

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in den Schweizerischen Aussenbeziehungen

Autor(en): **Vogel, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **16 (1976)**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172027>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DAS VERHÄLTNIS VON STAAT UND WIRTSCHAFT IN DEN SCHWEIZERISCHEN AUSSENBEZIEHUNGEN

von Hans Vogel, * lic. phil. I.

Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Universität Zürich

I. Einführung

Wo immer das Verhältnis von Staat und Wirtschaft untersucht wird, ist von Interventionismus und freier Marktwirtschaft die Rede, vom Nutzen und Schaden des Liberalismus, von Legalität, Illegalität, ursprünglichen und usurpierten Rechten. Dabei wird mit Vorliebe theatralisch verbrämt: Da wird alsbald die Marktwirtschaft zur „freiheitlichen Wirtschaftsordnung“ oder zum „Tummelplatz blutsaugerischer Bonzen“, je nach ideologischen Präferenzen. Eines ist jedoch fast allen Verlautbarungen dieser Art gemeinsam: Sie gehen von einem tiefen Interessengegensatz zwischen Staat und Wirtschaft aus, wobei die einen die staatlich kontrollierte Privatwirtschaft, und die andern den privatwirtschaftlich kontrollierten Staat fürchten.

Es ist die Aufgabe und der Zweck dieser vorliegenden Studie, zu prüfen, welches die Realität des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft im schweizerischen politischen Alltag ist. Dabei wird das Thema auf die Aussenbeziehungen beschränkt, was einer Begründung bedarf: (In diesem Sinne ist diese Studie ja nicht nur ein Beitrag zum Problemkomplex des „Antagonismus“ *Staat–Wirtschaft*, sondern auch ein Bestandteil der Erforschung *schweizerischer Aussenpolitik*.)

Es lässt sich gerade in diesem Bereich schweizerischer Politik das Verhältnis der beiden Akteure Staat und Wirtschaft in besonderer Klarheit analysieren, da hier – wie sich zeigen wird – praktisch keine andern „intervenierenden“ Akteure die Komplexität des Problems erhöhen: Entscheidungsprozesse, welche

* Der vorliegende Aufsatz stellt einen Auszug aus der Lizentiatsarbeit des Autors dar, die im Herbst 1975 bei Prof. Dr. Daniel Frei, an der Universität Zürich vorgelegt wurde. Diese ist unter dem gleichen Titel als Nr. 68–70 in der Reihe „Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft“ in der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft an der Universität Zürich erschienen.

die Aussenbeziehungen betreffen, stehen weitgehend ausserhalb des traditionellen demokratischen Gefüges, so dass weder die Öffentlichkeit, noch die Parteien usw., ja, selbst das Parlament nur in sehr bescheidenem Rahmen in die Entscheidungsfindung eingreifen können. Der Eisberg unter der Spitze ist nicht existent.

II. Die Dimensionen des staatlich-wirtschaftlichen Verhältnisses in den Aussenbeziehungen von Territorialstaaten

Die Form der Koexistenz von Staat und Wirtschaft in den Aussenbeziehungen ist einmal ganz einfach durch die Zahl weiterer Akteure bestimmt, die sich ebenfalls an der Gestaltung der Aussenbeziehungen beteiligen. Ebenso wichtig in diesem Zusammenhang ist die Frage, welche Subsysteme von Staat und Wirtschaft überhaupt in Entscheidungen der Aussenbeziehungen involviert sind. Diese Dimension wird in der Folge *Beteiligung* genannt.

Daneben ist das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft – wie alle sozialen Beziehungen – durch die Intensität ihrer Interaktionen bestimmt. Freilich kann hier diese Intensität nicht wie bei Territorialstaaten, mit sichtbaren Interaktionsströmen wie Güteraustausch, diplomatischem Verkehr usw. gemessen werden. Vielmehr geht es darum zu bestimmen, wie weit Staat und Wirtschaft auf Grund weitgehend unsichtbarer Interaktionen zu einer kongruenten Beziehungsstruktur mit ihren gemeinsamen Partnern, den Ländern der Welt, gelangen. Diese Dimension heisst *Kongruenz*.

Eine dritte Dimension bestimmt die Asymmetrie des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft. Sie gibt Aufschluss darüber, wie weit jene Kongruenz der Beziehungsstrukturen einer a priori gegebenen Interessenharmonie entspringt, oder wie weit sie der Dominanz eines der beiden Partner zuzuschreiben ist, der dem andern seine Interessen aufzudrängen vermag. Diese Dimension *Dominanz/Dependenz* wird also erst dann wesentlich, wenn die Kongruenz der Beziehungsstrukturen der beiden Akteure mit den Ländern der Welt nachgewiesen werden kann.

Mit diesen drei Dimensionen ist ein Raum aufgespannt, der die wesentlichen Möglichkeiten des staatlich-wirtschaftlichen Verhältnisses in den Aussenbeziehungen zu definieren vermag. Mit einer minimalen Zahl einfacher Fragen kann unsere Problemstellung erfasst, das heisst jeder Punkt in diesem Raum definiert werden:

- *Welche schweizerischen Systeme* geben Outputs an das internationale System ab? Das heisst, wo steht die Schweiz auf der Dimension „Beteiligung“?
- *Weisen die Outputs der verschiedenen beteiligten Systeme kongruente Merkmale auf?* Oder: Wo steht die Schweiz auf der Dimension „Kongruenz“?
- Lässt sich diese Kongruenz dieser Outputs auf *a priori kongruente Sollwerte* der beteiligten Systeme zurückführen . . .

– ... oder auf die *Übermacht eines der beteiligten Systeme*? Das heisst: Wo steht die Schweiz auf der „Dominanz/Dependenz“-Dimension?

Mit diesen Fragen soll im folgenden einiges empirische Material deskriptiv untersucht werden, um damit die Realität der schweizerischen Aussenbeziehungen durch einen Punkt im Raum der drei Dimensionen bestimmen zu können.

III. Die empirische Evidenz für die Koexistenz von Staat und Wirtschaft in den schweizerischen Aussenbeziehungen

1. Die beteiligten Systeme

Hier soll abgeklärt werden, wie weit mit dem gouvernementalen und dem privat-aussenwirtschaftlichen System die schweizerischen Aussenbeziehungen überhaupt hinreichend vollständig erfasst sind.

