

Kleine Staaten, grosser Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftsgeschichtlicher Sicht

Christoph Maria Merki

Kleinstaat wie Luxemburg, Singapur, Norwegen, Irland und Dubai tauchen auf den Wachstumsranglisten von OECD, Weltbank und Wirtschaftsforschungsinstituten mit schöner Regelmässigkeit ganz vorne auf. Sie scheinen sich in der heutigen Weltwirtschaft besser behaupten zu können als grosse Volkswirtschaften wie Japan und die USA oder zumindest deutlich besser als mittelgrosse Staaten wie Deutschland und Frankreich. Stimmt dieser Eindruck? Haben kleine Staaten langfristig einen grossen Wirtschaftserfolg?

Die Beantwortung dieser scheinbar einfachen Frage ist äusserst schwierig und verlangt eigentlich nach einem ganzen Forschungsprogramm. Die vergleichende Wirtschaftsgeschichte hat innerhalb der historischen Wissenschaften einen eher schweren Stand, und die Frage, ob es zwischen der Grösse von Staaten und ihrem langfristigen Wirtschaftserfolg einen Zusammenhang gibt, ist besonders stiefmütterlich behandelt worden.¹ In dem folgenden Aufsatz können deshalb bloss einige Überlegungen angestellt werden – und die laufen auf die folgende Ant-

1 Der Aufstieg und Fall von Nationen, Volkswirtschaften oder Gross-Regionen ist zwar ein in der politischen Ökonomie und in der Geschichtswissenschaft oft behandeltes Thema (vgl. zum Beispiel: Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System*: drei Bände, die zwischen 1976 und 1989 erschienen und auch auf Deutsch übersetzt worden sind; Mancur Olson: *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen 1985 [engl. 1982]; Eric L. Jones: *Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens*, Tübingen 1991 [engl. 1981]; Michael E. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990; Derek H. Aldcroft, Anthony Sutcliffe [Hg.]: *Europe in the International Economy, 1500 to 2000*, Cheltenham/Northampton 2002; David Landes: *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*, Berlin 1999 (engl. 1998); Rolf Peter Sieferle, Helga Breuninger [Hg.]: *Agriculture, population and economic development in China and Europa*, Stuttgart 2003; Helmut Leipold: *Kulturvergleichende Institutionenökonomik. Studien zur kulturellen, institutionellen und*

wort hinaus: Die Grösse eines Staates spielt für dessen wirtschaftlichen Erfolg in der Regel keine Rolle, sie kann aber durchaus ein Vorteil, manchmal allerdings auch ein Nachteil sein.

UMRISSE EINER SCHWIERIGEN FRAGE: HABEN KLEINE STAATEN GROSSEN ERFOLG?

Die Frage ist aus verschiedenen Gründen schwierig zu beantworten. Auf die fehlende Forschung wurde schon hingewiesen. Wichtiger sind die Unsicherheiten, die in der Frage selbst stecken, und die sich kaum beheben lassen.

Zunächst einmal ist es heikel, das Untersuchungsobjekt Kleinstaat auszuwählen und es von den grösseren Staaten abzugrenzen. Sind alle Staaten mit weniger als zehn Millionen Einwohnern Kleinstaat (dies wären 115 von 195), oder doch nur solche mit weniger als einer Million Einwohnern (dies wären 44)? Frankreich zählte 1870 drei Prozent der Weltbevölkerung, 2001 nur noch ein Prozent.² Ist die Grande Nation damit zu einem Kleinstaat geworden? Weil der Begriff «Kleinstaat» relativ ist, muss auch dessen Definition arbiträr bleiben beziehungsweise bei jeder Untersuchung neu begründet werden.³

Eine historische Untersuchung, die es mit langen oder sehr langen Prozessen zu tun hat, ist mit speziellen Problemen konfrontiert. Viele Staaten sind jüngeren Datums und im Zuge des Zerfalls von Grossreichen überhaupt erst entstanden oder wieder entstanden, so etwa nach

wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 2006; Rolf Walter: *Geschichte der Weltwirtschaft. Eine Einführung*, Köln/Weimar/Wien 2006). Eher selten wird jedoch die wirtschaftliche Performance eines einzelnen Staates systematisch und über längere Zeiträume hinweg mit der eines anderen Staates oder mit der mehrerer anderer Staaten verglichen. Noch seltener wird der Frage nachgegangen, ob es kleinere Staaten in der Vergangenheit wirtschaftlich generell schwieriger hatten als grössere Staaten.

2 Vgl. Angus Maddison: *The World Economy: Historical Statistics*, Paris 2003, S. 58.

3 In der Literatur wird die Grenze sehr unterschiedlich gezogen. Als «Kleinstaat» gelten Staaten mit weniger als 20, 10, 5 oder 3 Millionen Einwohnern. Auch 1,5 Millionen Einwohner (das Kriterium der Kleinstaatengruppe des Commonwealth), 1 Million oder 0,5 Millionen werden genannt. Ebenfalls nicht weiter hilft die Einführung anderer Kriterien (beispielsweise der Fläche) oder weiterer Unterteilungen wie Zwergstaat, Ministaat und Mikrostaat.

dem Zerfall der Habsburgermonarchie 1918, nach dem Untergang des osmanischen Reiches 1923 oder nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991. Andere Staaten – wie Deutschland, Polen oder Tschechien – haben ihre Grenzen im Laufe der letzten Jahrhunderte mehrfach geändert, was die Sache nicht gerade einfacher macht.

