

Begriffliches zur wirtschaftlichen Landesverteidigung

Von Dr. Sam Streiff, Bern

Über die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft ist seit dem ersten Weltkrieg viel geschrieben worden. Dieses Schrifttum umfasst Gesamtdarstellungen und Abhandlungen über Einzelprobleme, historische Rückblicke und Programme. Im Verlaufe des zweiten Weltkrieges zeigte sich mit aller Deutlichkeit, welche Bedeutung der Wirtschaft für die neuzeitliche Kriegführung zukommt und wie einschneidend die Folgen der Kriegseignisse auf wirtschaftlichem Gebiete sein können. Diese Erkenntnisse führten dazu, dass in grossen wie in kleinen Ländern die Erfahrungen im Hinblick auf künftige Kriege ausgemert werden. Während der letzten paar Jahrzehnte sind an Stelle von spontaner Reaktion und von Improvisation planmässige Vorbereitungen getreten. Wohlausgebaute Institutionen und Organismen befassen sich heute mit den Aufgaben, die sich aus den Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft ergeben.

Wenn in der Fachliteratur das Begriffliche, die Systematik und die Terminologie erörtert wurden, geschah es bisweilen in der Absicht, für eine wirtschaftspolitische Auffassung zu werben, eine staatspolitische Ideologie zu untermauern oder in einen akademischen Streit um Lehrmeinungen einzugreifen. So kam es, dass eine begrifflich saubere Systematik fehlte und die Umschreibung der einschlägigen Sachgebiete den Gegebenheiten der Praxis zu wenig Rechnung trug. Es sei deshalb mit den nachstehenden Ausführungen ein Versuch gewagt, das Begriffliche, die Systematik und die Terminologie so abzuklären und darzustellen, dass den Anforderungen einer wissenschaftlichen Betrachtungsweise Genüge geleistet wird, gleichzeitig aber Widersprüche mit den grundlegenden Voraussetzungen der Praxis vermieden werden. Damit ist bereits angedeutet, dass das Begriffliche hier im Vordergrund steht und dass Rückschlüsse auf die konkreten Umstände des einen oder andern Landes nicht ohne weiteres zulässig sind.

Die Untersuchung über das Begriffliche lässt sich wohl am besten damit einleiten, dass mit einigen konkreten Tatsachen gezeigt wird, welcher Art die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft sein können. Einige wahllos und zusammenhanglos herausgegriffene Beispiele sollen dies veranschaulichen. In der Dezembersession 1951 haben die eidgenössischen Räte der Anschaffung von zweihundert leichten Panzerwagen im Gesamtaufwand von rund hundertzwanzig Millionen Franken zugestimmt. Dann sorgt der Bund durch den Abschluss von Pflichtlagerverträgen für eine Anreicherung der Vorräte an kriegs- und lebenswichtigen Waren. Aber auch bei den Verbrauchern wurde angesetzt, als der

Schweizerische Bundesrat im Jahre 1950, wenige Monate vor Ausbruch des Koreakrieges, empfohlen hatte, für den Fall der wirtschaftlichen Abschnürung vom Ausland Vorräte an haltbaren Lebensmitteln und Verbrauchsgütern anzulegen. Nach Ausbruch des Koreakrieges haben die Vereinigten Staaten von Amerika ein grossangelegtes Fabrikationsprogramm für die beschleunigte Herstellung von Kriegsmaterial aller Art in die Wege geleitet.

Auch aus der Fülle der Ereignisse und Erscheinungen des zweiten Weltkrieges seien einige Beispiele angeführt. Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Widerstandes in Frankreich im Jahre 1940 leitete Deutschland in den besetzten Gebieten die Zwangsabgabe aller irgendwie verfügbaren Kupferbestände ein. Die in Russland kämpfenden Armeen der Achsenmächte waren der langen Nachschubwege und geringen Vorräte wegen in hohem Masse auf Selbstsorge gestellt; sie waren gezwungen, alle verfügbaren Ressourcen der besetzten Gebiete auszuschöpfen. Die Russen ihrerseits waren darauf bedacht, dem eingedrungenen Feinde möglichst wenig Existenzmittel zu überlassen, was zur Taktik der verbrannten Erde führte. Bei der strategischen Bombardierung hatten es die Alliierten unter anderem ganz besonders auf die Kugellagerfabriken der Achsenmächte abgesehen. Zahlreiche Betriebe für die Herstellung kriegswichtiger Erzeugnisse, wie Flugzeugmotoren und Spezialwaffen, mussten in beiden Kriegslagern aus militärischen Gründen verlegt und dezentralisiert, bisweilen sogar unterirdisch angelegt werden; Hand in Hand mit solchen Standortsverlegungen gingen Güterverlagerungen einher. Die Knappheit an Mineralölen nötigte Deutschland, die Herstellung von synthetischen Treibstoffen zu fördern und die Produktionsanlagen militärisch stark zu schützen. Zur Verbesserung der Ernährungslage mussten in kriegführenden und neutralen Ländern Bodenverbesserungen durchgeführt und die Anbaupflicht angeordnet werden. Eine angemessene und gerechte Verteilung von verknüpften Gütern wurde mit Verbrauchslenkung, Verwendungsbeschränkung, Rationierung, Kontingentierung und Bedarfsnachweis angestrebt. Durch Arbeitsdienstpflicht und Einschränkung der Freizügigkeit wurden kriegs- und lebenswichtigen Betrieben oder ganzen Wirtschaftszweigen die erforderlichen Arbeitskräfte zugehalten. In kriegführenden Ländern war die militärische Requisition oft das einzige Mittel, der Truppe die zur Erfüllung ihres Auftrages unentbehrlichen Sachgüter zuzuführen. Dazu kam noch, dass im Kampfgebiet die Truppe die Versorgung der Bevölkerung mit dem Allernotwendigsten zu übernehmen hatte, sofern die zivilen Behörden dazu nicht mehr in der Lage waren und soweit es mit der militärischen Kampfführung vereinbar war.

