

Der Kleinstaat aus ökonomischer Sicht. Ergänzende Anmerkungen

Summary

Little economic research has been devoted to the question of the size of a country. Well-known are the principles of economies of scale. As a result, a large market without trade barriers is considered as an advantage. Is there no feasibility to realize economies of scale, the competitive capacity must be attained in some other way: specialization and niche production.

Due to limited resources the small state has to decide between self restraint or dependence. In order to attract investment, special legislation can be introduced. Small states are relatively more dependent on imports and exports.

The aspect of the size of a country can be of relevance with regard to the public sector. Following the economic theory of federalism, several criteria have implications on administrative districts: the minimum supply of government services, the minimum project size and the optimal size of an enterprise, the diffusion of benefits, external effects, spill overs, the undivability of public goods.

In relation to these conditions the small state willing to avoid higher costs must find its own strategies. In its administration it can use the advantages of small organizations: low planning and decision making costs, proximity to the preferences of the members of the collective, flexible decision making without long chains of hierarchy.

The need to find agreements with neighbours corresponds with the "tendency" of an ever closer and "smaller" world: technical progress and globalisation result in a spreading of effects. Solutions are sought in a broader framework. The concept of a national state is therefore sometimes regarded as outdated. However, the optimum for complex systems cannot be fixed in a definitive way. It lies partly below or above the given size of a country.

Ökonomische Anmerkungen

In seinen Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht setzt Kurt Rothschild einen Satz ans Ende seiner Ausführungen, welcher der Wiederholung wert ist. "Ob ein Land reich oder arm ist, ist in einer offenen Welt kaum davon abhängig, wie gross oder klein es ist." Dies ist seine zutreffende Schlussfolgerung in einer bemerkenswerten Darlegung, welche auch darauf hinweist, wie wenig die Ökonomen die Problematik der Staatengrösse interessiert hat. Theoretische Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Flächenausdehnung und Wohlstand kommen durchwegs zum Ergebnis, dass der Kleinstaat per Saldo eher mit einem Überwiegen von Nachteilen leben müsse. Rothschild zeigt anhand statistischer Daten, dass dem nicht so ist.

In der Darlegung der ökonomischen Nachteile des Kleinstaats nimmt Rothschild in erster Linie Bezug auf Produktionsvorteile der Massenfertigung: Wenn Kleinstaaten Massenproduktionsvorteile (economies of scale) nützen wollen, sind sie infolge des kleinen Inlandsmarktes gezwungen, mit dem Absatz in den Export zu gehen; auch auf der Erstellungsseite ist zumeist wegen geringer Rohstoffvorkommen eine Auslandsabhängigkeit gegeben. Es kann angemerkt werden, dass solche Dependenz auch in bezug auf das Kapital gegeben sein kann und - vor allem bei höherem wirtschaftlichen Entwicklungsstand - hinsichtlich des Vorhandenseins von genügend Arbeitskräften. In diesem Sinne treten beim Kleinstaat auch schneller Grenzen für das wirtschaftliche Wachstum zutage, die nicht nur ökologischer Natur sind, sondern auch im Hinblick auf die Produktionsfaktoren, insbesondere Boden und Arbeit.

Wegen dem Zwang zum Export bei Massenproduktion, allgemeiner gesprochen aus technischen und strukturellen Gründen, sei der Kleinstaat gemäss Rothschild weniger konkurrenzfähig. Es trifft zu, dass die aufgeführten Nachteile die Volkswirtschaft, zumindest die Industrie des Kleinstaates, grösserem Wettbewerb aussetzt. Kleinstaaten sind zudem auch

weniger zu protektionistischem Handeln fähig, was den Konkurrenzdruck tendenziell vergrößert. Weil jedoch Wettbewerb einen wesentlichen Anreiz zur Effizienzsteigerung darstellt, wie auch Rothschild feststellt, haben diese aus Sicht der einzelnen Unternehmen negativen Fakten volkswirtschaftlich positive Effekte. Der Nachteil wirkt fördernd: nur die leistungsfähigeren Betriebe mit höherer Produktequalität, besserem Service und günstigeren Konditionen können überleben. Der Mangel an Rohstoffen kann eine gute Voraussetzung dafür bilden, keine einseitige Wirtschaftsstruktur aufzubauen.

So können vorgegebene Nachteile, mit denen man zu leben gelernt hat und auf die man sich einstellt, sich zum Vorteil auswirken. Aus der Not wird eine Tugend.