Nicht nur der Begriff «klein» ist relativ, auch der Begriff «Staat» ist es. So ist beispielsweise die Entwicklung des an und für sich souveränen Fürstentums Liechtenstein stark abhängig von der seines «grossen» Nachbarn Schweiz, mit dem es seit 1924 in einer Wirtschafts- und Zollunion zusammenlebt.⁴ Oder, um ein anderes Beispiel zu nehmen: Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik überhaupt noch souverän? Gleichen sich die Volkswirtschaften der EU-Mitglieder – nicht zuletzt wegen der durch Brüssel verordneten Ausgleichsmassnahmen – in ihrer Entwicklung allmählich aneinander an?⁵

Wie lange muss man eine Entwicklung überhaupt beobachten, um zweifelsfrei feststellen zu können, dass kleine Volkswirtschaften «langfristig» besser abschneiden als grosse? Reicht ein Beobachtungszeitraum von einigen Jahrzehnten oder wäre einer von einigen Jahrhunderten angebracht?

Zweifellos gibt es enge Beziehungen zwischen einem Staat und der Volkswirtschaft, die auf seinem Territorium angesiedelt ist. Der Staat legt die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen fest, er sorgt für Rechtssicherheit, subventioniert einzelne Wirtschaftsbranchen, fördert innovative Forschung, garantiert Eigentumsrechte, beeinflusst den Wohn- und Arbeitsmarkt oder wirkt in Richtung sozialer Umverteilung und Stabilität.⁶ Ausserdem ist der Staat selbst ein wichtiger Teil der Volkswirtschaft. So ist er für verschiedene Aufgaben wie Infrastruktur und Si-

4 Christoph Maria Merki: Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert (im Erscheinen).

5 Dazu: Gerold Ambrosius: Wirtschaftsraum Europa: vom Ende der Nationalökonomien, Frankfurt a. M. 1998.

6 Auf diese Zusammenhänge hat vor allem die Neue Institutionenökonomie aufmerksam gemacht (vgl. Douglass C. North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press 1990; auf Deutsch erschienen 1992 bei Mohr Siebeck, Tübingen; eine Synthese bietet: Claude Menard, Mary M. Shirley [Hg.]: Handbook of New Institutional Economics, Dordrecht 2005).

cherheit, für die Ausbildung oder das Gesundheitswesen zuständig und kann im Extremfall – also in einer Planwirtschaft – megalomane Ausmasse annehmen. Gleichwohl verläuft die Wirtschaftsentwicklung innerhalb eines Staates nicht gleichförmig. Oft sind die regionalen Differenzen grösser als die nationalen, namentlich innerhalb von Nationalstaaten, die föderal organisiert sind. Einzelne Regionen können zu Wachstumspolen oder Clustern heranreifen. Sie entwickeln in diesem Fall eine starke Eigendynamik und koppeln sich mehr oder weniger stark von der Entwicklung des Staates ab, in dem sie liegen.⁷ Selbstverständlich ist auch das Gegenteil möglich: das Zurückbleiben und die relative Verelendung von Randregionen.

Auch als Ganzes hat die geographische Lage eines Staates eine grosse Bedeutung für dessen wirtschaftliche Performance. Staaten sind ja keine Monaden, die – voneinander unabhängig – durch die Weltgeschichte ziehen. Für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft ist ihre mangelnde Grösse wohl weniger bestimmend als ihre geographische Lage. Je nach Blickwinkel liegt sie gegenwärtig im Zentrum einer prosperierenden Union oder doch eher eingequetscht zwischen mehreren mittelgrossen Staaten, die – wie Deutschland – seit Jahren unter Strukturproblemen leiden oder – wie Italien – sogar als der «kranke Mann Europas»⁸ gelten.

Andererseits darf die Geographie auch nicht überbewertet werden. So befindet sich zum Beispiel Irland zwar am Rande Europas, es kann aber einen wichtigen Brückenkopf zwischen den USA und dem europäischen Festland bilden. Irland wurde von Grossbritannien während Jahrhunderten in einem halbkolonialen Status gehalten. Erst nach der Unabhängigkeit von 1921 gelang es dem «keltischen Tiger», seine Wirtschaftskräfte zu mobilisieren, sich nach und nach von Grossbritannien abzunabeln und die USA sowie die Staaten des europäischen Kontinents als neue, direkte Wirtschaftspartner zu gewinnen. Im Jahr 1998 hat die irische Volkswirtschaft zum ersten Mal in ihrer Geschichte mit der bri-

7 Die räumliche Verteilung der Wirtschaft steht im Zentrum der Neuen Ökonomischen Geographie. Diese versucht unter anderem eine Synthese von Standort- und Aussenhandelstheorie (vgl. Masahisa Fujita, Paul Krugman und Athony J. Venables: *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge [Mass.] 1999; *The Oxford Handbook of Economic Geography*, New York 2000).

8 *The Economist* vom 19.5.2005: *The real sick man of Europe*.

tischen gleichgezogen und diese seither deutlich hinter sich gelassen (siehe unten, Tabelle 3).⁹

Zu den Problemen bei der Auswahl des Untersuchungsobjekts Kleinstaat kommen die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der davon abhängigen Variable Wirtschaftserfolg. Um die Wirtschaftsleistung verschiedener Staaten miteinander vergleichen zu können, rechnet man normalerweise mit dem inflations- und währungsbereinigten Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und Jahr. Solche Daten hat Angus Maddison, ein Wirtschaftshistoriker der OECD, für viele Länder dieser Erde und für lange bis sehr lange Zeiträume zusammengetragen. Maddisons Angaben bilden die empirische Basis der hier vorgestellten Überlegungen.¹⁰

Allerdings muss man sich fragen, ob es nicht besser wäre, statt mit dem BIP mit anderen Messgrössen zu operieren, beispielsweise mit dem Human Development Index, einem Massstab, den die UNO verwendet und in den Grössen wie die Lebenserwartung, die Vermögensverteilung, die Stellung der Frau in der Gesellschaft oder das Bildungsniveau der Bevölkerung einfließen.¹¹ Statt auf das Wirtschaftswachstum oder den Index der UNO abzustellen, wäre es auch denkbar, nach der Wettbewerbsfähigkeit¹² von Staaten zu fragen, schliesslich ist sie es, die über den langfristigen Erfolg von Volkswirtschaften entscheidet. Oder ist nationalstaatlicher Erfolg schlicht mit «dem grössten Glück der grössten Zahl» (Jeremy Bentham) gleichzusetzen und deshalb danach zu suchen, wo die Menschen am glücklichsten sind? So gesehen wären – wie Psychologen herausgefunden haben wollen – die Einwohner des Kleinstaaes Dänemark die glücklichsten Menschen der Welt.¹³ «Glück» sei, nach

9 Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Jahr (gemessen mit internationalen Geary-Khamis Dollars, auf der Basis des Jahres 1990): im Jahr 1870: 3190 Dollars (UK) gegen 1775 Dollars («Irland»); 1929: 5503 (UK) gegen 2824 (Irland); 2001: 20 127 (UK) gegen 23 201 (Irland). Zahlen aus: Maddison 2003, S. 61–69.

