Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 71 (1991)
Heft: 11

Artikel: Das Ende der Nationalstaatlichkeit? : Fragen aus ökonomischer Sicht
Autor: Straubhaar, Thomas
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164918

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

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

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

Download PDF: 12.07.2025

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

Thomas Straubhaar

Das Ende der Nationalstaatlichkeit?

Fragen aus ökonomischer Sicht *

Am Ende eines Jahres, das für viele Schweizerinnen und Schweizer im Zeichen des 700jährigen Geburtstags der Eidgenossenschaft stand und das für andere Abwehrreaktionen ihrem Staat gegenüber provozierte, sollen die folgenden Gedanken Anlass geben, über die Rolle eines (kleinen) Nationalstaates in einer sich zunehmend integrierenden Weltwirtschaft nachzudenken. Aufgezeigt wird, wieweit der Nationalstaat heute zwar de jure selbständig entscheiden kann, de facto aber in manchen Bereichen längst die Handlungskompetenz verloren hat.

Zentrale Hypothese meiner Ausführungen ist, dass Nationalstaaten durch eine Abgabe nationalstaatlicher Kompetenz an einerseits supranationale Institutionen und andererseits an kleinräumige Organisationen zwar an de jure-Souveränität verlieren, jedoch an de facto-Zuständigkeit gewinnen.

Diese Hypothese wird im folgenden näher analysiert.

Theoretisches Konzept

Soll die räumliche Ausdehnung eines Wirtschaftsraumes an den nationalstaatlichen Grenzen Halt machen? Um uns vorerst aus ökonomischer Sicht an die Antwort heranzutasten, sei von der Theorie des Finanzföderalismus ausgegangen. Damit lässt sich die optimale Grösse einer fiskalischen Gemeinschaft in einem mehrgliedrigen Staatsgebilde angeben.

Individuen schliessen sich zu Gemeinschaften, Gemeinden, regionalen Gruppen oder eben Nationen zusammen, um bestimmte Güter und Dienstleistungen gemeinsam anzubieten, die ansonsten nicht oder nur in unerwünscht geringem Ausmasse produziert würden. Die Gemeinschaft muss dann führend, korrigierend und unterstützend eingreifen, wenn die individuelle Lösung nicht genügt, um alle ökonomischen Aufgaben effizient zu erfüllen. Dem öffentlichen Sektor, verstanden als gemeinsam getragene Aufgaben einer Gesellschaft, kommen demgemäss die folgenden Funktionen zu [1]:

* Erweiterte Fassung eines vor dem Liberalen Institut Zürich am 13. September gehaltenen Referats.

Die Allokationsfunktion:

Hier geht es darum, Güter und Leistungen öffentlich zu erstellen, die vom Marktsystem, also der Interaktion zwischen individuellen Anbietern und Nachfragern, nicht oder nicht in genügendem Ausmass angeboten werden. Grund für das Marktversagen ist, dass einzelne Bürger nicht ausgeschlossen werden können (*Free-Riders* oder *Trittbrettfahrer*). Wir haben also externe Effekte (positive und negative), die über das Verursacherprinzip nicht abgedeckt sind (Umwelt, Ausbildung, Verteidigung). Hier fehlt die Zahlungsbereitschaft der Nachfrage und somit der Anreiz für Anbieter, das Produkt oder die Leistung herzustellen. In diesen Aufgabenbereich der öffentlichen Hand gehören demgemäss die klassischen Hoheitsfunktionen des Staates [2]:

— Sicherheit nach aussen (Sicherheitszweck)
— Rechtsordnung im Innern (Rechtszweck)
— Bereitstellung einer Infrastruktur zur Gewährleistung der Funktions- und Entwicklungsfähigkeit einer Volkswirtschaft (Wohlfahrtszweck).

Der Sicherheitszweck in Form von «Sicherheit nach aussen» ist bis heute eindeutig eine Aufgabe des Nationalstaates geblieben. Ebenso gilt die Schaffung einer Rechtsordnung nach wie vor als klassische Aufgabe des Nationalstaates, auch wenn in verschiedenen Bereichen das supranationale Recht zusehends an Gewicht gewinnt. Polizei, Gerichte und Strafvollzugswesen sind jedoch weiterhin primär der nationalstaatlichen (bzw. der kantonalen und kommunalen) Hoheit vorbehalten.

Infrastruktur bereitzustellen, gehört ebenfalls zu den Grundaufgaben des Nationalstaates. Dabei wurden und werden der Umfang dieser Kompetenz im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung allerdings unterschiedlich beurteilt. Die merkantilistische Wirtschaftspolitik des 17. und 18. Jahrhunderts war hauptsächlich Infrastrukturpolitik. Es galt, die Voraussetzungen zu schaffen, um die nationale Volkswirtschaft zu entwickeln. Strassen, Kanäle und Häfen mussten als Kollektivgüter bereitgestellt werden. Erst so war die Integration regionaler Teilräume zu einem gemeinsamen nationalen Wirtschaftsraum gewährleistet.

