D11

Gesamtverteidigung
Défense générale
Difesa

Zwei Strategien zur Begegnung wirtschaftlicher Bedrohung

Eine Analyse der Eigenschaften der
Strategien der Autarkie und der Oeffnung

von

Bruno S. Frey

Studien zur Sicherheitspolitik Nr. 9
Juli 1978

Herausgeber:
ZENTRALSTELLE FÜR GESAMTVERTEIDIGUNG
3003 Bern

I. Einleitung

1. Gegenstand dieser Studie

1.1. Diese Arbeit befasst sich mit der sicherheitspolitischen Bedrohung der Schweiz durch wirtschaftliche Mittel. Andere Staaten oder Organisationen suchen ihre Ziele immer stärker mit Hilfe von wirtschaftlichen Instrumenten durchzusetzen, was die sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz[1] gefährden kann. Diese wirtschaftliche Bedrohung besteht nicht nur im Kriegsfall, sondern auch im Zustand des (relativen) Friedens.

1.2. Neben der wirtschaftlichen Bedrohung existiert eine Fülle anderer Bedrohungen, insbesondere die militärische, daneben auch die politisch-psychologische und kulturelle. Entsprechend gibt es neben den wirtschaftlichen Instrumenten der Bedrohung eine Reihe anderer Mittel, unter denen wiederum das Militär und die Politik an oberster Stelle stehen. Die nicht-wirtschaftlichen Bedrohungstypen und Mittel sind an anderer Stelle ausführlich und gebührend erwähnt[2].

2. Fragestellung

Untersucht wird, auf welche Weise die Schweiz sich gegen die wirtschaftliche Bedrohung im Frieden und Krieg wehren kann. Es werden hier zwei Strategien unterschieden, die zwei reinen Typen der Abwehr entsprechen. Die zwei Strategien unterscheiden sich grundlegend und beide sind praktisch bedeutsam. In dieser Studie werden die Eigenschaften und die Wirkungsweise dieser beiden Strategien analysiert.

---

1) Vgl. Konzeption der Gesamtverteidigung (1973), Ziffer 2, S. 6 - 7 .
2) Zum militärischen Aspekt vgl. z. B. Konzeption zur Gesamtverteidigung (1973), Ziffer 54; Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (1971), Ziffern 60 - 65, 127 - 160.

3. Folgerungen

Zweck der Arbeit ist nicht, eine der beiden Strategien als allein richtige Antwort auf die wirtschaftliche Bedrohung der Schweiz zu propagieren. Beide Strategien weisen Vor- und Nachteile auf; eine rationale Entscheidung über die Anwendung der einen oder andern Strategie (oder deren Kombination) erfordert eine Wertung, die in einer demokratischen Gesellschaft im politischen Prozess entschieden werden muss.

Ziel der Studie ist zu zeigen, dass im Rahmen einer Gesamtverteidigung beide Strategien ernsthaft erwogen werden müssen. Die erste der beiden Strategien ("Autarkie") liegt gefühlsmässig nahe und wird in den offiziellen Dokumenten zur Schweizerischen Gesamtverteidigung hervorgehoben. Die zweite Strategie ("Oeffnung") liegt gefühlsmässig ferner, ist vor allem verstandesmässig zu erfassen und wird in der offiziellen und nicht-offiziellen Literatur zur Gesamtverteidigung (aller Länder)[3] kaum erwähnt. Aus diesem Grunde befasst sich diese Studie vor allem mit den Eigenschaften und der Wirkungsweise der Strategie der Oeffnung.

4. Vorgehen

4.1. Der folgende Abschnitt II diskutiert die Mittel der wirtschaftlichen Bedrohung ("Wirtschaftskrieg"). Auf eine ausführliche Darlegung muss im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden; statt dessen wird auf die einschlägige Literatur hingewiesen.

Die zwei Strategien der "Autarkie" und der "Oeffnung" als Antwort auf wirtschaftliche Bedrohung werden in den Abschnitten III und IV behandelt. Die Strategie der "Oeffnung" wird im folgenden Abschnitt anhand einem für die Schweiz zentralen Bereich

---

3) Vgl. z. B. die Analyse von sieben (vor allem europäischen Ländern) bei Alois Riklin und Ernst Zehnder (1976).

diskutiert: Der Oeffnung nach aussen (d.h. zum restlichen wirtschaftlichen und politischen internationalen System) mittels Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Abschnitt V). Zur empirischen Untermauerung der theoretischen Argumentation werden als Anwendungsfälle die historischen Erfahrungen mit Blockaden (insbesondere auch der Schweiz 1939/45) herangezogen.

4.2. Das methodische Vorgehen in dieser Studie ist analytisch, im Vordergrund stehen die kausalen Abhängigkeiten und Wirkungszusammenhänge. Eine umfassende Dokumentation und statistische Testung ist nicht beabsichtigt. Die Betrachtung beschränkt sich (notwendigerweise) auf grundlegende Aspekte. Im Anhang wird auf die (dringend) notwendige Forschung auf dem behandelten Gebiet hingewiesen.

II. Aspekte wirtschaftlicher Bedrohung

1. Ansatzpunkte

1.1. Wirtschaftliche Mittel werden eingesetzt, um ein feindliches Land (oder eine Gruppe von Ländern) zu schädigen und dadurch einen (relativen) Vorteil zu erlangen. Der Einsatz dieses Instrumentes ist in der Geschichte häufig festzustellen, auch wenn die Wirkung zumindest fraglich ist[4]. Die wirtschaftlichen Sanktionen können von einem einzelnen Land oder von einem Kollektiv von Ländern (wie z. B. dem Völkerbund 1935/36 gegen Italien oder den Vereinten Nationen ab 1966 gegen Rhodesien) angewandt werden.

1.2. Es bieten sich viele verschiedene Ansatzpunkte für einen Wirtschaftskrieg. So kann versucht werden:

(1) auf gesamtwirtschaftlicher Ebene das Niveau und Wachstum des (realen)Sozialprodukts und die Beschäftigung zu senken, die Inflation zu erhöhen und die Zahlungsbilanz zu verschlechtern. Dann soll Unzufriedenheit unter der Bevölkerung hervorgerufen[5] und das militärische Potential des Gegners[6] geschwächt werden;

(2) die Einfuhr aller oder zumindest der lebenswichtigen Güter (vor allem Nahrungsmittel, Rohstoffe und Energie) zu beschränken oder ganz zu verunmöglichen. Diese Art der wirtschaftlichen Bedrohung kann sich auf bestimmte, "strategische" Güter, Wirtschaftszweige, Unternehmungen oder Regionen konzentrieren;

(3) die Ausfuhr zu erschweren oder ganz zu verhindern.

Als Instrumente zur Durchführung der bisher genannten Ansatzpunkte stehen die Auferlegung von Quoten, die Ausgabe von Lizenzen, die Kontrollen von Devisen und der finanziellen Transaktionen, die Verhinderung des freien internationalen Verkehrs (Schiffahrt, Eisenbahn, Luftfahrt) etc. zur Verfügung.

---

4) Vgl. Abschnitt V.5

5) Zum Zusammenhang zwischen Wirtschaftslage und Zufriedenheit der Bevölkerung (gemessen durch die Popularität der Regierung) vgl. Bruno S. Frey (1977, 1978). An diesen Orten wird auch über die empirischen Grössenordnungen berichtet.

6) Ueber diese Beziehung orientiert eingehend z. B. Knorr (1973), Kapitel 3.

(4) Die Investitionen in das wirtschaftlich zu schädigende Land, sowie die Wirtschaftshilfe in Form von Krediten oder Geschenken, können vermindert oder völlig gestoppt werden.

(5) Die vom "angreifenden" Land dominierten multinationalen Unternehmungen können veranlasst werden, dem Gastland wirtschaftlichen Schaden zuzufügen, insbesondere indem auf die Einführung neuer Technologie verzichtet wird.

(6) Die im eigenen Land befindlichen Aktiven des zu treffenden Landes können beschlagnahmt werden.

Diese Aufzählung nimmt nicht in Anspruch, vollzählich zu sein, sondern soll einen Eindruck über die mannigfachen Möglichkeiten wirtschaftlicher Kriegsführung vermitteln. Wichtiger als eine Aufzählung ist die Erfassung der Wirkungsweise wirtschaftlicher Bedrohung, die vom Verhalten sowohl des "Angreifers" als auch des "Verteidigers" abhängt. Offensichtlich sind die aufgeführten (und andere) Instrumente wirtschaftlicher Bedrohung nicht nur im Kriegsfall, sondern auch im Zustand indirekter Kriegsführung und relativen Friedens[7] anwendbar: Die wirtschaftlichen Instrumente können immer zur Erpressung eingesetzt werden.