Mit der blossen Erwähnung dieser wenigen Beispiele ist angedeutet worden, welcher Art die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft sind. Es ist unverkennbar, dass diese Beziehungen äusserst mannigfaltig und eng verflochten sind. Die erste Aufgabe besteht nun darin, etwas Ordnung in diese Beziehungen zu bringen und sie nach allgemeinen Gesichtspunkten zu gruppieren.

Wenn wir von den erwähnten Beispielen das Rüstungsprogramm der Vereinigten Staaten von Amerika und die Anschaffung von Panzerwagen für die schweizerische Armee herausgreifen, so haben wir zwei typische Fälle, in denen

für die Ausrüstung von Streitkräften von der Wirtschaft Kriegsmateriallieferungen gefordert werden. Für die Ausbildung von Soldaten und Kader sowie für die Bildung von militärischen Formationen werden riesige Mengen von Sachgütern benötigt. Dazu kommen noch die Reserven, die besonders beim Verbrauchsmaterial, wie Munition und Treibstoffe, gross sein müssen. Das Wesentliche dieser Beziehung zwischen Krieg und Wirtschaft besteht darin, dass zur Ermöglichung der Kriegführung Anforderungen an die Wirtschaft gestellt werden müssen.

Von den zur Veranschaulichung angeführten Beispielen weisen einige ein anderes gemeinsames Merkmal auf. Es handelt sich dabei um die Bombardierung von Kugellagerfabriken, die Verlegung von Flugzeugmotorenfabriken aus militärisch gefährdeten Gebieten, die Heranziehung der Ressourcen des besetzten Russland zur Versorgung der Armeen der Achsenmächte, die als Gegenmassnahme zu betrachtende Taktik der verbrannten Erde, die militärischen Requisitionen und die Versorgung der Bevölkerung im Kampfgebiet durch die Armee. Das sind Fälle, in denen Wirtschaftsobjekte oder wirtschaftliche Massnahmen in die Kampfhandlungen unmittelbar einbezogen werden.

Der Vermeidung oder Bekämpfung einer Mangellage, die mit kriegerischen Ereignissen zusammenhängt, dienen die Pflichtlager, die Haushaltvorräte, die Zwangsabgabe von verknüpften Materialien, wie Kupfer, dann weiter Verbrauchslenkung, Verwendungsbeschränkung, Rationierung und dergleichen sowie die Herstellung synthetischer Treibstoffe, die landwirtschaftliche Anbaupflicht und die Arbeitsdienstplicht. Hier sind es die Auswirkungen der Kriegführung auf die Wirtschaft, welche die Beziehung zwischen Krieg und Wirtschaft kennzeichnen.

Die sich ergebenden Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft lassen sich in knapper Weise folgendermassen umschreiben:

1. *Die Anforderungen der Kriegführung an die Wirtschaft kommen zur Geltung durch die Beschaffung von Kriegsmaterial aller Art, das Anlegen von Armeevorräten und den Bau von militärischen Anlagen.*

2. *Der Einbezug der Wirtschaft in die Kriegführung besteht in der Heranziehung der Wehrkraft der Wirtschaft zur unmittelbaren Unterstützung der Kampfhandlungen von Streitkräften.*

3. *Die Auswirkungen der Kriegführung auf die Wirtschaft zeigen sich zur Hauptsache in Störungen des Marktes, in Bedarfsverschiebungen und im Mangel an kriegs- und lebenswichtigen Gütern.*

Diese Dreigliederung der Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft ermöglicht nun die Zuordnung der einzelnen Erscheinungen und Massnahmen. Mit Hilfe dieser Systematik lässt sich im Prinzip sagen, welche Art von Beziehung für eine Tatsache charakteristisch ist. Die eingangs erwähnten Beispiele weisen auf genügend Anschauungsmaterial hin, so dass in diesem Zusammenhang auf die Schilderung und Zuordnung von konkreten Gegebenheiten verzichtet werden kann. Indessen darf als Besonderheit noch hervorgehoben werden, dass bei den Anforderungen der Kriegführung an die Wirtschaft und beim Einbezug der Wirtschaft in die Kriegführung notgedrungen Streitkräfte

unmittelbar mit im Spiele sein müssen. Als Streitkräfte sind zu betrachten Heer, Kriegsmarine und Luftwaffe.

Bei den Auswirkungen der militärischen Kriegführung auf die Wirtschaft hingegen genügen schon kriegerische Ereignisse in fernen Ländern oder nur schon militärpolitische Spannungen, um das wirtschaftliche Geschehen zu beeinflussen. Auch ein Land, das weder über militärische Streitkräfte verfügt noch von Krieg überzogen ist, kann auf dem Gebiete der Wirtschaft Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen oder von Kriegsvorbereitungen zu spüren bekommen. Ein typisches Beispiel hiefür ist das Fürstentum Liechtenstein, das während des zweiten Weltkrieges in ähnlicher Weise wie die wehrhafte Schweiz Massnahmen zur Meisterung der kriegsbedingten Mangellage ergreifen musste.

Der Dreigliederung der Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft entsprechen drei Sachgebiete, die sich an Hand der Zielsetzung unterscheiden und definieren lassen:

1. Die militärische Wehrbereitschaft und die Kriegführung stellen an die Wirtschaft hohe Anforderungen. Die Ausbildung der Rekruten, Kader und Truppenformationen allein genügt nicht. Zur Erstellung der Kriegsbereitschaft von Streitkräften bedarf es neben der personellen Bereitschaft auch der materiellen Bereitschaft. Erst wenn Waffen und Munition, das übrige Kriegsmaterial sowie die armee-eigenen Verpflegungsmittel und Betriebsstoffe zur Verfügung stehen, können Streitkräfte eingesetzt werden. Normalerweise wird das Kriegsmaterial durch die Militärverwaltung beschafft, sei es durch Herstellung in eigenen Werkstätten, Fabriken und Werften, sei es durch Vergabe von Aufträgen an die Privatindustrie oder durch freien Ankauf im In- und Ausland. In der Regel stellen militärische Instanzen mit ihren Rüstungsbegehren Anforderungen an die Wirtschaft. Bisweilen kommt es jedoch vor, dass aus wirtschaftspolitischen Gründen Anforderungen an die Militärverwaltung gestellt werden, wenn die massgebenden Kreise glauben, eine Unterbeschäftigung nur durch umfangreiche Rüstungsaufträge vermeiden oder beheben zu können. Doch wie dem auch sei, kristallisiert sich hier ein Sachgebiet heraus, das mit Rüstungswirtschaft bezeichnet werden kann.