Eine zweite allokative Funktion kommt staatlichen Organisationen dann zu, wenn sie in der Lage sind, Güter oder Leistungen mit den Vorteilen der Massenproduktion zu produzieren, wenn es also möglich ist, mit sinkenden Durchschnittskosten bestimmte Leistungen und Güter anzubieten (Economies of Scale-Effekt). Beispiele hierfür bilden die Kosten einer Entscheidungsfindung und dessen koordinierten Vollzugs sowie die Finanzierung und Durchführung bestimmter Infrastrukturprojekte. Um eine staatliche Organisation zu legitimieren, muss sie den Beweis erbringen können, dass

sie diese Skalenerträge eher erzielen kann als private Institutionen, sie also in der Lage ist, bestimmte gemeinschaftliche gewünschte Aufgaben mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten anzubieten als Private.

Die Distributionsfunktion:

Hier geht es darum, mittels öffentlicher Eingriffe das Ergebnis des Marktprozesses zu korrigieren, sofern und soweit dieses nicht mit dem übereinstimmt, was die Gesellschaft als «fair» oder «gerecht» ansieht. Demnach soll der öffentliche Sektor durch eine entsprechende Sozial- und Strukturpolitik die Wohlstandsunterschiede zwischen Personengruppen («Reiche und Arme», «Alte und Junge»), Regionen (Stadt und Land) oder Sektoren (Landwirtschaft und Industrie) abbauen.

Die Frage, wieweit die Umverteilung zu gehen hat, und welche finanziellen Mittel in welchem Umfang dafür einzusetzen sind, entzieht sich zunächst der ökonomischen Analyse und wird zu einer politisch-gesellschaftlichen Frage. Oder anders gesagt, braucht es keine ökonomische, sondern eine politische Legitimation, um das Marktergebnis zugunsten der einen oder anderen Partei zu korrigieren.

Die Wahl der Distributions-Instrumente hingegen ist einer ökonomischen Analyse zu unterstellen. Letztere hat dafür zu sorgen, die Wirkungsweise der einzelnen Instrumente transparent zu machen und sie miteinander zu vergleichen. Schliesslich kann aus ökonomischer Sicht jenes Distributions-Instrument bezeichnet werden, das die zu erreichenden politischen Ziele am besten (= am effizientesten, d. h. ohne Verschwendung knapper Ressourcen) zu erreichen erlaubt.

Die Stabilisierungsfunktion:

Hier geht es darum, mittels einer gemeinsam getragenen makroökonomischen Politik gewisse gesamtwirtschaftliche Ziele zu erfüllen, soweit mit einer reinen Marktwirtschaft ohne institutionellen Rahmen die konjunkturelle Stabilität (Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität) nicht gewährt ist. Ebenso bedarf es staatlicher Massnahmen, um volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen von Monopolen, Kartellen sowie sonstigen Abweichungen von einem effizient funktionierenden marktwirtschaftlichen System zu korrigieren.

Um nun die optimale räumliche Ausdehnung eines Wirtschaftsraums zu bestimmen, ist zu untersuchen, wieweit diese drei zentralen öffentlichen Gemeinschaftsaufgaben durch eine nationale Politik zu erbringen sind oder wieweit sie effizienter in einem grösseren institutionellen Rahmen — wie z.B. einer supranationalen Organisation — zu lösen wären.

Grundsatz zur Analyse bildet das Prinzip der *Subsidiarität.* «Subsidiarität» verstanden als Grundsatz, *«dass, was die kleineren und untergeordneten*

Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen gegen die Gerechtigkeit verstosse, weil jedwelche Gesellschaftstätigkeit subsidiär ist; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen» (Enzyklika Pius XI. «Quadragesimo anno» von 1931). Politischen Ausdruck findet das Subsidiaritätsprinzip im *Föderalismus.*

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend sollen Aufgaben, welche die Nation als das kleinere Kollektiv bewältigen kann, auf der nationalstaatlichen Ebene ausgeführt werden und Aufgaben, die nicht bewältigt werden können, sollen an die supranationale Ebene delegiert werden. Eine solche Delegation der Aufgaben soll gewährleisten, dass jede öffentliche Aufgabe auf der Ebene erledigt wird, die am effizientesten ist.

Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip zeigen sich die Vorteile der nationalstaatlichen Lösung in den folgenden Bereichen[3]:

Berücksichtigung national unterschiedlicher Präferenzen

In einer Weltgesellschaft ist kaum von homogenen Wertvorstellungen hinsichtlich der Gestaltung von Wirtschaft und Umwelt auszugehen. Vielmehr besteht die Weltgesellschaft aus einzelnen Gruppen, die sich aus historischen, religiösen, sprachlichen und sonstigen Gründen in ihren Wertvorstellungen unterscheiden. Somit hat eine auf nationalstaatliche Traditionen, Normen und Werte abgestimmte Politik gegenüber einer supranational orientierten Regelung Vorzüge. Eine nationalstaatliche Differenzierung trägt den unterschiedlichen Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder besser Rechnung als eine schematisierte Gleichbehandlung innerhalb einer supranationalen Organisation. Die nationale Selbstbestimmung ermöglicht, unterschiedliche Traditionen, Normen und Wertvorstellungen zu berücksichtigen. Auf diese Weise lässt sich das Angebot öffentlicher Leistungen optimaler auf national geprägte Präferenzen abstimmen.

Minderheitenschutz

Bei politischen Entscheidungen muss sich stets eine mehr oder weniger grosse Minderheit den Wünschen der Mehrheit fügen, wodurch für sie Wohlfahrtsverluste auftreten. Bei nationalstaatlicher Ausgestaltung lässt sich der Anteil derer senken, die sich in eine Minderheit versetzt sehen. Die nationalstaatliche Regelung ermöglicht einen besseren Minderheitenschutz als eine supranational orientierte Politik.

Soweit die internationale Freizügigkeit für Personen rechtlich fixiert ist, haben Minderheiten bei national differierenden Lösungen zudem die Möglichkeit, mit einem Wohnsitzwechsel auf ein aus ihrer Sicht suboptimales Angebot an staatlichen Leistungen zu reagieren. Sie können in ein anderes

Land auswandern, in dem ihnen das Angebot an öffentlichen Leistungen und die gesamte staatliche Politik besser zusagen. Diese Möglichkeit entfällt, wenn die supranationale Behörde innerhalb des gesamten Integrationsraums ein gleichartiges Angebot öffentlicher Leistungen bereitstellt (oder wenn die internationale Freizügigkeit der Personen durch Einwanderungsrestriktionen eingeschränkt oder gar unterbunden ist).

In diesem Sinne können Minderheiten durch ein nationalstaatliches System geschützt werden. Gegen einen solchen internationalen Wohnsitzwechsel — auch *«voting by feet» und «Abstimmung mit dem Möbelwagen»* genannt — sprechen allerdings die Mobilitätskosten. Oft sind die Nachteile des Landeswechsels grösser als die in einer anderen Nation erzielbaren Vorteile. Die meisten Einwohner fühlen sich mit ihrem bisherigen Wohnsitz sehr verbunden. Es dürfte ihnen schwerfallen, eine Nation zu finden, in der sie hinsichtlich der dort angebotenen öffentlichen Güter eine grössere Zufriedenheit finden als am heimischen Ort.

Bürgernähe

Die nationalstaatliche Kompetenz erlaubt auch, eine bürgernäher ausgestaltete Politik zu führen. Die Bürgerschaft ist nicht von einer entfernten supranationalen Verwaltung abhängig. Der Einfluss der einzelnen auf die nationale Behörde ist relativ grösser. Damit fällt es einem Individuum auch leichter, sich mit den gesellschaftlichen und politischen Werten und Normen zu identifizieren. Ebenso besteht eine gewisse Gewähr, dass die nationale Politik kulturelle Eigenarten und geschichtliche Traditionen stärker berücksichtigt.

Die These, dass ein nationalstaatliches System zur bestmöglichen Befriedigung individueller Präferenzen führt, wird nun aber durch bestimmte Eigenschaften öffentlicher Leistungen in Frage gestellt. Mit einer supranationalen Erstellung öffentlicher Leistungen ergeben sich folgende Vorteile:

Spillovers

Öffentliche Leistungen sind oft mit Spillovers verbunden. Die in den einzelnen Nationen bereitzustellenden öffentlichen Leistungen stiften auch Bürgern anderer Nationen einen Nutzen. Damit sinkt aus nationalstaatlicher Sicht der Anreiz, öffentliche Leistungen in genügend reichlichem Ausmass anzubieten. Gehofft wird auf ein Vorangehen anderer Nationen, was ein teilweises Trittbrettfahren auf deren Kosten erlauben würde (ein Beispiel hierzu bietet der Umweltschutz, der längst internationale Dimensionen erreicht hat und wegen der nationalen Kompetenz dann allzu oft in zu geringem Ausmass erfolgt).

