, Wachstum und Strukturwandel der Weltwirtschaft seit 1945*, München 1984.
- Wehrli, Bernhard: *Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins*, Zürich 1975.
- Wenger, Andreas, Doron Zimmermann: *International Relations. From the Cold War to the Globalized World*, London 2003.
- Wessely, Kurt: *Die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Ostblock*, in: *Osteuropa* 8/4 (1958), S. 239–244.
- Westad, Odd Arne: *Der Kalte Krieg. Eine Weltgeschichte*, Stuttgart 2019.
- Wiederkehr, Stefan: *Russland – Das Legitimitätsdefizit des politischen Systems als Hindernis der ökonomischen Transformation*, in: Carsten Goehrke, Seraina Gilly (Hg.): *Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens*, Bern 2000, S. 43–120.
- Winkler, Heinrich August: *Geschichte des Westens. Vom Kalten Krieg zum Mauerfall*, München 2014.
- Winterberger, Gerhard: *Die Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft bei der Exportförderung*. Vortrag an der Orientierungs-Tagung vom 8. und 9. April 1976 an der Hochschule St. Gallen (Schriftenreihe des Vororts 3), Zürich 1976.
- Wörmann, Claudia: *Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz. Erfahrungen aus dem Erdgas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR*, Bonn 1986.
- Yudanov, Yuriy, Marina Yasovskaya: *La coopération économique des pays de l'Est avec la Suisse*, Bd. 7: *Union of Soviet Republics*, Genève 1981.
- Zeitel, Ulrich: *Die Auswirkungen des Staatlichen Aussenhandelsmonopols auf die Vertragsgestaltung im Handel mit der Sowjetunion*, Frankfurt am Main 1990.
- Ziegler, Andreas R.: *Die Schweiz und die Europäische Wirtschaftsintegration (EG und EFTA)*, in: Richard Senti, Andreas R. Ziegler (Hg.): *Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen*, Zürich 2005, S. 1–25.
- Zubok, Vladislav Martinovic: *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev. The New Cold War History*, Chapel Hill 2007.
- Zwass, Adam: *Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe 1949 bis 1987. Der dornige Weg von einer politischen zu einer wirtschaftlichen Integration*, Wien 1988.

Internetquellen

- CIA Historical Review Program, Release in Full, Reconciliation of Soviet and Western Foreign Trade Statistics. May 1977. Washington, 1999, www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0000292227.pdf, 4. 4. 2019.
- CIA Historical Review Program, Release as Sanitized, Politics and Rivalries in the Soviet Foreign Trade Bureaucracy – Impact on US Trade. October 1984, www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000497182.pdf, 9. 12. 2019.
- Datenbank Staatsverträge des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA, www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-vertraege/datenbank-staatsvertraege, 18. 9. 2019.
- Diplomatische Dokumente der Schweiz, www.dodis.ch.
- Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH), www.fhs.swiss/fre/fhhistory.html, 20. 11. 2018.
- Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), David, Thomas: Exportwirtschaft, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12. 11. 2009, übersetzt aus dem Französischen, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026204/2009-11-12>, 25. 6. 2019.
- <https://gazprombank.ch/about-us/gazprombank-switzerland-ltd/history>, 14. 9. 2019.
- <https://norreximag.ch/about-us>, 15. 11. 2019.
- www.parlament.ch/de/ratsbetrieb, 19. 5. 2015.
- www.swissgas.ch/unternehmen/ueber-uns, 20. 2. 2019.
- www.swisstiming.com/company/history, 10. 11. 2018.