Die Tatsache, dass der Wirtschaft von Kleinstaaten die kostengünstige Massenproduktion tendenziell verwehrt ist, kann auch zu höherem Spezialisierungsgrad führen, zur Suche nach Marktnischen anregen, eine breitere Produktdiversifizierung zur Folge haben. Richtigerweise macht Rothschild darauf aufmerksam, dass die meisten ökonomischen Nachteile von Kleinstaaten im Prinzip durch Aussenhandel überwunden werden können. Da die eigenen Ressourcen ungenügend sind, steht der Kleinstaat in der Entscheidung zwischen Selbstbeschränkung und Abhängigkeit. Empirisch lässt sich denn auch feststellen, dass Kleinstaaten eine weit grössere aussenwirtschaftliche Verflechtung als Grossstaaten aufweisen.

In seinem Beitrag erwähnt Rothschild eine Darlegung von Jöhr/Knechaurek, die Erklärungen für die höhere ökonomische Effizienz der Schweiz gesucht hatten. Die aufgezeigten Kriterien, stellt Rothschild fest, sind nicht so sehr grössenbedingt, sondern entwicklungsbedingt oder politischer Natur. Dazu kann weiter angemerkt werden: auch in den Rahmenbedingungen, die sich ein kleiner Staat auf politischem Wege gibt, kann er nicht einfach einen grösseren Staat kopieren. Er ist vielmehr angehalten, sich intensiv zu überlegen, welche besonderen Anreize er bieten, welche Standortvorteile er setzen kann. Oft geschieht dies durch die Festlegung von Rechtsdifferenzen, etwa in der Steuergesetzgebung, mit denen er Investitionen anziehen möchte. Dabei können sich für ihn die positiven Ergebnisse aufgrund der Standortvorteile manchmal merklich summieren, während sie für den grösseren Staat vergleichsweise mehr oder weniger vernachlässigbar bleiben.

Auch in diesem Sinne kann der Kleinstaat also bei seinen politischen "Erzeugnissen" Nischenpolitik betreiben. Es gibt Beispiele, dass dabei eine

Ökonomische Anmerkungen

geschickte Mischung gefunden werden kann zwischen Offenheit in bezug auf die notwendige Einfuhr von Produktionsfaktoren und Ausfuhr von Gütern einerseits sowie Abschliessungsmassnahmen zum Zwecke der Monopolisierung der gesetzten und erwirtschafteten Vorteile für die eigenen Bürger andererseits. Allgemeiner gesagt wäre das Ziel die richtige Mischung von Kontinuität und Stabilität einerseits sowie Modernisierung und Flexibilität andererseits.

Während der Grosse den Gang der Dinge diktieren und die Entwicklungen abwarten kann, ist der Kleinstaat der typische Anpasser. Er bestimmt oder beeinflusst den Wandel nicht oder nur marginal und ist darum gefordert, ihn zu bewältigen. Im Laufe des Symposiums ist das Wort gefallen: "Wenn sich der Kleinstaat gebärdet wie ein Grossstaat, so hat er eine Verhaltensstörung." Was der Kleinstaat versuchen kann, um sich mehr Grösse zu geben, ist, die wirtschaftliche Anlehnung an Nachbarn zu suchen.

Im Unternehmensbereich wird die grössere Einheit durch Fusion oder Betriebsübernahme erreicht. Auf den Staat umgemünzt würde diese Strategie aber die Aufgabe der eigenen Souveränität bedeuten. Der vorerwähnten Anlehnungsstrategie entspräche auf Unternehmensebene der Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen (joint ventures). Wenn der kleinere Vertragspartner jedoch nicht spezifische Vorteile einbringen kann, droht ihm auch hier die Mediatisierung.

Im Unternehmensbereich stellen wir gleichläufig zur Konzentration Tendenzen zur Dezentralisierung fest, die darauf hinzielen, Beweglichkeit zu bewahren. In den "kürzeren Wegen" dürfte der wesentlichste Vorteil der kleineren Einheiten liegen: bessere Voraussetzungen für schnellere Kommunikation und Information, Planung und Entscheidung, verbunden mit Kostenvorteilen wegen kleinerer Administration und weniger Hierarchiestufen.

Zunehmend wird in der Betriebswirtschaft darauf hingewiesen, dass nicht die Grösse ausschlaggebend ist, sondern die Schnelligkeit: Nicht die Grossen besiegen die Kleinen, sondern die Schnelleren die Langsameren, wie es kürzlich ein Unternehmensleiter formuliert hat. Die Zeit wird zum strategischen Erfolgsfaktor.