1.3. Die indirekten Mittel wirtschaftlicher Kriegführung scheinen gerade in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen zu haben. Zu denken ist dabei nicht nur an die Erdölpolitik der OPEC-Staaten, sondern z.B. auch an die Forderungen für eine neue Weltwirtschaftsordnung, die wegen ihrer anti-liberalen Ausrichtung den Interessen der machtwirtschaftlich orientierten Industrienationen (aber auch vieler Entwicklungsländer selbst) schaden[8].

2. Hinweise zur Literatur

2.1. Die Bedeutung der wirtschaftlichen Bedrohung wird in der Schweiz in offiziellen Dokumenten und in bisher vorliegenden Arbeiten

---

7) Zu diesen Begriffen vgl. z. B. Konzeption der Gesamtverteidigung (1973), S. 10 - 17.

8) So etwa Siegfried Mann (1976).

der Zentralstelle für Gesamtverteidigung erkannt:

- Im Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 27. Juni 1973 (Zitiert als Konzeption der Gesamtverteidigung), insbesondere im Abschnitt über Wirtschaft und Finanzen (S. 25 - 27);
- In den Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz, dem Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (vom 14. November 1969, veröffentlicht 1971, insbesondere in Kapitel 8;
- In den Verlautbarungen des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge (z.B.1974 , 1975).

2.2. Eine nützliche Dokumentation über "Wirtschaftliche Einfluss-Strategie (Bedrohung)" wurde im Rahmen eines in der Zentralstelle für Gesamtverteidigung geleisteten WK's zusammengestellt (Bernhard Tschumi 1977).

2.3. Unter den wissenschaftlichen Monographien, die sich allgemein mit wirtschaftlicher Bedrohung befassen, seien genannt Peter Bernholz (1966); Charles J. Hitch und Roland N.McKean (1965), insbesondere Kapitel 14; Siegfried Mann (1976).

Mit der speziellen Situation der Schweiz befassen sich H. Bürgi-Linke (1968); Walter Wittmann (1973, 1975).

Die vorliegende Studie betont jedoch Aspekte der wirtschaftlichen Landesverteidigung, die von den erwähnten Studien nicht (oder bestenfalls en passant) erwähnt werden.

III. Die Strategie der Autarkie

1. Konzept

1.1. Die Strategie der Autarkie versucht die Unabhängigkeit des Landes durch einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu sichern. Dieses Bestreben ist vor allem auf die als lebenswichtig angesehenen Güter - wie Nahrung, Rohstoffe und Energie - ausgerichtet.

Exkurs

Es ist falsch, bei der Festlegung der als "lebenswichtig" betrachteten Güter nur auf den Endverbrauch für den privaten und staatlichen Konsum (inklusive militärischen Bedürfnissen) abzustellen. Zur Produktion und Distribution des Endverbrauchs im Inland ist eine Fülle von Vorleistungen notwendig, deren Beziehung zum Endprodukt nicht ohne weiteres sichtbar ist. Die für eine moderne Wirtschaft typische intensive Verflechtung der Vorleistungsströme lässt sich nicht mehr intuitiv erfassen, sondern es muss die Input-Output-Analyse[9] hinzugezogen werden. Mit ihrer Hilfe lässt sich (unter bestimmten einschränkenden Annahmen) bestimmen, welche Güter zur Aufrechterhaltung eines als notwendig erachteten Endverbrauchs benötigt werden.

1.2. Die Strategie der Autarkie beruht auf der Auffassung, dass die Abhängigkeit eines Landes (im Konfliktfall) umso stärker gefährdet ist, je intensiver die wirtschaftlichen Aussenbeziehungen sind[10]. Die dafür angeführten Argumente sind offensichtlich und brauchen an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden. Als Instrumente bieten sich die Vorrathaltung und die Förderung der inländischen Produktion an.

2. Anwendung in der Schweiz

2.1. Die Strategie der Selbstbehauptung durch Autarkie wird in der Schweiz häufig vertreten und ist auch der breiten Bevölkerung vertraut. Sie hat besonders im Zweiten Weltkrieg durch die Begriffe des "Réduit" und der "Alpenfestung Schweiz" Geltung erlangt.

---

9) Vgl. z. B. Wassily Leontief (1951), Hollis B. Chenery and Paul R. Clark (1959), Jürgen Schumann (1968).

10) Deutlich z. B. bei Wittmann (1973, S. 208): "Zunächst ist zu betonen, dass die oben skizzierte wachsende ökonomische Auslandsabhängigkeit für die Militärpolitik von wesentlichem Gewicht ist. Die Schweiz mit ihrer negativen Ernährungsbilanz, ohne nennenswerte Rohstoffe, einer erdrückenden Auslandsabhängigkeit in der Energieversorgung und einer verkehrsmässig ungünstigen Lage hat a priori lediglich stark begrenzte Möglichkeiten der Selbstbehauptung in einem militärischen Konflikt."

Das Erreichen von Autarkie bei "lebenswichtigen" Gütern wird in offiziellen Verlautbarungen als wichtige Aufgabe bezeichnet:

In den Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (1971) wird gesagt:

"Unter den Massnahmen der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge steht eindeutig die Vorratshaltung (Hervorhebung im Original) im Vordergrund" (Ziffer 182, S. 120).

In der Konzeption zur Gesamtverteidigung (1973) ist zu lesen:

- "Infolge unseres strategisch unzureichenden beziehungsweise exponierten wirtschaftlichen Potentials müssen wir uns im Krisen-, Neutralitätsschutz- und Verteidigungsfall vor allem auf Vorräte (Hervorhebung im Original) stützen ...." (Abschnitt 552.7, Seite 27); und
- "wirtschaftliche Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft ... stehen für den Krisen- und Neutralitätsschutzfall .... in lebens- und kriegswichtigen Bereichen wirtschaftliche Autarkie (Hervorhebung im Original) an". (Abschnitt 552.8, Seite 27).

Der Delegierte für wirtschaftliche Kriegsvorsorge bezeichnet als "materielle Vorkehren und Massnahmen der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge"[11]:

- die Förderung der Inlandproduktion in Richtung Selbstversorgung;
- die möglichst umfassende Vorrathaltung; sowie
- die Bewirtschaftung in einer Kriegswirtschaft, worunter auch "die Einschränkung und Kontrolle der Ausfuhr" (S. 11) fällt.

2.2. Zur Steigerung der Inlandproduktion über die auf einem autonomen Markt angebotene Menge hinaus sind verschiedene Mittel denkbar, wie z. B. Schutz gegen ausländische Konkurrenz mittels tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen; Preisgarantien und verschiedene Arten von Subventionen. Wesentlich ist, dass in den marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus eingegriffen wird, um die "lebens- und kriegswichtigen" Wirtschaftssektoren zu schützen. Die Konkurrenz wird in den geschützten Sektoren weitgehend ausgeschaltet.

---

11) Die wirtschaftliche Landesverteidigung (1975), S. 9 - 11

2.3. Folgende Wirtschaftsbereiche werden bei der Strategie der Autarkie als schutzwürdig angesehen:

(1) Landwirtschaft.

Die schweizerische Landwirtschaft steht weitgehend im Dienste der Landesverteidigung[12]. Gegenwärtig wird knapp die Hälfte des Konsums durch inländische Produktion gedeckt. Durch Anbaumassnahmen ist eine völlige Selbstversorgung innerhalb von 4 Ernten erreichbar.[13]

(2) Andere Produktionsbereiche.

Die Konzeption der Gesamtverteidigung (1973, S. 26) zählt folgende weiteren Bereiche auf:

- Industrie (teilweise Umstellung auf kriegs- und wehrwirtschaftliche Produktion);
- Verkehr;
- Energiewirtschaft.

Die Studie von H. Bürgi-Linke (1968, S. 60 - 65) entwickelt auf der Grundlage von vier Kriterien (Bedeutung für die Kriegswirtschaft, Lagerfähigkeit der Erzeugnisse, Standort und Abwanderungstendenz) eine (vorläufige) Liste folgender schutz- und förderungswürdiger Industriezweige:

- Transporte (Hochsee, Schiene, Luft);
- Energie;
- Notstromversorgung (Batterien und Akkumulatoren);
- Glasindustrie;
- chemische Grundstoffe;
- Elektronik.