Unteilbarkeiten

Öffentliche Leistungen sind weiter dadurch gekennzeichnet, dass ihre Erstellung meist nur in grossen Einheiten möglich ist — also eine Unteilbarkeit vorliegt — und die Durchschnittskosten abnehmen, wenn zusätzliche Nachfrager befriedigt werden. Oft ergibt das supranationale Niveau optimale Grössen, um öffentliche Leistungen mit Grössenvorteilen (Economier of Scale) zu erstellen. Möglich wird dann eine gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung, in dem öffentliche Güter billiger als bisher oder qualitativ besser angeboten werden können (als Beispiel lassen sich hier die Verkehrsnetze inklusive der Transportmittel anführen).

Koordinationszwang

Hinzu kommt, dass bei vielen öffentlichen Leistungen ein ausgesprochener Koordinationszwang besteht. Die nationalstaatliche Regelung birgt die Gefahr einer zusammenhanglosen Politik in Bereichen, die eine internationale Dimension aufweisen (erneut ist als Beispiel auf die Umweltschutzpolitik hinzuweisen, ebenfalls zu nennen sind die Kommunikationssysteme).

Das Ergebnis der bisherigen Überlegungen lautet: Wie eine strikt nationalstaatliche Aufgabenteilung Wohlfahrtsverluste zur Folge hätte (wegen Spillovers, Unteilbarkeiten, usw.), zeigen sich auch Wohlfahrtsverluste, wenn alle öffentlichen Aufgaben rein supranational erfüllt würden (wegen den national unterschiedlichen Präferenzen, denen weniger gut Rechnung getragen werden kann, dem eingeschränkten Minderheitenschutz und der geringeren Bürgernähe). Daraus folgt, dass es einen Punkt geben muss, von welchem an die Wohlfahrtsgewinne durch eine weitere Delegation öffentlicher Aufgaben an die supranationale Ebene kompensiert werden durch die Wohlfahrtsverluste infolge eines zu starken Verzichts auf nationalstaatliche Lösungen. Die optimale Aufteilung in nationalstaatliche und supranationale Regelungen liegt somit dort, wo der zusätzliche Gewinn aus der Beseitigung von Mängeln einer nationalstaatlichen Regelung und der Übernahme der supranationalen Lösung genau dem zusätzlichen Verlust aus der supranationalen Regelung und damit der Aufgabe nationaler Tradition entspricht.

Von der Volkswirtschaft zur Weltwirtschaft

Probleme der Gegenwart stellen das nationalstaatliche Konzept in Frage. Umweltzerstörung, Verschuldung oder interkontinentale Massenmigration, aber auch internationale Sicherheit und Frieden sind mit den Mitteln der Nationalstaaten allein nicht oder kaum mehr zu bewältigen.

Vielmehr erfordern diese globalen Probleme die internationale Zusammenarbeit. Der bestehende Bedarf zu gemeinsamem Handeln soll hier lediglich beispielhaft für die Umweltproblematik in aller Kürze aufgezeigt werden:

Die Lösung drängender Umweltprobleme (Treibhauseffekt, Abholzung der Regenwälder, Ozonloch, Artenschutz in Fauna und Flora, Meerverschmutzung, Luftbelastung) braucht die globale Dimension und erfordert eine internationale Kooperation unter Einbezug der weniger entwickelten Länder. Ohne internationale Zusammenarbeit besteht für einzelne Länder der Anreiz zum «Trittbrettfahren». Jedes Land ist nämlich vom Verhalten der anderen Länder betroffen: Ein einzelnes Land hat keinen (oder nur geringen) Anreiz, die Nachteile der Umweltproblemlösung auf sich zu nehmen (z.B. Luft- oder Wasserreinigung), von der andere Länder profitieren können (in dem für sie der Problemlösungsdruck kleiner wird), ohne an die Kosten des Umweltschutzes einen Beitrag leisten zu müssen.

Somit dürfte nur ein gemeinsames Zusammengehen das Problem der internationalen öffentlichen Güter lösen. Lediglich so sind die einzelnen Länder bereit, Massnahmen durchzuführen und die entsprechenden sozioökonomischen, politischen und kulturellen Kosten auf sich zu nehmen, die durchzuführen und zu tragen nötig sind, um diese öffentlichen Aufgaben anzubieten (*Olson 1968: Logik des kollektiven Handelns*).

