

Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930–1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen

(Veröffentlichungen der UEK, Band 10)

Martin Meier, Stefan Frech, Thomas Gees, Blaise Kropf

ISBN 3-0340-0610-1

Zusammenfassung

Diese Studie untersucht die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik in den dreissiger und vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die hohe wirtschaftliche Verflechtung der schweizerischen Volkswirtschaft mit dem «Dritten Reich» wirft unter anderen die Frage auf, ob die Schweiz nicht eine einseitige Aussenwirtschaftspolitik zugunsten der nationalsozialistischen Kriegspartei verfolgt habe. Auf nationaler Ebene wird deshalb die Rolle der Behörden, Wirtschaftsvertreter, Unterhändler, Diplomaten und Politiker untersucht. Ergänzend wird die Aussenperspektive analysiert, indem das Verhalten der wichtigsten ausländischen Regierungs- und Behördenvertreter in bezug auf die Schweiz in der Periode des Nationalsozialismus, vorab aber während der Kriegsjahre zwischen 1939 und 1945, in die Untersuchung einbezogen wird.

Die «kleine offene Volkswirtschaft» Schweiz war traditionell stark in die europäischen und weltweiten Märkte integriert. Der Mangel an Rohstoffen und der kleine Binnenmarkt förderten die Bereitschaft, Handel über die Landesgrenzen hinaus zu treiben und Kapital zu exportieren. Da die Schweiz mehr Waren importierte als exportierte, resultierte in der Regel ein Handelsbilanzdefizit. Dieses wurde in der Zahlungsbilanz mit Einnahmenüberschüssen aus dem Dienstleistungssektor (Versicherungen, Tourismus) und mit den Erträgen aus Kapitalanlagen im Ausland gedeckt. Die für die schweizerische Volkswirtschaft wichtige Ausserorientierung erlitt in den dreissiger Jahren wegen der weltweiten Wirtschaftskrise starke Rückschläge, welche durch eine auf Deutschland und Osteuropa lastenden Schuldenkrise noch verstärkt wurde. Kaum hatten sich die Waren- und Finanzmärkte nach 1936 wieder einigermaßen erholt, verschärften sich die politischen Spannungen: Mussolinis Abessinienfeldzug und Hitlers Machtpolitik gegenüber Österreich und Tschechoslowakei bedrohten die Versailler Friedensordnung. Um den Krisenerscheinungen zu begegnen, setzte sich der Staat unterstützend für die Belange der schweizerischen Exportwirtschaft ein: Damit wurde der Staat in Absprache mit den Wirtschaftsverbänden zu einem wichtigen aussenhandelspolitischen Akteur, indem er in der Folge der Weltwirtschaftskrise und erst recht nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs die Handels- und Finanzströme aktiv zu beeinflussen suchte. Die Aussenhandelspolitik wurde somit während der Epoche des Nationalsozialismus zu einem Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik.

Dass es sich beim untersuchten Zeitraum zwischen 1930 und 1948 um eine – in wirtschaftlicher Hinsicht – ausserordentliche Periode handelt, macht eine quantitative Analyse der weltwirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz sichtbar: im Sog der Weltwirtschaftskrise wurden die schweizerischen Exportmöglichkeiten in der ersten Hälfte der dreissiger Jahre stark eingeschränkt (Kapitel 2). Im Jahr 1930 sank der Anteil der Exporte am schweizerischen Netto-sozialprodukt erstmals unter 20 Prozent; erst im Jahr 1949 lag er wieder über diesem Wert. (Ein ähnlicher Rückgang ist auch bei den Einfuhren zu verzeichnen, siehe Abbildung 2.) Somit handelt es sich um eine Periode anhaltend gestörter aussenwirtschaftlicher Verhältnisse. Lagen die Gründe für diese Verschlechterung in den dreissiger Jahren noch bei der rückläufigen Nachfrage, so waren es während der vierziger Jahre die kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa, welche weitreichende Auswirkungen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen hatten. Die Achsenmächte und die Alliierten lieferten sich einen intensiven Wirtschaftskrieg, in den wiederum auch die neutralen Länder einbezogen wurden. Auf die wirtschaftliche Kriegführung der Alliierten (*economic warfare*) reagierte das nationalsozialistische

Deutschland mit dem *totalen Krieg* – besonders nach dem gescheiterten Feldzug gegen die Sowjetunion. Der damit verbundene Handelskrieg hatte somit weitreichende Auswirkungen auch auf die Gesellschaften in jenen Staaten, welche sich aus dem Krieg herauszuhalten versuchten.