Die Rüstungswirtschaft beschafft auf dem ordentlichen Wege der Militärverwaltung das Kriegsmaterial, die Betriebsstoffe und die Verpflegungsmittel, die für die Erstellung der materiellen Kriegsbereitschaft von Streitkräften unerlässlich sind.

2. Nun gibt es aber zahlreiche Eingriffe in das Wirtschaftsleben, die mit Kampfhandlungen oder mit deren Vorbereitung unmittelbar zusammenhängen. Der amerikanische Sezessionskrieg 1861–1865 und die beiden Weltkriege 1914–1918 und 1939–1945 haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, welche Bedeutung der Wehrkraft der Wirtschaft zukommt. Kampfhandlungen im taktischen Rahmen, Operationspläne, ja selbst strategische Absichten haben sich zum Teil nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten zu richten. Die Versorgungsgrundlage, das Kriegspotential der Industrie und die Verkehrsmittel werden in die militärische Kriegführung einbezogen, im positiven Sinne durch

die bestmögliche Ausnützung der Wehrkräfte der eigenen Wirtschaft, im negativen Sinne durch die Beeinträchtigung des Gegners auf wirtschaftlichem Gebiete. Im Rahmen dieser Zielsetzung lässt sich das Sachgebiet der Wehrwirtschaft abgrenzen.

Die Wehrwirtschaft umfasst die Massnahmen auf dem Gebiete der Wirtschaft, die mit dem Einsatz und den Aktionen von Streikkräften unmittelbar zusammenhängen und die geeignet sind, die militärische Landesverteidigung zu unterstützen.

3. Die Auswirkungen der militärischen Kriegführung auf die Wirtschaft sind sehr mannigfaltig. Dabei kann es sich um eigentliche Kriegshandlungen oder bloss um militärpolitische Spannungen, verbunden mit militärischen Kriegsvorbereitungen und wirtschaftlicher Kriegsvorsorge, handeln. Kriegsgefahr, Kriegshandlungen und Kriegsfolgen beeinflussen das Wirtschaftsleben, das heisst Produktion, Handel und Verbrauch, in hohem Masse. Spekulation, Umschichtungen auf dem Weltmarkt, Haltung strategischer Warenvorräte, Bedarfs- und Verbrauchsverschiebungen, Vernichtung und Zerstörung durch Kampfhandlungen und dergleichen beeinflussen in hohem Masse die Preisgestaltung, die Einkommensverhältnisse, die Versorgungsmöglichkeiten, die Produktionskapazität, kurzum das gesamte Wirtschaftsleben. Ein Land, dessen Wirtschaft in Unordnung gerät und dessen soziale Struktur durch innere Spannungen aus dem Gleichgewicht geworfen wird, ist ganz besonders in Kriegzeiten in seinem Bestand gefährdet. Wird ein Land in den Krieg hineingezogen, dann hängen Widerstandswille der Bevölkerung und Kampfkraft der Armee zu einem grossen Teil von der Lösung der Versorgungsprobleme ab. So zeichnet sich, wiederum mit einer scharf umrissenen Zielsetzung, das dritte Sachgebiet, nämlich die Kriegswirtschaft, ab.

Die Kriegswirtschaft befasst sich mit der kriegsbedingten Mangelwirtschaft, indem sie für das gesamte Land die bestmögliche Versorgungslage, einen geordneten und zweckmässigen Ablauf des Wirtschaftslebens sowie eine sozial gerechte Einkommens- und Güterverteilung anstrebt.

Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft sind dadurch gekennzeichnet, dass ihnen bestimmte Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft zugrunde liegen. So drängt sich die Zusammenfassung dieser drei Sachgebiete unter einem Oberbegriff auf. *Mit dem Ausdruck wirtschaftliche Landesverteidigung lässt sich sehr wohl das Ganze bezeichnen.* Immerhin sei nicht verschwiegen, dass mit wirtschaftlicher Landesverteidigung, als diese Bezeichnung in den 30er Jahren im Zusammenhang mit der sogenannten Kriseninitiative aufkam, etwas ganz anderes gemeint war, nämlich Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Exportoffensive und dergleichen wirtschaftspolitische Massnahmen. Nachdem sich der Sprachgebrauch aber gewandelt hat, steht der Übernahme des Ausdruckes wirtschaftliche Landesverteidigung zur Bezeichnung dieses umfassenden Gebietes der Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft nichts entgegen.

Man kann sich fragen, warum neben der Rüstungswirtschaft, der Wehrwirtschaft und der Kriegswirtschaft als Sachgebiet nicht auch noch die *Kriegsfinanzwirtschaft* erwähnt wird. Weil den finanziellen Massnahmen kein sach-

liches Ziel, das der Zielsetzung auf dem Gebiete der Rüstungswirtschaft, der Wehrwirtschaft und der Kriegswirtschaft gleichgestellt werden kann, zugrunde liegt, sind sie bei dieser Systematik ausgeschlossen. Alle drei Sachgebiete haben ihre finanzielle Seite, wie sie auch ihre rechtliche Seite haben. Die Regelung der finanziellen Fragen, vornehmlich die eigentliche Kriegsfinanzierung, liegt aber auf einer anderen Ebene und wird in diesem Zusammenhang lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt.