10 Maddison 2003.

11 Vgl. <http://hdr.undp.org/hd/>, 21.8.2006. Allerdings existiert der Index nur für die letzten Jahre.

12 Augusto Lopez-Claros, Michael E. Porter, Klaus Schwab (Hg.): *The Global Competitiveness Report 2005–2006. Policies Underpinning Rising Prosperity*, New York 2005.

13 Die erste «Weltkarte des Glücks» stammt vom Psychologen Adrian White (<http://www2.le.ac.uk/ebulletin/news/press-releases/2000–2009/2006/07/nparticle.2006-07–28.2448323827>, 21.8.2006).

ihrer Definition, eng gekoppelt mit dem Vorhandensein von Gesundheit, Reichtum und Erziehung. Andere Forscher sehen beim «Pursuit of Happiness» die Bewohner einer Südseeinsel vorne. Ist die Frage schon für heute kaum zu beantworten, wer beantwortet sie für die Zeit vor hundert Jahren?

Fragen über Fragen. Sie sollen uns nicht davon abhalten, Antworten zu suchen.

WIE WIRTSCHAFTSWACHSTUM ENTSTEHT

Seit der «Entfesselung der Produktivkräfte» (Karl Marx) in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wachsen die Volkswirtschaften dieser Welt schneller als in früheren Zeiten. Zwar gab es immer wieder Rückschläge durch Kriege, konjunkturelle Einbrüche und Transformationskrisen, doch insgesamt expandierten die Volkswirtschaften nach 1820 deutlich schneller als vor 1820: Zwischen 1500 und 1820 betrug das Wirtschaftswachstum in den Ländern Europas sowie Nord- und Südamerikas im Durchschnitt 0,2 Prozent pro Kopf und Jahr, seither waren es – je nach Land, Region und Jahrzehnt – etwa zwei Prozent pro Kopf und Jahr. Das schnelle Wirtschaftswachstum einzelner Regionen griff auch auf immer mehr Gebiete und Staaten über. Anfänglich waren es nur die westeuropäischen Staaten sowie die USA, welche sich in Wachstumsgesellschaften verwandelten, doch nach und nach konnten auch viele andere Regionen ihre Wachstumsraten langfristig und dauerhaft erhöhen, so etwa seit dem späten 19. Jahrhundert Japan und die lateinamerikanischen Länder oder seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Indien und China. Beunruhigend ist dagegen die Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent südlich der Sahara, wo die durchschnittlichen Wachstumsraten seit der Dekolonisierung auf ein Niveau von 0,2 Prozent zurückgefallen sind (siehe Tabelle 1).

Wie Wirtschaftswachstum zustande kommt, ist für die Volkswirtschaftslehre ein Thema, seit es sie gibt. Schon der Klassiker ihres Gründungsvaters Adam Smith hiess: «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations» (1776). Wachstumsprozesse und deren Ursachen liefern immer wieder Anlass zu ellenlangen Debatten. Diese brauchen uns hier nicht im Einzelnen zu interessieren. Stattdessen sollen im

Tabelle 1: Durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstumsraten der letzten tausend Jahre (in Prozent)

Region	Zeitraum						
	1000– 1500	1500– 1820	1820– 1870	1870– 1913	1913– 1950	1950– 1973	1973– 2001
Westeuropa	0,13	0,14	0,98	1,33	0,76	4,05	1,88
Osteuropa	0,04	0,1	0,63	1,39	0,6	3,81	0,68
Frühere Sowjetunion	0,04	0,1	0,63	1,06	1,76	3,35	-0,96
Ableger des Westens (u. a. N-Amerika u. Australien)	0,0	0,34	1,41	1,81	1,56	2,45	1,84
Lateinamerika	0,01	0,16	-0,03	1,82	1,43	2,58	0,91
Japan	0,03	0,09	0,19	1,48	0,88	8,06	2,14
Asien (ohne Japan)	0,05	0,0	-0,1	0,42	-0,1	2,91	3,55
Afrika	-0,01	0,0	0,35	0,57	0,92	2,0	0,19
Welt	0,05	0,05	0,54	1,3	0,88	2,92	1,41

Quelle: Maddison 2003, S. 263; Anmerkung: durchschnittliche Wachstumsraten des realen BIP pro Kopf und Jahr (Basis: Geary-Khamis Dollars 1990)¹⁴

Folgenden kurz die Faktoren vorgestellt werden, die man normalerweise anführt, wenn es darum geht, Wachstum zu erklären.¹⁵

Als Hauptfaktoren für langfristiges Wirtschaftswachstum gelten demnach: 1. der technische Fortschritt, 2. die Akkumulation von physischem Kapital, 3. die Verbesserung menschlicher Fähigkeiten, der Erziehung und Organisationskompetenz, 4. die Integration einzelner Volkswirtschaften durch Handelsbeziehungen, Investitionen, intellektuellen und unternehmerischen Austausch. Als weitere Ursachen für Wirtschaftswachstum werden zudem Grössenkostensparnisse (*economies of scale*), der Strukturwandel sowie das Vorhandensein von natürlichen

14 «Geary-Khamis Dollars» sind ein monetäres Mass, das die Wirtschaftskraft verschiedener Staaten zeitlich (deflationiert) und international (kaufkraftbereinigt) vergleichbar macht. Seine Berechnung wird erläutert in: http://unstats.un.org/unsd/methods/icp/ipc7_hm.htm, 4.9.2006.