a. Probleme der Operationalisierung

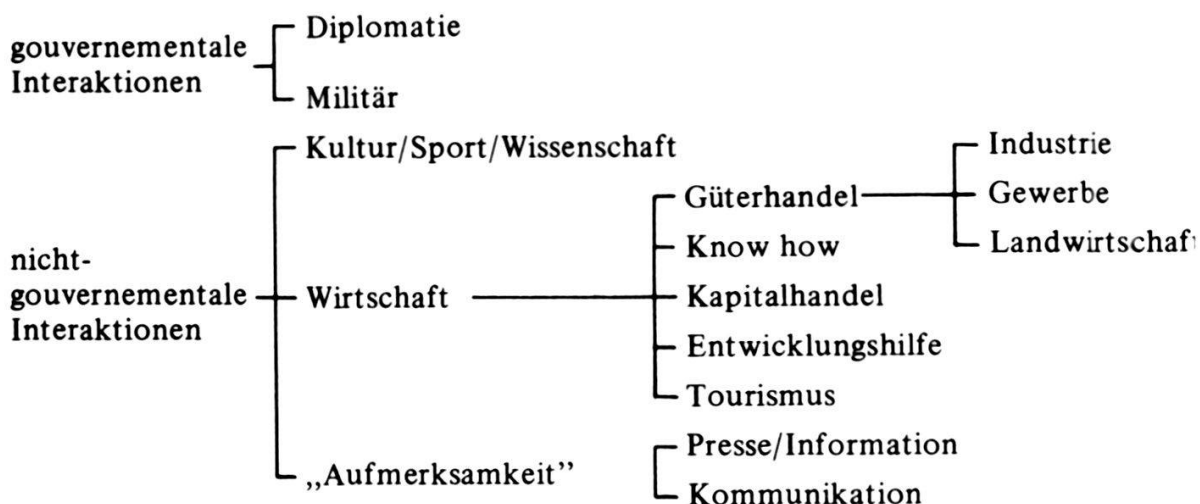
Die Skala möglicher Arten der Beteiligung an den Interaktionen mit dem internationalen System ist weit: Sie reicht vom privaten Ferngespräch bis zum Staatsbesuch eines Regierungschefs. Es drängt sich demnach auf, irgendwo eine Grenze zwischen *relevanter* und *irrelevanter Beteiligung* zu ziehen. Freilich, wie präzise ein möglicher Indikator für die Dimension „Beteiligung“ auch immer ist, die Definition jener Grenze muss arbiträr bleiben und kann im besten Fall plausibel erscheinen.

Allein schon die Wahl des Indikators ist höchst problematisch: Es ist von vornherein ausgeschlossen, dass für sämtliche Interaktionsarten der Aussenbeziehungen *ein* standardisierter Intensität-Indikator gefunden werden kann, aufgrund dessen relevante, d. h. intensive, Interaktionen von andern unterschieden werden könnten. Auch wenn Interaktionen generell als – wie auch immer gearbete – Austauschprozesse verstanden werden, lassen sich die ausgetauschten Güter und Werte nicht über einen Leisten schlagen: Waren, Geld, Touristen, „Aufmerksamkeit“, Diplomatie usw. geben Werte, die sich weder vergleichen noch aggregieren lassen.

„Objektive“ Kriterien, nach denen sich die Relevanz von transnationalen Interaktionen messen lässt, gibt es also nicht, sondern lediglich einen mehr oder weniger „stabilen“, intersubjektiv gültigen Konsens aus der wissenschaftlichen und politischen Praxis, die sich einige wesentliche Interaktionen definiert hat, welche die „Distanzen“ zwischen Staaten beschreiben können (Tab. 1).

Der Versuch alle diese Interaktionsformen je einem bestimmten innerstaatlichen System zuzuschreiben, stösst bereits auf fast unüberwindbare Schwierigkeiten: Alle diese transnationalen Interaktionen – auch die sogenannten nicht-gouvernementalen – sind in irgendeiner Weise mit dem gouvernementalen System verbunden, und sei es nur, weil sie – um funktionieren zu können – der

Tabelle 1:



Dienstleistungen der gouvernementalen Administration (Post, Bahn, Zoll usw.) bedürfen.

Hier wird ersichtlich, dass transnational agierende Systeme niemals völlig unabhängig vom gouvernementalen System sind, und insofern ist es in der Tat gerechtfertigt sie als Subsysteme *eines* nationalen Systems zu betrachten.

Aus dieser Einsicht lässt sich nun ein Indikator ableiten, der die Bedeutung transnationaler Interaktionen einigermaßen plausibel messen kann. Er beruht auf der Annahme, dass diese Interaktionen im nationalen Rahmen um so bedeutender sind, je mehr gouvernementale Aufmerksamkeit sie erregen. „Gouvernementale Aufmerksamkeit“ steht dann als Indikator für „die Relevanz einer Interaktion mit dem Ausland“ und lässt sich operationalisieren mit der *Anzahl Staatsverträge*, die das gouvernementale System „zu Gunsten“ einer *Interaktionsform* abschliesst. Dieser Operationalisierung haftet im Kontext dieser Studie der Verdacht eines tautologischen Zirkels an: Es wird nach der Verflechtung von Staat und Wirtschaft gefragt, und der Tatbestand der Verflechtung scheint gleich als definitorisches Merkmal relevanter nicht-gouvernementaler Systeme verwendet zu werden. In der Tat wird hier von der Annahme ausgegangen, dass relevante transnational agierende Systeme tendenziell *relativ* mehr mit dem Regierungssystem verflochten sind. Es wird damit jedoch nicht behauptet,

tet, dass diese Verflechtung in *absoluten* Begriffen – zum Beispiel im internationalen Vergleich – wesentlich ist.

b) Die nationale Bedeutung einiger transnational agierender, innerstaatlicher Systeme der Schweiz

Auf diese Weise der Operationalisierung lässt sich ein Bild der relativen Bedeutung der verschiedenen beteiligten Systeme gewinnen (Tab. 2).

Tabelle 2: Anteile der verschiedenen transnationalen Interaktionsformen an den bilateralen Staatsvertragsabschlüssen der Schweiz, 1945–1970:

| Interaktionsform | | Anzahl Staatsverträge | | |
|----------------------|--------------------|-------------------------------|------|------|
| | | absolut | in % | |
| gouvernemental | Diplomatie/Politik | 55 | 12,7 | |
| | Militär | 4 | 0,9 | |
| | | allgemein | 3 | 0,7 |
| | | Güterhandel | 137 | 31,6 |
| | | Know-how/ Arbeit | 47 | 10,8 |
| | Wirtschaft | Kapital/ Finanz | 100 | 23,0 |
| nicht-gouvernemental | | Entwicklungsh. | 4 | 0,9 |
| | | Transport/ Tourismus | 79 | 18,2 |
| | | Kultur/Sport/ Wissenschaft | 1 | 0,2 |
| | | Kommunikat. Presse/Medien | 4 | 0,9 |
| | | Aufmerksamkeit | | |
| | | 434 | 99,9 | |

Auch wenn die vorgenommene Kategorisierung dieser Staatsverträge nach Interaktionsarten nicht über jeden Zweifel erhaben ist, geht eines aus der Tabelle klar hervor: Den weitaus grössten Anteil an bilateralen Vertragsabschlüssen der Schweiz nehmen privat-aussenwirtschaftliche (85,2 %) und gouvernementale (13,6 %) Interaktionen in Anspruch.

Daraus darf geschlossen werden, dass die Privatwirtschaft und mit einigem Abstand die Regierung die wichtigsten transnational agierenden Systeme der Schweiz sind. Im weiteren wird deutlich, dass offenbar der grösste Teil der schweizerischen Aussenpolitik in Tat und Wahrheit in Wirtschafts-Aussenpolitik besteht.