Aus dieser Liste ist ersichtlich, dass ein grosser Teil der schweizerischen Industrie als kriegswichtig angesehen wird und deshalb durch staatliche Aktivität geschützt werden sollte[14].

---

12) Vgl. z.B. die Präambel zum Landwirtschaftsgesetz.

13) 6.34 Mio. Normalverbraucher mit 2'260 Kalorien pro Kopf und Tag. Vgl. Wirtschaftliche Landesverteidigung (1974, S. 9 und 1975, S. 9 -10).

14) Zusätzlich ist zu bedenken, dass dabei die zu dieser Industrieproduktion erforderlichen Vorleistungen nicht erfasst sind. Vergleiche dazu den Exkurs in Abschnitt 1 des Teiles (III) der vorliegenden Studie.

(3) Schutz des Inlandes gegen Kapitalüberfremdung.[15]

Der schweizerische Kapitalmarkt muss gegen den Einstrom von ausländischem Kapital geschützt werden, damit er nicht in Abhängigkeit gegenüber fremden Finanzzentren gerät. Darüber hinaus sollten gemäss der Autarkie-Strategie die multinationalen Unternehmungen einer Kontrolle unterworfen werden, damit die schweizerische Souveränität nicht beeinträchtigt wird. Nach Wittmann (1973, S. 199) gilt:

"Je mehr die Schweiz zulässt, dass Megafirmen .... sich hier niederlassen, desto grösser wird die Auslandsabhängigkeit."
Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Geheimdienste und sogar Sicherheitskräfte im Solde der multinationalen Unternehmen.

3. Wirkungen der Autarkie-Strategie

3.1. Die Vorteile einer wirtschaftlichen Autarkie sind offensichtlich; sie brauchen nicht ausgeführt zu werden. Versorgt sich ein Land bei allen Gütern und Dienstleistungen selbst, ist es jedoch von den andern Ländern wirtschaftlich noch nicht unabhängig: Solange das Land noch exportiert, ist es wirtschaftlichen Bedrohungen zugänglich, indem die Abnehmerländer die Ausfuhr boykottieren können, wodurch dem bisher exportierenden Land geschadet wird. Eine konsequent durchgeführte Strategie der Autarkie erfordert somit einen Verzicht auf Importe und Experte aller Güter und Dienstleistungen.

3.2. Eine Strategie der Autarkie hat verschiedene Nachteile, d.h. verursacht Kosten, die bei einer Anwendung berücksichtigt werden müssen:

(1) Völlige Autarkie ist in einer modernen Industriegesellschaft ausgeschlossen. Gerade die Schweiz ist in einem ganz besonderen Ausmasse auf die Lieferungen aus andern Ländern angewiesen; eine Selbstversorgung ist auf den wichtigen Gebieten der Rohstoffe und der Energie unmöglich.[16] Neben den rein gütermässigen Importen ist die Schweiz auch auf die Einfuhr neuer Technologien angewiesen, wenn sie nicht in den Zustand einer vor-industriellen Gesellschaft hinabsinken will.

---

15) Vgl. dazu Konzeption der Gesamtverteidigung (1973), Ziffer 552.6; Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (1971), S. 48 -52.

16) Vgl. z.B. Wittmann (1975) für eine Darstellung einiger quantitativer Grössenordnungen.

(2) Eine Autarkiepolitik verursacht gewaltige Kosten. Allein schon die budget-wirksame Belastung der Schweiz zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft erreicht beinahe die Hälfte der Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung[17]. Würde verstärkt die Autarkiestrategie verfolgt und z. B. die vorne genannten Bereiche der Wirtschaft in den Schutz einbezogen, würden die budgetären und vor allem auch die nicht-budgetären Kosten gewaltig ansteigen und entsprechend die Bevölkerung belastet.

(3) Eine Verfolgung der Autarkie-Strategie begründet einen Widerspruch zwischen Friedens- und Kriegswirtschaft. Der mit der Autarkiepolitik notwendigerweise verbundene Schutz von Wirtschaftsbereichen vermindert deren Leistungsfähigkeit, weil ein wesentlicher Anreiz zum effizienten Angebot ausgeschaltet wird[18]. Die wirtschaftliche Stellung und damit der (materielle) Wohlstand der Schweiz beruht aber im wesentlichen Mass auf ihrer Konkurrenzfähigkeit. Während im Frieden die Wirtschaftspolitik eine Steigerung der Leistungsfähigkeit anstrebt (oder zumindest anstreben sollte), führt eine Autarkiepolitik zu deren Schmälerung. Dieser Konflikt zwischen Friedens- und Kriegspolitik[19] ist für die Gesamtverteidigung aus zwei Gründen besonders ernstzunehmen:

(a) Wie bereits festgestellt, ist der Uebergang zwischen (relativem) Frieden und Krieg heute fliessend; der wirtschaftspolitische Konflikt kommt immer zum Tragen;

(b) Gerade in einer demokratischen Gesellschaft sollten widersprüchliche politische Strategien so weit wie möglich vermieden werden, um die Stimmbürger nicht zu verwirren und die Verbindung mit der staatlichen Politik aufrechtzuerhalten.

---

17) Lévy (1974, S.5). Dieser Vergleich ist heikel, weil sowohl der Schutz der Landwirtschaft als auch die militärische Landesverteidigung nicht-budget-relevante Kosten (und Nutzen) verursacht.

18) Diese Wirkung staatlichen Schutzes ist von der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vielfach empirisch nachgewiesen worden.

19) In der Konzeption der Gesamtverteidigung (1973) wird auf diesen Konflikt explizit hingewiesen: "In einem wirtschaftlich vom Aussenhandel abhängigen Kleinstaat hat die Wirtschaftspolitik die Konkurrenzfähigkeit des Landes in den Vordergrund zu stellen, um den Wohlstand der Bevölkerung zu sichern. Sicherheitspolitische Aspekte, die diesem Hauptziel oft zuwiderlaufen, lassen sich in normalen Zeiten nur so weit berücksichtigen, als sie die Wirtschaftsentwicklung nicht übermässig hemmen" (S. 25, Ziffer 552.1)

(4) Eine Autarkiestrategie mag zwar für das eigene Land vorteilhaft sein, wird aber von den anderen Staaten als unfreundliches oder gar feindliches Verhalten interpretiert, weil (wiederum definitionsgemäss) der Absatz von Exporten im Inland verhindert wird. Verstärkte Autarkiebestrebungen verschlechtern die Situation der Schweiz im internationalen System wesentlich; mit Sicherheit ist mit negativen Reaktionen der bisherigen Lieferländer zu rechnen: Auch wenn die Schweiz im internationalen System als Kleinstaat naturgemäss keine grosse Rolle spielt, werden die andern Länder kaum zulassen, dass die Schweiz auf Kosten der andern Länder eine Autarkiepolitik betreibt. Negative Reaktionen der andern Nationen sind für die Schweiz besonders schwerwiegend, weil sie von einem liberalen Welthandel eindeutig profitiert[20].

3.3. Besonders die in den Punkten (2) und (3) aufgeführten Nachteile führen zu einer für die Gesamtverteidigung wichtigen Konsequenz: Fällt infolge einer Autarkie-Politik die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das reale Sozialprodukt,

- vermindert sich die Möglichkeit militärischer Landesverteidigung, weil die unentbehrliche wirtschaftliche Basis schwindet;
- ist die Bevölkerung weniger bereit, die Verteidigungslasten (die einen realen Konsumverzicht bedingen) auf sich zu nehmen.

Eine Strategie der Autarkie zerstört längerfristig die eigenen Grundlagen zur Verteidigung[21].

---

20) Dieser Aspekt wird von Lévy (1974) besonders betont.

21) Es handelt sich um eine negative Rückkoppelung im Sprachgebrauch der Kybernetik. Zu einer Anwendung dieser Wissenschaft auf Probleme der Gesamtverteidigung, vgl. Leopold Kohn (1978).

IV. Die Strategie der Oeffnung

1. Konzeption

1.1. Die Strategie der Oeffnung als Mittel der Gesamtverteidigung beruht auf folgenden drei Ueberlegungen:

(1) Jedes Gebilde - sei es ein Lebewesen oder eine Nation - hat die besten Ueberlebenschancen, wenn es diejenigen Aktivitäten betreibt, in denen es relative Vorteile besitzt[22]. Gemäss diesem Prinzip soll sich ein Land auf die Produktion derjenigen Güter und Dienstleistungen konzentrieren, in denen es besonders leistungsfähig ist.