15 Als Einführung in die Wachstumsproblematik: William Easterly: *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge (MA) 2001; OECD (Hg.): *Was ist Wirtschaftswachstum? Eine Betrachtung aus makroökonomischer, branchenbezogener und betriebswirtschaftlicher Sicht*, Paris 2004; Yujiro Hayami, Yoshihisa Godo: *Development Economics. From the Poverty to the Wealth of Nations*, Oxford/New York 2005 (3. Auflage).

Ressourcen genannt.¹⁶ Welcher Faktor welche Rolle spielt, wie die einzelnen Faktoren zusammenwirken, was Voraussetzung, was Ursache und was Wirkung ist – darüber streiten sich die Gelehrten.

1. Für manche ist technischer Fortschritt der wichtigste Wachstumsfaktor. Er ist zugleich der Faktor, der sich am schlechtesten quantifizieren lässt und der in vielen Studien deshalb als Residualkategorie aufgeführt wird. Wohl am deutlichsten sichtbar wird technischer Fortschritt in den Bereichen Verkehr und Kommunikation. Anstelle der Kutsche und des Ruderbootes nehmen wir heute das Flugzeug, statt der Briefpost benutzen wir den Computer. Höhere Reisegeschwindigkeiten und das Sinken der Transportkosten führten zu einem enormen Anstieg der Produktivität. Die neuen Verkehrs- und Kommunikationsmittel ermöglichten eine globale Arbeitsteilung, eine starke Spezialisierung und sie verminderten die räumlichen Preisdisparitäten.¹⁷ Geographische Isolation und die Unfähigkeit, aus eigener Kraft zu einem Zentrum zu werden – dies war für einen Kleinstaat früher ein grosser Nachteil. Er ist es noch immer, wenn man an besonders abgelegene Inselstaaten wie Kiribati oder an abgeschlossene Bergstaaten wie Bhutan denkt.¹⁸ Die neuen Verkehrs- und Kommunikationstechniken haben diesen Nachteil aber deutlich kleiner werden lassen.

16 Angus Maddison: *Monitoring the World Economy*, Paris 1995, Kapitel 2 (Causal Influences on Growth Performance) (im Internet greifbar unter: <http://www.ggdc.net/maddison>, 22.8.2006). Selbstverständlich gibt es verschiedene Einteilungen und Gewichtungen der Wachstumsfaktoren. Die Ökonomen Samuelson und Nordhaus nennen zum Beispiel vier «Räder», auf denen der «Motor des wirtschaftlichen Fortschritts» beruhe: 1. die Humanressourcen (Arbeitsangebot, Ausbildung, Arbeitsdisziplin, Motivation), 2. die natürlichen Ressourcen (Boden, Bodenschätze, Brennstoffe, Umweltqualität), 3. die Kapitalbildung (Maschinen, Fabriken, Strassen, Sparquote) und 4. die Technologie (Wissenschaft, Management, Technik, Unternehmertum) (vgl. Paul Samuelson, William D. Nordhaus: *Volkswirtschaftslehre*, Wien 1998 [urspr. engl. 1995], S. 616).

17 Maddison 1995. Zum technischen Fortschritt: Arnulf Grübler: *Technology and Global Change*, Cambridge 1998.

18 Vgl. Harvey Armstrong, Robert Read: *The Economic Performance of Small States and Islands: The Importance of Geography*, in: 8. Internationale Konferenz «Islands of the World» vom 1. bis zum 7. November 2004, Kinmen Island (Quemoy) 2004, S. 721–748 (in: <http://www.giee.ntnu.edu.tw/island/index.htm>, Pfad: Conference Proceedings, 24.8.2006).

2. Neue Gebäude, bessere Maschinen, tragfähigere Infrastrukturen und die Erhöhung der Sparquote oder kurz: die Akkumulation von Kapital war ein weiterer, wichtiger Motor für das Wachstum der Wirtschaft. Schon alleine die Zunahme an Produktionsmitteln, das heisst an Ausrüstungsgegenständen und Maschinen war enorm. In den USA beispielsweise hatten die Ausrüstungsinvestitionen 1992 einen 5500-mal grösseren Umfang als 1820. Legt man dieses Total auf einen einzelnen Beschäftigten um, ergibt sich für die 162 Jahre zwischen 1820 und 1992 ein 141-facher Anstieg.¹⁹

3. Ein dritter, wichtiger Faktor waren Verbesserungen im Human- oder kulturellen Kapital, also in der Erziehung und Organisationskompetenz. Ein grobes Mass dafür ist die Reduktion der Analphabetenquote, ein anderes die Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Kleinstaaten erreichen oft nicht die kritische Masse, um bei diesem letzten Punkt mithalten zu können. Bei der staatlichen Grossforschung sieht man dies besonders deutlich: Die Atombombe konnte nur von einer Grossmacht entwickelt werden, die Weltraumfahrt ebenfalls; eine Forschungseinrichtung wie das Physikalabor CERN in Genf kann nur in internationaler Zusammenarbeit betrieben werden.

4. Ein letzter Hauptfaktor für Wirtschaftswachstum ist die internationale Verflechtung, die Steigerung des Handels und der Investitionen oder generell: des Austauschs von Menschen, Ideen und Gütern. 1820 wurden lediglich ein Prozent der auf der Welt hergestellten Güter exportiert, 1992 waren es 13,5 Prozent einer sehr viel grösseren Gütermenge.²⁰ Dieses Exportwachstum hatte weit reichende Folgen: Dank ihm konnten sich einzelne Länder auf bestimmte Branchen spezialisieren; ausserdem verminderte es die Benachteiligung von Ländern, denen wichtige Rohstoffe fehlten. Selbstverständlich profitierten kleine Staaten, die schon immer auf Gütertausch angewiesen waren, überproportional stark von dessen Intensivierung.