Innerhalb der exportierenden Industriebranchen gab es erhebliche Unterschiede. Insbesondere die Textilindustrie litt unter Krise und Krieg, während die Exportprodukte der Chemie-, der Maschinen-, Uhren- und Instrumentenindustrie im Krieg stark nachgefragt wurden (Abbildung 9). In den Jahren zwischen 1940 und 1943 herrschte in diesen Branchen eine eigentliche Hochkonjunktur. Die Gewährung von Bundeskrediten an Deutschland und Italien im Wert von rund 1,5 Milliarden Franken förderte, wie die UEK-Studie über den gebundenen Zahlungsverkehr (Clearing) detailliert aufzeigt, die Bereitschaft der Unternehmer, verlorengegangene Absatzmärkte in Grossbritannien, den USA und Frankreich mit Mehrausfuhren nach dem «Dritten Reich» und nach Italien zu kompensieren. Der gemeinsame Anteil Deutschlands und Italiens an der schweizerischen Einfuhr betrug vor dem Krieg gut 30%, bei der Ausfuhr gut 20%. In den Jahren 1941 und 1942 betrug die Einfuhr aus diesen Ländern gut 40%, die Ausfuhren gingen sogar zu über 50% in diese Länder (Abbildungen 14, 16, 23 und 24). Diese beiden Jahre waren der Höhepunkt der nationalsozialistischen Machtentfaltung, und in diesen Jahren häuften sich auch die deutschen und italienischen Schulden im Clearing mit der Schweiz an. Nach der Kriegswende bei Stalingrad und dem verstärkten alliierten Druck wurden die Behörden und Unternehmer ab 1943 vorsichtiger, und gemeinsam versuchten sie, die Lieferungen nach Deutschland abzubauen. Vorübergehend erlangten die europäischen Neutralen (Schweden, Spanien, Portugal und die Türkei) eine gewisse Bedeutung (ca. 20% der Ausfuhren zwischen 1940 und 1944), wobei auch hier die Aus- und Zufuhren auf Handelsrestriktionen der kriegführenden Parteien stiessen (alliierte Blockade und deutsche Gegenblockade, siehe Abbildungen 27, 28 und 31).

Die mit Aussenwirtschaftsfragen beauftragte Handelsabteilung versuchte bereits in der Folge der Wirtschaftskrise zusammen mit der Diplomatie und dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein (Vorort), über zwischenstaatliche Verhandlungen optimale Zu- und Ausfuhrbedingungen zu erreichen (Kapitel 3.1). Dabei bildete sich eine in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik gut eingespielte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren, welche auf dem Verständigungsweg breit abgestützte Lösungen erarbeitete. Diese bestanden darin, dass die Behörden in die Aussenwirtschaft – vorwiegend aber in den Aussenhandel – intervenieren konnten, allerdings die konkrete Umsetzung dieser Politik weitgehend den privatrechtlich organisierten Verbänden überliessen. Der Verbandsstaat festigte sich demzufolge – auch über den Zweiten Weltkrieg hinaus –, indem ein «liberaler Korporatismus» dazu beitrug, die Grenzen zwischen privatem und staatlichem Sektor zu verwischen (Kapitel 3.3). Nach diesem Modell wurde auch die kriegswirtschaftliche Organisation zur Reallokation knapper Ressourcen in Kriegszeiten aufgebaut, indem zahlreiche Repräsentanten aus der Wirtschaft die neugeschaffenen, aber dem Volkswirtschaftsdepartement unterstellten Kriegswirtschaftsämter leiteten (Kapitel 3.2).

