

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 45 (1965-1966)
Heft: 8: Staatsstruktur und Wirtschaftsordnung

Artikel: Internationale Wirtschaftsverflechtung und Staatsstruktur
Autor: Wehrli, Bernhard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161768>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 22.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Wir erinnern uns in diesem Jahre des vierhundertfünfzigjährigen Gedenktages von Marignano. Es gibt aber auch ein Marignano der Gegenwart. Große Aufgaben können heute nur noch vom Staat oder mit seiner Mithilfe gelöst werden. Um so mehr müssen wir uns hüten, im Staate nur den Beschützer zu sehen, der dem Bürger oder gar der Interessengemeinschaft das tägliche Risiko und die Zukunftssorge abnehmen soll. Nicht länger darf man sich nur aus Gruppenegoismus gegen gerechtfertigte Gebühren und zweckmäßige Verbrauchssteuern wehren. Der Respekt vor gut eidgenössischen Traditionen darf nicht zur kostspieligen Bequemlichkeit werden. Wir müssen — auch unter dem Wehgeschrei aller «Patienten» — das Danaidenfaß des Wohlfahrtsstaates etwas besser abdichten, durch dessen zahllose Löcher der «eidgenössische Nil» ins Delta der modernen Subsidienempfänger versickert. Einige chirurgische Eingriffe sollten genügen, die zweifellos noch vorhandenen guten schweizerischen Kräfte des gleichen Rechts für alle, der Einfachheit, der Sparsamkeit, des bon sens und der Solidität wieder freizulegen.

Internationale Wirtschaftsverflechtung und Staatsstruktur

BERNHARD WEHRLI

Der Staat als Rahmen der Wirtschaftsordnung

Die Staaten als Säulen der Wohlfahrt, Garanten der Freiheit und Träger der Macht beeinflussen mit der Struktur, die sie sich geben, das wirtschaftliche Geschehen. Dies ist auch bei den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu beachten. Es bedarf vom Staate aus eines weitgehenden «laissez faire» (Gewährenlassens), damit eine Volkswirtschaft in einen so intensiven Kontakt mit dem Ausland zu treten vermag, wie dies für die Schweiz charakteristisch ist.

Wird hingegen die ökonomische Tätigkeit ganz beim Staat zusammengefaßt, tritt die öffentliche Gewalt als alleiniger Unternehmer (Investor und Arbeitgeber) auf, so entwickeln sich die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Ausland nicht so leicht. Schon die bloße Tatsache, daß es dann nur einen Träger dieser Beziehungen gibt, eben die staatliche Administration und die von ihr abhängigen Monopolunternehmungen, beschränkt die an sich so viel-

fältigen Möglichkeiten internationaler Wirtschaftsverflechtung. Wohl gibt es auch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten des kommunistischen Ostblocks unter sich und dieser Staaten mit jenen der freien Welt. Sie bezieht sich aber im wesentlichen nur auf die internationale Arbeitsteilung im engeren Sinne, auf den Außenhandel und auf den Austausch besonderer Dienstleistungen zum Beispiel im Rahmen der technischen Hilfe. Und trotz aller Bemühungen dieser Staaten, den Handel unter sich (etwa durch das COMECON¹) oder — oft unter lautem Aufwand an Propaganda — auch mit kapitalistischen Ländern auszudehnen, ist dort, wo die Wirtschaft verstaatlicht ist, der Anteil am Welthandel im allgemeinen relativ bescheiden geblieben. Sowjetrußland mit seinen ca. 225 Millionen Einwohnern hat einen Exporthandel, der dreibis viermal kleiner ist als jener der USA mit einer Bevölkerung von ca. 192 Millionen; der russische Anteil am Weltexport ist andererseits nur etwa dreimal so groß wie jener der Schweiz (5,8 Millionen Einwohner). Beim Importhandel präsentieren sich die Verhältnisse nicht stark verschieden².

Der Außenhandel ist aber nur ein Aspekt. Von internationaler Wirtschaftsverflechtung im gesteigerten Sinn darf wohl erst gesprochen werden, wenn nicht nur die Früchte der industriellen oder agrarischen Produktion, sondern auch die Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) von Land zu Land ausgetauscht werden können. Zu einem solchen Austausch ist die nicht grundsätzlich freiheitlich geordnete Wirtschaft überhaupt nur in rudimentärem Ausmaß fähig. Verstaatlichung oder Sozialisierung der Produktionsmittel bedeuten praktisch stets auch Nationalisierung. Es widerspricht, von Ausnahmen abgesehen, dem Wesen der Länder mit solcher Staatsstruktur, ausländischen Staaten oder juristischen und natürlichen Personen des Auslandes zu gestatten, Land zu erwerben, Betriebe zu gründen oder sich an solchen maßgebend zu beteiligen. Im Bereich der verstaatlichten Wirtschaft gibt es kein freies Niederlassungsrecht für Unternehmungen, aber auch keine Freizügigkeit des Arbeitsmarktes.

So ist es die in einem Teil der Welt vorherrschende unfreie Staatsstruktur, welche die internationale Wirtschaftsverflechtung behindert. Die Welt des Kapitalismus dagegen — nach marxistischer Lehre sät er angeblich nichts als Zwietracht — hat über sich ein viel dichteres Netz wirtschaftlicher Wechselbeziehungen und gegenseitiger Abhängigkeitsverhältnisse ausgebreitet. Dadurch wird eine konkrete Harmonie der Interessen erzeugt, die völkerverbindender wirkt als jene rein verbalen Proklamationen des Ostens von «brüderlicher Zusammenarbeit».