Ebenfalls der Vollständigkeit halber sei auf den *Wirtschaftskrieg* hingewiesen, bei dem mit Kampfmassnahmen wirtschaftlicher oder administrativer Natur ein wirtschaftspolitisches oder ein staatspolitisches Ziel angestrebt wird. Das Wort Krieg trägt hier nicht die Bedeutung von militärischem Krieg, sondern wird in übertragenem Sinne verwendet. In früheren Jahrzehnten wirkten sich Wirtschaftskriege zur Hauptsache in der Form von Blockade und Zollkrieg aus. Heute, im Zeitalter der Verstaatlichungstendenzen, des gebundenen Zahlungsverkehrs und des administrativen Protektionismus sind Wirtschaftskriege viel komplexer geworden. Nicht selten aber ist ein Wirtschaftskrieg der Vorläufer einer militärischen Auseinandersetzung. Ein Beispiel hiefür ist die wirtschaftliche Abschnürung Österreichs durch das Dritte Reich, das dem Nachbarland besonders mit der Reisesperre hart zusetzte. Mit diesem Wirtschaftskrieg wurde der Einmarsch der Deutschen vom Jahre 1938 psychologisch, wirtschaftlich, innenpolitisch und schlussendlich auch militärisch vorbereitet. Die Blockade von Westberlin mit der sogenannten Luftbrücke als Gegenmassnahme hätte leicht vom Wirtschaftskrieg zum Krieg mit den Waffen führen können. Auch Ausfuhrsperrern, die Mächtigkeitsgruppen gegenüber nicht freundlich gesinnten Ländern für kriegswichtige Materialien erlassen, gehören in den Bereich des Wirtschaftskrieges, doch spielt hier im Hinblick auf mögliche oder wahrscheinliche kriegerische Verwicklungen bereits eine wehrwirtschaftliche Tendenz hinein, nämlich die, einem allfälligen Gegner das wirtschaftliche Kriegspotential durch Verweigerung von Lieferungen zu schwächen.

Doch kehren wir nun zurück zu den drei Sachgebieten Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft. Trotz der begrifflich klaren Gebietsabgrenzung hält es praktisch oft schwer, die Grenzen scharf zu ziehen. Bald sind es die schwer überblickbaren Zusammenhänge komplexer Probleme, bald offensichtliche Überschneidungen, welche die *Zuordnung von Tatbeständen, Massnahmen und Aufgaben* erschweren.

Ist zum Beispiel die notdürftige Versorgung der Bevölkerung im Kampfgebiete durch die Armee eine kriegswirtschaftliche oder eine wehrwirtschaftliche Massnahme? Gehört die Requisition von Rohkupfer durch die Kriegstechnische Abteilung des Eidgenössischen Militärdepartements, wie sie in Zeiten von aktivem Dienst möglich ist, in den Bereich der Rüstungswirtschaft oder der Wehrwirtschaft? Sind Pflichtlagervorräte von Flugpetrol, das in der Schweiz einstweilen fast ausschliesslich für die Militäraviatik verwendet wird, rüstungswirtschaftlicher oder kriegswirtschaftlicher Natur?

Eine Aufgabe oder eine Massnahme kann zwei oder alle drei Sachgebiete berühren. Wo über die Zuordnung zu einem der drei Gebiete Zweifel aufkommen,

ist die vorherrschende Zielsetzung bestimmend. Die Richtgedanken für eine sachlich richtige Zuordnung sind in den Begriffsumschreibungen enthalten. Wenn wir die hier gegebenen Definitionen vor Augen halten, fällt es nicht schwer, die Versorgung der Bevölkerung im Kampfgebiet durch die Armee als wehrwirtschaftliche Massnahme zu erkennen, weil es sich um einen Eingriff in das Gebiet der zivilen Verwaltung handelt, der mit den Aktionen der Armee unmittelbar zusammenhängt, und weil überdies die Erhaltung der physischen und moralischen Widerstandskraft der Bevölkerung der im eigenen Lande kämpfenden Truppe die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtert. Die Requisition von Rohkupfer durch die Militärverwaltung für die Herstellung von Kriegsmaterial gehört in den Aufgabenbereich der Rüstungswirtschaft; denn ein solcher Fall von militärischer Requisition hängt nicht mit dem Einsatz und den Aktionen der Armee unmittelbar zusammen. Die Anreicherung der Flugpetrolvorräte in den Tankanlagen der Mineralölimporteure auf der Grundlage der Bestimmungen über Pflichtlager ist eine kriegswirtschaftliche Angelegenheit, trotzdem nach dem heutigen Stand der Technik diese Lagerhaltung praktisch nur im Interesse eines Heeresversorgungsdienstes und damit der Rüstungswirtschaft liegt.

Da Massnahmen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung im Sinne der drei dargelegten Sachgebiete im tiefen Frieden, in Zeiten welt-politischer Spannungen, während eines Krieges und auch in der Nachkriegszeit ergriffen werden müssen, kann füglich die Frage gestellt werden, ob man denn überhaupt noch von *Friedenswirtschaft* sprechen könne. Das Wirtschaftsleben kommt dem, was man landläufig Friedenswirtschaft nennt, dann am nächsten, wenn in einer längeren Periode des Weltfriedens lediglich der laufende Bedarf der Militärverwaltung durch die Rüstungswirtschaft zu decken ist. In der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts waren Kriege zu zahlreich, als dass Länder, die mit der Weltwirtschaft eng verbunden sind, in dieser beschaulichen Friedensatmosphäre hätten leben können. Praktisch ist es ja schon so, dass eine Friedenswirtschaft, die vollständig frei ist von Massnahmen auf dem Gebiete der Rüstungs-, Wehr- und Kriegswirtschaft, kaum anzutreffen ist. Es ist aber auch nicht der Sinn dieser Auseinandersetzung über das Begriffliche zur wirtschaftlichen Landesverteidigung, dem wirtschaftlichen Geschehen in Kriegszeiten die Friedenswirtschaft gegenüberzustellen. Als friedenswirtschaftlich kann indessen all das betrachtet werden, was nicht spezifisch rüstungswirtschaftlich, wehrwirtschaftlich oder kriegswirtschaftlich ist. Dazu gehören alle volkswirtschaftlichen Grundprobleme sowie die wirtschaftspolitischen Fragen, die sich nicht durch eine Beziehung zum Krieg auszeichnen.

Bei den einzelnen Aufgaben und Massnahmen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung werden sehr oft mehr als ein Sachgebiet berührt. Wie schon dargelegt, kann es sich um sehr komplexe Wechselbeziehungen oder um eindeutige Überschneidungen handeln. Der Zuständigkeit, der Arbeits- teilung unter den in Betracht fallenden Stellen sowie der Zusammenarbeit kommt deshalb grösste praktische Bedeutung zu.

Im Prinzip ergeben sich für Aufgaben und Massnahmen der drei Sachgebiete folgende Zuständigkeiten:

1. *Angelegenheiten der Rüstungswirtschaft fallen in die Zuständigkeit der Militärverwaltung.*

2. *Für die wehrwirtschaftlichen Belange sind die Streitkräfte (Heer, Kriegsmarine, Luftwaffe) zuständig.*

3. *Mit dem Aufgabenbereich der Kriegswirtschaft haben sich zivile Behörden zu befassen.*

Die oft verwickelten Verhältnisse der Praxis lassen sich aber nicht immer nach dieser prinzipiellen Zuständigkeit rein schematisch regeln. Rücksichtnahme auf administrative Besonderheiten, Zweckmässigkeitserwägungen technischer Natur und personelle Gründe führen immer wieder zu Ausnahmen oder Kompromisslösungen, auf die im folgenden noch hingewiesen werden wird.

In unserem Lande deckt sich die Regelung der Zuständigkeit und damit auch der Verantwortlichkeit in grossen Zügen mit der Zuständigkeit, wie sie sich im Prinzip ergibt. Überdies hat die zur Begriffsbezeichnung verwendete Terminologie den Vorteil, dass sie sich an den Sprachgebrauch anlehnt, wie er sich in der schweizerischen Verwaltung und Armee eingelebt hat.

Die Rüstungswirtschaft, soweit sie für die materielle Kriegsbereitschaft unserer Armee sorgt, untersteht dem Eidgenössischen Militärdepartement, dem für das eigentliche Kriegsmaterial, wie Waffen, Munition, Ausrüstungsgegenstände, Geräte, Apparate und Fahrzeuge, die Kriegstechnische Abteilung mit ihren sechs Militärwerkstätten zur Verfügung steht. Ein grosser Teil der Aufträge wird jedoch an die Privatindustrie vergeben. In Zeiten erhöhter Rüstungstätigkeit, wie wir sie gegenwärtig kennen, wird ihr die Erfüllung des weitaus grössten Teiles des Rüstungsprogrammes übertragen. Auch auf dem Gebiete der Forschung und Entwicklung tragen privatwirtschaftliche Unternehmungen Wesentliches bei. Neben der Kriegstechnischen Abteilung befassen sich mit rüstungswirtschaftlichen Angelegenheiten auch noch andere Heeresversorgungsdienste, nämlich für die Beschaffung von Armeesanitätsmaterial die Abteilung für Sanität und für Armeereserven an Verpflegungsmitteln, Fourage und flüssigen Treibstoffen das Oberkriegskommissariat. Abteilung für Sanität und Oberkriegskommissariat gehören nun aber nicht zur eigentlichen Militärverwaltung, sondern zur Armee und haben nur deshalb rüstungswirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, weil bei diesen beiden Abteilungen das ärztliche und verpflegungstechnische Fachpersonal ohnehin vorhanden ist. Es wäre unzweckmässig, der Kriegstechnischen Abteilung parallel dazu noch besondere Dienststellen anzugliedern, die sich mit der Beschaffung von medizinischen Instrumenten, Medikamenten, Verbandmaterial sowie von Lebens- und Futtermitteln, Benzin, Dieselöl und dergleichen zu befassen hätten. So haben wir hier beim Ineinandergreifen von Militärverwaltung und Armee eine der vielen Abweichungen von der prinzipiellen Zuständigkeit, wie sie auch in andern Ländern vorkommen. Die Grenze zwischen Militärverwaltung und Armee wird häufig auch durch blossе Äusserlichkeiten verwischt. Wenn zum Beispiel das leitende Personal der Kriegstechnischen Abteilung in Zeiten von aktivem Dienst militarisiert wird und die Arbeit in Uniform verrichtet, so lässt diese äusserlich

wahrnehmbare Erscheinung die Zugehörigkeit zur Armee vermuten, während in Tat und Wahrheit die Kriegstechnische Abteilung mit ihren Werkstätten auch bei Aktivdienst als Zweig der Militärverwaltung dem Eidgenössischen Militärdepartement und nicht dem Oberbefehlshaber der Armee untersteht.

Für die wehrwirtschaftlichen Angelegenheiten zuständig ist der Wehrwirtschaftsdienst der Armee, der zum Territorialdienst gehört. Er ist aus dem früheren Evakuationsdienst der Armee hervorgegangen, dem von jeher die Requisitionen und Evakuationen oblagen. Im Frieden werden die einschlägigen Arbeiten, die vorwiegend in organisatorischen und materiellen Kriegsvorbereitungen sowie in der fachtechnischen Ausbildung der Wehrwirtschaftsoffiziere bestehen, durch die Dienststelle Wehrwirtschaft der Generalstabsabteilung ausgeführt. In Norwegen befasst sich seit 1948 eine besondere Institution des Norwegischen Industrieverbandes, die «Industrivernet» (Industrieschutz, Industriewehr), mit ausgesprochen wehrwirtschaftlichen Aufgaben, die ihrer Natur nach mit dem Einsatz und den Aktionen von Streitkräften unmittelbar zusammenhängen. Besondere organisatorische und personelle Umstände und nicht zuletzt auch gewisse Kriegserfahrungen führten in Norwegen zu dieser Lösung, die für bestimmte wehrwirtschaftliche Aufgaben eine Abweichung von der im Prinzip festgestellten Zuständigkeit bedeutet.