19 Maddison 1995, Kapitel 2, Tabelle 1.

20 Ebda.

Weitere Faktoren scheinen für das Wirtschaftswachstum weniger bedeutend zu sein. So mag zwar der Vorteil grosser Stückzahlen (*economies of scale*) eine Rolle spielen,²¹ aber doch nicht so stark, dass er Ländern mit einem kleinen Heimmarkt jeden Erfolg verunmöglichen würde. Als weiterer Faktor wird hin und wieder der Strukturwandel ins Spiel gebracht, doch ist es umstritten, ob er eher eine Folge oder eher eine Voraussetzung von Wirtschaftswachstum darstellt. Auf jeden Fall ist es unangebracht, Länder mit einem (zu) grossen Agrarsektor oder einem (zu) grossen Industriesektor als zurückgeblieben abzuqualifizieren. Entscheidend ist vielmehr, dass die Unternehmen dieser angeblich veralteten Sektoren und Branchen kompetitiv und ertragreich sind.

Als Wachstumsfaktor genannt wird schliesslich auch immer wieder – gerade von Historikern mit einem umweltgeschichtlichen Sensorium – die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, handle es sich dabei nun um Boden oder um Bodenschätze. Mangelndes Land muss jedoch nicht grundsätzlich ein limitierender Faktor sein. So hinderte die Überbevölkerung den Inselstaat Japan nicht daran, mit den USA wirtschaftlich gleichzuziehen. Der Nachteil, den es durch den im Vergleich mit den USA limitierten Zugriff auf Boden besass, wurde durch die Verbesserung der Anbaumethoden sowie durch den internationalen Handel mehr als wettgemacht.²² Dasselbe gilt für fehlende Rohstoffe: Sie haben weder die Schweiz noch Irland daran gehindert, erfolgreich zu sein. Umgekehrt haben selbst Staaten, die auf Goldminen oder Ölfeldern sitzen, dadurch noch keine Garantie für langfristigen Wirtschaftserfolg. Dies zeigt sich gerade an der Performance rohstoffreicher Staaten der Gegenwart. Sie gehen sehr unterschiedlich mit dem Glück um, von der Natur begünstigt zu sein.²³

21 Tatsächlich spielten *economies of scale* in einzelnen Branchen und zu gewissen Zeiten eine wichtige Rolle, so etwa in der US-amerikanischen Automobilindustrie der 1920er Jahre, deren «fordistisches» Produktions- und Absatzmodell geradezu sprichwörtlich geworden ist (vgl. Reiner Flik: Von Ford lernen? Automobilbau und Motorisierung in Deutschland bis 1933, Köln/Weimar 2001).

22 Maddison 1995.

23 Antworten auf die Frage, weshalb Entwicklungsländer trotz ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen arm bleiben, gibt: Edward B. Barbier: Natural Resources and Economic Development, Cambridge 2005.

NACHTEILE KLEINER STAATEN, VORTEILE KLEINER STAATEN

Ein kleiner Staat muss verschiedene Nachteile in Kauf nehmen, die seine Prosperität in Frage stellen und die ihn im Wettlauf mit den anderen, grösseren Volkswirtschaften ins Hintertreffen geraten lassen können:

– Weil die eigene Wirtschaft über keinen aufnahmefähigen Heimmarkt verfügt, ist sie wohl oder übel zum Export gezwungen. Umgekehrt müssen viele Güter, Rohstoffe und Halbfabrikate eingeführt werden, was die Handelsbilanz aus dem Gleichgewicht bringen kann. Autarkie und Protektionismus mögen für sehr grosse Staaten oder Staatengruppen ein gangbarer Weg sein, für den Kleinstaat verbieten sie sich von selbst.

– Wirtschaftliche Erschütterungen, die von aussen kommen, können von einer kleinen Volkswirtschaft weniger gut abgefedert werden als von einer grossen. Der wirtschafts- und handelspolitische Spielraum einer Kleinstaatenregierung ist klein, deren Autonomie höchst relativ. Wenn sich die Handelsströme ändern, kann sich der Kleinstaat ohne fremde Hilfe nicht dagegen stemmen.

– Das Gesetz der steigenden Skalenerträge benachteiligt die kleine Volkswirtschaft. Ihre Unternehmen erreichen nur selten die Masse, die nötig ist, um im internationalen Wettbewerb von Grössenvorteilen profitieren zu können.²⁴ Auch der öffentliche Sektor eines Kleinstaates ist in einer schwierigen Position: Er muss die gleichen Güter bereit stellen wie der öffentliche Sektor seines grossen Nachbarlandes; doch weil er dies nur für wenige Steuerzahler tut, ist der Preis für die Bereitstellung dieser Güter vergleichsweise hoch.

Diese theoretischen Überlegungen sprechen dafür, dass ein Kleinstaat ökonomisch benachteiligt und eher auf der Verliererseite zu finden ist. Unter den erfolgreichsten Volkswirtschaften des 20. Jahrhunderts haben einige tatsächlich einen enormen Umfang, in erster Linie natürlich die US-amerikanische und die japanische. Grösse alleine ist allerdings noch kein Patentrezept. Zu erinnern ist hier etwa an das Schicksal der Sowjetunion. Die Supermacht des Kalten Krieges hat ihre Kräfte während Jahr-

24 Dasselbe gilt auch für die Verbundvorteile, die *economies of scope*. Sie entstehen bei der Bündelung von Aktivitäten verschiedener Unternehmensteile oder bei der Verkettung verschiedener Stufen der Wertschöpfung innerhalb eines Unternehmens.