Aber auch in der sogenannten freien Welt ist die internationale Wirtschaftsverflechtung unterschiedlich entwickelt. Bei näherem Besehen hängt dies wohl ebenfalls mit Gegebenheiten der Staatenbildung und der Staatsstrukturen zusammen. Kleine Länder beispielsweise können sich, um mit der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt zu halten, den Luxus der Selbst-

genügsamkeit weniger leisten als mittlere und große Staatsgebilde, die über ein ausgedehntes Wirtschaftsgebiet verfügen. Kleinstaaten sind stärker auf den Austausch von Gütern und Dienstleistungen mit dem Ausland, aber auch von Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) angewiesen. Doch gibt es hier ebenfalls Unterschiede. Es ist ein ziemlich einzigartiger Umstand, daß die schweizerische Bundesverfassung grundsätzlich die Handels- und Gewerbefreiheit garantiert und seit Annahme der neuen Wirtschaftsartikel (1947) die Voraussetzungen klar umschreibt, die erfüllt sein müssen, damit der Gesetzgeber von diesem Prinzip abweichen darf. Die in der Eidgenossenschaft geltende Handels- und Gewerbefreiheit wird seit den vorwiegend bereits im 19. Jahrhundert abgeschlossenen «Niederlassungsverträgen» in weitem Umfang auch auf ausländische Staatsangehörige angewandt. Dies hat die internationale Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft begünstigt, auch wenn die vom Ausland gewährte Reziprozität nicht gleichwertig ist, sofern dort die Rechtsordnung dem Inländer weniger wirtschaftliche Freiheit gewährt.

Der weltweit disponierende Geschäftsmann hat sich längstens damit abgefunden, daß in der westlichen Welt in bezug auf die Abgrenzung von wirtschaftlicher Freiheit und obrigkeitlicher Intervention die unterschiedlichen Regelungen so zahlreich sind wie die Machtbereiche der Staaten, in denen er tätig ist.

Die internationale Wirtschaftsverflechtung der Schweiz

Im Sektor «Waren und Werte» der Landesausstellung (Expo) 1964 wurde dargestellt, daß rund ein Drittel des schweizerischen Volkseinkommens, bildlich jeder dritte Franken, in der Außenwirtschaft, das heißt in direkter Weise durch die Wirtschaftstätigkeit über die Landesgrenzen, verdient werde. Diese Tätigkeit schafft nicht nur Verbindungen, sondern auch gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse mit dem Ausland, welche man als Verflechtungen bezeichnen kann, die ihrerseits — wenn sie einmal bestehen — zur Aufrechterhaltung, ja zu weiterem Ausbau dieser Tätigkeiten zwingen³.

Schweizer Erzeugnisse finden Absatz im Ausland, ausländische Waren kommen auf den Schweizer Markt. Ausländer beanspruchen schweizerische Dienstleistungen (Fremdenverkehr, Banken, Versicherungen etc.), aber Schweizer beanspruchen auch die Dienste des Auslandes. Dies ist der Sachverhalt der *internationalen Arbeitsteilung*. Seit David Ricardo ist bekannt, daß der Reichtum der Nationen weitgehend davon abhängt, inwieweit die Völker es verstehen, das «Gesetz der komparativen Kosten» eben dieses Klassikers der Wirtschaftslehre zu befolgen und aus der internationalen Arbeitsteilung Nutzen zu ziehen⁴. Es entsteht dabei in bezug auf die Erzeugung von Waren und Dienstleistungen eine gegenseitige Interdependenz. Die einzelnen Volkswirtschaften

vermögen ihre Bedürfnisse nicht mehr selber zu decken und sind auf die Leistungen anderer Volkswirtschaften angewiesen. Dies gilt nicht nur für die Dinge, die im Inland nicht beschafft werden können, weil sie der Boden nicht hervorbringt (im Falle der Schweiz die meisten industriellen Rohstoffe und ein großer Teil der Nahrungsmittel), sondern auch für jene Güter, von denen man zur Einsicht gelangt, es sei vorteilhafter, wenn man ihre Herstellung ganz oder teilweise dem Ausland überlasse.

Ein Blick in die Tausende von Haupt- und Unterpositionen der schweizerischen Handelsstatistik vermittelt ein anschauliches Bild von der Verflechtung unserer Wirtschaft mit dem Ausland. Am eindrucksvollsten ist es aber, sich vorzustellen, welche Auswirkungen es hätte, wenn die Verbindungen mit dem Ausland plötzlich zu einem erheblichen Teil aufhörten. Diese Eventualität zu überdenken und für einen solchen Fall vorsorgliche Maßnahmen zu treffen, ist die Aufgabe der kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation. Es sei hier nur an zwei neuralgische Punkte der schweizerischen Kriegswirtschaft erinnert, welche die Kalamität erahnen lassen, die entstünde, wenn die Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland einer schockartigen Entflechtung wiche:

- In der Kriegswirtschaft 1939—1945 wurde ein erheblicher Teil des Energiebedarfs mit Kohle gedeckt, einem Material, das sich in Industrie, Handel, Gewerbe und Haushalt leicht lagern läßt und für das sich überdies — mindestens bis 1944 — aus dem umliegenden kriegführenden Ausland eine leidliche Zufuhr sicherstellen ließ. Heute ist bei unvergleichbar höherem Energiebedarf an die Stelle der Kohle weitgehend das Erdöl getreten, das vorwiegend aus entfernten Ländern stammt, dessen Zufuhr im Falle internationaler Komplikationen rasch ins Stocken gerät und dessen Vorratshaltung einen viel größeren Aufwand an Lagerraum, Finanzen und Wartung benötigt.
- Immer mehr Beleuchtungskörper werden benötigt. Der jährliche Bedarf an Glühlampen (ohne Neonlampen) wird auf 20—25 Mio. Stück geschätzt. Was insbesondere zugenommen hat, ist die Verwendung ungezählter Speziallampen und -lämpchen in der Industrie, im Gewerbe, im Verkehrswesen und in der Nachrichtenübermittlung. Für diese Zwecke werden über 2000 Typen verwendet, die zum größten Teil eine besondere Ausfertigung erforderlich machen. Es besteht zwar eine schweizerische Glühlampenfabrikation, die einen Teil des Landesbedarfes deckt; ein wichtiger Bestandteil der Glühlampen, nämlich der Glaskolben, kann aber nur in viel beschränkterem Umfang in der Schweiz erzeugt werden. Wäre im privaten Haushalt der Ausfall der Glühlampen — im Falle einer Isolierung des Landes — zwar unangenehm, aber nicht katastrophal, so würde sich in einer neuen Kriegswirtschaft vor allem die Frage stellen, wie sich bei gewaltsamer Zerstörung,

aber auch schon bei normalen Defekten, die Millionen von Beleuchtungs- und Kontrollampen ersetzen ließen, die in der Industrie, auf Bahnhöfen, Flugplätzen oder in den Fernmeldediensten eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür bilden, daß ein automatisierter Betrieb gewährleistet werden kann.

Soviel über die Waren. Die Nationen sind aber, wie wir bereits gesehen haben, wirtschaftlich auch dadurch miteinander verflochten, daß es möglich ist, die *Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit)* von einem Land ins andere zu verlagern.

Schweizerische Unternehmungen sind durch ihre Tochtergesellschaften in allen Erdteilen tätig; sie beschäftigen im Ausland gegen 200 000 Personen, und ihre Direktinvestitionen dürften dort gegen 15 Milliarden Franken betragen. Andererseits unterhalten ausländische Unternehmungen in der Schweiz Filialen und Tochtergesellschaften oder sind an schweizerischen Firmen beteiligt. Für die besondere Position der Schweiz im Netze der internationalen Kapitalverflechtungen ist es charakteristisch, daß die permanenten Anlagen der schweizerischen Industrie in ausländischen Filialen, Tochter- und Lizenzgesellschaften das Ausmaß entsprechender ausländischer Investitionen in der Schweiz bei weitem übersteigen.

Ist die Initiative zu Betriebsgründungen in der Schweiz früher vor allem von den Nachbarländern ausgegangen, so haben sich seit dem letzten Krieg allein an amerikanischen Firmen Hunderte in unserem Land niedergelassen. Nur ein Teil von ihnen bezweckt die Produktion für den Schweizermarkt oder seine Belieferung mit Importware; vielfach handelt es sich um sogenannte Basisgesellschaften, die von Genf, Freiburg, Zürich, Zug oder einer andern Schweizerstadt aus die auswärtigen (vor allem europäischen) Interessen ausländischer Unternehmungen organisatorisch, kommerziell oder finanziell zusammenfassen. Zahlreich sind insbesondere die in unserem Land domizilierten Holdings mit internationaler Ausrichtung geworden.

Das Kapital, wenn es sich von Land zu Land verlagert, wählt nicht unbedingt den direktesten Weg. Oft sucht es als Drehscheibe oder — man könnte auch sagen — als Transformatorstation, ein Land, wo es sich unter einer soliden Rechtsordnung, ohne politische Risiken und mit einem Minimum an fiskalischen oder anderen administrativen Schikanen, das Kleid der harten Währung umlegen kann. Neben der persönlichen Zuverlässigkeit seiner Träger sowie der günstigen Verkehrslage unseres Landes verdankt das Bankgewerbe Zürichs, Genfs und Basels seine internationale Bedeutung weitgehend dem immer wieder auftretenden Bedürfnis des mobilen Kapitals nach solcher Transformation. Die Erfüllung dieser Funktion trägt dazu bei, daß in der Schweiz dem Kapitalimport ein Kapitalexport gegenübersteht, der insbesondere auch das Kapital fremder Herkunft einschließt.

Oft wird nicht das Geldkapital ausgetauscht, sondern — mittels des Verkaufs und Kaufs von Lizenzen — das Kapital an Erfahrung, Wissen und Rechtsansprüchen. Das geistige und gewerbliche Eigentum in der Form von Patentrechten, Urheberrechten, Markenrechten usw. ist heute zu einem wesentlichen Faktor der internationalen Wirtschaftsverflechtung geworden. Die schweizerische Industrie vermag bei weitem nicht alle ihre schöpferischen Entwicklungen selber auszuwerten. Doch bildet bei vielen Unternehmungen die Lizenzvergebung ins Ausland eine bedeutende Einnahmequelle, ohne die sich das heutige Niveau der industriellen Forschung nicht aufrechterhalten ließe. In der schweizerischen Ertragsbilanz fallen die Einnahmen aus Lizenzgebühren stärker ins Gewicht als die Überweisungen für solche Gebühren ins Ausland. Gebend ist also die Schweiz auf diese Weise an der internationalen Wirtschaftsverflechtung stärker beteiligt als nehmend, doch darf die Fabrikation nach ausländischen Lizenzen in unserem Land nicht unterschätzt werden; sie wird möglicherweise auf einzelnen Gebieten der modernen Großtechnik (Atomenergie, Kriegsmaterial usw.) sogar an Bedeutung gewinnen.

Im Verkehr zwischen freien Nationen hat der Mensch wie das Kapital die Tendenz, hin und her zu fluktuieren. Im Jahre 1964 waren bei den konsularischen Vertretungen unseres Landes ca. 156 000 Auslandschweizer immatrikuliert, die nur das schweizerische Bürgerrecht besitzen, wozu noch ca. 120 000 Doppelbürger kamen. Andererseits waren 1964 im Jahresdurchschnitt in der Schweiz von der Gesamtbevölkerung (5,8 Millionen Einwohner) ca. 900 000 Ausländer, wovon der größte Teil auf die nur wenig mit dem Land verbundenen Aufenthalter entfiel, unter denen sich auch viele Saisonniers befinden. Ende 1964 gab es nur ca. 187 000 Niedergelassene, das heißt Ausländer, denen wirtschaftlich die gleiche rechtliche Stellung verliehen wurde wie den Landeskindern, weil sie sich bereits seit längerer Zeit im Land befinden und nicht mehr zur fluktuierenden Bevölkerung gehören. Sind die Schweizer im Ausland häufig als selbständige Unternehmer oder — wenn unselbständig — in gehobenen Stellungen tätig, so hat sich unsere Bevölkerung im Lande selbst von vielen wenig attraktiven Berufsarten zurückgezogen, da die manuelle Arbeit oder der durchgehende Schichtbetrieb nicht behagt, oder aus andern Gründen. Der soziale Aufstieg eines großen Teils der schweizerischen Arbeiterschaft hat seine Kehrseite; die Industrie muß im Landesdurchschnitt zu ca. 40% ausländisches Personal beschäftigen. So groß ist heute auf dem Arbeitsmarkt die Verflechtung mit dem Ausland, daß zahlreiche wirtschaftliche Funktionen ohne den aus dem Ausland herbeigeholten Produktionsfaktor «Arbeitskraft» un verrichtet blieben.

In dem Maße, wie sich die Volkswirtschaften international verflechten, unterwerfen sie sich der *Regulierung durch internationale Märkte*.

Im Warenhandel ist sich fast jedermann dieses Umstandes bewußt. Buchstäblich jedes Kind nimmt davon Kenntnis, wenn infolge einer starken Preis-

hausse der Kakaobohnen die Preise für Schokolade heraufgesetzt werden. Zu welchen Folgen die einseitige Bedarfsdeckung in weitabliegenden Ländern führen kann, haben die Verbraucher von Benzin, Heiz- und Dieselöl während der Suezkrise (Ende 1956) erfahren, als tragende Elemente des internationalen Mineralölmarktes plötzlich ausfielen.

Marktverhältnisse beeinflussen aber auch den Gang und das Ausmaß der Wirtschaftsverflechtungen beim Austausch von Dienstleistungen und bei der Verschiebung der Produktionsfaktoren. Es gibt nicht nur einen Weltmarkt für Kaffee, Zucker, Rohbaumwolle oder Kupfer, sondern auch einen solchen für Seefrachten, für Versicherungsleistungen und vor allem für Geldkapital sowie für die menschliche Arbeit. Nach dem Zusammenbruch der alten Weltwirtschaft (1914—1918) sind auf allen diesen Gebieten die internationalen Märkte in Zerrüttung geraten. Seit dem Zweiten Weltkrieg erleben wir eine gewisse Rehabilitation der internationalen Märkte als Regulatoren einer wiederum intensiver werdenden Interdependenz der Volkswirtschaften. Zugenommen haben aber auch die mehr oder weniger erfolgreichen Versuche einer planwirtschaftlichen Stabilisierung einzelner internationaler Märkte durch zwischenstaatliche Abkommen: im Warenssektor (zum Beispiel Zucker, Weizen, Kaffee), im Bereich der Zahlungsmittel (Europäisches Währungsabkommen, Internationaler Währungsfonds, Weltbank etc.) und im Bereich der menschlichen Arbeit (unzählige Abkommen der internationalen Arbeitsorganisation).

Teilnahme an internationalen Märkten bedeutet stets die Anerkennung und Abhängigkeit von Verhältnissen des Angebotes und der Nachfrage, welche sich, durch wirtschaftliche und politische Faktoren beeinflusst, in fremden Ländern, oft sogar in fremden Kontinenten bilden. Man darf wohl sagen, daß die Bejahung dieser Grundsituation in der Schweiz trotz (oder vielleicht gerade wegen) der kleinstaatlichen Verhältnisse zur Entstehung einer Wirtschaftsgesinnung beigetragen hat, die im allgemeinen kosmopolitischer ist als in manchen größeren Staaten, welche sich wirtschaftlich stärker der Autarkiepolitik verpflichtet haben. Der Keim dieser Wirtschaftsgesinnung wurde vor allem in der Zeit von 1815 bis 1848 gepflanzt, die William E. Rappard das heroische Zeitalter des schweizerischen Exportes genannt hat: «En Suisse, les entraves à la circulation intérieure limitaient encore la capacité d'achat déjà fort réduite d'un petit pays. En Europe, le protectionnisme presque prohibitif de la France et la politique de plus en plus jalouse des Etats allemands et italiens sévissaient d'autant plus impitoyablement aux dépens des exportateurs helvétiques qu'on les savait moins défendus par une Diète impuissante⁵.» In schwieriger Lage hat damals (1825) der bedeutende Vorkämpfer einer gesamtschweizerischen Handelspolitik, Johann Kaspar Zellweger aus Trogen, der aufstrebenden und mitten in einer technischen Evolution stehenden Textilindustrie die Möglichkeiten einer Bearbeitung weit entfernter Märkte ins Bewußtsein gebracht:

«Nun aber, es sei der Voraussetzung gedankt, haben uns alle Nachbarn von ihren Märkten ausgeschlossen; die Kaufleute sehen sich genötigt, ihren Gesichtskreis zu erweitern. Ihre Söhne finden sich in Ägypten und Persien, Moskau und Petersburg, in England, New York, in Rio-Janeiro und Havanna. ... Unsere direkten Beziehungen mit den unermeßlichen Ländern Nord- und Südamerikas sind bereits so ausgedehnt, daß die Verminderung unserer Ausfuhren in Europa uns kaum beeinträchtigt⁶.»