In der Schweiz fällt die Leitung der Kriegswirtschaft in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Die Kriegswirtschaftsorganisation hat sich während den beiden Weltkriegen bewährt und ist im Hinblick auf künftige kriegserische Verwicklungen als Skelettorganisation auf der Stufe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in Tätigkeit. Eine Abweichung von der prinzipiellen Zuständigkeit besteht, um ein weiteres Beispiel anzuführen, auch darin, dass in der Schweiz gewisse wehrwirtschaftliche Ressourcenerhebungen gleichzeitig mit kriegswirtschaftlichen Bestandesaufnahmen durch das Kriegs-Ernährungs-Amt, also durch eine zivile Stelle, durchgeführt werden, weil bei diesem Vorgehen bedeutende verwaltungstechnische Vereinfachungen erzielt werden können. Überdies werden die im allgemeinen nicht sehr meldefreudigen Betriebe und Unternehmungen auf diese Weise für zwei Aktionen nur einmal behelligt.

Nachdem wir festgestellt haben, dass für die drei Sachgebiete Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft bestimmte Stellen zuständig sind und dass bei der engen Verflechtung dieser Gebiete Überschneidungen vorkommen, erhebt sich die Frage, wie es um die *Koordination* bestellt ist. Wenn auch die grundlegenden Fragen der Landesverteidigung, der militärischen wie auch der wirtschaftlichen Landesverteidigung, Sache des Gesamtbundesrates sind, bestand doch das Bedürfnis, ein besonderes Koordinationsorgan zu schaffen. Als interdepartementale Kommission ist die Kommission für wirtschaftliche Landesverteidigung bestellt worden, in der entsprechend der Zuständigkeiten die Departemente und Dienstabteilungen angemessen vertreten sind. Als Geschäftsstelle der Kommission waltet das Bureau des Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung, der selber indessen zur Kriegswirtschaftsorganisation gehört, die er im Frieden leitet.

Auf fremde Länder übertragen, decken sich die zur Begriffsbezeichnung verwendeten Ausdrücke mit den jeweiligen praktischen Verhältnissen in der Verwaltung und bei den Streitkräften weit weniger. In den meisten Fällen sind es schon die sprachlichen Voraussetzungen, die zu einer anderen Terminologie führen. Was aber auf alle Länder übertragen werden kann, sind die Sachgebiete mit ihrer Zielsetzung und ihren Aufgaben. Ob Grossmacht oder Kleinstaat, ob Landmacht oder Seemacht, ob liberaldemokratische Staatsform oder diktatorisch geleitetes Staatswesen, stets finden wir die drei Sektoren der wirtschaftlichen Landesverteidigung: Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft. Dabei hat selbstverständlich jedes Land eine wirtschaftliche Landesverteidigung eigenen Gepräges. Die Rüstungswirtschaft Russlands ist stark verschieden von der Grossbritanniens oder Israels. Auf wehrwirtschaftlichem Gebiete liegen die Verhältnisse in der Schweiz grundverschieden von denen in Norwegen. Und die Kriegswirtschaft der Vereinigten Staaten von Amerika weist ganz andere Merkmale und Erscheinungsformen auf als die Kriegswirtschaft Frankreichs oder Jugoslawiens.

Bei der Vielseitigkeit, wie sie die wirtschaftliche Landesverteidigung mit ihren Teilgebieten aufweist, lassen sich im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten Kompetenzkonflikte nicht immer ganz vermeiden. Wenn es sich um verwaltungsinterne Angelegenheiten handelt, verspürt die Privatwirtschaft kaum etwas von Kompetenzkonflikten, zumal sie durch das Koordinationsorgan unschwer beseitigt oder von vorneherein vermieden werden können.

Auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung kommen in unserem Lande Kompetenzkonflikte und ähnliche Unstimmigkeiten deshalb praktisch kaum vor, weil Aufgaben und Zuständigkeiten in den einschlägigen *Rechtsgrundlagen* scharf umrissen sind. Weit grössere Bedeutung als für verwaltungsinterne Angelegenheiten haben die Rechtsgrundlagen für den Verkehr der Behörden und der militärischen Stellen mit der Privatwirtschaft. Eine kriegswirtschaftliche Bestandesaufnahme oder eine wehrwirtschaftliche Ressourcenerhebung kann nur dann gegen den Willen eines Betriebsinhabers durchgeführt werden, wenn hiefür eine eindeutige gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Der steten Sorge, in rechtlicher Beziehung saubere Ordnung zu haben, ist es zu verdanken, dass in unserem Lande auf allen Gebieten der wirtschaftlichen Landesverteidigung die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Verfügung stehen. Unablässig wird auch an der Anpassung der Gesetze, Verordnungen und Verfügungen an die veränderten Verhältnisse gearbeitet.

Eine summarische Übersicht über die wichtigsten Rechtsgrundlagen mag das über die Zuständigkeit Gesagte noch erhärten:

1. Die Kriegsmaterialbeschaffung im Sinne der Rüstungswirtschaft stützt sich auf Art. 41 der Bundesverfassung (BV) und auf Art. 180 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft (MO).

2. Für den Wehrwirtschaftsdienst gelten unter anderem die Verordnung des Bundesrates über den Territorialdienst (V Ter. D.) vom 31 Oktober 1947, der Beschluss der Bundesversammlung (BBVers) vom 30. März 1949 über

die Verwaltung der schweizerischen Armee, namentlich Art. 110, sowie die Verordnung des Bundesrates über militärische Requisitionen (V mil. Req.) vom 28. Dezember 1951 mit den auf den Territorialdienst sich beziehenden Bestimmungen.

3. Die gesetzlichen Grundlagen für die Kriegswirtschaft sind das Bundesgesetz (BG) vom 1. April 1938 / 29. September 1949 über die Sicherstellung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und der Beschluss der Bundesversammlung (BBVers) vom 26. April 1951 über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in unsicheren Zeiten; dazu kommen die sich auf diese gesetzlichen Grundlagen stützenden Verordnungen des Bundesrates (V) I vom 30. Dezember 1938 über Bestandesaufnahmen und Vorrathaltung, I^{bis} vom 15. August 1939 über Vorrathaltung, Bezugssperre und Rationierung, II vom 20. September 1939 über das Verfahren zur Erledigung von vermögensrechtlichen Ansprüchen und III vom 3. März 1950 über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig, weil nur die wichtigsten Rechtsgrundlagen erwähnt sind. Einiges auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung ist überdies in vertraulichen, nicht veröffentlichten Bundesratsbeschlüssen geregelt.

Der Überblick über die Gebietsabgrenzungen, Begriffsbestimmungen und Zuständigkeiten wird erleichtert durch die im Anhang beigegebene synoptische Übersicht. Wenn wir die wirtschaftliche Landesverteidigung mit ihren Sachgebieten Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft nochmals überschauen, ergibt es sich, dass die Gebietsabgrenzungen und Definitionen nicht nur begrifflich sauber sind, sondern auch mit den tatsächlichen Verhältnissen des In- und Auslandes weitgehend in Einklang gebracht werden können. Durch diese wirklichkeitsnahe Systematik soll den Unklarheiten und Missverständnissen entgegengewirkt werden, die eine erspriessliche Zusammenarbeit unter den beteiligten Instanzen einerseits und zwischen den Behörden und der Privatwirtschaft andererseits doch immer wieder erschweren. Die dargelegten Gebietsabgrenzungen und Begriffsbestimmungen sind aber auch dazu angetan, den Boden für eine intensivere wissenschaftliche Bearbeitung von Problemen aus dem weitschichtigen Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung zu ebnen. Dabei kann es sich um historische Betrachtungen, um die Auswertung von Kriegserfahrungen, um vergleichende Studien, um die kritische Würdigung von erlassenen und geplanten Massnahmen oder um die gründliche Bearbeitung eines der vielen Einzelprobleme handeln. Die ausländischen Verhältnisse und das sie betreffende Schrifttum sind ja überaus reich an Anregungen zu wissenschaftlichen Abhandlungen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung und über die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft.

Während Begriffsbestimmungen und Systematik äusserst einfach sind, erscheinen die sachlichen Probleme der wirtschaftlichen Landesverteidigung bei näherem Zusehen in einem anderen Lichte. Vor allem die Grundprobleme, mit Wirtschaftsstruktur und Staatsform in Zusammenhang gebracht, erweisen

sich als heikel und schwerwiegend. Da Vorkehrungen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung selbst in Ländern mit ausgesprochen liberalistischer Wirtschaftsverfassung ohne tiefgreifende Staatsinterventionen nicht denkbar sind, stellt sich die Frage, in welchem Ausmasse zwangswirtschaftliche Massnahmen mit einer freien Marktwirtschaft und mit einer liberalistischen Wirtschaftsgesinnung vereinbar sind. Bei Diktaturstaaten hingegen taucht immer wieder das Problem auf, ob man neben Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft überhaupt noch von einer Volkswirtschaftspolitik sprechen könne oder ob nicht vielmehr die gesamte Wirtschaft sich den Anforderungen der wirtschaftlichen Landesverteidigung unterzuordnen habe. Da die meisten Abhandlungen über Rüstungs-, Wehr- und Kriegswirtschaft, die in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen erschienen sind, aus diktatorisch geleiteten Ländern stammen oder doch wenigstens die Wirtschaftsstruktur und die staatspolitischen Tendenzen solcher Länder zur Voraussetzung hatten, waren auch die Begriffserklärungen tendenziös oder ideologisch getrübt.

Wie sehr das Begriffliche und die Terminologie der Klärung bedürfen und wie dringend nötig die Bearbeitung der Grundprobleme ist, geht aus dem einen Beispiel hervor, auf das zur Veranschaulichung hingewiesen sei. Prof. Dr. *Kurt Hesse*, der sich um das wehrwirtschaftliche Schrifttum in der Vorkriegszeit verdient gemacht hat, schrieb damals: «Wehrwirtschaft ist die Ordnung der Wirtschaft im Dienste der nationalen Existenzsicherung und im besondern dabei der Landesverteidigung.» Dieser Begriffserklärung, die «Der deutsche Volkswirt» in Nr. 1 vom 2. Oktober 1936 veröffentlichte, seien Ausführungen des gleichen Verfassers hinzugefügt, die in Nr. 7 der Zeitschrift «Aussenpolitik» im Oktober 1951 erschienen sind. In seinem Aufsatz «Die internationale Rüstungswirtschaft» stellt *Kurt Hesse* die Wehrwirtschaft der totalitären Staaten der Rüstungswirtschaft der (westlichen) Demokratien gegenüber. Dabei betont er, dass die Wehrwirtschaft heute ihren prägnantesten Ausdruck im sowjetischen Wirtschaftssystem findet und dass Wehrwirtschaft eine zentral geplante und gesteuerte Kommandowirtschaft darstellt. Nach *Kurt Hesse* ist das heutige rüstungswirtschaftliche Gebäude des Westblockes die Weiterentwicklung seiner kriegswirtschaftlichen Organisation des zweiten Weltkrieges. Fast scheint es, als sei hier Quantität für Qualität genommen, wenn nur den Diktaturstaaten mit ausgeprägter Kommandowirtschaft eine Wehrwirtschaft zugebilligt wird. Die neuesten Ausführungen von *Kurt Hesse* stehen überdies in einem gewissen Gegensatz zu seinen Darlegungen vom Jahre 1936. Im Zusammenhang mit der wiedergegebenen Begriffserklärung steht im damals publizierten Aufsatz «Der Wirtschaftsführer im Dienste der Wehrwirtschaft» folgendes geschrieben: «Wehrwirtschaft zu einer Sache der Wirtschaft nicht nur in der Anschauung, sondern in der Realität des Wirtschaftslebens zu machen, heisst die Zielsetzung. Sie wäre falsch verstanden, wollte man darin die Verlagerung von einer privatwirtschaftlich auf eine staatswirtschaftlich orientierte Wirtschaft erblicken.»

Nun wäre es aber weder billig noch gerecht, aus dem Gegensatz zwischen den Darlegungen der Vorkriegszeit und denen der Gegenwart irgendein unangebrachtes Werturteil ableiten zu wollen, zumal auch der Verfasser der vor-

Begriffliches zur wirtschaftlichen Landesverteidigung von Dr. Sam Streiff Synoptische Zusammenfassung	Gebietsabgrenzungen, Begriffsbestimmungen und Zuständigkeiten auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Landesverteidigung		
	Rüstungswirtschaft (économie de l'armement)	Wehrwirtschaft (économie militaire)	Kriegswirtschaft (économie de guerre)
Beispiele von Aufgaben und Massnahmen	Beschaffung von Waffen, Munition, Ausrüstungsgegenständen, Armeefahrzeugen, Flugzeugen, Kriegsschiffen, Geräten, Treibstoffen, Verpflegungsmitteln, Armeetieren usw., Bau von Militäranlagen.	Ermittlung kriegswichtiger Ressourcen, Vorbereitung und Durchführung von Requisitionen, militärisch bedingte Verlagerung von Gütern und Betrieben, Unbrauchbarmachung von Betrieben und Warenvorräten usw.	Vorrathaltung, Pflichtlager, Abgabepflicht, Preis- und Qualitätskontrolle, Verwendungsbeschränkung, Verbrauchszuteilung, Rationierung, Anbaupflicht, Arbeitsdienstplicht usw.
Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft	Anforderungen der militärischen Kriegführung an die Wirtschaft.	Einbezug der Wirtschaft in die militärische Kriegführung.	Auswirkungen der militärischen Kriegführung auf die Wirtschaft.
Definition der Sachgebiete	Die Rüstungswirtschaft beschafft auf dem ordentlichen Wege der Militärverwaltung das Kriegsmaterial, die Betriebsstoffe und die Verpflegungsmittel, die für die Erstellung der materiellen Kriegsbereitschaft von Streitkräften unerlässlich sind.	Die Wehrwirtschaft umfasst die Massnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaft, die mit dem Einsatz und den Aktionen von Streitkräften unmittelbar zusammenhängen und die geeignet sind, die militärische Landesverteidigung zu unterstützen.	Die Kriegswirtschaft befasst sich mit der kriegsbedingten Mangelwirtschaft, indem sie für das gesamte Land die bestmögliche Versorgungslage, einen geordneten und zweckmässigen Ablauf des Wirtschaftslebens sowie eine sozial gerechte Einkommens- und Güterverteilung anstrebt.
Zuständigkeit im Prinzip	Militärverwaltung.	Streitkräfte.	Zivile Behörden.
Zuständigkeit in der Schweiz	Kriegstechnische Abteilung des Eidgenössischen Militärdepartementes; Abteilung für Sanität; Oberkriegskommissariat.	Wehrwirtschaftsdienst des Territorialdienstes der Armee / Dienststelle Wehrwirtschaft der Generalstabsabteilung.	Kriegswirtschaftsorganisation des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, der Kantone und der Gemeinden.
Rechtsgrundlagen in der Schweiz	BV Art. 41; MO Art. 180.	V über den Ter. D. 31. 10. 47; BBVers 30. 3. 49, Art. 110; V über mil. Req. 28. 12. 51.	BG 1. 4. 38/29. 9. 49; BBVers 26. 4. 51; V I 30. 12. 38; V I ^{bis} 15. 8. 39; V II 20. 9. 39; V III 3. 3. 50.
Koordination in der Schweiz	Kommission für wirtschaftliche Landesverteidigung (Interdepartementale Kommission als oberstes Konsultativorgan)		

liegenden Abhandlung über Begriffliches zur wirtschaftlichen Landesverteidigung sich nicht in allen Teilen auf seine eigenen Ausführungen der im Jahre 1938 erschienenen Schrift «Schweizerische Wehrwirtschaft» stützen kann. Ganz abgesehen davon ginge es auch nicht an, ein so bedeutendes Problem wie die Zusammenhänge zwischen der wirtschaftlichen Landesverteidigung und ihren Teilgebieten einerseits und den Wirtschaftsverfassungen und Staatsformen andererseits mit einigen aus dem Zusammenhang herausgerissenen Zitaten und ebenso knappen Bemerkungen abzutun. Mit dem Hinweis auf die Veröffentlichungen von *Kurt Hesse* soll einzig und allein andeutungsweise aufgezeigt werden, in welcher Richtung noch grundlegende Studien anzustellen sind. Wenn auch nicht erwartet werden kann, dass sich die Fachleute auf eine einheitliche Begriffserklärung und Terminologie einigen werden, so tragen doch Grundlagenforschungen und der daran anknüpfende Gedankenaustausch über Landes- und Sprachgrenzen hinweg wesentlich zur Vertiefung des Wissens und zum bessern gegenseitigen Verstehen bei. Ja, es ist schon recht viel gewonnen, wenn ein jeder, der sich an den Auseinandersetzungen über Rüstungswirtschaft, Wehrwirtschaft und Kriegswirtschaft beteiligt, klar und unmissverständlich sagt, was er selber darunter versteht.