Aber nicht nur wirtschaftliche Faktoren stellen das nationalstaatliche Konzept in Frage. Auch im sozio-kulturellen Bereich sprengen verschiedene Tendenzen die Grenzen des Nationalstaates. Die steigende *globale Verflochtenheit* in wirtschaftlicher, aber auch kultureller und gesellschaftlicher Sicht, die stark wachsende Mobilität, sei es beruflich oder in den Ferien, die Telekommunikation, vor allem aber die Medien, lassen die Welt zusehends zum Dorf werden. In zunehmendem Masse wird hier Realität, dass die Nationalstaaten ihre Rolle als gesellschaftspolitische Hauptakteure verlieren. Vielmehr entsteht eine «Weltgesellschaft» (*Hoffmann-Nowotny* 1989: 29) mit einer «Weltkultur», die den Menschen in aller Welt erweiterte Kenntnisse und Erfahrungen über andere Gesellschaften bringen, wenn oft auch nur in Form von «Coca-Cola»-, «McDonald Hamburgern»- und «Dallas»-Klischees.

Schliesslich ist auch auf die Globalität der sicherheitspolitischen Systeme hinzuweisen. Friede und Sicherheit haben längst internationale Dimensionen angenommen. Kein Land ist unbeeinflusst vom sicherheitspolitischen Verhalten der anderen. Nationale Sicherheitspolitik ist in zunehmendem Ausmasse internationale Sicherheitspolitik. War und ist es Blockdenken, das die sicherheitspolitische Diskussion dominierte, bieten gerade die gegenwärtigen Vorgänge in Osteuropa die Chance einer Neuorientierung.

Nach den Bemerkungen dieses Abschnittes wird klar, dass die de facto-Zuständigkeit der Nationalstaaten in vielerei Hinsicht nicht mehr gegeben ist. Sowohl bezüglich des *Externalitäteneffekts* (Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen) als auch bezüglich des *Skaleneffekts* (Erstellung von Gütern und Dienstleistungen mit Grössenvorteilen) ist die Allokationseffizienz nicht mehr erfüllt. Diese öffentlichen Güter und Leistungen müssen nicht mehr von nationalen Institutionen, sondern eben von internationalen Organisationen angeboten werden. Mit anderen Worten ist das Prinzip der Nicht-Ausschliessbarkeit international weltweit (global) gültig und macht nicht an nationalen Staatsgrenzen Halt.

In vielen Bereichen haben wir es heute mit «internationalen öffentlichen Gütern und Leistungen» zu tun, womit angesprochen ist, dass öffentliche Güter und Leistungen nicht im nationalen, sondern eben im internationalen Rahmen «öffentlich sind». Typische Beispiele für «international public goods» (= internationale öffentliche Güter) sind Friede und Sicherheit (KSZE), Umweltschutz, Grundlagenforschung, internationale Rechtsordnung, völkerrechtlich garantierte Eigentumsrechte, der multilaterale Freihandel, die Freiheit der Meere, die weltweit anerkannten Masse und Gewichte sowie das internationale Währungssystem[4]. Internationale öffentliche Güter verlangen nach einer internationalen Organisation, die dafür sorgt, dass ein aus allokativer Sicht optimales Mass an international öffentlichen Gütern angeboten werden.

Von der nationalen zur multinationalen Unternehmung

Nicht nur im Bereich der Makropolitik, sondern auch im Mikrobereich lässt sich eine *zunehmende Globalisierung der Märkte feststellen.* Technologische Fortschritte im Kommunikations- und Transportbereich sowie die globale Aktivität der Finanzmarktteilnehmer sprengen die Dimension nationaler Märkte.

Für viele Tätigkeiten gibt es heute nur noch den «einen» Weltmarkt. Internationale Arbeitsteilung heisst dann weltweit Arbeitsteilung mit der Chance, im Rahmen einer globalen Marketingstrategie am billigsten Standort zu produzieren und im einträglichsten Markt zu verkaufen. Ausstattungsgegebene Standortvorteile verlieren damit zusehends an Bedeutung gegenüber der (unternehmerischen) Fähigkeit, neue komparative Vorteile zu schaffen und der Fähigkeit von Ländern, produktive mobile Produktionsfaktoren mit attraktiven Rahmenbedingungen anzuziehen[5].

Neben die «nationalen» Vorteile der Arbeitsteilung treten die «internationalen» Spezialisierungseffekte. Insbesondere gewinnt der Handel mit Zwischenprodukten an Bedeutung. Intermediäre Produktionsbereiche las-

sen sich auf globaler Ebene effizient arrangieren. Die Spezialisierung auf einzelne intermediäre Komponenten und der entsprechende internationale Handel mit Zwischenprodukten erweist sich der Spezialisierung auf Endprodukte oft überlegen. Für die Standortwahl der Produktion aufgrund komparativer Kostenvorteilen ergibt sich damit eine neue Konstellation:

Während beim Handel mit Endprodukten lediglich die komparativen Vorteile des Endprodukts entscheidend für die Richtung der Handelsströme sind, kann bei einer komponentenweisen Betrachtung der komparative Vorteil für die Herstellung einzelner Bestandteile sehr wohl in verschiedenen Ländern liegen. Damit erhält die Faktorausstattung einen Teil ihres bestimmenden Einflusses auf den Verlauf der Handelsströme zurück. Der technologische Fortschritt macht es zunehmend möglich, Produktionsprozesse in Komponenten aufzuspalten. Arbeitsintensive Zwischenprodukte, die nicht unbedingt auf eine freie Faktorbewegung angewiesen sind, können auch bei international immobilen Produktionsfaktoren angeboten werden. Da in diesem Fall die mit relativ viel Arbeit ausgestatteten Länder bei deren Produktion bevorteilt sind, entstehen Anreize zur verstärkten internationalen Arbeitsteilung.