Rothschild stellt in seinem Beitrag vorwiegend auf die Betriebsebene ab, geht auf die Bedeutung des offenen Aussenhandels und der Vorteile der Massenproduktion ein. Die Themenstellung kann aber auch mit Blick auf die grössenbedingten Einflüsse auf die staatliche Organisation und das staatliche Handeln angegangen werden, also aus Sicht der öffentlichen

Finanzwirtschaft: Inwiefern hängen der öffentliche Aufgabenkatalog und die Kosten der damit zusammenhängenden Leistungen von der Staatsgrösse ab? Die ökonomische Theorie des Föderalismus könnte dabei auf unsere Themenstellung Anwendung finden.

Wir müssen davon ausgehen, dass aus politischen Gründen auf bestimmte staatliche Leistungen nicht verzichtet werden kann, in ökonomischer Betrachtung aber in einem sehr kleinen Staat (wie etwa demjenigen, in dem dieses Symposium stattfindet) die Erstellung gewisser Leistungen vergleichsweise kostenintensiv, unrationell oder gar nicht möglich ist.

Aus politischen Erwägungen können etwa gewisse nationale Ziele (z. B. Staatsrepräsentanz, Autarkie, Sicherheitsinteressen) sowie eine Mindestversorgung mit Staatsleistungen angestrebt werden. Ökonomische Überlegungen haben die Kriterien der Schaffung von Mindestprojektgrössen und optimalen Betriebsgrössen (im Grunde entspricht dies wieder dem *economies of scale*-Argument) sowie Nutzendiffusion und Spillovers zu berücksichtigen.

Es liegt auf der Hand, dass ein kleiner Staat andere Problemstellungen und damit andere nationale Ziele hat als ein im Vergleich dazu merklich grösserer Staat. Damit wird einzelnen staatlichen Zielen ein anderer Wert beigemessen. Bestimmte Angelegenheiten erfordern dann geringeren Einsatz (etwa die innere Sicherheit wegen der besseren "Überschaubarkeit") oder sind vernachlässigbar (z. B. die Zielsetzung, Autarkie oder Vorherrschaft in bestimmten Bereichen anzustreben und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als aussenpolitischen Machtfaktor einzusetzen). Schliesslich können auch Probleme auftauchen, die in grösseren Staaten eher ignorierbar sind. Dies kann durch die Kleinheit selbst bedingt sein, welche bewirkt, dass absolut geringfügigere Einflüsse ein relativ grösseres Gewicht erhalten können. Es kann auch durch gewollte Spezialisierung verursacht sein, indem vorhandene Gegebenheiten als Standortvorteile eingesetzt werden und darum ein grösseres Augenmerk verlangen.

Bei geringerer Grösse nimmt das statistische "Gesetz der grossen Zahl" an Wirksamkeit ab. Es wird wahrscheinlicher, dass sich der Kleinstaat einer einseitigen Ereigniskonstellation gegenüber sieht. Grösseren Staatsverwaltungen wird es bei allgemein ähnlichem Ausmass und vergleichbarer Struktur der Umweltkomplexität eher gelingen, für die Bewältigung der verschiedenen Problembereiche jeweils spezifische Abteilungen bzw. Arbeitsstellen auszdifferenzieren und dadurch im Umgang mit solchen Problemen höhere Autonomie und Lösungspotenz zu entfalten.

Ökonomische Anmerkungen

Das Argument der Mindestversorgung mit Staatsleistungen aus der ökonomischen Föderalismustheorie soll hier weniger im Sinne eines angemessenen Angebots öffentlicher Leistungen und Güter in allen Landesregionen verstanden werden. Es würde in unserem Zusammenhang bedeuten, dass auf bestimmte Staatsdienste nicht verzichtet werden kann, selbst wenn deren Produktion oder Bereitstellung im Kleinstaat nach ökonomischer Kalkulation unrationell ist. Mit zu berücksichtigen im Hinblick auf die regionale Verteilung öffentlicher Leistungen ist das Kriterium der Nutzen-diffusion, womit die räumliche Streuung der Nutzen einer bestimmten öffentlichen Tätigkeit gemeint ist. Das weitere Kriterium der Mindestprojektgrösse besagt, dass zur Erreichung akzeptabler Kostenverhältnisse bestimmte Mindestkapazitäten der Produktion nicht unterschritten werden sollen. Diese Überlegung ist in Relation zu den vorgehenden Ausführungen über die politisch erwünschte Mindestversorgung zu setzen: Mit dieser Begründung kann die Unterauslastung geschaffener Kapazitäten bewusst in Kauf genommen werden.