zehnten überdehnt und ist wohl daran zerbrochen. Anders als der Katalog der Nachteile erwarten lässt, gibt es auch viele kleine und kleinste Staaten, die – aus regionaler oder globaler Sicht – auf eine erfolgreiche Vergangenheit zurückblicken können, so etwa Dänemark, Norwegen und die Schweiz in Europa, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate in Asien, Äquatorialguinea²⁵ und Mauritius in Afrika, Trinidad und Tobago in Lateinamerika (siehe unten, Tabelle 3). Offensichtlich haben diese Kleinstaaten von den Vorteilen profitieren können, die sich ihnen geboten haben. Tatsächlich leiden Kleinstaaten nicht nur unter Nachteilen, sie können aus ihrer Not (der Kleinheit) auch eine Tugend (wirtschaftlichen Erfolg) machen. Kleinstaatenspezifische Vorteile wären etwa:

– die strukturelle Offenheit von Kleinstaaten. In einer zunehmend interdependenten Welt ist diese Offenheit eher ein Vorteil als ein Nachteil. Sie ändert allerdings nichts an der grundsätzlichen Verletzlichkeit von Kleinstaaten gegenüber externen Schocks, ihrer Abhängigkeit vom näheren und weiteren Umfeld.²⁶

– die Spezialisierung auf eine ertragreiche Nische. Sie erlaubt der Kleinstaatenswirtschaft ein Wachstum, das durch den Export vorangetrieben wird. Wenn Boden und Arbeitskräfte in einem Kleinstaat knapp sind, kann oder muss sich dieser auf besonders kapitalintensive und damit ertragreiche Tätigkeiten spezialisieren. Selbstverständlich bringt die Spezialisierung auch Gefahren mit sich, namentlich die zu grosse Abhängigkeit von einem einzelnen Produkt oder einer einzigen Branche.

25 In dem Jahrzehnt nach dem Beginn der Erdölförderung im Jahr 1991 hat sich das Pro-Kopf-BIP von Äquatorialguinea von 1600 auf 11 295 Geary-Khamis-Dollars versiebenfacht (Maddison 2003, S. 224). Eine andere Frage ist, ob dieser Wirtschaftserfolg in dem von einer Präsidialdiktatur geprägten Kleinstaat nachhaltig ist.

26 Das Sekretariat des Commonwealth entwickelte einen Verletzlichkeitsindex, in den 111 Entwicklungsländer (34 kleine und 77 grosse) aufgenommen wurden. Von den 28 Staaten, die gegenüber externen Schocks als besonders verletzlich eingestuft wurden, gehörten 26 in die Kategorie der Kleinstaaten. Unter den 28 Staaten mit einer «low vulnerability» gab es keinen einzigen Kleinstaat (vgl. More on What Makes Small States Different? Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States, Washington DC/London 2000, S. 17–20; im Internet unter: <http://wbln0018.worldbank.org/html/smallstates.nsf?OpenDatabase>, 28.8.2006). Alle untersuchten Kleinstaaten waren zudem extrem offen. Der Aussenhandel (Import und Export) machte im Durchschnitt der Entwicklungsländer etwa 40 Prozent des jeweiligen BIP aus, bei den Kleinstaaten waren es hingegen rund 115 Prozent (ebd., S. 7).

– die durch die Kleinheit erzwungene Effektivität des politökonomischen Regimes oder allgemein: die Festigung der sozialen Kohäsion. Gesellschaftliche Stabilität ist eine wichtige Voraussetzung für das Entstehen von Wirtschaftswachstum.²⁷ Regierungen und Interessengruppen sind in einem Kleinstaat, wo die Wege kurz und die Informationsdefizite niedrig sind, eher in der Lage, schnell auf neue wirtschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Korporatistische Abmachungen zwischen den Vertretern von Arbeit und Kapital mögen in Kleinstaaten einfacher zu bewerkstelligen sein als in grösseren Staaten. Umgekehrt können im Kleinstaat Nepotismus und Klientelismus endemisch werden, ebenso Privatfehden unter den Angehörigen der Elite.

Als wichtiger Nachteil für einen Kleinstaat wurde oben die relativ aufwändige Bereitstellung öffentlicher Güter erwähnt. Auch aus diesem Nachteil kann ein Vorteil werden, nämlich dann, wenn der Kleinstaat öffentliche Aufgaben nicht selbst erledigt, sondern diese bei einem seiner Nachbarn einkauft oder sie dorthin auslagert.²⁸ Für das *Outsourcing* öffentlicher Aufgaben kommen verschiedenste Bereiche in Frage:

- Energie und Verkehr (Kernkraftwerke, Flughäfen, Wasserstrassen, Eisenbahnknotenpunkte);
- die militärische Sicherheit (internationale Einsätze, Militärbündnisse);
- die Aussenwirtschaftspolitik (Zölle, Währung, Diplomatie);
- Bildung und Gesundheit (Universitäten, Forschung, Spitzenmedizin).

27 Auf die wirtschaftlichen Vorteile, welche die europäischen Kleinstaaten aus korporatistischen Arrangements zögen, weist Peter J. Katzenstein hin: *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca/London 1985. Ähnlich argumentiert ein von Christopher Freeman and Bengt-Åke Lundvall herausgegebenes Buch: *Small Countries Facing the Technological Revolution*, London/New York 1988. Ein Kleinstaat könne institutionelle Veränderungen, die zum Beispiel die Einführung neuer Techniken begünstigen würden, schneller bewerkstelligen als ein grösserer Staat (mit Beispielen aus Europa, Israel und Kanada). Dazu in dem erwähnten Buch vor allem die Aufsätze von Esben Sloth Andersen und Bengt-Åke Lundvall: *Small National Systems of Innovation Facing Technological Revolutions: An Analytical Framework*, S. 7–36, Christopher Freeman: *Technology Gaps, International Trade and the Problems of Smaller and Less-Developed Economies*, S. 67–84, und Björn Johnson: *An Institutional Approach to the Small-Country Problem*, S. 279–297.

28 Dazu: Manfred Gantner, Johann Eibl: *Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein*, Vaduz 1999; Martin Georg Kocher: *Very Small Countries: Economic Success Against all Odds*, Vaduz 2003.