Neuere empirische Ergebnisse bestätigen, dass multinationale Firmen erfolgreich dieser Strategie gefolgt sind, um durch weltweite Spezialisierung die Kosten zu minimieren[6]. Ein grosser Teil des Welthandels ist heute Intra-Firmen-Handel. Durch die Auslagerung selbstproduzierter Zwischenprodukte auf externe Firmen werden die positiven Skaleneffekte der internationalen Arbeitsteilung genutzt. Spezialisierte Tochter-Unternehmungen in Ländern mit faktorbedingten komparativen Kostenvorteilen produzieren dieselben intermediären Güter effizienter.

Neue Formen staatlicher Organisation

Wenn, wie gezeigt, ein zunehmend grösserer Teil der öffentlichen Güter den nationalen Rahmen sprengt und internationalen Charakter erlangt, fragt sich, welcher Stellenwert der Nation in diesem gewandelten Umfeld zukommt. Diese Fragestellung erinnert an die Situation der Kantone 1848: Auch sie hatten als Folge der räumlich gewachsenen optimalen Ausdehnung des Wirtschaftsgebietes einen Teil ihrer Eigenständigkeit zugunsten eines gemeinsamen Grösseren aufzugeben. Waren es 1848 die Projekte einer Basisinfrastruktur (vor allem der Eisenbahn), die den Rahmen kantonaler Möglichkeiten überstiegen, sind es heute erneut wirtschaftliche Faktoren aber zunehmend auch (sicherheits-)politische, ökologische und kulturelle Bereiche, welche die nationalstaatlichen Grenzen sprengen.

Der Nationalstaat Schweiz sieht sich durch diese Entwicklungen in eine «Sandwich-Position» gedrängt zwischen grossräumig orientierten wirtschaftlichen Interessen und nach begrenzten Einheiten strebenden soziokulturellen Werten und Normen. Für die Schweiz drängt sich somit eine Doppelstrategie auf, die — in der schweizerischen Tradition Kompromisse zu finden — einerseits Bewährtes aufgibt, andererseits aber Neues aufnimmt.

Institutionelle Grundlage einer Doppelstrategie sollte eine verstärkte Einbindung in bestehende europäische Strukturen sein. Hier stehen die EG und die KSZE im Vordergrund. Entscheidend für die Realisierbarkeit dürfte sein, wieweit die EG nicht zu einem *super*-nationalstaatlichen Gebilde wird, das die Nachteile der Nationalstaatlichkeit potenziert wiederholt, sondern zu einem *supra*-nationalen Gebilde, in dessen Zentrum neue Kooperations- und Koordinationsformen horizontaler und vertikaler Art, auf der Basis demokratischer und subsidiärer Strukturen, stehen.

Neue Formen staatlicher Organisation müssten das alte und liberale Prinzip der Subsidiarität respektieren. Der Wettbewerb der kommunalen, regionalen sowie nationalen Systeme hätte den Sieg über das Prinzip des Zentralismus davonzutragen. Der Föderalismus dürfte nicht länger nur als Strukturprinzip nationalstaatlicher Organisationsformen begriffen werden. Vielmehr wäre der Föderalismus auch als tragendes supranationales Gestaltungsprinzip anzusehen, das erlaubt, politische Macht gestuft zu verteilen. Damit liesse sich eine pluralistisch geprägte Ordnung schaffen, in der die kleineren Einheiten ohne Verlust ihrer kommunalen, regionalen oder nationalen Identität in den grösseren Rahmen eingebettet sind.