Bis jetzt wurde die private Aussenwirtschaft als ein konsistentes System mit homogener Zielsetzung angenommen. Diese „gewagte“ Annahme bedarf an dieser Stelle einiger Erläuterungen, um so mehr, als verschiedene Autoren schon

auf die ausgeprägte Segmentierung der Wirtschaft und die Autonomie der einzelnen Branchen in Kleinstaaten hingewiesen haben¹. Für die Schweiz kann jedoch davon ausgegangen werden, dass nur wenige, verwandte Branchen der Wirtschaft überhaupt an den Aussenbeziehungen beteiligt sind. Es handelt sich dabei im wesentlichen um die verarbeitenden Industrien, die im *Schweizerischen Handels- und Industrieverein* zusammengeschlossen sind. Sie bilden die „Substanz“ der nach aussen gerichteten Privatwirtschaft, während Gewerbe und Landwirtschaft, als die beiden nächstwichtigen Branchen, die in einem Dachverband zusammengeschlossen sind, – wenn auch je ein eigenes System bildend – nur unbedeutend mit ausländischen Märkten interagieren und damit für die vorliegende Studie vernachlässigt werden können. Darüberhinaus stellt der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins eine derart starke integrative Macht dar, dass jene Unternehmen der verarbeitenden Industrie in der Tat zu *einem* System mit weitgehend homogenen Interessen und Zielen zusammengefasst werden. Leider lässt sich aufgrund der schweizerischen Aussenhandelsstatistik der Güterhandel nicht nach den drei Bereichen Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft aufschlüsseln, so dass eine empirische Überprüfung dieser Annahme unmöglich ist.

Mit dem Banksektor wird ein weiterer wesentlicher Bereich der Wirtschaft in dieser Studie vernachlässigt. Hier handelt es sich jedoch um einen Zweig der Wirtschaft, der zweifellos zu den extern aktivsten gehört. Es gibt zwei Gründe diesen Mangel in Kauf zu nehmen: Erstens lassen sich Daten, die den schweizerischen Kapitalverkehr mit dem Ausland betreffen, nirgends finden, so dass eine empirische Behandlung dieses Bereichs undenkbar ist. Zum zweiten liegt die Vermutung nahe, dass mit den Güterströmen auch das monetäre Äquivalent, die Interaktionen der Banken, einigermaßen erfasst ist, d. h. dass Geld- und Güterströme zwischen der Schweiz und dem Ausland als kongruente Outputs des *einen* Systems „Industrie und Banken“ angesehen werden können.

2. Die Kongruenz der Outputs des gouvernementalen und des privaten aussenwirtschaftlichen Systems

Einem systemtheoretischen Ansatz folgend, ist die Kongruenz der Outputs unter den folgenden notwendigen und hinreichenden Bedingungen erfüllt:

- i) wenn Umweltinputs und Systemziele der beiden Systeme identisch sind; und
- ii) wenn die Nicht-Kongruenz der Ziele durch nicht-kongruente Umweltinputs aufgehoben wird und umgekehrt.

Dazu zwei Beispiele: Fall i) tritt ein, wenn ein System 1 „Exportindustrie“ in Land A einen „besonders vorteilhaften Absatzmarkt“ (Input) und unter dem

¹ Daniel Frei, *Strategien zum Umgang mit Abhängigkeit*, Kleine Studie zur Politischen Wissenschaft, Nr. 53, Zürich 1975, S. 13 f. und Hans Geser, François Höpflinger, *Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften* (unveröffentlicht), Zürich 1975, S. 1 ff.

Systemziel „Profitmaximierung“ den Output „Intensivierung der Beziehungen zu diesem Land“ realisiert, während gleichzeitig ein anderes System 2 „Regierung“ unter dem Systemziel „Steigerung des realen BSP pro Kopf“ (qualitativ mit dem Systemziel 1 „Profitmaximierung“ identisch) zum selben Output „Intensivierung der Beziehungen mit Land A“ gelangt.

Fall ii) tritt ein, wenn ein System 1 „Exportindustrie“ unter dem Systemziel „Profitmaximierung“ die Beziehungen mit einem kriegführenden Land infolge der „wirtschaftlichen Instabilität“ (Input) reduziert, während gleichzeitig ein System 2 „Regierung“ unter dem Systemziel „Wahrung der Neutralität“ zum selben „kriegführenden“ (Input) Land zum gleichen Output „Reduktion der Beziehungen mit Land A“ gelangt.

Beim Fall i) kann von *systematischer* Kongruenz und im Fall ii) von *zufälliger* Kongruenz der Outputs gesprochen werden.

Demnach ist die Ausbildung des Kriteriums „Kongruenz“ für die Outputs des wirtschaftlichen und des gouvernementalen Systems in drei verschiedenen Formen denkbar:

- i) systematische Kongruenz
- ii) zufällige Kongruenz
- iii) keine Kongruenz

Welche der drei Kongruenz-Formen sich in der Realität der schweizerischen Aussenbeziehungen nachweisen lässt, soll im folgenden empirisch abgeklärt werden. Dabei wird diese Realität in zwei Schritten erfragt:

- Sind die Outputs des gouvernementalen und des privatwirtschaftlichen Systems in den Aussenbeziehungen kongruent? (Form iii) oder i)/ii)?
- Wenn ja (Form i)/ii), ist diese Kongruenz systematisch oder zufällig? (Form i) oder ii)?

a) Die Operationalisierung

Die *systematische Kongruenz* lässt sich mathematisch folgendermassen formulieren:

| | | | |
|--------------------|-----------------------------------|-----|---|
| | gouvernementale Aussenbeziehungen | = f | (nicht-gouvernementale Aussenbeziehungen) |
| <u>und</u> oder | nicht-gouvernementale Aussenbez. | = f | (gouvernementale Aussenbeziehungen) |
| | im folgenden abgekürzt: GOV | = f | (N-GOV |
| <u>und</u> oder | N-GOV | = f | (GOV) |

Damit sind GOV und N-GOV die zu operationalisierenden Variablen.

Als Indikatoren wurden ausgewählt:

| | |
|--|---------|
| für die gouvernementalen Aussenbeziehungen: | GOV |
| Zahl der schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertreter im Land x, 1969/70 | DIPLO |
| offizielle Besuche schweizerischer Bundesbeamter im Land x, 1969–1970 | INTALL1 |
| Empfänge von Personen mit offiziellem Rang aus Land x in der Schweiz, 1969–1970 | INTALL2 |
| Besuche schweizerischer Bundesräte in Land x, 1969–1970 | MIN1 |
| Besuche von Ministern aus Land x in der Schweiz, 1969–1970 | MIN2 |
| für die nicht-gouvernementalen Aussenbeziehungen: | N-GOV |
| schweizerische Exporte nach Land x, 1969 | EXPCH |
| schweizerische Importe aus Land x, 1969 | IMPCH |
| (Quelle: Dechmann/Vogel/Guggisberg: Die Schweiz im internationalen System. Eine Datensammlung, Codebook, Zürich 1974.) | |

Vorerst werden die Indikatoren für die weitere Analyse standardisiert. Dies geschieht nach der folgenden Formel:

$$I_{s_i} = \frac{I_{r_i} \cdot 100}{I_{r_{i\max}}}$$

I_s = standardisierter Indikator
 I_r = Rohindikator
 $I_{r_{i\max}}$ = Maximalwert des Rohindikators

(d. h. jeder Wert des Indikators wird in Prozenten des Maximalwertes dieses Indikators ausgedrückt, – die Skala jedes Indikators umfasst 0 %–100 %).

Danach werden die standardisierten Indikatoren (DIPLO%M, INTALL1%M...: EXPCH%M...) zu den Variablen GOV bzw. N-GOV zusammengefasst:

$$\text{GOV} = \text{DIPLO}\%M + \text{INTALL1}\%M + \text{INTALL2}\%M + \text{MIN1}\%M + \text{MIN2}\%M$$

$$\text{N-GOV} = \text{EXPCH}\%M + \text{IMPCH}\%M$$

Im folgenden ist die empirische Überprüfung – der Formulierung unserer Hypothese entsprechend – in zwei Schritten durchzuführen:

- Überprüfung des Zusammenhanges zwischen gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Aussenbeziehungen (Kongruenz).
- Überprüfung der Kausalität dieses Zusammenhanges (systematische Kongruenz).

b) Die empirische Überprüfung der Kongruenz gouvernementaler und nicht-gouvernementaler Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland

Dieses empirische Testverfahren kann mit der einfachsten korrelationsmessenden Methode, mit Pearson's Produkt-Moment-Koeffizienten durchgeführt werden.

Mit $r = 0,78$ darf der Zusammenhang angenommen und die Kongruenz der Outputs der beiden Systeme im Überblick als nachgewiesen betrachtet werden.

Ähnlich deutliche Zusammenhänge zeigen sich, wenn diese Outputs in die verschiedenen Indikatoren aufgeschlüsselt werden (Tab. 3).

Tabelle 3: Die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren von GOV%M und N-GOV%M, (Pearscon's r)

| | EXPCH%M | IMPCH%M | N-GOV%M |
|------------|---------|---------|---------|
| DIPLO%M | 0,88 | 0,74 | 0,83 |
| INTALLI%M | 0,72 | 0,76 | 0,75 |
| INTALLI2%M | 0,76 | 0,70 | 0,75 |
| MINI%M | 0,33 | 0,27 | 0,31 |
| MIN2%M | 0,60 | 0,53 | 0,58 |
| GOV%M | 0,81 | 0,73 | 0,78 |

In Tabelle 3 fallen zwei Dinge auf: Erstens lässt sich der Zusammenhang zwischen „Offizielle Besuche schweizerischer Bundesräte im Ausland“ (MIN1%M) und den Interaktionen der Privatwirtschaft (EXPCH%M, IMPCH%M) nicht nachweisen ($R=0,33, 0,27$). Zweitens weisen die schweizerischen Importe fast durchwegs niedrigere Koeffizienten auf als die Exporte.

Ersteres lässt sich weitgehend mit der statistisch nicht signifikanten Grösse des Samples erklären: Die Bundesräte gingen in den beiden Stichjahren nur 12 Mal auf Reisen ($N (\neq 0) = 12$).

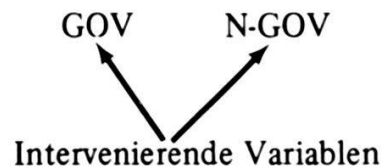
Weniger einfach lassen sich die relativ tiefen r 's der Importe (IMPCH%M) erklären. Offenbar bedürfen Importgeschäfte weniger der staatlichen flankierenden Massnahmen als Exportgeschäfte. Immerhin bleibt zu beachten, dass die r 's der IMPCH%M nie mehr als 0,14 von den R 's der EXPCH%M differieren.

c) Die empirische Überprüfung der systematischen Kongruenz der gouvernementalen und nicht-gouvernementalen Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland

Bis jetzt wurde die Kongruenz der Strukturen dieser Aussenbeziehungen nachgewiesen. Es bleibt zu überprüfen, ob diese Kongruenz systematisch ist, das heisst, ob die beiden Bereiche der Aussenbeziehungen ausschliesslich voneinander *kausal* abhängig sind,

GOV \Leftrightarrow N-GOV

oder ob sie zufällig ist, das heisst, ob die beiden Bereiche von dritten intervenierenden Variablen kausal abhängig sind, ohne direkt zueinander eine kausale Beziehung zu haben.



Als mögliche intervenierende Variablen lassen sich vor allem zwei Attribute der Partnerländer vertreten:

– Die geographische Distanz zwischen der Schweiz und den Ländern x: DIST
Es ist plausibel, anzunehmen, dass beide Bereiche zu Nachbarstaaten intensivere Beziehungen unterhalten als zu anderen Ländern; das gouvernementale System aus dem Interesse, die für die Lösung regionaler Probleme notwendigen „freund-nachbarschaftlichen“ Beziehungen zu pflegen, das privatwirtschaftliche System aus dem Bemühen anfallende Transportkosten so tief wie möglich zu halten.

– Der Entwicklungsstand der Länder x: INCLD
Hier lässt sich die Präferenz beider Systeme für Länder mit relativ hohem Entwicklungsstand unter verschiedenen Interessen ebenfalls plausibel machen: Für das gouvernementale System kann das Interesse bestimmend sein, mit jenen Ländern intensive Kontakte zu pflegen, die mit ähnlichen politischen und sozialen Problemen zu kämpfen haben, während es für die Privatwirtschaft wesentlich ist, mit Ländern zu interagieren, die eine ihr angepasste Marktstruktur aufweisen. Diese Länder sind natürlich in erster Linie in der industrialisierten Welt zu finden.

Diese beiden neuen Variablen werden folgendermassen operationalisiert:

| | |
|---|-------|
| Die Distanz der Hauptsätzte der Länder x von Bern, in km | DIST |
| Das Brutto-Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung der Länder x, in Dollar, 1967 | INCLD |

(Quelle: Dechmann/Vogel/Guggisberg 1974.)

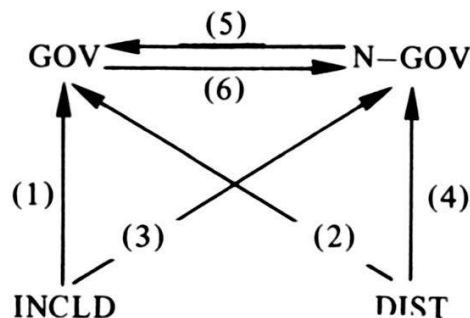
und nach der gleichen Formel wie die übrigen Variablen standardisiert zu $DIST\%M$, $INCLD\%M$ (vgl. S. 252).

Wären diese beiden intervenierenden Variablen tatsächlich bestimmend für die Verteilung der transnationalen Interaktionen der Schweiz mit den Ländern der Welt, wäre der Tatbestand der *zufälligen Kongruenz* gemäss Definition erfüllt.

Dies ist in der Folge regressionsanalytisch zu überprüfen. Dies ist – sehr einfach ausgedrückt – eine Methode, mit der Beziehungen (Korrelationen) verschiedener Variablen untereinander gewichtet werden. Auf diesem Wege kann

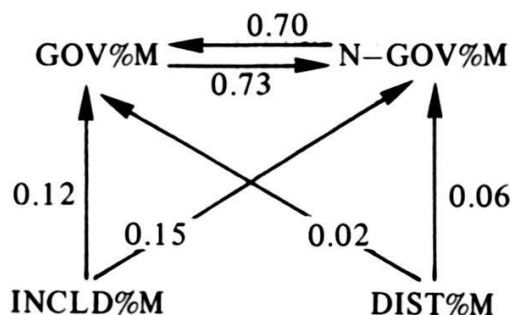
eine „Rangliste“ ihrer kausalen Bedeutung gewonnen werden. In unserem Falle sind die Korrelationen gemäss Tabelle 4 zu gewichten².

Tabelle 4:



Der Tatbestand der *systematischen Kongruenz* ist dann nachgewiesen, wenn (5) und (6) durch die schrittweise Regression am höchsten gewichtet werden. Es ergibt sich das folgende Bild:

Tabelle 5:



Damit wird aufgrund dieser Analyse bestätigt, dass gouvernementale und privatwirtschaftliche Aussenbeziehungen der Schweiz voneinander direkt kausal abhängig, also systematisch kongruent sind, das heisst, einem gemeinsamen Konzept entspringen.

3. Dominanz/Dependenz-Tendenzen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft in den schweizerischen Aussenbeziehungen

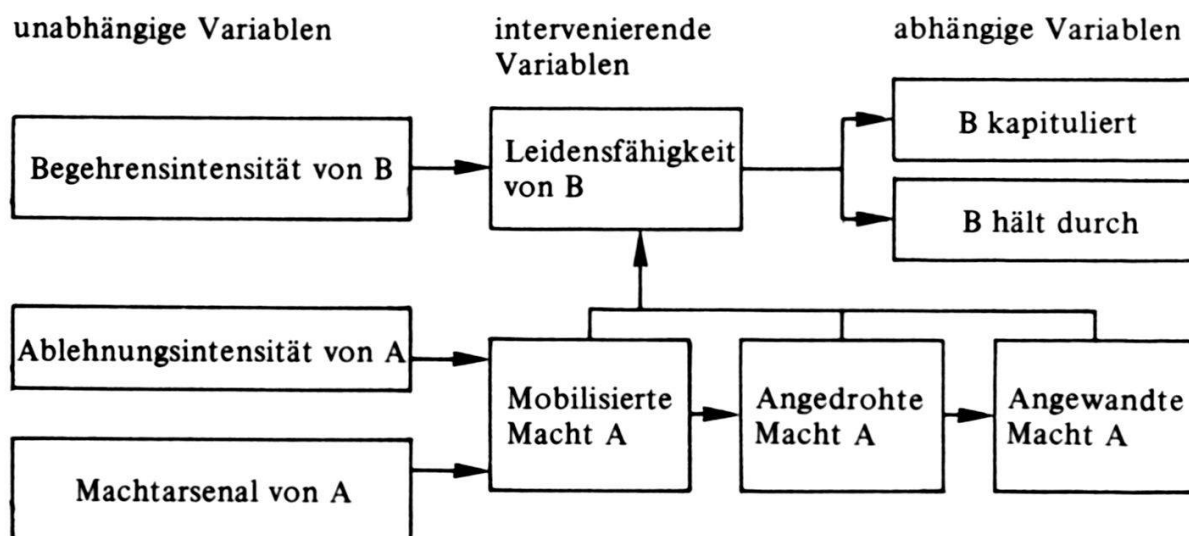
a) Das Problem

Bisher konnte der Standort der Schweiz auf den Dimensionen „Beteiligung“ und „Kongruenz“ mit empirischen Methoden lokalisiert werden. Viel schwieriger ge-

² Ronald J. Wonnacott/Thomas H. Wonnacott, *Econometrics*, New York 1970.

staltet sich dieses Unterfangen für die Dimension „Dominanz/Dependenz“. In zahlreichen anderen sozialwissenschaftlichen Forschungsgebieten – insbesondere in den internationalen Beziehungen – sind Operationalisierungsversuche dieser Dimension als strukturelles Merkmal sozialer Beziehungen schon in den Ansätzen gescheitert. Dazu kommt ein weitestgehender Dissens unter den Wissenschaftlern, der jeweils nicht nur auf die Komplexität und die empirische Undurchschaubarkeit des Problems, sondern ebenso sehr auf ideologische Präferenzen zurückzuführen ist. Konsens über die Definition der entsprechenden Begriffe wie „Dominanz“, „Macht“, usw. besteht lediglich auf dem Niveau von Max Webers „lapidarer Feststellung“³, die unendlich weit vom operational tauglichen entfernt ist: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“⁴. Kurt Holms⁵ systematisierte Variante dieser Definition erscheint im Lichte sozialwissenschaftlicher Ansprüche schon viel günstiger: „Die Machtmenge von A gegenüber B ist gleich dem Mass an negativen Werten, das A dem Handelnden B zufügen kann.“ Im folgenden ist zu fragen, wie weit Holms Konzept für unser Problem des Verhältnisses zwischen dem gouvernementalen und dem privatwirtschaftlichen System fruchtbar gemacht werden kann (Tab. 6).

Tabelle 6:



3 Frei, a. a. O., S. 31.

4 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, S. 16.

5 Kurt Holm, „Zum Begriff der Macht“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 21 (1969), S. 269–288.

Freilich war dieses Holm'sche Modell für den Bereich des internationalen Systems und dessen Einheiten, die Territorialstaaten, vorgesehen, die sich sowohl in ihren attributiven wie relationalen Merkmalen von den hier zur Diskussion stehenden Systemen wesentlich unterscheiden. Vor allem ein Unterscheidungsmerkmal scheint in diesem Zusammenhang von grösster Bedeutung zu sein: Staat und Aussenwirtschaft weisen einen viel höheren Grad an funktionaler Interdependenz auf als Territorialstaaten untereinander⁶. Dies bedeutet im Sinne des Holm'schen Modelles, dass beide Systeme „Begehren“ aneinander stellen und beide diese „Begehren“ des Andern ablehnen können. Diese Möglichkeit *beider Seiten*, Begehren des Andern abzulehnen, verhindert ein entscheidendes Machtgefälle bereits im Ansatz.

Darüberhinaus haben weder der Staat als funktionaler Problemlösungsrahmen noch die Privatwirtschaft ein anwendbares „Machtarsenal“ zur Verfügung. Die jeweilige Machtfülle bestimmt sich ausschliesslich durch die jeweilige Ablehnungsintensität, indem das eine System im Konfliktsfalle die Ablehnung weiterer hängiger Begehren des andern Systems androhen oder anwenden kann.

Zum dritten stellt sich hier die Frage, welche Werte zwischen unsern beiden innerstaatlichen Systemen „begehrt“ und „abgelehnt“ werden können. Zweifellos sind es nicht jene Werte, die zwischen Territorialstaaten „gehandelt“ werden, wie monetäre und materielle Werte. Verfolgt man die Tradition staatlich-wirtschaftlicher Konfliktregelungen, stellt man fest, dass „Kompetenzüberschreitungen“ des einen Systems in irgendeiner Form sehr häufig Gegenstand der Auseinandersetzungen ist. Demnach steht *die Entscheidungskompetenz in der Gestaltung der Aussenbeziehungen* als einer der wesentlichsten Werte, die hier begehrt oder abgelehnt werden können.