Einflüsse der Wirtschaftsverflechtung auf die Staatsstruktur

War in diesem Aufsatz zunächst von den öffentlich-rechtlichen Ordnungen als Rahmen der internationalen Wirtschaftsverflechtung die Rede sowie von der Möglichkeit, über die Staatsstruktur die Verflechtung zu fördern oder hintanzuhalten, so ist doch auch nicht zu verkennen, daß eine im wirtschaftlichen Bereich einmal bestehende internationale Zusammenarbeit die öffentlich-rechtlichen Ordnungen zu beeinflussen vermag.

In der schweizerischen Handelspolitik hat man diese Erfahrung in beeindruckender Weise gemacht. Die Prosperität unseres Landes hängt in so entscheidendem Maß vom Export ab, daß der Bund wirtschaftlichen Entwicklungen, bei denen die schweizerische Industrie einen ausländischen Markt nach dem andern verliert, nicht untätig zuschauen kann. In den Krisenzeiten der zwanziger und dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts hat man versucht, die große Importkapazität unserer Bevölkerung in den Dienst des Exportes zu stellen: durch die kombiniert angewandten Mittel von Kontingentierung und Kompensation sowie später durch den Abschluß von den privaten Zahlungsverkehr beschränkenden Clearing- und Zahlungsabkommen. Zum Zolltarif hinzu wurde also ein neues Instrument der Außenhandelspolitik eingeführt, das dem Staat eine ungeahnte Macht verlieh; für den Kaufmann oder Industriellen, der Geschäfte mit dem Ausland tätigte, wurde die Handels- und Gewerbefreiheit (im Interesse der Privatwirtschaft) drastisch eingeschränkt. Der Importeur von Getreide beispielsweise konnte von Staates wegen gezwungen werden, einen bestimmten Teil seiner Einkäufe ohne Rücksicht auf Preis und Qualität in Rumänien anstatt in den USA oder in Kanada zu tätigen, um damit dem erstgenannten Land die Deviseneingänge zu verschaffen, die es ihm ermöglichen sollten, seinerseits in entsprechendem Umfang schweizerische Maschinen, Uhren oder Textilien zu kaufen.

Gilt es den einmal erworbenen Status der Wirtschaftsverflechtung zu verteidigen, so vermag dies selbst liberal ausgerichtete Staaten zum Dirigismus, zur Kommandowirtschaft zu zwingen! Damit verändert sich aber — sei es auch nur vorübergehend — die Struktur der Staaten. Es entstehen nicht nur inhaltlich gesehen neue Gesetze und Verordnungen, sondern auch neue Methoden der Rechtssetzung und Rechtsanwendung. In der Schweiz ist es seinerzeit so

weit gekommen, daß unter Hinweis auf die Verhältnisse der dreißiger Jahre ein bedeutender Jurist die verzweifelte Klage erhob, das «Recht der Krise» sei zur «Krise des Rechts» geworden. Faktoren der Außenwirtschaft und der internationalen Wirtschaftsverflechtung hatten dazu beigetragen. Erst als sich die ökonomischen Verhältnisse im Ausland nach dem Zweiten Weltkrieg glücklicherweise rascher als erwartet besserten, erwies sich auf Grund der revidierten «Wirtschaftsartikel» der Bundesverfassung sowie des neuen «Bundesbeschlusses über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Ausland» wieder eine Normalisierung unserer innern und äußern Wirtschaftspolitik und damit auch der Staatsstruktur für möglich.

Auch die bloße Tatsache, daß in einem bestimmten Bereich der internationale Markt zum Regulator geworden ist, kann einen Staat veranlassen, Elemente seiner innern Struktur zu ändern. Beim heutigen Fremdarbeiterstand muß die schweizerische Sozial- und Arbeitsgesetzgebung auf Gegebenheiten des Arbeitsmarktes in unseren Nachbarländern Rücksicht nehmen. Dies nicht nur im Bund, sondern selbst in den Kantonen. Bei vertraglichen Regelungen der Einwanderung aus Italien sind in den letzten Jahren beispielsweise Abmachungen über das Obligatorium der Krankenversicherung und der Kinderzulagen getroffen worden. Auch in Zukunft dürften sich solche Bedürfnisse zeigen. Dann kann es eben vorkommen, daß die kantonalen Gesetzgeber — bis zur Landsgemeinde von Appenzell-Innerrhoden — unter Hinweis auf Wünsche des Auslandes die Einführung von Kinderzulagen oder eine neue kantonale Regelung der Krankenversicherung mehr oder weniger unter Zwang beschließen *müssen*. So stark können die Verhältnisse des internationalen Arbeitsmarktes selbst auf die Staatsstruktur der Kantone wirken. Ungezählt sind in älterer und neuerer Zeit die Beispiele von Auswirkungen der internationalen Wirtschaftsverflechtung auf den Staat. Ohne den dringenden Wunsch des bonapartistischen Frankreichs nach Gleichbehandlung der französischen Bürger jedweder Konfession im schweizerisch-französischen Niederlassungsvertrag von 1865 wäre es damals in unserem Land noch nicht zur Judenemanzipation gekommen. Es wäre auch nicht schon im Jahre 1907 zum ersten schweizerischen Patentgesetz gekommen, hätte nicht Deutschland vorher sich in einem Handelsvertrag vorbehalten, die «dem Anilin und andern nicht besonders genannten Teerstoffen» gewährte Zollfreiheit aufzuheben, wenn nicht die Schweiz bis zum 31. Dezember 1907 ihre Gesetzgebung im Sinne der Patentierbarkeit dieser oder ähnlicher Erzeugnisse ändern würde⁷. Das grenzte schon eher an eine Erpressung, der sich aber Bundesrat und Bundesversammlung nicht entzogen.

Der Wirtschaftsverflechtung kommt auf diese und andere Weise — wenn man es positiv ausdrückt — eine völkerverbindende Wirkung zu. Man könnte auch sagen: nivellierende Wirkung. In fast allen Zeitaltern gab es Gedanken oder allgemein anerkannte Prinzipien, die über die zentrifugalen Kräfte hinaus

die Völker verbanden. Im spätern Mittelalter hat in Europa das Lebensideal des Rittertums und hierauf jenes des höfischen Lebens derartige Funktionen ausgeübt. Im 16. und 17. Jahrhundert war es, wie Heinrich von Treitschke einmal mit Recht hervorgehoben hat, das konfessionelle Zusammengehörigkeitsgefühl, das über die Nationen hinweg zur Solidarität vieler, auch politischer Interessen beitrug⁸.

Heute will es oft scheinen, dem «ökonomischen Prinzip» wohne eine fast unwiderstehliche amalgamierende Kraft inne. Die Verkehrsverbindungen erleichtern die Wanderung der Arbeitskräfte und damit die Verflechtung der Arbeitsmärkte. Die Internationalität der Kapitalinvestitionen ist nicht nur zur Folge, sondern geradezu zur Vorbedingung der Großwirtschaft geworden, was nicht zuletzt mit der Entwicklung der modernen Technik zusammenhängt, die aus verschiedenen Gründen in den Vereinigten Staaten von Amerika früher oder rascher eingesetzt hat als in Westeuropa (Flugzeugindustrie, Satellitenbau, Atomtechnik, bestimmte Zweige der Chemie). Von den industriellen Großkonzernen, die in der ganzen freien Welt über ein weitverzweigtes Netz von Tochtergesellschaften, Beteiligungsgesellschaften und Filialen verfügen, sind denn auch jene amerikanischer Nationalität weitaus am zahlreichsten. So erklärt sich die Expansion dieser Konzerne in Europa und damit ein weiterer Aspekt der zunehmenden Verflechtung der Wirtschaft der alten mit jener der neuen Welt. Aus dieser Situation heraus ist sogar das Schlagwort der «industriellen Kolonisation Europas» entstanden. Daß immerhin ein kleines Land mit unbedeutendem Binnenmarkt und ohne die Ambition, bestimmte Zweige der industriellen Forschung aus militärischen Gründen zu forcieren, sehr wohl zum Ursprung und Zentrum von Unternehmungen größten Ausmaßes werden kann, die sich international in vorderer Position zu halten vermögen, zeigt das Beispiel der Schweiz (Nestlé-Konzern, Basler Chemie usw.).

Das «ökonomische Prinzip» als Leitidee unseres Zeitalters hat in Europa Auftrieb durch die Erfolge erfahren, welche die wirtschaftliche Weltmacht Nr. 1, Amerika, auf den meisten Gebieten der Machtentfaltung aufzuweisen hat. Der Glaube, daß diese stilbildende Kraft zugleich strukturbildend sei — auch im Feld der höheren Politik — spielt in der europäischen Integrationsbewegung eine bedeutende Rolle. Die Schutzgeister der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) betonen immer wieder, nicht der Abbau von Zöllen und andern Handelshemmnissen sei das Ziel an sich, sondern die politische Einheit, wobei die wirtschaftliche Integration auch als Mittel zum Zweck gewürdigt werden müsse. Zollunion und Wirtschaftsunion sollen nach dieser Konzeption soviel gemeinsame Interessen schaffen, daß sich die Schwerpunkte der Macht von selbst von den bisherigen Trägern des Staatensystems Europas auf die neuen «Vereinigten Staaten», von der Nation auf die «Supranation» verlagern. Die Wirtschaftsverflechtung erscheint hier also bewußt als Instrument eingesetzt, das ein politisches Anliegen zu fördern hat. Mag man das

kühne Ziel ideell und realpolitisch beurteilen wie man will, so wurde doch schon mit Recht auf den Zusammenhang dieser Methode — sie ist pragmatisch und doktrinär zugleich — mit der Gedankenwelt des historischen Materialismus hingewiesen⁹.

Die internationale Wirtschaftsverflechtung braucht nicht dort unbedingt am stärksten zu sein, wo sie über auffällige Institutionen verfügt. Die Weltwirtschaft, die im Ersten Weltkrieg zusammengebrochen ist, kannte keinen Völkerbund, keine Vereinigten Nationen und — wenn man etwa von der Lateinischen Münzunion absieht — keine regionalen Zusammenschlüsse. Auch gibt es internationale Gemeinschaftsaktionen größter praktischer Bedeutung, die — wenn sie sich aufdrängen — sozusagen formlos zustande kommen. In der internationalen Währungspolitik spielt in unserer Zeit die Solidarität der führenden Notenbanken eine große Rolle. Jüngst haben die Stützungsaktionen für das englische Pfund gezeigt, wie gut und rasch wirkend eine bloß ad hoc zustande kommende internationale Zusammenarbeit unter Umständen sein kann. Die internationale Wirtschaftsverflechtung hat in sehr hohem Maße ein gemeinsames Interesse an der Vermeidung chaotischer Währungsentwicklungen erzeugt.

Nach dem Ersten, aber noch mehr nach dem Zweiten Weltkrieg, ist die internationale Zusammenarbeit in eine Phase zunehmender Institutionalisierung getreten. Man kann heute geradezu von einer Hypertrophie internationaler Institutionen auf staatlicher, zum Teil aber auch auf privater Ebene sprechen. Oft sollen sie Wirtschaftsverflechtungen erzeugen, wo diese noch nicht bestehen, oder sie sichern, wo sich solche auf Grund faktischer Zustände bereits durchgesetzt haben. Es kann hier nicht ein Überblick über die vielgestaltigen Aspekte, Erfolge und Mißerfolge, Sinn und Leerlauf dieser Entwicklungen und Bestrebungen vermittelt werden. Wichtig ist aber die Frage nach der dadurch entstehenden Beeinflussung der Staatsstrukturen. Von einer solchen kann gesprochen werden, sobald die Rücksicht auf die Vereinbarungen internationaler Institutionen begonnen hat, das Tun und Lassen der Staaten als Träger der öffentlichen Gewalt in nennenswertem Maße zu bestimmen. Auf die Dauer ist dies nur möglich, wenn die Widersprüche, die zwischen der Struktur einer völkerrechtlichen Gemeinschaft und den Staatsstrukturen entstehen können, ein gewisses Maß nicht durchbrechen. Als am beständigsten erweisen sich immer wieder jene internationalen Institutionen, die einem begrenzten, überblickbaren Sektor der Wirtschaftsverflechtung dienen, auf dem sich überdies die Bedürfnisse und Interessen der Staaten nicht allzu rasch wandeln. So gehören «technisch» ausgerichtete Organisationen wie der Weltpostverein oder der Weltnachrichtenverein geradezu zur Infrastruktur der internationalen Zusammenarbeit. Sie haben selbst die Unterschiede der Wirtschafts- und Sozialsysteme weitgehend überbrückt und übertreffen die Vereinigten Nationen an Mitgliederzahl.

Der internationalen Wirtschaftsverflechtung sind auch Grenzen gesetzt. Zum Teil liegen sie im Bereich der Wechselbeziehungen von Wirtschaftsverflechtung und Staat.

Auf die systembedingte Unmöglichkeit kommunistischer Staaten, an gewissen Formen der wirtschaftlichen Außenbeziehungen in wesentlichem Ausmaß teilzunehmen, wurde bereits hingewiesen. Aber auch für das der Marktwirtschaft freundlich gesinnte Staatswesen kann der Moment kommen, wo es der Wirtschaftsverflechtung entgegentreten muß, wo das Ausbleiben eines Verdiktes geradezu das Eingeständnis eines mangelnden Willens zum Staate wäre. Die Vorstellungen über die Rechtfertigungsgründe und das erwünschte Ausmaß einer solchen «Abwehr» wechseln von Land zu Land und im Ablauf der Geschichte.

Die internationale Handelspolitik — seitdem von einer solchen gesprochen werden kann — wurde stets durch den Gegensatz zwischen Freihändlern und Protektionisten beherrscht. Einer extremen Politik in der einen oder andern Richtung folgten noch immer früher oder später gegenläufige Bewegungen. Dem «free trade» Richard Cobdens hat schon zu dessen Lebzeiten Friedrich List sein «Nationales System der politischen Ökonomie» entgegengesetzt, und in England selbst kamen im Zeitalter Joseph Chamberlains bald die Schlagworte «fair trade» oder «empire free trade» auf¹⁰. Immer wieder aufs neue bewährt sich beim Gesetz der komparativen Kosten — in Theorie und Praxis — der lapidare Wahrheitsgehalt. Das Arsenal ehrenhafter und scheinheiliger Argumente, mit denen der Schutz der einheimischen Produktion gerechtfertigt werden kann, ist hingegen unerschöpflich. Wer sich dieses Arsenal zu bedienen versteht, befindet sich oft in begünstigter Position. Die Beweismittel, die er findet, wurzeln nicht nur im Ökonomischen und Rationalen, sondern auch im Politischen und in der Emotion.

Dies hat sich nicht geändert, seitdem die Nationalstaaten da und dort begonnen haben, ihren individuellen «sacro egoismo» abzubauen. In der heutigen europäischen Entwicklung entspricht der bewußt geförderten Wirtschaftsverflechtung zwischen den Integrationspartnern oft auch eine unverkennbare Abwehr- und Trotzhaltung gegenüber der Außenwelt. Es sind hierfür nicht nur die Zähigkeit und das Selbstbewußtsein charakteristisch, womit die Verhandlungsdelegationen der EWG die protektionistischen Zollansätze des Gemeinsamen Außentarifs verteidigen. Auch die Struktur des weniger anspruchsvollen Integrationsgebildes der EFTA läßt ausgesprochen introvertierte Tendenzen erkennen, wenn man etwa an die rigorose und kleinliche Ausgestaltung denkt, welche die Ursprungskriterien der meisten Textilwaren erfahren haben. Selbst in einem Weltstaat blieben lokale und regionale Schutzbedürfnisse einzelner Zweige der Wirtschaft bestehen, und es wäre auch dann wohl keine

dauerhafte Regelung des Welthandels denkbar, welche ihnen nicht irgendwie Rechnung trüge. Wie viel vitaler wird sich auch in Zukunft die Gewalt dieser Bedürfnisse erweisen, wenn die politischen Interessen mächtiger Staaten oder Staatengemeinschaften zum Schutze wirtschaftlicher Positionen herbeigerufen werden, die sich bei vollkommener internationaler Arbeitsteilung weder aufrechterhalten, geschweige denn ausbauen ließen!