Die Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Nachbarn kann informell erfolgen oder über Verträge geregelt sein, und sie begünstigt nicht nur den Kleinstaat selbst, sondern – je nach Aufgabe – auch seine(n) Partner. Liechtenstein, Costa Rica und Island beispielsweise besitzen seit langem keine eigenen Streitkräfte mehr. Deshalb können sie das dadurch frei werdende Geld für andere Aufgaben einsetzen. Selbstverständlich sind solche Arrangements nur dann möglich, wenn der Kleinstaat in einer stabilen und friedlichen Region liegt und auch der grosse Partner davon profitiert. Ein Kleinstaat, der mit seinem grossen Nachbarn auf (wirtschaftspolitischem) Kriegsfuss steht, kann kaum prosperieren. Dies zeigt das Beispiel Kuba deutlich. Seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Blocks ist sein BIP pro Kopf und Jahr massiv zurückgegangen. Die kubanische Wirtschaftskrise mag zwar auch eine Folge struktureller Defizite sein, insbesondere der Konzentration auf wenige Branchen (Tourismus, Zucker, Tabak), noch stärker ist sie jedoch eine Konsequenz der US-amerikanischen Embargopolitik.

Eine weitere Strategie, die ein Kleinstaat verfolgen kann, besteht darin, seine Souveränität wirtschaftspolitisch auszunutzen und sie in einen Standortfaktor *sui generis* umzuwandeln. Kraft der ihm zustehenden Hoheitsrechte kann der Kleinstaat ausländischen Interessenten Dinge anbieten, die in anderen Staaten nicht vorhanden, kaum zu erhalten oder schlicht unverkäuflich sind: schöne Briefmarken, klingende Adelstitel, eine billige Rundfunkkonzession, niedrige Steuern, die Staatsbürgerschaft.²⁹ Er kann – mit anderen Worten – seine Souveränität kommerzialisieren. Der Erfolg der Finanzbranche auf den Bahamas sowie in Hongkong, Luxemburg und Liechtenstein beruht zu einem grossen Teil auf diesem Muster: Ausländische Anleger und Sitzunternehmen finden dort seit Jahrzehnten vorteilhafte Bedingungen.³⁰ Allerdings

29 Vgl. Christoph Maria Merki: Souveränität als Standortfaktor. Einige Beispiele aus der liechtensteinischen Wirtschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 105, S. 79–100. In den 1920er und 1930er Jahren verkaufte Liechtenstein seine Staatsbürgerschaft gegen hohe Gebühren an Flüchtlinge aus dem Ausland.

30 Dazu: Christoph Maria Merki (Hg.): Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M./New York 2005 (darin u.a. Aufsätze zur Schweiz, Luxemburg, Liechtenstein und den Kanalinseln Jersey und Guernsey). Als das Pfund von der britischen Regierung in den 1950er Jahren strengen Umtauschbestimmungen unterworfen wurde, konnte der Finanzplatz Hongkong

funktioniert die Strategie nur solange, wie die Länder, aus denen die Anleger stammen, diese Kleinstaaten nicht zu stark unter Druck setzen. Von der Kommerzialisierung der Souveränität profitieren sehr kleine Staaten überproportional stark, weil der entsprechende Sektor in kurzer Zeit eine für sie grosse Bedeutung annehmen kann, eine Bedeutung, die sehr viel grösser ist, als es ihre an und für sich begrenzte Finanz- und Wirtschaftskraft erwarten liesse.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Volkswirtschaften kleiner Staaten nicht durch unabänderliche Nachteile behindert werden. Die zwangsläufig vorhandenen Nachteile lassen sich sogar in Vorteile verwandeln, allerdings nur dann, wenn die Rahmenbedingungen stimmen, und zwar sowohl die inneren (soziale Kohäsion, finanzielles und kulturelles Kapital) als auch die äusseren (friedliche Umgebung, prosperierende Nachbarschaft).

VORLÄUFIGE ANTWORT AUF DIE SCHWIERIGE FRAGE: JEIN

Die oben angestellten Überlegungen lassen erwarten, dass Kleinstaaten weder systematisch benachteiligt noch systematisch bevorzugt sind. Kleinstaaten können aber nur dann erfolgreich sein, wenn gewisse Rahmenbedingungen vorliegen. In erster Linie gehört dazu Friede in einem sehr umfassenden Sinne, sei es sozialer Friede im Innern (kein Bürgerkrieg, keine permanent konflikthafter sozialen Unterschiede, breiter Zugang zu Bildung³¹), sei es Friede gegen aussen (freier Handel und Kooperation mit den Nachbarn, die ebenfalls möglichst erfolgreich sein sollten).

davon profitieren und *offshore*-Geschäfte aus London anziehen: In Hongkong, dem chinesischen Tor zur Weltwirtschaft, blieben Pfund und Dollar frei konvertierbar (vgl. Ranald C. Michie: Der Aufstieg der City of London als Finanzplatz: Vom Inlandsgeschäft zum Offshore-Zentrum?, in: Merki [Hg.], Europas Finanzzentren, S. 23–51, hier S. 31/32).

- 31 Den Erfolg der kleinen nordischen Staaten Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen und Island erklären Lundvall und Maskell mit deren überproportional grossen Ausgaben für Bildung und Forschung (Bengt-Åke Lundvall, Peter Maskell: Nation States and Economic Development: From National Systems of Production to National Systems of Knowledge Creation and Learning, in: The Oxford Handbook of Economic Geography, hrsg. von Gordon L. Clark, Meric S. Gertler und Maryann P. Feldmann, New York 2000, S. 353–372, hier S. 354/355).