Im weiteren liegt es in der Natur der Interessenharmonisierung, dass das eine und/oder das andere System im Zuge eines Kompromisses, die Verfolgung bestimmter Interessen aufgeben muss. Also sind *Konzessionen* im allerweitesten Sinne, die in gewisser Weise den Wert Entscheidungskompetenz in sich einschliessen, weitere Werte, die in staatlich-wirtschaftlicher Konfliktaustragungen ausgetauscht werden.

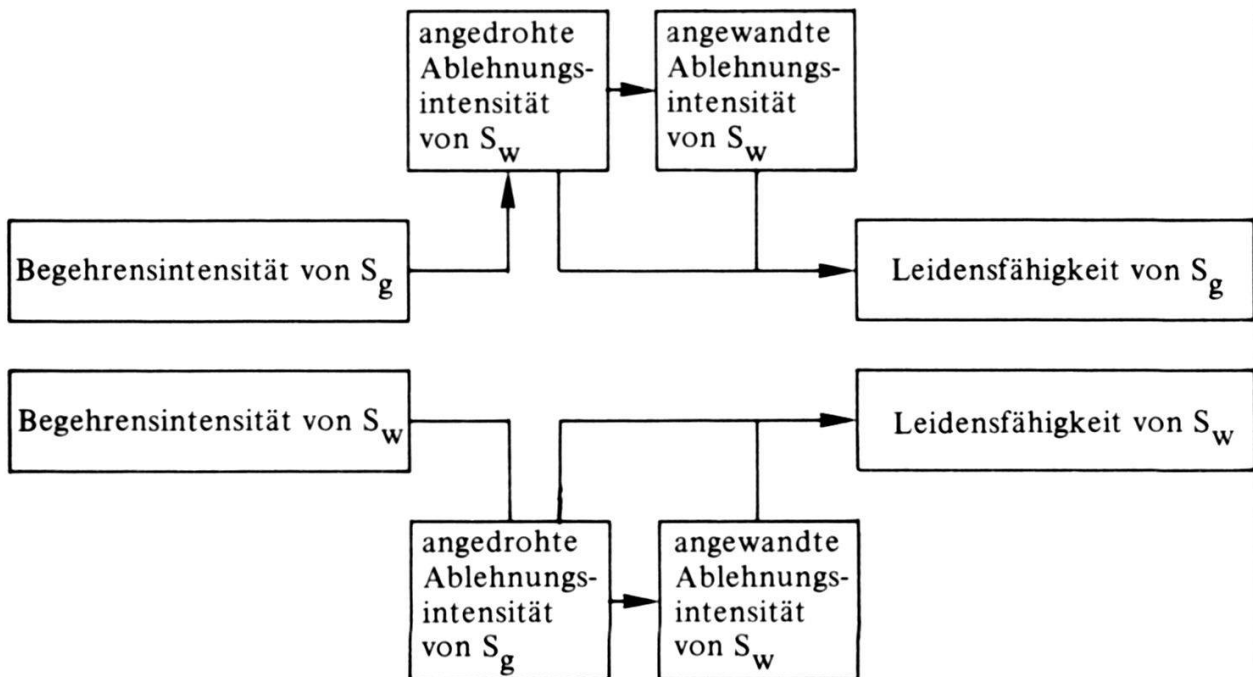
Diese Besonderheiten spezifizieren das Holm'sche Flussdiagramm in der folgenden Weise (siehe Tabelle 7)

Dieses modifizierte Modell ist nur dann dynamisch, das heisst, führt nur dann zu einem Dominanz/Dependenz-Verhältnis, wenn eine Differenz zwischen den Begehrensintensitäten und/oder den Leidensfähigkeiten von S_g und S_w besteht. Die Dimension „Dominanz/Dependenz“ kann demnach mit diesen Differenzen gemessen werden.

Es fragt sich nun, wie weit dieser Massstab für die Schweiz theoretisch erfasst werden kann.

6 Kenneth Waltz, „The Myth of National Interdependence“, in: Charles P. Kindleberger (Ed.), *The International Corporations. A Symposium*, Cambridge 1970, S. 205 ff.

Tabelle 7:



Vor einigen Jahren hatte der Bundesrat den Zweck schweizerischer Aussenpolitik wie folgt dargestellt: „Erstes und dauerndes Ziel schweizerischer Aussenpolitik ist es, der Bevölkerung unseres Landes das *Wohlergehen in Freiheit* zu ermöglichen“⁷. Dabei meint Freiheit die Unabhängigkeit gegen Aussen, während „Wohlergehen“ zweifellos den materiellen Wohlstand anspricht, der sein statistisches Äquivalent in der Volkswirtschaftslehre im „Wachstum oder der Behauptung des realen Bruttosozialproduktes pro Kopf der Bevölkerung“ findet. Dass dieses rein wirtschaftliche Ziel der *Aussenpolitik* zugerechnet wird, hat durchaus seinen Grund: Die Schweiz bezieht fast 50% des Netto-Sozialproduktes direkt aus externer Arbeitsteilung, woraus sich schliessen lässt, dass ein entsprechend grosser Teil der Wirtschaftspolitik im Grunde *Wirtschafts-aussenpolitik* ist, und dass diese einen zentralen „Issue“ für das Überleben der Schweiz darstellt.

Allerdings werden die aussenwirtschaftlichen Beziehungen als relevante Handlungen im Hinblick auf das Ziel des gouvernementalen Systems „materieller Wohlstand der Bevölkerung“ durchaus nicht ausschliesslich von Entscheidungs-

7 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung . . . vom 19. 3. 1973, S. 21.

trägern dieses gouvernementalen Systems gestaltet: In der freien Marktwirtschaft ist bekanntlich ein grosser Teil dieser Aufgaben dem privaten Unternehmerentscheid überlassen. Hier wird deutlich, dass die Erhaltung und die Prosperität des privatwirtschaftlichen Systems für die Erfüllung des Zieles „materieller Wohlstand der Bevölkerung“ und damit für das Überleben oder zumindest für die Legitimierung des gouvernementalen Systems notwendig ist.

In ähnlicher Weise ist die private Aussenwirtschaft auf einen starken und dabei kooperativen Staat angewiesen: Überall da, wo der freie (d. h. private) internationale Austausch durch irgendwelche gouvernementalen Akteure gehemmt wird, ist der „flankierende“ Einfluss des ebenbürtigen Akteurs „Staat“ für die Wirtschaft unabdingbar.

In dieser derart ausgeprägten Interdependenz zwischen Staat und Wirtschaft in den Aussenbeziehungen, in der die Stärke des einen für den andern notwendig ist, wären Dominanz-Tendenzen und entsprechend konfliktive Verhaltensweisen des einen Systems gleichbedeutend mit der Gefährdung beider Systeme. Botschafter Jolles, Direktor der Handelsabteilung, schrieb dazu: „Dieser für die Schweiz charakteristische Einklang, untermauert durch die *grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Staat, Wirtschaft* und den politischen Parteien stellt eine ausserordentliche Stärke dar und muss auch in Zukunft gewahrt bleiben . . .”⁸.