Das Kriterium der optimalen Betriebsgrösse gehört ebenfalls in diesen Zusammenhang: Da mit zunehmender Betriebsgrösse die Durchschnittskosten tendenziell sinken, wären die Kapazitäten so lange zu erweitern, bis keine zusätzlichen Kosteneinsparungen mehr möglich sind.

Diese theoretischen Überlegungen betreffend Mindestprojektgrösse und optimale Betriebsgrösse werden durch die oft gegebene Unteilbarkeit öffentlicher Güter relativiert. Wenn die Produktquantität vorgegeben ist, dann ist die Grösse des Produktionsapparates dem anzupassen; die Ermittlung seiner minimalen oder optimalen Grösse wird hinfällig.

Während die ökonomische Theorie des Föderalismus ihre Argumente für die Entscheidung heranzieht, ob eine öffentliche Aufgabe auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene durchgeführt werden soll, geht die Entscheidungssituation in einem Kleinstaat darüber hinaus: Was kann national geleistet werden und was ist inter- oder supranational zu regeln? (In diesem Sinne werden auch grössere Staaten zunehmend "kleiner" - der internationale Regelungs- und Koordinierungsbedarf nimmt zu.)

Während in grösseren Staaten für die einzelne öffentliche Leistung im Sinne der vorgehend dargelegten Kriterien eine Gebietsflächenvariation in Anpassung an die optimale Betriebsgrösse und Nutzendiffusion zumindest theoretisch eher möglich ist, müssen im Kleinstaat aus Überlegungen der Mindestversorgung und Mindestprojektgrösse auch öffentliche Leistungen

erbracht werden, die aus ökonomischer Sicht eines flächen- und bevölkerungsmässig grösseren Rahmens bedürften.

Wenn sich der Kleinstaat also einmal für die Erbringung einer öffentlichen Leistung entschieden hat, so müsste diese für ihn nach diesen Überlegungen dann relativ kostengünstig sein, wenn er zu klein ist, um die gegebenen Mindestkapazitäten auszulasten oder um die optimale Betriebsgrösse zu erreichen. Es könnte also vermutet werden, dass sich die Erbringung öffentlicher Leistungen umso wirtschaftlicher organisieren liesse, je grösser ein Staat ist, da die Grösse seiner Verwaltungsregionen nach Optimierungskriterien anpassbar ist.

Allerdings ist die öffentliche Leistungserbringung im Kleinstaat nicht nur mit Kostennachteilen verbunden. Aufgrund der eher überschaubaren Lebensbereiche und der vielfachen Integration des Einzelnen kann die staatliche Verwaltung tendenziell kleiner und bürgernäher gestaltet werden. Ein kleines Kollektiv wird den Bedürfnissen seiner Mitglieder vermutlich besser gerecht werden: Mit abnehmender Grösse des Kollektivs gelingt eher die Anpassung des Kollektivgüterangebots an die Präferenzen der Kollektivmitglieder. In diesem Sinne kann es in einem grösseren Staat bei einer aus ökonomischen Überlegungen erfolgten Zentralisierung öffentlicher Aufgaben Wohlfahrtsverluste insofern geben, als individuelle Präferenzen schlechter befriedigt werden, allenfalls auch Planungs- und Einigungskosten höher sind. Es könnte auch sein, dass grössere und zentralisierte Systeme eine geringere Innovationsfähigkeit besitzen.

Umgekehrt lässt sich argumentieren, dass in kleineren Verwaltungen aufgrund der Tendenz zu mehr informellen Regelungen raschere und unbürokratischere Aufgabenlösungen leichter möglich sind. In kleineren Verwaltungen könnte eher ein Optimum zwischen funktionaler Differenzierung und koordinierter Gesamtleistung gefunden werden, während es in grösseren Verwaltungseinheiten mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einer wechselseitigen Isolierung verschiedener Verwaltungszweige kommen könnte.

Diese Überlegungen, inwiefern die Verwaltungskosten eine Funktion der Verwaltungsgrösse sind, gingen von einem Aufgabenkatalog des öffentlichen Sektors aus, welcher durch politische und ökonomische Erwägungen bestimmt ist. In diese kann auch der Gedanke Eingang finden, einzelne öffentliche Einrichtungen nicht selbst anzubieten, weil sie in einem anderen Staat mitbenutzt werden können bzw. der Nutzen der im Nachbarstaat produzierten öffentlichen Leistungen so weit streut, dass er auch noch im eigenen Staat in genügendem Masse anfällt. Angesprochen sind damit

Ökonomische Anmerkungen

räumliche externe Effekte, Spillovers oder Spillins (im Sinne wie Emissionen und Immissionen in der Umweltdiskussion).