Wird das Netz der internationalen Wirtschaftsverflechtung nicht mit den Fäden des Handels, sondern mit jenen der Produktionsfaktoren gesponnen, so stehen seiner Ausbreitung ebenfalls Hindernisse im Weg. In einem gesunden Staate — und wohl auch in einer echten Staatengemeinschaft — kommt es zu einer Reaktion, wenn der fremde Anteil am Kapital oder an der produktiven Arbeit übermächtig wird. Aus der grundsätzlichen Bejahung völkerverbindender Freizügigkeit läßt sich niemals die Pflicht zum Selbstmord ableiten. Ein Staat, dessen Wirtschaft überwiegend von außen finanziert und kommandiert wird, degeneriert zur Kolonie. Ein Volk, das den Schweiß der Arbeit, mit dem sein Wohlstand erworben wird, vorwiegend nicht mehr selber hervorbringen imstande ist, setzt sich als Herrenvolk der Gefahr einer Revolution von unten aus. Es ist nicht die Aufgabe dieses Aufsatzes, die Überfremdungsfrage zu behandeln, wie sie in letzter Zeit in der Schweiz aufgetreten ist. Diese Frage ist keine schweizerische Exklusivität. Sie stellt sich in oft ähnlicher, oft völlig anderer Weise überall, wo die Integrität des Staates als Machtquelle gegen die tatsächliche oder vermeintliche Gefahr des Überhandnehmens ausländischen Kapitals und ausländischer Arbeitskraft bewußt verteidigt wird.

Überfremdung ist die internationale Verflechtung, die zum Unbehagen, ja zum Ärgernis geworden ist. Wirtschaftliche Überfremdung liegt vor, wenn das Gleichgewicht vom Ökonomischen her gestört wird. Ein völlig freies Niederlassungsrecht für Unternehmungen, ein unbeschränktes Recht des Ausländers auf Grundstückserwerb, eine vollkommene Freizügigkeit für die Wanderung von Land zu Land hat es auch unter zivilisierten Staaten immer nur solange gegeben, als die Entwicklung nicht überbordete. Wie viel verständlicher wirkt angesichts dieser Erfahrung die allergische Empfindlichkeit, mit der eben erst dem Kolonialismus entronnene Entwicklungsnationen auf jede Etablierung ausländischer wirtschaftlicher Macht reagieren! Das ausländische Kapital ist den meisten dieser Völker wohl als Geschenk oder möglichst langfristiger Kredit, nicht aber als dauernde und maßgebende Beteiligung und Anlage erwünscht. Im Gegensatz zu vielen wirtschaftlich entwickelten Ländern wittern sie hinter der Wirtschaftsverflechtung schon die Zwangsjacke einseitiger Abhängigkeit, wo sie bloß ein wohlthätiger Promotor zivilisatorischer Befruchtung wäre.

Zum Abschluß sei kurz auf einige Kräfte der Begrenzung verwiesen, die aus ökonomischen Gesetzen und Erfahrungen fließen. Auch bei völliger Abwesenheit von Zöllen oder quantitativen und administrativen Handelsbeschränkun-

gen wäre die internationale Arbeitsteilung in der Güterwirtschaft nicht vollkommen, sondern nur unter Überwindung beträchtlicher Transportkosten möglich. Der «Entfernungsschutz» der Inlandproduzenten wird nie ganz verschwinden. Selbst bei völligem Fehlen von allem, was heute die Mobilität der Produktionsfaktoren behindert, wäre es andererseits ein sinnloses Unterfangen, an jeglichem Ort, wo es Konsumenten gibt, jegliche Investitionen vorzunehmen, weil neben dem Vorhandensein von Kapital zahlreiche weitere Faktoren der Natur und der Kultur darüber entscheiden, ob ein Standort für eine wirtschaftliche Tätigkeit geeignet ist oder nicht. Auch bei völliger Freiheit der Wanderung wäre nicht an jedem Ort jegliche benötigte Arbeitskraft vorhanden. Und der Massenproduktion sowie der Ausbreitung industrieller Riesengebilde setzen die vielfältigen menschlichen Bedürfnisse sowie das Gesetz des optimalen Ertrags eine Schranke. Diese Kräfte wirken unabhängig von der Staatsstruktur.

¹Theodor D. Zodschew: Der osteuropäische Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON), in «Schweizer Monatshefte», Mai 1958. ²Zahlen übernommen aus den statistischen Bulletins der Vereinigten Nationen. ³Informationsblatt Nr. 58/1 der Expo 64: Sektor «Waren und Werte», Außenwirtschaft. ⁴David Ricardo: Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, Kapitel VII (über den auswärtigen Handel). ⁵William E. Rappard: L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948, Vortrag, gehalten an der Delegierten-Versammlung des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins vom 18. September 1948 (gedrucktes Protokoll). ⁶Zitiert ebenda. ⁷Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Erfindungspatente vom 25. April 1950. ⁸Heinrich von Treitschke: Politik, Vorlesungen, gehalten an der Universität zu Berlin, Fünftes Kapitel (Der Staat im Verkehr der Völker). ⁹Heinrich Homberger: L'intégration européenne et la Suisse, Vortrag in französischer Sprache, gehalten vor der Waadtländer Handelskammer, veröffentlicht von der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung 1962. ¹⁰Ernst Wiegner: Der britische Imperialismus, eine kritische Betrachtung des Chamberlain-Programms.