In der Terminologie des Holm'schen Modelles heisst dies, dass die beiden Systeme bemüht sind, die gegenseitigen Begehrens- und Ablehnungsintensitäten möglichst konstant tief zu halten und Instabilitäts-Tendenzen vor dem Eingreifen der intervenierenden Variablen „angedrohte-“ und „angewandte Macht“ aufzufangen. Knapp ausgedrückt könnte von einer „Praxis der präventiven Konfliktregelung“ gesprochen werden, die vergleichbar ist mit dem Prinzip der *Konkordanz*, die in der Schweiz zwischen politischen Parteien und konfessionellen, kulturellen und sprachlichen Gruppierungen traditionellerweise praktiziert wird.

b) Ansätze zu einer quasi-empirischen Überprüfung

Es ist offensichtlich, dass die Mutmassungen des vorigen Abschnittes nicht mit empirischen Methoden überprüft werden können, die den strengen wissenschaftlichen Anforderungen genügen würden. Skalen und Massstäbe, welche zum Beispiel die Begehrensintensität nach Entscheidungskompetenzen oder anderen Konzessionen messen können, existieren nicht und wären nur aufgrund komplexer inhaltsanalytischer Untersuchungen der Protokolle entsprechender Gremien zu erarbeiten. Diese aber existieren gar nicht oder unterliegen der zum Teil rigiden Informationssperre der Bundesverwaltung und der privatwirtschaftlichen Dachverbände.

Diese Studie muss sich deshalb darauf beschränken, in der Organisation der Entscheidungsprozesse staatlich-wirtschaftlicher Interaktionen der Schweiz mit

⁸ Paul R. Jolles: „Die Schweiz und die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit“, in: *Schweizer Monatshefte*, Nr. 4 (1967), S. 2.

dem Ausland eine Institution jener „präventiven Konfliktregelung“ nachzuweisen versuchen. Denn diese ist es, die eine Dominanz-Dependenz-Beziehung zwischen den beiden Systemen bereits im Ansatz verhindern kann.

Dabei wird davon ausgegangen, dass – entsprechend den bisherigen Ausführungen – die folgenden Institutionen der beiden Systeme die schweizerischen Aussenbeziehungen gestalten:

Für das gouvernementale System:

Das Eidgenössische Politische Departement (EPD)

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Für das private ausenwirtschaftliche System:

Der Schweizerische Handels- und Industrieverein (SHIV)

Ein einfaches Organogramm ergibt einen Überblick über die Verbindungen zwischen diesen drei Institutionen (siehe Tabelle 8).

Beim Betrachten dieser Darstellung fällt im Hinblick auf die gestellte Frage folgendes auf:

- Die Verbindung zwischen den beiden gouvernementalen Akteuren EPD und EVD sind kaum häufiger, als jene zwischen dem EVD und dem privatwirtschaftlichen Akteur (SHIV) (Tab. 9).

Tabelle 9:

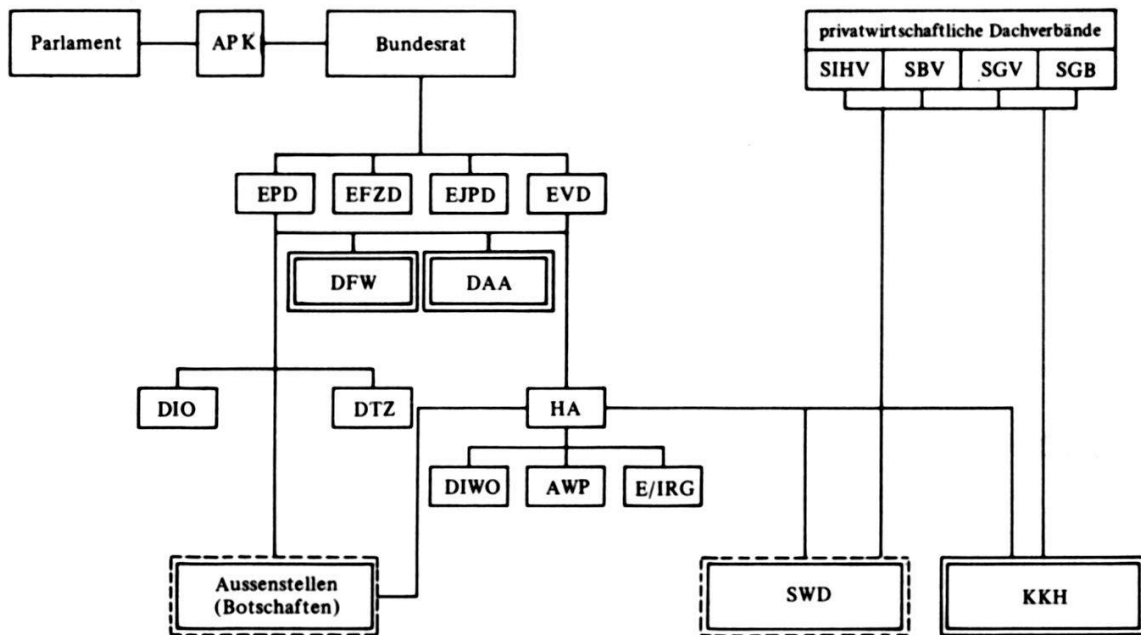
| | Anzahl der Interaktions-Institutionen | |
|----------|---------------------------------------|-----------|
| | formell | informell |
| EPD-PVD | 2 | 1 |
| EVD-SHIV | 1 | 1 |

Hierbei muss allerdings beobachtet werden, dass zwischen EPD und EVD eine ganze Anzahl weiterer informeller Kontakte bestehen, die in einem Organogramm nicht ersichtlich sein können. Dabei sind in erster Linie an die Bundesratssitzungen zu denken, an die Kontakte unter den Beamten, die bedingt sind durch den gleichen Arbeitsort und die hohe Fluktuation der Beamten zwischen den Departementen⁹. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Anzahl der formellen, das heisst, sichtbaren, Interaktionskanäle ausgesprochen klein ist.

– Die Handelsabteilung des EVD scheint eine Art Relais zwischen Aussenpolitik und privater Aussenwirtschaft darzustellen. Interessant ist dabei, dass sie lediglich direkte Kontakte zu den „Vollstreckern“ (Botschaften) nicht aber zum „Hirn“ der Aussenpolitik unterhält. Auch dies lässt darauf schliessen, dass die Bundesverwaltung offenbar die offiziellen, sichtbaren Verbindungen zwischen

⁹ Hans Ch. Binswanger/Reinhardt Büchi: *Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik*, Beiträge und Berichte, Nr. 29, St. Gallen 1975, S. 4.

Tabelle 8:



- APK Aussenpolitische Kommission
- AWP Aussenwirtschaftspolitik
- DAA Delegation für auswärtige Angelegenheiten
- DFW Delegation für Finanz und Wirtschaft
- DIO Delegation für Internationale Organisationen
- DIWO Delegation für internationale Wirtschaftsorganisationen
- DTZ Delegation für Technische Zusammenarbeit
- EFZD Eidg. Zoll- und Finanzdepartement
- E/IRG Export/Investitions Risikogarantie
- EJPD Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
- EPD Eidg. Politisches Departement
- EVD Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
- HA Handelsabteilung
- KKH Konsultative Kommission für die Handelspolitik
- SBV Schweizerischer Bauernverband
- SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund
- SGV Schweizerischer Gewerbeverband
- SHIV Schweizerischer Handels- und Industrieverein

- informelles Interaktionsinstitut
- formelles Interaktionsinstitut

Aussenpolitik, Aussenwirtschaftspolitik und privater Aussenwirtschaft möglichst tief halten will.