Tabelle 2: Kaufkraftbereinigtes Pro Kopf-BIP von 176 Staaten

BIP pro Kopf (in \$)	66 Staaten mit weniger als fünf Mio. Einwohnern		33 Staaten mit fünf bis zehn Mio. Einwohnern		77 Staaten mit mehr als zehn Mio. Einwohnern		Total der Staaten	
	Anzahl der Staaten	Prozent	Anzahl der Staaten	Prozent	Anzahl der Staaten	Prozent	Anzahl der Staaten	Prozent
Bis 2975 \$	15	23%	17	52%	34	44%	66	38%
2976 \$ bis 9205 \$	29	44%	8	24%	23	30%	60	34%
Mehr als 9206 \$	22	33%	8	24%	20	26%	50	28%
Total der Staaten	66	100%	33	100%	77	100%	176	100%

Quelle: Armstrong/Read 2004, S. 742 (gestützt auf Weltbank-Daten aus dem Jahr 2003)

Nicht nur von der Theorie her gibt es keinen begründbaren Zusammenhang zwischen der Grösse von Staaten und ihrer langfristigen Wirtschaftspersormance. Auch die Empirie unterstützt diese Sicht. Für die Gegenwart haben Harvey Armstrong und Robert Read herausgefunden, dass die ökonomische Performance kleiner Staaten – wenn überhaupt – eher besser sei als die grosser Staaten.³² Der gegenwärtige Erfolg kleiner Staaten mag eine Folge davon sein, dass wir, historisch gesehen, in einer Zeit relativen Freihandels und ohne grosse Kriege leben. Ausserdem profitieren viele sehr kleine Staaten heutzutage vom *Outsourcing* öffentlicher Aufgaben oder von der Kommerzialisierung ihrer (Semi-) Souveränität. Für die Vergangenheit lässt sich Ähnliches feststellen. Wirtschaftsge-

32 Armstrong/Read 2004, S. 730. Zu einem ähnlichen Resultat kommt der Ökonom Sampson. Kleine Staaten hätten sich zwischen 1995 und 2003 wirtschaftlich besser entwickelt als «vergleichbare» grössere Staaten (Thomas Sampson: Notes on the Economic Performance of Small States 1995–2003, in: www.pacificplan.org/tiki-download_file.php?fileId=131, 31.8.2006). Während Sampson meint, dass sehr kleine Staaten mit weniger als einer Million Einwohnern langsamer gewachsen seien als grössere Staaten (ebd.), sieht José Antonio Ocampo genau diese sehr kleinen Staaten in Lateinamerika sowie in der Karibik als besonders wachstumsträchtig in Front (José Antonio Ocampo: Small Economies in the Face of Globalisation, Third William G. Demas Memorial Lecture at the Caribbean Development Bank, www.un.org/esa/desa/ousg/presentations/20020514_smallleco.pdf, 31.8.2006).

Tabelle 3: BIP pro Kopf und Jahr der im Artikel erwähnten Kleinstaaten

Kleinstaat	Einwohnerzahl (in Mio.)					
	2001	1820	1913	1950	1973	2001
Äquatorialguinea	0,5	k.A.	k.A.	540	1 065	11 295
Bahamas	0,3	k.A.	k.A.	10 800	17 357	16 040
Bhutan	2,0	k.A.	k.A.	503	581	1 225
Costa Rica	3,8	k.A.	1 624 (1920)	1 963	4 319	6 126
Dänemark	5,4	1 274	3 912	6 943	13 945	23 161
Hongkong	7,2	615	1 279	2 218	7 105	21 259
Irland	3,8	880	2 736	3 446	6 867	23 201
Island	0,3	k.A.	k.A.	5 336	11 472	22 054
Kuba	11,2	k.A.	1 639 (1929)	2 046	2 245	2 477
Kuwait	2,0	k.A.	k.A.	28 878	26 689	10 115
Luxemburg	0,3	k.A.	k.A.	8 382	14 963	37 138
Mauritius	1,2	k.A.	k.A.	2 490	3 680	11 318
Norwegen	4,5	1 104	2 501	5 463	11 247	24 577
Schweiz	7,3	1 090	4 266	9 064	18 204	22 263
Singapur	4,3	615	1 279	2 219	5 977	21 011
Trinidad und Tobago	1,1	k.A.	k.A.	3 674	8 685	14 295
Tschechien	10,3	849	2 096	3 501	7 041	8 915
Vereinigte Arabische Emirate	2,4	k.A.	k.A.	15 798	24 887	16 460

Quelle: Maddison 2003, S. 32, et passim (Masseinheit: Geary-Khamis Dollars 1990)

schichtlich dürfte es wohl «keine signifikante Beziehung zwischen der Grösse eines Landes und seiner Produktivität» geben.³³ Tatsächlich existierten schon im 18. oder 19. Jahrhundert erfolgreiche Kleinstaaten. Umgekehrt bedeutet dies allerdings nicht, dass Grössenkostenvorteile in der Wirtschaftsgeschichte an und für sich unwichtig sind. Zu gewissen Zeiten oder in gewissen Entwicklungsphasen konnten sie durchaus eine Rolle spielen, so etwa im Grossbritannien des 19. Jahrhunderts, in den USA des 20. Jahrhunderts oder in der Europäischen Union der letzten Jahrzehnte.

33 Maddison 1995, Kapitel 2.

Ganz allgemein können – so ist aus historischer Sicht zu betonen – Vorteile *oder* Nachteile kleiner *oder* grosser Staaten in kurzer Zeit verschwinden oder neu entstehen. Kuwait mag dafür ein aktuelles Beispiel sein: 1950 war sein BIP, damals noch als britisches Protektorat, dreimal so hoch wie heute. Hier zeigt sich, wie wichtig eine friedliche Nachbarschaft ist. Dies gilt selbstverständlich nicht nur für Kuwait, sondern auch für andere Regionen der Welt. Die Kleinstaaten Europas haben ihre Friedensdividende in den letzten Jahrzehnten erhalten, die Kleinstaaten Osteuropas (zum Beispiel Tschechien) sind dabei, sie in der Form einer schnellen, nachholenden Modernisierung einzustreichen.