Ein sehr kleiner Staat, bei dem die Länge seiner Landesgrenze in Relation zur Gesamtfläche relativ gross ist, dürfte tendenziell überdurchschnittlichen Nutzen aus manchen der von seinen Nachbarn erstellten öffentlichen Leistungen ziehen (man spricht von positiven externen Effekten oder Spillins), ohne dass diesen Nachbarn relevante zusätzliche Kosten entstehen müssten oder diese Mitbenutzung überhaupt merkbar wäre. Es tritt aber jedenfalls eine Diskrepanz zwischen dem Kreis der Nutzniesser und jenem der Kostenträger auf ("Trittbrettfahrer-Effekt"): Der Kleine profitiert gratis von den Bemühungen und Leistungen des Grossen. Dazu muss es jedoch nicht kommen, wenn es aufgrund der Kenntnis dieser Wirkungen zu Verhandlungen und schliesslich auf vertraglicher Abmachung zu einer Kostenbeteiligung kommt, also in horizontaler Kooperation (mit Nachbarstaaten oder -regionen) eine Mitfinanzierung festgelegt wird.

Auf solchem Wege liessen sich damit in einem gewissen Ausmass die Diskrepanzen zwischen dem politischen Kriterium einer Mindestversorgung mit Staatsleistungen und den ökonomischen Kostenkriterien ausgleichen. Allerdings ist der (nicht-monetäre) Preis dafür die Einschränkung der Unabhängigkeit des kleineren Mitbenutzers. Denkbar ist aber auch, dass der Kleinere - im Hinblick auf Mindestprojektgrösse und Betriebsgrössenoptimum - Überkapazitäten erstellt und die den Bedarf seiner eigenen Einwohner übersteigende Produktion dem Nachbarn gegen Kostenbeteiligung anbietet.

Es ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass positive externe Effekte nach aussen (Spillouts) auch bei sehr kleinen Staaten festzustellen sind. Und wenn argumentiert wird, ein kleines Land werde naturgemäss überdurchschnittlich von positiven Spillins profitieren, so könnte genauso angenommen werden, dass es auch überdurchschnittlich von negativen Spillins betroffen ist: Es gibt wohl nicht nur eine räumliche Streuung von Nutzen, sondern auch von negativen Effekten.

Die Erfassung der ökonomischen Situation eines Kleinstaates und seiner öffentlichen Verwaltung lässt sich insgesamt unter zwei Aspekten darlegen: Einmal durch Aufzeigen von Kostenvor- und -nachteilen infolge räumlicher externer Effekte, dann durch die Ermittlung der durch die Kleinheit selbst bedingten Kostenvor- und -nachteile. Nur am konkreten Einzelfall kann der Versuch unternommen werden, den Gesamteffekt aller Einflüsse zu quantifizieren.

In einer Momentaufnahme wäre eine solche Analyse jedoch punktuell und noch nicht umfassend, da nicht ausser acht gelassen werden darf, dass im Zeitablauf infolge technischer Entwicklungen und aufgrund von Globalisierungstendenzen Neubewertungen erfolgen müssten: Es ist festzustellen, dass sich bei vielen öffentlichen Aufgaben das Wirkungsoptimum von herkömmlichen einzelstaatlichen hin zu supra- oder internationalen oder auch globalen Lösungen verschiebt. Politische Ideen und entsprechendes Handeln können förderlich in diese Richtung wirken (das Beispiel der europäischen Integration ist offensichtlich).

Überhaupt ist zu fragen, ob ökonomische Kriterien in jeder Hinsicht für die Festlegung einer optimalen Staatsgrösse hilfreich sein können. Ein technokratischer Ansatz wird der Problematik wohl kaum gerecht. Staatsgrenzen werden politisch gezogen. (Klima, geographische Lage, kulturelle Tradition, bewährte Nachbarschaftsbeziehungen usw. spielen mit eine Rolle.) Ökonomische Erwägungen können aber zumindest Hinweise geben, wo eine zwischenstaatliche Kooperation bei der Erstellung öffentlicher Leistungen sinnvoll wäre. Der Kleinstaat darf dann klein bleiben.

Für die Lösung jedes einzelnen Problems gibt es (wenigstens theoretisch) ein grössenangepasstes, spezifisches Optimum, einen erforderlichen und förderlichen Rahmen. Die optimale Grösse für ein Staatsgebilde in seiner Gesamtheit gibt es nicht.