Nach Kriegsausbruch strebte das mit seiner Blitzkriegstrategie vorerst erfolgreiche Deutschland eine wirtschaftliche Neuordnung Europas an. Es gab eine Reihe von Konzepten, mit welchen sich Deutschland von der britischen Blockadepolitik wirtschaftspolitisch zu befreien versuchte. In der Schweiz wurden diese in der Regel skeptisch bis ablehnend beurteilt. Die Behörden und Wirtschaftsverbände versuchten vielmehr eine pragmatische Annäherung an die neuen Bedingungen zu erreichen (Kapitel 4.1). Die Vision eines einheitlichen «Europäischen Wirtschaftsraumes» unter der Führung NS-Deutschlands konkretisierte sich am ehesten in der Umsetzung des multilateralen Clearings, an dem auch die Schweiz partizipierte. Die Schweizer Behörden und Wirtschaftsverbände waren sich bewusst, dass dieses von Berlin kontrollierte Zahlungsverkehrssystem machtpolitisch motiviert war. Auch die Alliierten entwickelten wirtschaftliche Nachkriegskonzepte: sie propagierten eine Neuregelung der Weltwirtschaft auf der Basis des Meistbegünstigungsprinzips, des weltweiten Zollabbaus

und der Dollarwährung. Dass die Finanzkonferenz der Alliierten vom Sommer 1944 in Bretton Woods ohne die Neutralen stattfand, bestätigte die Schweizer Behörden und Wirtschaftsvertreter in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber einer von den USA dominierten neuen Weltwirtschafts- und Finanzordnung (Kapitel 4.2). Dennoch verfolgten die Behörden ab 1943 nur noch die Nachkriegskonzepte der Alliierten ernsthaft.

Während der Kriegsjahre versuchte man mit zwischenstaatlichen Verhandlungen nach allen Seiten, die wirtschaftliche Verflechtung aufrechtzuerhalten (Kapitel 5). Da die Alliierten nach Kriegsausbruch sofort dazu übergegangen waren, Deutschland mit einer Blockade zu belegen, reagierten die Schweizer Behörden mit einer staatlichen Überwachung der Aus- und Einfuhren. Kurz nachdem mit den Westmächten Frankreich und Grossbritannien im Frühjahr 1940 eine Blockaderegulierung gefunden worden war, fiel Frankreich als Vertragspartner dieser Lösung weg (Kapitel 5.1). Die Schweiz war mit der Ausnahme eines winzigen Schlupflochs am Genfersee nun einseitig von den Achsenmächten umringt. Deutschland zog seinerseits ein System der Gegenblockade auf. Damit politisierten sich die Aussenwirtschaftskontakte für die schweizerischen Unternehmen vollends. Insbesondere die Kriegswirtschaftsministerien in Grossbritannien und den USA versuchten über eine Blacklisting-Politik auch schweizerische Unternehmen dazu zu bewegen, keine Waren an die Achsenmächte zu liefern. Die Wirtschaftsverbände und der Bundesrat lehnten solche Einmischungen allerdings ab, und im November 1943 verbot der Bundesrat ausdrücklich schweizerischen Unternehmen, solche Vereinbarungen – sogenannte Undertakings – zu unterzeichnen (Kapitel 5.4).