– Es sind zwei Institutionen im Bereiche der Handelsabteilung, welche die Verbindung zwischen dem gouvernementalen und dem privatwirtschaftlichen System sicherstellen. Diese beiden Gremien, die Ständige Wirtschaftsdelegation (SWD) und die Konsultative Kommission für die Handelspolitik (KKH) bestehen aus Vertretern des EPD und des EVD, bei Bedarf auch des Finanz- und Zolldepartementes sowie den Vertretern der privatwirtschaftlichen Dachverbände. Beide Gremien haben rechtlich nur konsultative Funktionen. Trotzdem scheint es sich bei ihnen in der Tat um Institutionen zu handeln, welche die Aufgabe jener präventiven Konfliktregelung zwischen gouvernementalem und privatwirtschaftlichem System erfüllen könnten. Dass ihre Funktion viel eher darin besteht, die verschiedenen Interessen präventiv zu harmonisieren, als sie miteinander zu konfrontieren, geht schon daraus hervor, dass hier Beschlüsse nicht durch Abstimmungen, sondern durch vollständige Konsensbildung gefasst werden. Daraus lassen sich folgende drei Schlüsse ziehen:

Erstens identifizieren sich alle wichtigen Interessengruppen der schweizerischen Aussenbeziehungen mit den hier entworfenen Vorschlägen.

Deshalb sind zweitens die hier getroffenen Entscheide, wenn auch nicht *de iure* so sicher *de facto* absolut bindend, sowohl für die privatwirtschaftlichen, wie für die gouvernementalen Instanzen.

Drittens sind hier im kleinen, beweglichen, informellen Rahmen die gleichen Interessen zu den Fragen der Aussenbeziehungen vertreten wie im Parlament. Aus diesem Grund können hier präventiv Interessenkonflikte entschärft werden, bevor sie auf der Bühne des Parlamentes das öffentliche Bewusstsein beunruhigen.

Es fragt sich jedoch, weshalb zwei solcher Gremien mit identischen Aufgaben geschaffen wurden. Eine genauere Betrachtung ihrer Organisation gibt darüber einigen Aufschluss. In der Tat unterscheiden sich SWD und KKH recht wesentlich: Die SWD ist im Gegensatz zur KKH gesetzlich nicht verankert. Ihre Existenz beruht lediglich auf einem Bundesratsbeschluss von 1939 über Wirtschaftsverhandlungen mit Grossbritannien und Frankreich. Sie hatte in jener kritischen Zeit die Aufgabe, für ein zeitlich limitiertes Problem eine „schlagkräftige Gruppe von Unterhändlern“ und Fachleuten bereitzustellen¹⁰. Die Einladungen zu den bei Bedarf stattfindenden Sitzungen sind nicht an die Departemente oder Dachverbände, sondern „ad personam“ gerichtet. Dies ermöglicht eine jeweils problemspezifische Auswahl von Experten. Darüberhinaus umfasst die SWD bedeutend weniger Mitglieder als die KKH; ihre Zahl schwankt zwischen 15 und 20 (KKH: 30–40) Sachverständigen. Bis heute werden weder Beschlüsse noch Protokolle der Verhandlungen der SWD schriftlich festgehalten. Durch all diese Eigenschaften zeichnet sich die SWD gegenüber der KKH durch noch grössere Beweglichkeit und minime formelle Gebundenheit aus, sie ist durch keinerlei

10 Binswanger/Büchi, *a. a. O.*, S. 9.

Informationspflichten in ihrer Freiheit der Verhandlungsführung eingeschränkt und steht damit völlig ausserhalb des traditionellen demokratischen Gefüges der Entscheidungsfindung. Dies erhöht im gleichen Masse die Fähigkeit zur Vermittlung wie die funktionelle Effizienz dieses Gremiums.

In der Tat scheint sich in der Existenz dieser beiden Gremien, vor allem der SWD, die These zu bestätigen, dass die an den Aussenbeziehungen beteiligten Akteure einer präventiven Konfliktregelung grösste Bedeutung beimessen und auf diese Weise einer stabilen und effizient sich ergänzenden, also harmonischen Interdependenz gegenüber instabilen Dominanz-Tendenzen den Vorzug zu geben.

IV. Zusammenfassung

Die Realität des staatlich-wirtschaftlichen Verhältnisses in den schweizerischen Aussenbeziehungen kann damit schlagwortartig als „harmonisch interdependent“ charakterisiert werden. Präziser lässt sich dieses Phänomen im dreidimensionalen Raum der drei Variablen „Beteiligung“, „Kongruenz“ und „Dominanz-Dependenz“ darstellen:

Freilich würde die Darstellung dieser Situation in *einem Punkt* dieses Raumes eine Präzision vortäuschen, die mit den hier angewandten Methoden niemals klar nachgewiesen werden konnte. Vielmehr ist für jede Dimension jeweils nur *ein Bereich* definiert worden, in dem sich die Realität irgendwo repräsentiert.

Zusammenfassend müssten die Sätze für die einzelnen Dimensionen folgendermassen formuliert werden:

Für die Dimension „Beteiligung“: Die schweizerischen Aussenbeziehungen werden im wesentlichen durch zwei Akteure gestaltet: Durch das gouvernementale System, insbesondere durch das aussenpolitische (EPD) und das aussenwirtschaftspolitische (Handelsabteilung des EVD) Subsystem sowie durch das private aussenwirtschaftliche System, insbesondere das Subsystem Exportindustrie (Schweizerischer Handels- und Industrieverein). Andere Systeme, wie die Kirche, private nicht-wirtschaftliche Akteure usw. sind nur gelegentlich an den Aussenbeziehungen beteiligt.

Auf der Dimension „Kongruenz“: Die Interaktionsstrukturen der beiden Systeme „Regierung“ und „Privatwirtschaft“ mit dem Ausland sind weitgehend kongruent, das heisst, sie unterhalten zu den selben Ländern intensive, beziehungsweise nicht-intensive Beziehungen: Aussenwirtschaft und Aussenpolitik entspringen einem gemeinsamen Konzept.

Auf der Dimension „Dominanz/Dependenz“: Weder für das gouvernementale noch für das privatwirtschaftliche System lässt sich eine Tendenz nachweisen, das jeweils andere System zu dominieren. Vielmehr lässt sich das gemeinsame Konzept der Aussenbeziehungen auf die Vorliebe beider Seiten für eine konfliktfreie, harmonische und dabei effiziente Interdependenz zurückführen. Eine wichtige Mittlerrolle nehmen dabei die gemischt gouvernemental-privatwirt-

schaftlichen Kommissionen ein, die ausserhalb des traditionellen demokratischen Gefüges die „Substanz“ der Aussenbeziehungen gestalten. Sie zeichnen sich – vor allem die „Ständige Wirtschaftsdelegation“ – durch Informalität, ausgeprägte oligarchische Tendenz und dabei höchste Flexibilität aus.