Illustration

Es sei angenommen, Land A produziere zwei Güter (X und Y) sehr effizient, sei aber bei Gut X besonders leistungsfähig. Land B stellt ebenfalls die Güter X und Y her, aber beide zu höheren Kosten (in Form des Aufwandes an Produktionsfaktoren). Es lässt sich nachweisen, dass die Wohlfahrt beider Länder erhöht wird, nicht etwa indem Land A je zur Hälfte Gut X und Gut Y produziert, sondern indem es sich auf die Produktion von Gut X konzentriert, und Gut Y von Land B bezieht.

Verfolgt ein Land das Prinzip des relativen Vorteils, steigt dessen gesamte Leistungskraft und Konkurrenzfähigkeit.

(2) Eine Strategie der Oeffnung verwendet das Instrument positiver Sanktionen, d.h. verlässt sich nicht nur auf das Prinzip der Abschreckung. Die internationalen (Wirtschafts-)Beziehungen werden dazu benützt, anderen Staaten Vorteile zu verschaffen und sie dadurch zu veranlassen, die Integrität und Unabhängigkeit des eigenen Landes aufrechtzuerhalten oder zumindest nicht zu zerstören.

(3) Die Strategie der Oeffnung baut nicht auf einer isolierten Betrachtung der Lage des eigenen Landes auf, sondern berücksichtigt das Verhalten der andern Länder, um eine optimale Politik zu verfolgen. Es wird darauf geachtet, welche Interessen die andern Nationen an einem Ueberleben der Schweiz haben. Gemäss diesem Konzept schützt sich die Schweiz am effektivsten wenn die andern Staaten einen eigenen Vorteil aus der Existenz der Schweiz ziehen.

---

22) Auf diesem - auch empirisch gut abgestützten - Theorem baut die gesamte Nationalökonomie auf. Im Bezug auf ein Land als Ganzes äussert es sich als Prinzip des "Komparativen Vorteils" in der Theorie des Aussenhandels.

1.2. Die Strategie der Oeffnung erscheint auf den ersten Blick paradox: Die Unabhängigkeit wird durch zunehmende Interaktion mit andern Nationen, d.h. mit scheinbar verstärkter Abhängigkeit, gesichert. Nach dem Prinzip des relativen Vorteils ist Oeffnung nicht mit Schwäche, sondern vielmehr mit Stärke gleichzusetzen.

1.3. Oeffnung als Mittel der Gesamtverteidigung ist - insbesondere im Vergleich zur Autarkie - (noch) wenig erkannt. Dies wird z. B. aus den Ausführungen von Curt Gasteyger (1976) zur "Sicherheitspolitik" der Schweiz[23] deutlich.

> "Schliesslich können auch Aussenwirtschafts- und Finanzpolitik als Instrument der Sicherheitspolitik herausgezogen werden. In welchem Masse und wie dies geschehen soll, darüber geben weder der Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik noch die übrigen einschlägigen Dokumente Aufschluss" (S. 215).

2. Die relativen Vorteile der Schweiz

Um eine vernünftige Strategie der Oeffnung durchzuführen, ist notwendig zu wissen, auf welchen Gebieten die Schweiz besonders leistungsfähig ist. Im System internationaler Beziehungen können die andern Länder von der Schweiz vor allem in folgender Hinsicht profitieren:

(1) Von einer Politik der "Guten Dienste", bei denen die Schweiz wegen ihrer (politischen) Neutralität, der erfolgreichen Politik der Vermeidung von Kriegen und als Mutterland des Roten Kreuzes besondere Vorteile hat. Sie kann bei der Konfliktregelung oder zumindest Konfliktreduktion einen Beitrag liefern, der im Interesse anderer Staaten liegt.

(2) Aus dem gleichen Grund ist die Schweiz in Krisenzeiten ein Zufluchtsort für Flüchtlinge und Kapital. In politisch unruhigen Zeiten erfährt die Schweiz regelmässig einen massiven Devisenzustrom aufgrund der (von ausländischen Anlegern erwarteten) Sicherheit.

(3) Auf einzelnem Gebiet der Produktion von Gütern und Dienstleistungen ist die schweizerische Industrie international konkurrenzfähig. Die Schweiz kann als gleichberechtigter Geschäftspartner auftreten, weil die Ausländer einen eigenen Vorteil vom Kauf dieser Produkte erzielen.

---

23) Das gilt auch für andere Länder. In der Aufstellung und Evaluation der Sicherheitspolitik von sieben Ländern von Riklin und Zehnder (1976) wird kein Bezug auf die Oeffnungsstrategie genommen. (Vgl. insbesondere S. 87 ff).

3. Folgerungen

In einer Strategie der Oeffnung müssen die angedeuteten relativen Vorteile der Schweiz gestärkt und ausgebaut werden. Damit erwirbt sie sich die Fähigkeit, im internationalen System bestehen zu können.

Die Schweiz hat verschiedene Möglichkeiten, ihre relativen Vorteile im internatuonalen System zur Geltung zu bringen. In dieser Studie wird die Aufmerksamkeit auf die Förderung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft beschränkt. Ziel ist, die für ein Ueberleben notwendigen Importe im Austausch gegen Produkte einzuhandeln, die von andern Nationen begehrt werden.

V. Förderung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft

1. Ziel

Bei dieser Massnahme der Strategie der Oeffnung soll die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft erhöhrt werden, damit eine möglichst starke internationale Konkurrenzfähigkeit erreicht und damit die notwendigen Importe erworben werden können. Der internationale Handel soll aktiviert, Exporte und Importe zugleich erhöht werden. Der Handel soll sich mit möglichst vielen Nationen vollziehen; insbesondere ist es angezeigt, mit allen potentiellen Bedrohern Austausch zu treiben und sie auf diese - subtile - Art von der Schweiz "abhängig" zu machen. Diese "Abhängigkeit" besteht darin, dass andere Länder an einem Erwerb schweizerischer Güter und Dienstleistungen interessiert sind, weil deren Qualität (im Vergleich zum Preis) besonders günstig ist. [24] Die (gegenseitige) Abhängigkeit ist freiwillig, aber deshalb nicht weniger wirkungsvoll: Keine Nation wird den Vorteil eines für sie lohnenden Warenerwerbs leichtfertig aufgeben (d.h. die eigene Konsumentenrente schmälern).

Eine auf internationalen Märkten konkurrenzfähige Wirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit des Landes, indem das Tauschprinzip verwendet wird. Ein freiwilliger Tausch kommt nur zustande, wenn er für beide Seiten vorteilhaft ist.

---

24) Oder im Sprachgebrauch der Wirtschaftstheorie: weil die Ausländer eine Konsumentenrente erwerben.

Anbieter und Nachfrager sind gleichberechtigt, Machtunterschiede (aufgrund z.B. der Grösse des Landes und der Militärkapazität) spielen keine Rolle, solange der Markt funktioniert, d.h. keine ausgeprägten monopolistischen Elemente existieren. Die Schweiz als Anbieter konkurrenzfähiger Produkte kann auch als Kleinstaat im internationalen wirtschaftlichen System mit jeder andern Nation gleichberechtgit verkehren, weil jeder potentielle Käufer einen eigenen Anreiz zum Geschäftsabschluss hat. Versucht ein Land seine politische Macht bei diesem wirtschaftlichen Handel einzusetzen, wird dies misslingen, wenn der Anbieter alternative Absatzquellen hat: Der (bisherige) Nachfrager schneidet sich ins eigene Fleisch.[25] Diese Substitutionsmöglichkeit der Anbieter ist bei dieser Strategie der Oeffnung von grosser Bedeutung. Wer sie benützt, muss sich für einen möglichst liberalen Welthandel einsetzen.

2. Mittel

2.1. Eine Politik der Förderung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft betrifft zwei Aspekte:

(1) Auf einen Schutz des Inlandes vor ausländischer Konkurrenz muss verzichtet werden, denn nur auf diese Weise kann (langfristig) erreicht werden, dass die einheimische Wirtschaft international konkurrenzfähig bleibt. Darüber hinaus dürfen die Exporte nicht durch administrative Eingriffe erschwert werden.

(2) Die Leistungs- und Exportfähigkeit kann durch eine Reihe staatlicher Anreize (insbesonders steuerlicher Natur) gesteigert werden. Da die Schweiz wohl nur auf dem Gebiet qualitativ besonders hochwertiger Produkte international konkurrenzfähig ist, gebührt der Förderung der Bildung besondere Beachtung.

2.2. Die einzelnen Bereiche der Wirtschaft, die vom Staat im Rahmen der Gesamtverteidigung gefördert werden sollten, lassen sich nicht a priori feststellen. Die Förderung muss in einer Weise vorgehen, dass der Erfolg auf internationalen Märkten belohnt wird, denn nur damit kommen neue Produkte und neue Wirtschaftszweige in den Genuss der staatlichen Unterstützung.

---

25) Die militärisch meist völlig unbedeutenden OPEC-Staaten können mit andern Ländern gleichberechtigt handeln, weil - und nur solange als - ihre Produkte (Erdöl) international konkurrenzfähig sind.

Die Rüstungsindustrie sollte gemäss der Strategie der Oeffnung nur diejenigen Waffen herstellen, in denen sie international konkurrenzfähig ist. Die zur militärischen Verteidigung benötigten Waffen lassen sich dann ohne Schwierigkeiten durch (direkten oder indirekten) Tausch auf den internationalen Märkten beschaffen.[26] Eine Konzentration auf die Herstellung einer beschränkten Zahl von exportfähigen Waffen ist Voraussetzung dafür, dass die Skalenerträge der Produktion ausgenützt werden können, die vor allem auf den hohen Aufwand an Forschung und Entwicklung zurückgehen.

3. Vergleich mit der Autarkie-Strategie

Um die Eigenschaften der Strategie der Oeffnung herauszuarbeiten, ist es nützlich, sie der Autarkie-Strategie entgegenzustellen. In zweierlei Hinsicht unterscheiden sich die beiden Strategien wesentlich:

(1) Bei der Strategie der Oeffnung wird im Frieden und im Krieg die gleiche Wirtschaftspolitik verfolgt: In jedem Zustand der Bedrohung ist das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft so weit wie möglich zu fördern. Wie ausgeführt, besteht bei der Autarkie-Strategie ein Gegensatz zwischen Friedens- und Kriegspolitik, was zu erheblichen Problemen führt.

(2) Bei der Strategie der Oeffnung wird die wirtschaftliche Kapazität des Inlandes erhöht, indem die leistungsfähigsten Wirtschaftsbereiche gefördert werden und den stagnierenden Sektoren ein Schutz gegen ausländische Konkurrenz verweigert wird. Die Steigerung der Effizienz der Wirtschaft verbessert auch die Möglichkeiten zur militärischen Landesverteidigung. Die bei einer Strategie der Autarkie zu erwartende Schwächung der Leistungskraft der Wirtschaft führt zu gegenteiligen Wirkungen.

Aus dieser Gegenüberstellung der beiden Strategien ist ersichtlich, dass die Strategie der Oeffnung wesentliche Nachteile der Autarkie-Strategie vermeidet.

---

26) Vgl. dazu Urs Schwarz (1976), S. 823/4.

4. Mögliche Einwände

Nicht selten wird die Besorgnis geäussert, dass die Unsicherheit auf den Auslandsmärkten eine Strategie der Oeffnung verbiete. Bei einer (möglichst weitgehenden) Autarkie sei hingegen zumindest die inländische Produktion sicher.

Dieser Einwand ist ernstzunehmen. Es scheint in der Tat recht gewagt, wenn nicht sogar verantwortungslos, sich in dieser Weise auf das Ausland zu verlassen. Ganz besonders scheint dieser Einwand für den Kriegsfall zu gelten; in diesem Zustand kann die Gefahr als besonders gross angesehen werden, von lebenswichtigen Zufuhren abgeschnitten zu werden. Es kann argumentiert werden, dass im Krisenfall zumindest auf die Importe von Rüstungsgütern kein Verlass sei.

Die geäusserten Bedenken können mit Hilfe von sorgfältigen und sachlichen Ueberlegungen und Analysen entkräftet werden. Es gibt sowohl theoretische als auch empirische Argumente, die die erhobenen Einwände entkräften:

(a) Für die Strategie der Oeffnung ist wesentlich, dass die andern Nationen ein eigenes Interesse am Ueberleben der Schweiz haben, weil sie davon profitieren. Ein Verzicht auf die von der Schweiz international angebotenen Gütern und Dienstleistungen schadet den andern Nationen (sie würden eine Einbusse ihrer "Konsumentenrente" erleiden). Gibt es zumindest einige Nachfrage nach schweizerischen Produkten auf den internationalen Märkten, besteht immer die Möglichkeit zum Tausch. Die Zulieferungen in die Schweiz werden dadurch gesichert, dass die Schweiz Gegenleistungen anbieten kann, die für andere Nationen attraktiv sind. Dieser Tauschhandel gilt nicht nur für zivile, sondern in besonderem Masse auch für militärische Güter. Der wesentliche Grund, warum dieser internationale Austausch bei unterschiedlichen Graden an Bedrohung - d.h. selbst im Krieg - funktioniert, liegt gerade darin, dass er auf dem Eigennutzen der am Tausch Beteiligten aufbaut. Die Strategie der Offenheit baut nicht auf dem Wohlwollen des Auslandes gegenüber der Schweiz auf - darauf ist nicht unbedingt Verlass - sondern auf deren eigenen Vorteil beim Erwerb schweizerischer Güter und Dienstleistungen.

(b) Diese Gegeneinwände könnten als blosse theoretische Spielerei oder gar utopische Wunschvorstellungen abgetan werden. Aus diesem Grunde ist es wichtig, auch die empirische Evidenz für (oder gegen) die gemachten Argumente zu prüfen. In den nächsten beiden Unterabschnitten wird geprüft, welche historischen Erfahrungen mit der Strategie der Oeffnung gemacht wurden. Zu diesem Zweck wird untersucht, welche Auswirkungen wirtschaftliche Sanktionen - im Extremfall der Beschluss zum Abbruch aller wirtschaftlichen Beziehungen - in der Vergangenheit gezeitigt haben. Weiter wird anhand offizieller Dokumente untersucht, inwieweit ein Warenaustausch zwischen der Schweiz und andern Ländern während des Zweiten Weltkrieges fortbestanden hat. Die empirischen Untersuchungen zeigen, dass

(1) wirtschaftliche Sanktionen nur wenig wirksam sind und somit keine Gefahr besteht, dass der wirtschaftliche Warenaustausch im Falle von Bedrohungen wesentlich oder gar völlig unterbrochen wird;

(2) die schweizerische Unabhängigkeit im Zweiten Weltkrieg zu einem grossen Teil mit Hilfe von Warenaustausch gesichert wurde, d.h. es wurde - erfolgreich - eine Strategie der Oeffnung verfolgt.

5. Die Auswirkungen wirtschaftlicher Sanktionen, insbesondere von Boykotten[27]

5.1. Allgemeine Uebersicht

Die Anwendung wirtschaftlicher Sanktionen, insbesondere von Boykotten und Export-Embargos, ist ein häufig angewandtes Mittel der "indirekten" Kriegsführung. Es muss unterschieden werden zwischen:

(1) Wirtschaftlicher Sanktionen einzelner Länder (oder Ländergruppen).

Dazu gehören z. B.

- Das Export-Embargo für "strategische" Güter, das die USA ab 1947 gegen die UdSSR und andere kommunistische Länder verhängt hat. Zu den "strategischen" Gütern wurden sowohl militärische als auch zivile Güter gezählt, die als ökonomische Basis für das Militär dienen. Dieser Typ wirtschaftlicher Kriegsführung hatte relativ wenig Wirkung, die angestrebten Ziele wurden sicherlich nicht erreicht.[28]

---

27) Vgl. Klaus Knorr (1973), Galtung (1967), Hoffmann (1967)

28) "The embargo certainly did not have a crippling effect" (Klaus Knorr, 1973, S. 142)

- Die wirtschaftlichen Sanktionen der Grossmacht UdSSR gegen den Zwergstaat Albanien ab 1960. (Der Grund war die Entscheidung Albaniens für die von Peking propagierte Ideologie). Albanien wurde zwar wirtschaftlich hart betroffen, die wirtschaftliche Kriegsführung hatte aber keine tödliche Wirkung. Albanien ergriff die Möglichkeit, den bisherigen Handel mit der UdSSR durch Austausch mit dem (kapitalistischen) Westen zu substituieren.

- Der völlige Boykott aller Importe und Exporte, den die USA ab Oktober 1960 gegen Kuba verhängte. Einzige Ausnahme war die Lieferung von Nahrungsmitteln und Medikamenten. Die USA versuchte auch die Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) und europäische Länder (England, Frankreich) zu einem Boykott zu bewegen. Wiederum erwies sich die wirtschaftliche Kriegsführung als Misserfolg[29].

(2) Kollektive wirtschaftliche Sanktionen

Dazu gehört z. B. der vom Völkerbund gegen Italien verhängte Boykott (wegen dessen Angriff gegen Aethiopien in den Jahren 1935 - 36). Die unzureichende internationale Beteiligung bewirkte, dass Italien nur wenig geschädigt wurde. Die Auswirkungen der von den Vereinten Nationen im Dezember 1966 beschlossenen wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien werden nachfolgend ausführlicher diskutiert, weil sie im Hinblick auf die Situation der Schweiz besonders aufschlussreich sind.

5.2. Die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien

Gegen Rhodesien wurde das erste obligatorische Embargo durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängt. Das Ziel war, Rhodesien zu einer Aenderung ihrer Rassenpolitik zu zwingen.

Rhodesien schien wegen seiner grossen Aussenhandelsabhängigkeit gegen wirtschaftliche Sanktionen besonders verwundbar[30]. Ein grosser Teil seines Aussenhandels, nämlich 65 % der Exporte und

---

29) "As an exercise in economic warfare, U.S. policy hardly rates as a success" (Klaus Knorr, 1973, S. 148)

30) Vgl. zum folgenden Hasse (1977).

56 % der Importe) wurde mit nur vier Aussenhandelspartnern abgewickelt und 60 % seiner Exporte konzentrierten sich auf einige wenige Produkte (Nahrungsmittel, Getränke, Tabak und mineralische Rohstoffe). Bei den Importen war eine ähnliche Konzentration festzustellen: 60 % der Gesamteinfuhr beschränkte sich auf Maschinen, Transportausrüstungen und Fertigprodukte. Die Chancen einer erfolgreichen wirtschaftlichen Kriegsführung erschienen somit günstig.[31] Werden die drei am häufigsten als für die Wirkung entscheidenden Konzentrationsmasse, nämlich

- Konzentration der Wirtschaft
- Konzentration der Güter
- Konzentration der Handelspartner

gleich stark gewichtet, lag Rhodesien an vierter Stelle (unter mehr als hundert Nationen) hinsichtlich seiner Verwundbarkeit gegenüber wirtschaftlichen Sanktionen.[32]

Entgegen den Erwartungen blieb jedoch das wirtschaftliche Embargo ohne grosse Wirkung. Dafür lassen sich vier Gründe anführen:

(1) Die Sanktionen des Sicherheitsrates wurden nur bruchstückhaft und zeitlich verzögert durchgeführt. Die einzelnen Länder (darunter sogar Mitglieder des Sicherheitsrates) brauchten geraume Zeit, um diese Beschlüsse auszuführen und befolgten sie nur halbherzig und mangelhaft.

(2) Das Embargo gegen Rhodesien war nicht ausreichend kontrolliert, vor allem bestanden keine ausreichenden Möglichkeiten, Länder zu einer effektiven Teilnahme zu zwingen. Der Umweghandel, der als Reaktion auf das Embargo entstand und für alle Beteiligten grosse wirtschaftliche Gewinne abwarf, konnte nicht verhindert werden.

(3) Die an sich für Mitglieder der UNO obligatorische Teilnahme an den Sanktionen wurde nur von 100 der 127 UNO-Mitgliedsländer als verpflichtend angesehen. Die an Rhodesien angrenzenden Staaten Sambia, Botswana und Malawi konnten es sich lange nicht leisten, ein Embargo durchzuführen, weil sie von Rhodesien wirtschaftlich abhängig waren: sie benötigten für ihre eigene Wirt-

---

31) Allerdings hatte Rhodesien auch begehrte Rohstoffe (Nickel, Asbest, Chrom und Graphit) international anzubieten.

32) Johan Galtung (1967, S. 387)

schaft dringend die rhodesischen Lieferungen von Nahrungsmitteln, Fertigwaren und Elektrizität. Als Sambia im Januar 1973 seine wirtschaftlichen Beziehungen zu Rhodesien abbrach, drohte der Zusammenbruch seiner Wirtschaft[33]. Moçambique führte den Handel mit Rhodesien auch nach der Machtergreifung durch die FRELIMO bis März 1976 weiter, vor allem weil dieses Land nicht auf die rhodesischen Maislieferungen verzichten konnte.

Die Haltung der Neutralen war unterschiedlich: Oesterreich und Schweden unterwarfen sich (zumindest formell) dem UN Beschluss, während sich die Schweiz mit Berufung auf eine strenge Auslegung ihres Neutralitätsstatus weigerte, die Sanktionen anzuwenden[34]. Immerhin wurde der Handel mit Rhodesien nicht ausgeweitet, sondern auf den "Normalhandel" (courant normal") vor 1965 beschränkt.

Die kommunistischen Länder bekannten sich zwar offiziell (und lautstark) zu den Sanktionsbeschlüssen, beteiligten sich aber wesentlich am Umweghandel mit Rhodesien.

(4) In Rhodesien selbst ermöglichten neu erschlossene Absatzwege, Bezugsquellen und institutionelle Vorkehrungen eine relativ rasche Anpassung an die veränderten Aussenhandelsbedingungen[35].

Die von den Vereinten Nationen auferlegten Sanktionen hatten insgesamt nur eine geringe Wirkung auf die rhodesische Wirtschaft. Die jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttosozialproduktes (zu Marktpreisen) entwickelte sich folgendermassen:[36]

1960-64	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
4.4 %	7.8 %	-2.2%	8.3%	7.5%	15.4%	9.5%	13.7%	11.6%

33) Die schwerwiegenden Auswirkungen wurden teilweise durch die Hilfe von Grossbritannien, USA und Kanada gemildert.

34) Vgl. dazu Rudolf Bindschedler (1968).

35) Die "terms of trade" verschlechterten sich allerdings.

36) Rolf Hasse (1976, S. 226). Die Zahlen müssen mit Vorsicht aufgenommen werden. Es ist nicht ganz auszuschliessen, dass sie überhöht ausgewiesen wurden, um die Stärke der rhodesischen Wirtschaft zu demonstrieren.

Nur im Jahre 1966 schrumpfte das Sozialprodukt, was kaum auf die wirtschaftlichen Sanktionen zurückzuführen ist, weil diese erst im Dezember 1966 beschlossen wurden. Bereits 1967 wurde der Produktionsstand von 1965 wieder übertroffen. Ab 1967 wuchs das reale Sozialprodukt sogar schneller als der Trend vor dem Embargo (1960 - 64). Es würde deshalb schwer fallen zu behaupten, dass Rhodesien durch den Wirtschaftskrieg wesentlich gelitten hätte. Alle Anzeichen sprechen im Gegenteil dafür, dass selbst bei der stark aussenhandelsabhängigen Wirtschaft Rhodesiens die wirtschaftlichen Boykotte wirkungslos geblieben sind.[37]

6. Die Erfahrungen der Schweiz im Zweiten Weltkrieg

Die Schweiz war während grossen Teilen des Zweiten Weltkrieges (Juni 1940 bis September 1944) von einem doppelten Boykott-Ring umgeben: Innen hatten die Achsenmächte das Land umschlossen, aussen umklammerten die Alliierten die Achse Deutschland-Italien.

Die Erinnerung an diese Zeit ist massgeblich geprägt durch die Anbauschlacht (Plan Wahlen) und durch den Gedanken einer Einigelung durch das Réduit. Es wird der Eindruck erweckt, als sei das Ueberleben der Schweiz vor allem der weitgehenden Autarkie zu verdanken.

Der offizielle Bericht über die Kriegswirtschaft[38] rückt diese Zeit allerdings in ein anderes Licht. Von einer Autarkie konnte nicht die Rede sein:

> "... Es (wäre) unmöglich gewesen, die schweizerische Wirtschaft durchzuhalten, die militärische Rüstung und Bereitschaft auszubauen und das Volk vor Hunger, Not und Kälte zu bewahren, wenn nicht - von einigen Unterbrüchen abgesehen - während des ganzen Krieges von allen Seiten Waren in unser Land geströmt wären." (S.66).

Besonders interessant ist die Betonung, dass die Importe von allen Parteien und während der ganzen Zeit erhältlich waren.

Die Schweiz hat während des Zweiten Weltkrieges eine ausgeprägte Strategie der Oeffnung verfolgt und sich keineswegs auf ein Autarkie-Strategie verlassen. Die Exporte wurden ganz bewusst zum Austausch mit Importen verwendet:

---

37) Die in den letzten zwei Jahren durchgeführte Aenderung der Rassenpolitik Rhodesiens ist auf die diplomatischen Aktionen von Sambia Tansania, der USA und vor allem Südafrikas zurückzuführen.

38) Bericht über die Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/48 (1950).

> "Es war .... das schweizerische Exportpotential, das bei Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland nach Möglichkeit in die Waagschale geworfen wurde, um die Belieferung unseres Landes mit lebensnotwendigen Waren, die die kriegführenden Staaten nur ungern hergaben, zu erwirken. Denn zu keiner Zeit bewahrheitet sich der Grundsatz "Do ut des - wer nehmen will, muss geben" besser als in der des Krieges" (S. 60/61).

Im Kriegsbericht wird - auf den eigenen Erfahrungen aufbauend - somit festgestellt, eine Strategie der Oeffnung (oder des Tausches auf internationalen Märkten) sei gerade in Kriegszeiten besonders wichtig.

Die Schweiz hat sich genau nach dem Prinzip des relativen Vorteils verhalten:

> "Um rare Rohstoffe und Lebensmittel zu erhalten, die sie dringend benötigte, musste die Schweiz Leistungen erbringen und Lieferungen ausführen, die die Handelspartner für sich als als lebenswichtig erachteten, auch wenn von rein binnenwirtschaftlichen Erwägungen solche Zugeständnisse oft ungern gemacht wurden, weil die betreffenden Waren im eigenen Land gleichfalls benötigt wurden" (S. 61).

Aus diesem Zitat wird auch deutlich, dass nicht nur die eigene Interessenlage betrachtet, sondern auch diejenige der (potentiellen) Handelspartner in Betracht gezogen wurde, um das Ueberleben der Schweiz zu sichern.

Die Strategie der Oeffnung hat sich als ausserordentlich schlagkräftig erwiesen. Die Schweiz war fähig, den Achsenmächten so begehrte Güter[39] anzubieten, dass diese sogar bereit (oder im eigenen Interesse gezwungen) waren im Austausch "strategisches" Material zu liefern, das (im Kriegsfalle) ausschliesslich gegen die Lieferanten selbst verwendet worden wäre(!):

> "... ein wesentlicher Teil der aus dem Achsenbereich bezogenen Rohstoffe (wurde) dazu verwendet, die schweizerische Landesverteidigung auszubauen und zu verstärken - eine militärische Anstrengung, die bei aller Aufrechterhaltung der Neutralitätsprinzipien auf Grund der militär-geographischen Lage während der Jahre 1940 bis 1944 eindeutig gegen die Achse gerichtet war" (S. 65).

Aus den mit wörtlichen Zitaten belegten Ausführungen wird deutlich, dass - zumindest im Falle der Schweiz - die Strategie der Oeffnung gerade auch im Kriegsfall hervorragend funktioniert und dass dafür die Gründe verantwortlich sind, die vorne theoretisch abgeleitet wurden.

---

39) Weitgehend durch Kredite finanziert, die sich als wichtige "handelspolitische Waffe" (S. 63) erwies.

VI. Abschliessende Bemerkungen

Sinn der Gegenüberstellung der beiden Strategien der Autarkie und der Oeffnung ist, die Aufmerksamkeit auf die vielfältigen Möglichkeiten der (wirtschaftlichen) Gesamtverteidigung zu lenken. Die Sicherheitspolitik sollte nicht ausschliesslich oder auch nur schwergewichtig auf der Strategie der Abschliessung liegen. Es ist in dieser Studie gezeigt worden, dass eine Strategie der Oeffnung hervorragende Eigenschaften aufweist und sich in der Praxis (gerade auch der Schweiz) bewährt hat. Ein Ziel dieser Studie ist auch, eine beinahe in Vergessenheit geratene Lektion aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges aufzufrischen.

Der Bericht des Bundesrates zur Sicherheitspolitik (Konzeption der Gesamtverteidigung) und andere offizielle Dokumente betonen wohl zu stark den Autarkie-Gesichtspunkt. Die Strategie der Oeffnung steht aber keineswegs im Gegensatz zu den bestehenden grundsätzlichen Auffassungen über die Instrumente der Gesamtverteidigung.[40] Die offiziellen Dokumente beschäftigen sich zu wenig mit den Möglichkeiten und Auswirkungen einer Strategie der Oeffnung; im Gegensatz zu den Autarkie-Bestrebungen existieren in dieser Hinsicht wenig konkrete Vorstellungen. Der Delegierte für Kriegsvorsorge weist z.B. auf die "Förderung der Einfuhr" (1974, S. 8/9) oder die "Sicherstellung der Einfuhr" (1975, S. 3) hin, aber es wird nicht ausgeführt, auf welche Weise dies zu geschehen hätte.

An dieser Stelle können nur einige Andeutungen gemacht werden, in welche Richtung eine Strategie der Oeffnung zu entwickeln wäre. Sicherlich müsste auf die Lehre der Sicherheitspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg zurückgegriffen werden - selbstverständlich unter Beachtung der z.T. grundlegend geänderten Verhältnisse. Die Art und Weise, wie die Exporte (und Kredite) zur Sicherung der Importe verwendet wurden, können Anregungen für die Situation von heute geben. Dazu gehört auch das Bemühen, bereits in Friedenszeiten durch ein Netz von (expliziten oder impliziten) Verein-

---

40) So wird z. B. in der Konzeption der Gesamtverteidigung (1973, Ziffer 521, S. 19) betont: "Grundsätzliche Abwehr äusserer Einflüsse ist weder möglich noch wünschbar. Die nationale Eigenart kann nicht durch Abkapselung und ständige Beschwörung gesichert werden; sie muss sich in der offenen Auseinandersetzung mit der Umwelt und im Wettbewerb bewähren" (Hervorhebungen im Original).

barungen den Warenumtausch in Krisenzeiten zu sichern.[41)]

Der Aussenhandelspolitik und -Diplomatie kommt im Rahmen einer Strategie der Oeffnung grosse Bedeutung zu. Sie muss dafür sorgen, dass die Verträge und informellen Vereinbarungen zustandekommen, die einen reibungslosen Einsatz der Exporte zum Austausch gegen Importe gewährleistet. Vor allem muss die schweizerische Aussenhandelsdiplomatie an der Förderung einer stabilen und liberalen Weltwirtschaftsordnung aktiv mitwirken, denn sie ist eine wichtige Voraussetzung für einen für alle vorteilhaften Warenaustausch, der auch das Ueberleben der Schweiz sichert. Im gleichen Sinne sollte die Schweiz sich noch vermehrt an internationalen Wirtschaftsorganisationen und -Institutionen beteiligen und darauf hinwirken, dass der Welthandel möglichst liberal bleibt (auch wenn als Gegenleistung der Schutz einheimischer, international nicht konkurrenzfähiger, Produkte und Wirtschaftszweige abgebaut werden muss). Die schweizerische Diplomatie kann sich auch bemühen, internationale Verhaltensnormen mit weitgehendem Zwangscharakter zu schaffen, wenn die Hoffnung besteht, dass sie auch in Krisenzeiten aufrechterhalten bleiben.

Die beiden Strategien der Autarkie und der Oeffnung unterscheiden sich grundlegend und führen zu völlig unterschiedlichen sicherheitspolitischen Konsequenzen. Eine (abschliessende) Bewertung der beiden Strategien würde eine genaue Kenntnis der anzuwendenden Kriterien und deren Gewichtung voraussetzen - und das kann und soll in einer Demokratie nur durch den verfassungsmässigen politischen Prozess, d.h. in der Schweiz durch den Stimmbürger erfolgen. Die beiden Strategien schliessen sich - trotz ihrer Gegenläufigkeit - auch nicht aus. Jede Strategie kann sich für bestimmte Bereiche (z.B. für bestimmte Produkte) besonders eignen. Eine aus Autarkie und Oeffnung zusammengesetzte "gemischte Gesamtstrategie" (im Sinne der mathematischen Theorie der Spiele) kann sich als sinnvolle Lösung erweisen.