Die wichtigsten Verhandlungen führten die Schweizer Unterhändler nach der Niederlage Frankreichs mit den Vertretern der deutschen Ministerien. Die beiden Abkommen vom August 1940 (Kapitel 5.2) und Juli 1941 (Kapitel 5.3) waren die Bausteine eines geregelten Verhältnisses, das bis Ende 1942 andauern sollte. Der Bundesrat gewährte 1940 im schweizerisch-deutschen Clearingabkommen eine Kreditlimite von 150 Mio. Franken, welche er 1941 auf 850 Mio. erhöhte. (Auch diese erhöhte Limite wurde später von Deutschland überzogen.) Mit der Bereitschaft, Deutschland staatliche Mittel zur Verfügung zu stellen, zahlten die Schweizer ihren Beitrag an die deutsche Kriegsmaschinerie. Die deutschen Unterhändler sprachen von einem Solidaritätsbeitrag im europäischen Krieg gegen den Bolschewismus. Bestürmt von Wirtschaftskreisen und unterstützt von den Gewerkschaften, verfolgten die Direktoren des Vororts (Homberger) und der Handelsabteilung (Hotz) eine Strategie zur weitgehenden Integration ins nationalsozialistisch dominierte Kontinentaleuropa. Der Preis war für damalige Verhältnisse bereits sehr hoch, es sprachen allerdings neben aussenpolitischen auch wirtschaftspolitische Gründe dafür, die Exportindustrie staatlich zu unterstützen: die Auslastung der Unternehmen sollte die Schweizer Wirtschaft für eine wie auch immer geartete «Nachkriegszeit» wettbewerbsfähig halten. Dazu brauchte es auch ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen den zivilen und militärischen Behörden. Die Teildemobilisierung von 450 000 auf 150 000 Mann zwischen Juli und Herbst 1940 und die gleichzeitigen Wirtschaftsverhandlungen, welche im Sommer zum ersten Clearingkredit an das «Deutsche Reich» führten, ebneten den Weg für die Réduit-Strategie. Die Soldaten konnten an ihre zivilen Arbeitsplätze zurückkehren (Kapitel 7.2.).

Neben dem finanziellen Preis für die wirtschaftliche Integration musste die Schweiz einen Imageverlust bei der andern Kriegspartei hinnehmen, der mit zunehmender Kriegsdauer immer grösser wurde. Nach dem Wegfall Frankreichs aus dem Westbündnis kämpfte Grossbritannien vorerst allein gegen Deutschland. Da allerdings die USA über die Lend-Lease-Verträge Grossbritannien wirtschaftlich unterstützten, konnten die Briten den Wegfall schweizerischer Lieferungen ohne Probleme hinnehmen. Nachdem die USA am 8. Dezember 1941 auf der Seite Grossbritanniens in den Krieg eingetreten waren und auch die wirtschaftliche Kriegführung gegen die schweizerischen Unternehmen übernommen hatten, verlangten die Alliierten ab 1943 von den Neutralen, den antinazistischen Kampf zu unterstützen. Die USA waren nicht mehr bereit, ein Land wie die Schweiz mit Nahrungsmitteln zu beliefern, welches weitgehend für die deutsche Kriegswirtschaft produzierte. Ab 1943 erhöhte sich somit der