Im *wirtschaftlichen* Bereich wäre eine politische Strategie anzustreben, deren wirtschaftliche Zielrichtung auf einen Abbau der wirtschaftlichen Kosten nationalstaatlicher Konzepte zu richten wäre. Nationale Alleingänge (in welchen Bereichen auch immer) müssen nämlich wirtschaftlich finanzierbar sein, sonst wird die Nation ökonomisch zum Sanierungsfall. Dabei wäre aus einer ökonomischen Sicht die Wirtschaftspolitik lediglich in dem Umfang und in dem Masse aufeinander abzustimmen, wie dies zur Funktionsfähigkeit eines Gemeinsamen Binnenmarktes unbedingt erforderlich ist[7]. Dieser Vorschlag deckt sich weitgehend mit den im Rahmen des EWR von EG und EFTA angestrebten binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Er geht insofern weiter, als angeregt wird, die Beweislast zu drehen: Anstatt die Übernahme supranationaler Regelung zu rechtfertigen, wäre die Beibehaltung des schweizerischen Sonderfalls zu legitimieren, wobei ein liberaler, wettbewerbsfreundlicher Massstab die Vorgaben zu definieren hätte.

Eine über die Realisierung eines Gemeinsamen Binnenmarktes hinausgehende internationale wirtschaftliche Integration — beispielsweise in

Form einer Währungs- oder Wirtschaftsunion, einer politischen Union oder gar einem Bundesstaat — lässt sich nicht mehr allein ökonomisch begründen. Sie ist vielmehr immer auf ausserökonomische, politische Motive der beteiligten Staaten zurückzuführen und letztlich kein ökonomischer, sondern ein politischer Akt. Vorerst würde es genügen, alle Hemmnisse im grenzüberschreitenden Güter-, Personen und Kapitalverkehr zu beseitigen und die vier Freiheiten des Gemeinsamen Binnenmarktes integral sicherzustellen, um der wirtschaftlichen Herausforderung zu begegnen.

Im weiteren wäre aber eine eigenständige schweizerische Wirtschaftspolitik soweit zugunsten einer gemeinsamen europäischen Wirtschaftspolitik aufzugeben, als die Vorteile der supranationalen Lösung die Kosten des Verzichts auf nationale Souveränitätsrechte übersteigen. Dieser Sachverhalt dürfte in einer Vielzahl makroökonomischer Bereiche zutreffen, wie der Umweltpolitik, der Verkehrspolitik, der Forschungspolitik, der Energiepolitik sowie teilweise der monetären Wirtschaftspolitik (Geld-, Kredit- und Währungspolitik). Dazu würde es kaum nötig sein, nationale Kompetenzen auf gemeinsame supranationale Organe zu übertragen, welche die erforderliche Wirtschaftspolitik eigenverantwortlich beschliessen und durchführen. Es würde genügen, eine Koordinierung der nationalen Politiken vorzunehmen, die aber von den einzelnen Mitgliedstaaten in nationaler Verantwortung durchgeführt wird.

Als Grundsatz hätte die gegenseitige Anerkennung und die Angleichung nationaler Regelungen zu gelten und nicht die Absicht der supranationalen Harmonisierung und Vereinheitlichung. Allerdings wäre auch hier die Beweislast zu ändern und müssten internationale Prinzipien zur Norm und nationale Sonderfälle zur Ausnahme werden.

Zusammenfassung

«Profit» und «Macht», die Ausgewogenheit zwischen wirtschaftlicher Kraft und militärischer Stärke bestimmt — so Kennedy — den Aufstieg grosser Mächte: Die *«Umlenkung eines grossen Anteils der ‹produktiven› Kraft einer Nation in Ausgaben für die ‹unproduktive› Rüstung trägt immer das Risiko in sich, die eigene ökonomische Basis zu untergraben.*[8]»

Nur im (wenig realistischen) Idealfall gehen «Profit und Macht» Hand in Hand: *«Viel zu oft (...) sahen sich Staatsmänner dem üblichen Dilemma gegenüber: entweder sie erkauften militärische Sicherheit in einer Zeit realer oder vermeintlicher Gefahr, eine Sicherheit, die dann zu einer Belastung der nationalen Ökonomie wurde; oder sie hielten die Verteidigungsausgaben*

niedrig, sahen dann aber die eigenen Interessen manchmal von anderen Staaten bedroht.[9]»

Diese Polarität von «Profit» und «Macht» ist Grundlage für die hier vorgestellte Arbeit. Auch «Isolation» und «Integration» sind Pole, die es in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen gilt. Während die wirtschaftlichen Prozesse in Richtung weltweiter Integration ziehen, streben sozio-kulturelle Werte und Normen nach kleinräumigen Strukturen. Wie nicht ungestraft nur entweder «Profit» oder «Macht» als Ziel gesetzt werden dürfen, soll auch nicht einseitig entweder eines Isolations- oder Integrationsstrategie gefolgt werden.

Wieweit innerhalb der hier vorgeschlagenen Doppelstrategie die politische, gesellschaftliche und kulturelle «Integration» in ein zusammenwachsendes Europa, bzw. die «Isolation» in Form eines Alleingangs gehen soll, kann nicht generell und abschliessend beantwortet werden. Vielmehr handelt es sich dabei um einen dynamischen Prozess, dessen Verlauf ständig neu zu beurteilen ist. Entscheidend ist die politisch-ökonomische Interessenlage und insbesondere, ob sich die Partikularinteressen gegen die stimmenden und wählenden Schweizerinnen und Schweizer durchsetzen lassen.