---

41) In der Wirtschaftstheorie wird gerade in allerjüngster Zeit der Vorteil von Abschlüssen von Verträgen im "Zustand der Ungewissheit", d.h. bevor die Positionen (im nachkonstitutionellen Zustand) bekannt sind und die Gewinner und Verlierer der Regelung entstehen, betont. Vgl. z.B. James Buchanan (1977).

Literatur

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik in der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. Bern
(Zitiert als: Konzeption der Gesamtverteidigung)

Bernholz, Peter (1966)
Aussenpolitik und internationale Beziehungen. Klostermann, Frankfurt/M.

Bindschedler, Rudolf (1968)
Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens.
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 28, 1 - 15

Buchanan, James (1977)
Freedom in Constitutional Contract.
Texas A. and M. University Press. College Station and London.

Bürgi-Linke, H. (1968)
Das Bild der wirtschaftlichen Bedrohung und die sich daraus als notwendig erweisenden Massnahmen zur wirtschaftlichen Landesverteidigung. Vervielfältigtes Manuskript. St. Gallen.

Chenery, Hollis B. and Clark, Paul R. (1959)
Interindustry Economics.
Wiley, New York

Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
- Wirtschaftliche Landesverteidigung (Vervielfältigtes Manuskript) Juli 1975.
- Die wirtschaftliche Landesverteidigung.
In: Unsere Wirtschaft und die äussere Sicherheit. Arbeitsheft der Reihe D. Herausgegeben vom Schweizerischen Aufklärungs-Dienst, Zürich, Nov. 1974.

Frey, Bruno S. (1977)
Moderne Politische Oekonomie.
Piper, München

Frey, Bruno S. (1978)
Politico-Economic Models and Cycles.
Journal of Public Economics, 9, 203 - 220.

Galtung, Johan (1967)
On the Effects of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia.
World Politics 19, 387 - 416

Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (1971)
Bericht der Studienkommission für strategische Fragen.
Schriften des Schweizerischen Aufklärungs-Dienstes.
Zürich.

Hasse, Rolf (1977)
Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Aussenpolitik.
Das Rhodesien-Embargo.
Duncker und Humblot, Berlin.

Hitch, Charles J. and McKean, Roland (1965)
The Economics of Defense in the Nuclear Age.
Harvard University Press, Cambridge.

Hoffmann, Fredrik (1967)
The Functions of Economic Sanctions:
A Comparative Analysis.
Journal of Peace Research 4, 140 - 159

Knorr, Klaus (1973)
Power and Wealth: The Political Economy of International Power.
Macmillan, London.

Kohn, Leopold (1978)
Kybernetik und Gesamtverteidigung.
Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Sektion Planung und Information, Bern. Vervielfältigtes Manuskript.

Leontief, Wassily (1951)
The Structure of American Economy, 1919 - 1939.
Oxford University Press, Oxford.

Lévy, Philippe (1974)
Dependenz und Interdependenz - Chancen und Risiken der schweizerischen Aussenwirtschaft
In: Unsere Wirtschaft und die äussere Sicherheit. Arbeitsheft der Reihe D. Herausgegeben vom Schweizerischen Aufklärungs-Dienst, Zürich

Mann, Siegfried (1976)
Bedeutung der Wirtschaft für äussere Sicherheit und Sicherheitspolitik.
Wehrkunde 4

Riklin, Alois und Zehnder, Ernst (1976)
Sicherheitspolitische Konzepte im internationalen Vergleich.
Hochschule St. Gallen, Forschungsstelle für Politikwissenschaft.
Vervielfältigtes Manuskript.

Schumann, Jürgen (1968)
Input-Output-Analyse.
Springer, Berlin und Heidelberg

Schwarz, Urs (1976)
Waffenausfuhrpolitik
In: Riklin A., Haug, H. und Binswanger, H.C. (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.
Haupt, Bern und Stuttgart, 813 - 824.

Schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948 (1950)
Bericht des Eidg. Volkswirtschafts-Departementes, herausgegeben von der eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Bern

Tschumi, Bernhard (1977)
Wirtschaftliche Einfluss-Strategie (Bedrohung)
Zentralstelle für Gesamtverteidigung, Sektion Planung und Information. Bern.

Wittmann, Walter (1973)
Wohin geht die Schweiz?
Strategien des Ueberlebens.
Ehrenswirth-Athena, München.

Wittmann, Walter (1975)
Versorgungspolitik.
In: Riklin, A., Haug, H. und Binswanger, H.C. (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.
Haupt, Bern und Stuttgart, 799 - 811.

Anhang

Die Notwendigkeit zukünftiger wissenschaftlicher Forschung im Rahmen der schweizerischen Gesamtverteidigung

Bei der Abfassung der vorliegenden Studie sind in vielen Bereichen grosse Wissenslücken deutlich geworden. Diese können zum Teil durch eine Analyse bereits vorliegender (insbesondere ausländischer) Forschungen geschlossen werden.

Als fruchtbare Bereiche bieten sich z.B. an:

(1) Der moderne Wirtschaftskrieg.
Analyse seiner Möglichkeiten und Auswirkungen; Unterteilung nach einzelnen Güterkategorien (z.B. Rohstoffe und Energie); Empirische Untersuchungen über Reaktionen der Betroffenen etc.

(2) Theorie und Empirik von Boykotten. Präzise Voraussetzungen für deren Wirksamkeit oder Unwirksamkeit; historische Erfahrungen.

(3) Wirtschaftlicher Imperialismus, insbesondere durch multinationale Gesellschaften.

(4) Analyse des aussenwirtschaftspolitischen Instrumentariums zur Durchführung einer Strategie der Oeffnung.

(5) Was sind "lebenswichtige" und "strategische" Produkte vom Gesichtspunkt einer Gesamtverteidigung? (Untersuchung mit Hilfe der Input/Output-Analyse).

(6) Kritische Untersuchung der von ausländischen Forschungsinstituten gemachten Vorschläge zur Abwehr wirtschaftlicher Bedrohungen. (Vor allem die Arbeiten der Rand Corporation, Santa Monica, USA).

(7) Die Oekonomik der Verteidigung und des Militärs.
Literaturübersicht; wichtige analytische Ansätze und Ergebnisse.

(8) Möglichkeiten der Abwehr von Erpressungen durch Terroristen (z.B. nach Entführungen von Spitzenpolitikern oder Industriellen).
Untersuchung mit Hilfe unterschiedlicher Techniken, z.B. der mathematischen Theorie der Spiele.

(9) Mögliche Bedrohung der schweizerischen (politischen und wirtschaftlichen) Unabhängigkeit und Sicherheit durch direkte und indirekte ausländische Kapitalanlagen in der Schweiz.

Bisher erschienene Nummern der Reihe "Studien zur Sicherheitspolitik"

Nr. 1 Daniel Frei, Strategien zum Umgang mit Abhängigkeit, November 1975

Nr. 2 Marino Baldi und Sebastian Schnyder, Inventarisierung und Bewertung längerfristiger internationaler Wirtschaftsprognosen, Mai 1976

Nr. 3 Albert A. Stahel, Kriegsfolgen und Kriegsverhütung. Kritische Ueberlegungen zur Weizsäcker-Studie, September 1976

Nr. 4 Sebastian Schnyder, Inventarisierung und Bewertung längerfristiger internationaler Wirtschaftsprognosen - Bestandesaufnahme 1976 - Dezember 1976

Nr. 5 Alfred Aebi, Sicherheitspolitik und Landesverteidigung in der Schweiz und in Oesterreich. Eine vergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung des Beitrages neutraler Staaten zur Friedenssicherung, November 1977

Nr. 6 Werner C. Hug, Mittel- und langfristige Prognosemethoden und -informationssysteme der weltwirtschaftlichen Entwicklung, Mai 1978

Nr. 7 Herbert Saxer, Wirtschaft und Sicherheitspolitik. Spannungsfelder in der Weltwirtschaft und CH-Streiflichter, Mai 1978

Nr. 8 Bernhard Tschumi, Die Szenario-Technik, Juni 1978

Bestellungen sind zu richten an: Zentralstelle für Gesamtverteidigung
Bahnhofplatz 10A
3003 B e r n

Telephon: 031 67 40 35 oder 67 40 38