wirtschaftsdiplomatische Druck auf die Behörden, die Ausfuhren nach Deutschland zu reduzieren und keine neuen Clearingkredite mehr zu gewähren (Kapitel 5.4). Insbesondere der alliierte Druck half letztlich den Schweizer Unterhändlern, den deutschen Forderungen entgegenzutreten. Der Ende 1942 ausgelaufene Wirtschaftsvertrag mit Deutschland wurde vorerst nicht erneuert und später nur noch kurzfristig verlängert. Ab 1943 versuchten die Behörden – teilweise hatten auch die Unternehmen sich bereits auf Nachkriegslieferungen an die Alliierten reorientiert – zu einer ausgewogenen Politik zurückzufinden. Wenn es dabei den Unterhändlern gelang, trotz bisweilen harten rhetorischen Auseinandersetzungen weder mit der einen noch mit der andern Seite einen Bruch zu provozieren, so lag im Falle der Schweiz dieses Sowohl-als-Auch oft ausserhalb des schweizerischen Einflusses – ja ausserhalb des Wirtschaftlichen – begründet. Die ausgewerteten Dokumente zeigen, dass die Schweiz grundsätzlich in den Aussenministerien in Washington und London über einen beträchtlichen politischen Kredit verfügte, gerade auch deshalb, weil sie als neutraler Staat nützliche Leistungen zugunsten der Alliierten erfüllen konnte (Schutzmachtstätigkeit, Betreuung von Kriegsgefangenen, Ort für Geheimdienstaktivitäten). Die alliierten Kriegswirtschaftsbehörden und später auch das US-Finanzministerium hingegen traten für ein unnachgiebiges Vorgehen gegenüber der Schweiz ein: die wirtschaftliche Kooperation mit Deutschland auf dem Gebiet des Warenhandels, der Elektrizitätsausfuhren, des Gütertransits und der Vermögensverschiebungen wirkten aus deren Perspektive kriegsverlängernd. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung zwischen den USA und der Schweiz wurde allerdings das Problem deutscher Vermögensverschiebungen ins neutrale Ausland zur Kardinalfrage anlässlich der «Currie-Verhandlungen» Anfang 1945: unter dem massiven Druck der Alliierten sperrte der Bundesrat am 16. Februar 1945 die deutschen Vermögen in der Schweiz (Kapitel 5.5). Chefunterhändler Walter Stuckli liess gleichzeitig – ohne Rücksprache mit dem Bundesrat – ein erneutes Wirtschaftsabkommen mit einer deutschen Verhandlungsdelegation platzen. Beide Massnahmen ebneten den Weg für eine Verständigung – aber noch keine Normalisierung – im Verhältnis der Schweiz zu den «Machthabern von morgen». Eine antiamerikanische Einstellung in den schweizerischen Eliten von Wirtschaft, Politik und Diplomatie sowie Befürchtungen, dass die Alliierten bei der Umstellung von der Kriegs- auf die Friedensproduktion die schweizerische Konkurrenz zu verdrängen versuchen würden, waren die Hauptgründe, warum sich die Schweiz lange schwer tat, die neuen (Macht-)Verhältnisse zu akzeptieren.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass im Bereich der kriegswichtigen Güter – ein dehnbarer Begriff in Zeiten des Krieges – die deutschen Behörden der schweizerischen Industrie ein zunehmendes Interesse entgegenbrachten (Kapitel 6). Als die Blitzkriegserfolge mit dem gescheiterten Angriffskrieg gegen die Sowjetunion nachgelassen hatten, war Deutschland dringend auf Wareneinfuhren jeglicher Art angewiesen. Es waren vor allem die besetzten westeuropäischen Länder, welche quantitativ einen weit höheren Beitrag an das deutsche Wirtschaftspotential leisteten als die Schweiz. Das primäre Interesse an der Schweiz lag jedoch weniger im industriellen Bereich als im finanziellen. Denn im Sommer 1941 fiel der US-Dollar als international akzeptiertes Zahlungsmittel weg, weshalb sich die deutsche Aufmerksamkeit auf den Schweizer Franken konzentrierte. Vorwiegend über die «freie Devisenspitze» und über Transaktionen von Raubgold verschaffte sich das «Dritte Reich» Devisen, welche es auf Drittmärkten (Schweden, Spanien, Portugal, Rumänien) für dringend benötigte Rohstoffkäufe und Dienstleistungen aufwenden musste. In diesem Bereich war die Schweiz mit ihrem flexiblen Finanzplatz und ihrer international konvertiblen Währung besonders nützlich für die deutsche Kriegswirtschaft. Daneben stellte die Schweiz auf dem Warenssektor kriegswichtige, aber kaum kriegsentscheidende Leistungen zur Verfügung: Grundstoffe wie Elektrizität oder Aluminium und Fertigprodukte wie Waffen, Maschinen, Werkzeuge oder Uhren. Diese Produkte wurden in Deutschland oder in den verbündeten und besetzten Ländern ebenfalls hergestellt, die deutsche Abhängigkeit war somit nur relativ gegeben. Im Bereich der Uhrenindustrie – insbesondere für die Zünderproduktion – und in der Werkzeugmaschinenindustrie konnten die schweizerischen Lieferungen die deutschen Rüstungsprogramme empfindlich beeinflussen, so dass hier von einer hohen deutschen Abhängigkeit auszugehen ist. Kriegs-

material im engeren Sinn (Waffen und Munition) gelangte vorwiegend in den Jahren 1941 und 1942 aus der Schweiz nach Deutschland, danach konnte Deutschland den Bedarf selber decken.

Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik während des Zweiten Weltkriegs war innenpolitisch breit abgestützt. Wegen einer bereits in den dreissiger Jahren erfolgten Kompetenzverlagerung vom Parlament zur Regierung und zur Verwaltung fand kaum eine breite Debatte über den eingeschlagenen Kurs statt. Dennoch regte sich vereinzelt Kritik – insbesondere nach dem Abkommen mit Deutschland vom Sommer 1941. Auch fühlten sich die Parlamentarier bisweilen schlecht informiert oder kritisierten offen den einseitigen und deshalb neutralitätspolitisch fragwürdigen Kurs des Volkswirtschaftsdepartements und des Bundesrates (Kapitel 7.2). Gegen Ende des Krieges verstummte hingegen die ohnehin selten geäusserte Kritik an der Aussenwirtschaftspolitik vollends – vielmehr äusserte sich der Unmut der Linken an der ihrer Meinung nach verfehlten Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik gegenüber der Sowjetunion (Kapitel 7.3). Grundsätzlich kann aber festgehalten werden, dass sich die grossen politischen Lager hinter den Bundesrat stellten und die intensiven Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland und Italien akzeptierten. Gegenüber dem behördlichen Hinweis auf die Vollbeschäftigung und auf die weitgehende Auslastung der zivilen Wirtschaft zugunsten einer bis Ende 1942 offenen Nachkriegsordnung fiel es zeitgenössischen Kritikern schwer, den Kurs ändern zu wollen, da die an beschäftigungspolitischen Kriterien gemessene Aussenwirtschaftspolitik ja weitgehend eine Erfolgsgeschichte war. Die wirtschaftliche Anpassung bewahrte die Politik gerade davor, weitere aussenpolitische Zugeständnisse zu machen. Wo das «Wirtschaftliche» aufhörte und das «Politische» einsetzte, wurde dennoch in der spärlichen zeitgenössischen Auseinandersetzung kontrovers beurteilt.

Abschliessend können wir festhalten, dass die Aussenwirtschaftsbeziehungen sich während des Zweiten Weltkriegs in einem stark politisierten Rahmen abspielten. Die schweizerische Konzeption setzte jedoch mit Erfolg alles daran, diese Aussenwirtschaftsbeziehungen so unpolitisch wie möglich darzustellen. Im wirtschaftlichen Bereich forderte der Bundesrat von den Kriegführenden ebenso die Respektierung der Neutralität wie im politischen und militärischen Bereich. Diese theoretische Konzeption war in der Praxis allerdings kaum durchsetzbar, gerade weil der Staat selber zum Financier der Exportindustrie wurde, welche einseitig auf Deutschland ausgerichtet war. Somit kann die Geschichte der schweizerischen Aussenwirtschaftsbeziehungen im Zweiten Weltkrieg nicht primär als Neutralitätsgeschichte verstanden werden, sondern als ein komplexes und in jeder Phase von spezifisch gelagerten Interessen und wechselnden Machtkonstellationen geprägtes «Geben und Nehmen» zweier Kriegsallianzen und deren Strategien gegenüber einem Land, welches für die einen wirtschaftlich, für die andern politisch nützlich, aus beider Perspektiven aber zu unbedeutend war angesichts der immensen militärischen, ideologischen und finanziellen Auseinandersetzung andernorts in der Welt.

Weitere Informationen:

www.uek.ch

Bestellungen:

Chronos Verlag

Eisengasse 9, CH-8008 Zürich

Fax: 0041 / (0)1 / 265 43 44

e-mail: info@chronos-verlag.ch

www.chronos-verlag.ch