Nationalstaatlichkeit und nationale Souveränität sind aus ökonomischer Sicht keine Eigenwerte und absolute Ziele. Im Gegenteil sind sie mit der Sinn- und mit der Kostenfrage zu konfrontieren.

Im 19. und 20. Jahrhundert haben National- und Nationalitätenkonflikte in tragischer Weise immer wieder Not, Elend und Verwüstung über Europa gebracht. Mit wechselnden Koalitionen war jeder Nationalstaat potentiell im Kriegszustand. Diese *inter*nationalen Konflikte sind heute definitiv Geschichte geworden. Geblieben sind *intra*nationale, regionale Aufstände gegen die Erblasten künstlicher Nationalstaaten.

Die neutrale, multikulturelle Schweiz war eine Insel der Nichtaggression gegen aussen und des friedlichen Zusammenlebens im innern. Ihre nationale Souveränität war der unabdingbare Garant für Unabhängigkeit, Freiheit, Demokratie und Wohlstand. Die Nationalstaatlichkeit war somit das Mittel, um diese Ziele in der Schweiz zu erreichen bzw. zu sichern.

Was aber, wenn Freiheit, Demokratie und Wohlstand in einem föderalistischen, liberalen und friedlichen Europa ebenso gut oder besser aufgehoben sind? Und was, wenn die drängendsten Probleme wie Umweltschutz, äussere und innere Sicherheit, grossräumige Migration nur noch auf europäischer Ebene zu lösen sind? Die Frage, die hier — auch in der Schweiz — zu stellen erlaubt sein muss, lautet: «Nationale Souveränität wozu?»

Ehrlicher, als historisch gewachsene (und teilweise überlebte) Positionen zu ideologisieren, ist es, im Einzelfall abzuklären, welche Ebene (Individuum bzw. Familie, Gemeinde, Kanton/Region, Bund oder supranatio-

nale Organisation) die an die Bürgerinnen und Bürger bzw. an die Gemeinschaft gestellten Aufgaben am besten löst, und wo die Rechte und Pflichten am wirkungsvollsten wahrgenommen werden können.

[1] Zur Theorie des Finanzföderalismus vgl. Musgrave/Musgrave/Kullmer (1990). — [2] An diesen drei Grundfunktionen des Staates ist auch der Staatszweckartikel (Art. 2) der Schweizerischen Bundesverfassung orientiert: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» — [3] Dieser Abschnitt bildet eine Anwendung von Frey (1977) und folgt diesem auch im Vorgehen. — [4] Kindleberger (1986). — [5] An diesem Punkt setzt das von Borner/Brunetti/Straubhaar (1990) vorgestellte Konzept an. — [6] Zur reichhaltigen Literatur des Inta-Firmen-Handels, die in Regel aus Gründen der nur begrenzt vorhandenen Daten aber kaum zu empirisch gehaltvollen Ergebnissen führt, vgl. Gilroy (1989). — [7] Vgl. zu den verschiedenen wirtschaftlichen Integrationsformen und ihren Definitionen Straubhaar (1986). — [8] Kennedy (1989: 793). — [9] Kennedy (1989: 794).

Literaturverzeichnis

Borner Silvio, Brunetti Aymo, Straubhaar Thomas (1990): Die Schweiz AG: Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? 3. Auflage. Zürich: NZZ-Verlag.

Frey René L. (1977): Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen Nr. 1. Bern/Frankfurt: Lang.

Gilroy Michael B. (1989): Intra-Firm Trade. Journal of Economic Surveys, 3, 325—343.

Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim (1989): Weltmigration — eine soziologische Analyse. In: Kälin Walter/Moser Rupert: Migrationen aus der Dritten Welt. Bern: Haupt.

Kennedy Paul (1989): Aufstieg und Fall der grossen Mächte (Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000). Frankfurt am Main 1989 (Originalausgabe: The Rise und Fall of the Great Powers. New York 1987).

Kindleberger Charles P. (1986): International Public Goods without International Government. American Economic Review 76, S. 1—13.

Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B., Kullmer L. (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. 5. Auflage. Tübingen: Mohr, Band 1.

Olson, Mancur (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen: Mohr (Originalausgabe: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge (Mass.): Harvard University Press 1965).

Straubhaar Thomas (1986): Süd-Süd-Handel: Ersatz oder Ergänzung zum Handel mit Industrieländern? Wirtschaftspolitische Mitteilungen Jg. 42, H. 5. Zürich: Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft.