

Der Kleinstaat in suprastaatlichen Einigungen: Die Europäische Union in historischer Perspektive

Andreas Kley

1. EIN SPANNUNGSBOGEN VON 1880 ZU 2001: VON BERN NACH CHAMPAGNE

Am 24. August 1880 eröffnete der schweizerische Bundespräsident Emil Welti in Bern eine internationale Konferenz. Die «Internationale Gesellschaft für Reform und Kodifikation des Völkerrechts» hatte sie organisiert und in den Saal des schweizerischen Nationalrates im damaligen Bundes-Rathaus (heute: Bundeshaus West) zahlreiche Vertreter wichtiger Staaten eingeladen. In seiner Eröffnungsrede beschrieb Welti die Schweiz als einen Dreinationenstaat, der seine «Einheit vor allem auf Staat und Recht»¹ gründe. Was liegt für einen Politiker eines Kleinstaates näher als diese für die Schweiz bedeutende Binnenaufgabe des Rechts auch auf die internationalen Verhältnisse zu beziehen? Welti beschrieb, dass in der Schweiz und in allen Kleinstaaten der internationale Verkehr einen grossen Platz einnehme. Eine Existenzberechtigung und Anerkennung der Schweiz erblickte Welti darin, dass «grosse internationale Organisationen ... bei uns gegründet und unserer Obhut anvertraut worden» sind. Tatsächlich beherbergte Bern im 19. Jahrhundert die Verwaltung der Internationalen Telegraphenunion, den Weltpostverein sowie die internationalen Büros für das gewerbliche Eigentum und den Schutz literarischer Werke und galt zudem als internationale Konferenzstadt.²

1 Hans Weber, Emil Welti. Ein Lebensbild, Aarau 1903, Teil II (Reden), S. 116 f. Alle Zitate sind S. 117 entnommen.

2 Der englische Publizist William T. Stead (1849–1912) berichtete von seiner Rundreise durch die europäischen Staaten in seinem Buch «The United States of Europa on the Eve of the Parliament of Peace», London 1899, über die internationalen Organisationen mit Sitz in Bern: «Diese Internationalen Bureaux sind als Entwicklungsetappe sozusagen die kontinentalen Ganglienzellen des Zentralnervensystems

Gegen Ende des Jahrhunderts sollte noch das Internationale Eisenbahnamt hinzukommen. Heute sind diese internationalen Organisationen mit Ausnahme des Weltpostvereins und des Eisenbahnamtes nach Genf umgezogen. Am Ende seiner Rede erläuterte Welti die aussenpolitische Maxime aller Kleinstaaten: Sie müssen «wünschen, dass in dem Spiel der mannigfachen Kräfte, welche das Leben der Staaten bewegen, das Recht zu seiner ganzen Geltung komme. ... Je fester sie (scil. die Staaten) die Herrschaft des Rechts begründen, um so besser ist auch unser Haus geschützt, in welchem wir sie daher von Herzen nicht nur als Gäste, sondern als Freunde nochmals willkommen heissen».

Eine andere Möglichkeit skizzierte der damalige Berner Stadtpräsident und spätere Bundesrat Eduard Müller in seiner Rede zur 700-Jahrfeier der Stadt Bern am 15. August 1891: Müller blickte in seiner Rede – nach der Betrachtung der ruhmreichen Vergangenheit – in die Zukunft: «Überall rüstet man sich zu gewaltigem Streite. ... Wie wird der Kampf enden, der auf handels- und zollpolitischem Gebiet entbrannt ist? Welches wird dabei das Schicksal des Schwachen und Kleinen sein gegenüber den Gewaltigen, die ihn rings umgeben? – Und wie wird der Kampf enden, der zwischen Kapital und Arbeit entbrannt ist? Wird es gelingen auf dem Wege ruhiger Entwicklung den Ausgleich unter den feindlichen Brüdern herbeizuführen oder treiben wir – einem morschen Wracke gleich – steuerlos in Alles verschlingenden Strudel? – Und wann sollen die gewaltigen Rüstungen der Kriegsheere ihr Ende finden? Wird sich das alte Wort «willst du den Frieden, so bereite dich zum Kriege» bewähren, oder wird der Bogen des Friedens am Ende so straff gespannt, dass er bricht?»³ Die Antwort der Geschichte ist bekannt: Der Strudel verschlang im Ersten Weltkrieg tatsächlich alles und insbesondere viele der europäischen Kleinstaaten. Die dunkle Ahnung Eduard Müllers sollte sich realisieren; glücklicherweise blieben die Schweiz und Liechtenstein verschont.

Tatsächlich ist im internationalen Verhältnis das Mittel des Kleinstaates nicht die militärische Macht, sondern, wie Welti sagte, der politi-

und jedes von ihnen kann als die inkarnierte Prophezeiung der kommenden Vereinigten Staaten von Europa angesehen werden». Vgl. Rotten (Anm. 28), S. 87 ff. (89).

3 Vgl. Rede von Stadtpräsident Eduard Müller am 15.8.1891 an der 700-Jahrfeier von Bern, Festbericht, Bern 1891, S. 106 ff. (107 f.).

sche «Wille», der sich des Völkerrechts und vor allem der internationalen Organisationen bedient. Die heutige Europäische Union erscheint wie eine Verkörperung dieser Idee, zumal nach einer häufig geäußerten Auffassung die Kleinstaaten in der Europäischen Union ein proportionales Übergewicht haben, was den Willen zum Recht und die Herrschaft des Rechts bekunde.

Mit einem Zeitsprung von etwa 120 Jahren und einem Ortswechsel, nämlich von Bern nach Champagne, wird die Szene wie folgt gewechselt: Entgegen der Erwartung, dass es sich dabei um die nördlich von Paris gelegene weltberühmte Weinbaugegend in Frankreich handle, die dem «Champagner» seinen Namen gibt, geht es um einen andern Ort – zwar auch namens Champagne, aber gemeint ist ein in der Waadt gelegenes Dorf, unweit des Neuenburger Sees. Tatsächlich wird auch im schweizerischen Champagne Weisswein angebaut, und dieser Wein nannte sich auch «Champagner». – «Nannte sich» ... darin besteht eben das Problem. Im Folgenden soll dieser Fall, der sich unterschiedlich interpretieren lässt, aus der Sicht der Betroffenen betrachtet werden.

In den Bilateralen Verträgen I der Schweiz mit der EU findet sich im Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999⁴ die folgende Klausel:

«8. Der ausschliessliche Schutz nach Absatz 1, 2 und 3 dieses Artikels gilt für den Namen <Champagne>, wie er im Verzeichnis der Gemeinschaft in Anlage 2 zu diesem Anhang aufgeführt ist. Dieser ausschliessliche Schutz steht jedoch der Verwendung des Wortes <Champagne> zur Bezeichnung und Aufmachung bestimmter Weine mit Ursprung im schweizerischen Kanton Waadt (Vaud) während einer Übergangszeit von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Anhangs nicht entgegen, sofern diese Weine nicht im Gebiet der Gemeinschaft vermarktet werden und der Verbraucher nicht hinsichtlich ihres tatsächlichen Ursprungs irreführt wird.»

4 Vgl. SR 0.916.026.81 oder BBl 1999, S. 6633 ff., Anhang 7: Handel mit Weinbauerzeugnissen, Art. 5 Ziff. 8.

Der Bundesrat kommentierte diese Bestimmung schnörkellos:⁵

«Der Anhang 7 umfasst auch eine Klausel bezüglich der Ursprungsbezeichnung <Champagne>. Sie sieht vor, dass diese Bezeichnung ausschliesslich für die französische Region dieses Namens verwendet werden darf. Während einer Übergangsperiode von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Anhangs darf die Bezeichnung <Champagne> allerdings für gewisse Weine aus dem Waadtland verwendet werden, sofern diese nicht auf dem Gebiet der Gemeinschaft verkauft und die Konsumenten dadurch über die Herkunft des Produkts nicht getäuscht werden.»

In der betroffenen Gemeinde und im Waadtland löste diese an sich unbedeutende und kleine Abmachung mit der EU grossen Protest aus.⁶ In der Tat sahen die betroffenen Weinbauern diese Regelung als kleinlich an, denn die am 1. Juni 2004 abgelaufene Übergangsfrist erstreckte sich nur auf Weinbauerzeugnisse, die zudem nur in der Schweiz produziert und verkauft werden. Das bedeutet im Klartext, dass Frankreich mit dieser Bestimmung nach der inzwischen abgelaufenen Übergangsfrist auch im Schweizer Markt den Alleinvertretungsanspruch für «Champagne» erhält. Die an sich unbedeutende und traditionelle Produktion von Champagne (Schweiz) wird unter diesem Label verunmöglicht. Es ist verständlich, dass die Betroffenen wenig Schmeichelhaftes zum Verhältnis zwischen Grossen und Kleinen in Europa sagen.⁷

Vorgänge wie dieser sind von Karl Schmid in einem Vortrag vom 5. April 1963 klar vorausgesehen worden. In seinem Referat «Erlösung durch Integration» stellte er fest, dass jede Form von Vereinbarung mit der EWG die Schweiz Eingriffen einer Instanz aussetzte, die dirigistische Kompetenzen besitzt und ihrer ganzen Struktur nach wohl kaum das Gesamtwohl aller im Auge hat.⁸ Der Sache nach ist das Champagne-

5 Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999, S. 6128 ff. (S. 6235).

6 Vgl. den Bericht: Martin Senn, Kein Champagner für die Bilateralen, NZZ am Sonntag 9.6.2002, S. 17.

7 Der Fall «Champagne» lässt sich indessen auch ganz anders interpretieren, z.B. als ein Versagen der Verhandlungspartnerin Schweiz, die dem Problem nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt hat.

8 Vgl. Karl Schmid, Erlösung durch Integration, in: ders., Werke IV, 1961–1965 Unbehagen im Kleinstaat, Zürich o.J., S. 45 ff. (S. 52).

Problem ein schlagendes Beispiel für den Dirigismus der Europäischen Union. Das Völkerrecht und in diesem Falle die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bieten nicht einfach eine Gewähr dafür, dass den Kleinen ein Mittel dagegen zur Verfügung steht. Die Kleinstaaten haben nur insofern das Mittel des Völkerrechts in ihrer Hand, als die grossen Staaten dies auch zulassen. Lassen die Grossen es zu, so sollten die Kleinstaaten ganz im Sinne von Emil Welti das Mittel nutzen.

2. STELLUNG DER KLEINSTAATEN IN DER EU

Die völkerrechtliche Literatur, aber auch die politischen Kommentatoren der Gegenwart beschreiben die Stellung der Kleinstaaten in der EU als vorteilhaft. Das lässt sich leicht mit der kleinstaatenfreundlichen Stimmengewichtung im Rat der EU sowie im Europäischen Parlament belegen.⁹ Der Rat der EU ist noch immer der eigentliche formelle Gesetzgeber, wenn auch das Parlament zum Teil Mitwirkungsrechte hat. Im Rat sind je nach Geschäft die Einstimmigkeit, qualifizierte Mehrheit oder die einfache Mehrheit notwendig. Unabhängig von der erforderlichen Mehrheit besitzen die Kleinstaaten ein überproportionales Stimmengewicht sowie – je nachdem – eine Sperrminorität. Im Europäischen Parlament sind die Kleinstaaten deshalb gut vertreten, weil die Sitzzahlen der Mitgliedstaaten nur ganz grob den entsprechenden Bevölkerungszahlen entsprechen.¹⁰ Auch hier haben die Kleinstaaten ein überproportionales Gewicht, das allerdings im Vertrag von Nizza etwas reduziert worden ist.¹¹ Freilich sind die Kompetenzen des Europäischen Parlaments verglichen mit einem nationalen Parlament äusserst begrenzt. Rein institutionell betrachtet haben aber die Kleinstaaten ein bedeutendes Gewicht in der Europäischen Union, und man könnte daraus

9 Vgl. die bis heute weitgehend gültige Darlegung: Frank Emmert/Danielle Bossaert, Die Stellung der Kleinstaaten in der Europäischen Union, in: Thomas Cottier/Alwein Kopse (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 113 ff. (S. 118 ff.).

10 Vgl. Emmert/Bossaert (Anm. 9), S. 124 f.; siehe auch Kreile/Michalsky (Anm. 12), S. 235 f.

11 Vgl. Tobias Jaag, Europarecht, Zürich 2003, S. 165 mit den aktuellen Stimmgewichten und Sitzverhältnissen.

den einfachen Schluss ziehen, dass sie – wie dies ursprünglich beabsichtigt worden ist¹² – in der EU nicht nur nichts zu fürchten haben, sondern sogar besonders gut aufgehoben sind.¹³ Dieser Schluss wird in der öffentlichen Diskussion vielfach gezogen, insbesondere von all jenen, die den Noch-nicht-Mitgliedern den Beitritt zur EU schmackhaft machen wollen.

So hatte der damalige Bundesrat Ogi am 12. Mai 1992 (vor der NEAT-Abstimmung vom 27. September und der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992) in einer Rede vor dem schweizerischen Institut für Auslandsforschung die bekannten Argumente vorgetragen. Danach ist die Schweiz ein Europa im Kleinen, und Europa könne viel von der Schweiz und ihren Erfahrungen profitieren. Nach innen beruhigte er das Volk mit der Feststellung, die EG strebe nicht die Auflösung der Mitgliedstaaten an, vielmehr sei die Zukunft offen. Bei wichtigen Beschlüssen sei eine Einstimmigkeit nötig und die kleinen Staaten seien sowieso überproportional vertreten.¹⁴

Dieses Argument ist wenig überzeugend, wenn es nicht mit einem weiteren verfahrensrechtlichen Aspekt verbunden wird. Die Mitgliedschaft in der EU gibt jedem Staat – sei er nun klein oder gross – das Recht, in den Entscheidungsprozessen Argumente vorzutragen, Massnahmen mitzugestalten und vor allem Vorschläge einzubringen.¹⁵ Das bedeutet in der Sache zwar nicht, dass die Kleinstaaten dank ihrer überproportionalen Vertretung ihre Anliegen nun gegen die grossen Staaten durchsetzen könnten. Denn den Gegensatz zwischen kleinen und grossen Staaten gibt es bei den sachpolitischen Fragen nicht. Es ist vielmehr entscheidend, dass die Kleinstaaten durch ihre Mitgliedschaft im Prozess mitbeteiligt sind. Sie setzen dabei ihre jeweils problemspezifischen Inte-

12 Vgl. Michael Kreile/Helga Michalsky, Kleinstaaten im Prozess der europäischen Integration, in: Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, hrsg. von Alois Riklin, Luzius Wildhaber und Herbert Wille, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 229 ff. (S. 231); Heinrich Neisser, Die Rolle der Kleinstaaten in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht 36/1995, S. 244 ff. (S. 246).

13 Vgl. z.B. an Stelle vieler Markus Haefliger, Die Rechte der Kleinstaaten sind in der EU gut aufgehoben, NZZ am Sonntag vom 5.10.2003, Nr. 40, S. 23.

14 Vgl. Adolf Ogi, Die Rolle der kleinen Länder in der EG, Referat vom 12.5.1992 in Zürich, Documenta 2/1992, S. 14 ff.

15 So auch Emmert/Bossaert (Anm. 9), S. 135 f.; Jaag (Anm. 11), S. 404 f.

ressen – wie alle andern Staaten auch – im Zuge wechselnder Koalitionen mit andern Staaten durch.¹⁶ Dieser grosse Vorteil des Zuwachses an Mitspracherechten ist allerdings den Nachteilen etwa in Form von Souveränitätseinbussen und einer allfälligen Nettozahlerschaft gegenüberzustellen. Welche Seite man stärker gewichtet, ist letztlich eine rein politische Entscheidung.

Der am 14. März 2006 verstorbene ehemalige estnische Präsident Lennart Meri hat in einer 2001 an der Universität St. Gallen gehaltenen Rede interessanterweise nicht die bekannte Spur verfolgt, nach der die Kleinstaaten in der EU überproportional gut vertreten sind. Er hat vielmehr ausgeführt, dass die Mission der Kleinstaaten in Europa sichtbar werde. «Ein kleiner Staat ist verletzlicher, folglich auch empfindlicher in Bezug auf einen für unseren Kontinent fremden Hegemonismus und schneller bereit, darauf zu reagieren. Es ist die Aufgabe der kleinen Staaten, ein Barometer des europäischen Gleichgewichts zu sein. ... Wenn die Entwicklung Europas auch nur in Bezug auf den kleinsten Kleinstaat paternalistisch verläuft, kann dies für das Phänomen Europa tödlich sein. Die Kleinstaaten können lästig sein, aber sie tragen das Gleichgewicht Europas. Wenn es keine Kleinstaaten gäbe in Europa, müssten die Grossmächte sie ausdenken. Und es ist kein Zufall, dass die Europäische Union auf eine Initiative von drei Kleinstaaten zurückgeht.»¹⁷

Der Idealismus, dass die europäischen Institutionen die Kleinstaaten besonders schützen, wird von Meri nicht erwähnt. Dafür zeichnet er ein anderes Bild, dass nämlich die europäischen Grossmächte die Kleinstaaten als Barometer zur Bestimmung der politischen Grosswetterlage benötigen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die Grossmächte die Kleinstaaten überfallen oder geschluckt haben. Das Beispiel der baltischen Staaten muss nicht näher ausgeführt werden. Aber auch die Neutralität ist kein Garant: Belgien wurde als ein neutraler Staat zweimal von Deutschland angegriffen und ist heute kein neutraler Staat mehr.¹⁸ Die Schweizer Neutralität erscheint aus dieser Sicht wie ein von der Geschichte vergessener erratischer Block. Das Sein oder Nichtsein der Kleinstaaten stellt tatsächlich ein Barometer dar.

16 Vgl. Kreile/Michalsky (Anm. 12), S. 233.

17 Vgl. die Rede von Lennart Meri am St. Galler ISC-Symposium, Das Wissen um die eigene Kleinheit verpflichtet, die Identität zu bewahren, NZZ vom 28.7.2001, S. 73.

18 Vgl. Kreile/Michalsky (Anm. 12), S. 231.

3. BEISPIEL: ÖSTERREICH-QUARANTÄNE

Als sich zu Beginn des Jahres 2000 in Österreich eine Regierungskoalition zwischen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der Freiheitlichen Partei Österreichs (damals FPÖ, heute Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ) abzeichnete, reagierte das übrige Europa der EU-14 heftig. Nicht zuletzt auf Mitwirken der in der Wahl unterlegenen Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) beschlossen die andern Mitgliedstaaten der EU, mit dieser neuen Regierung keine bilateralen diplomatischen Kontakte auf politischer Ebene mehr zu unterhalten, österreichische Kandidaten für Posten in internationalen Organisationen nicht zu unterstützen und Botschafter nicht mehr auf politischer, sondern nur noch auf technischer Ebene zu empfangen. Die Zusammenarbeit, auch etwa Jugend-Austauschprogramme, wurde eingefroren und Österreich unter «EU-Quarantäne» gestellt.¹⁹ Die Massnahmen wurden nicht als EU-Handlungen, sondern als blosse völkerrechtliche bilaterale Sanktionen qualifiziert, womit sie scheinbar unionsrechtlich neutral gewertet werden konnten. Freilich wurden die Massnahmen im Vorfeld von Entscheidungsverfahren der Union beschlossen und sind deshalb unionsrechtlich fragwürdig.²⁰

Die EU-14 sprach die Sanktionen am Rande des Aussenministertreffens in Evian aus, beauftragte aber gleichzeitig den Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, Luzius Wildhaber, drei Persönlichkeiten zu ernennen, die einen Bericht zur politischen Lage in Österreich erstellen sollten. Am 12. Juli gab Wildhaber die drei Persönlichkeiten bekannt: der Spanier Marcelliono Oreja (ehem. Aussenminister, Generalsekretär des Europarates und EU-Kommissar), der Finne Marri Ahtisaari (ehem. Staatspräsident und UNO-Funktionär)

19 Vgl. die Darstellung mit Dokumenten von: Ludwig Adamovich, Bericht zur Lage in Österreich vor der EU-Delegation des französischen Senats vom 26.4.2000 in Paris, *EuGRZ* 2000, S. 399 ff.; Waldemar Hummer / Anton Pelinka, *Österreich unter EU-Quarantäne. Die Massnahmen der 14 gegen die österreichische Bundesregierung aus politikwissenschaftlicher und juristischer Sicht. Chronologie, Kommentar, Dokumentation*, Wien 2002; Philipp Kainz, *Als Österreich isoliert war: eine Untersuchung zum politischen Diskurs während der EU-14-Sanktionen*, Frankfurt a.M./Bern 2006.

20 Siehe die knappe Darstellung der Rechtslage durch Waldemar Hummer, *Österreich unter der EU-Quarantäne*, *NZZ* vom 24.2.2000, S. 9.

sowie der Deutsche Jochen Frowein (ehem. Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission und Professor).²¹ Die als die sog. «drei Weisen» bezeichneten Persönlichkeiten besuchten Österreich und führten mit politischen Exponenten Gespräche. Am 8. September wurde der Bericht beim damaligen Präsidenten des Europäischen Rates, Jacques Chirac, in Paris abgeliefert.²² In Bezug auf die Rechte von Minderheiten und Flüchtlingen in Österreich stellten die drei Weisen fest, dass die österreichische Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte eintritt. Die Beachtung der Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern sei auf EU-Niveau. Bei den Rechten nationaler Minderheiten könnten die österreichischen Standards jenen der EU-Mitgliedstaaten gar als überlegen angesehen werden (Ziff. 108). Die drei Weisen empfahlen – für die EU-14 wenig schmeichelhaft – die Aufhebung der «bilateralen» Sanktionen gegen Österreich, da diese einen kontraproduktiven Effekt hätten (Ziff. 116). Am 12. September 2000 beschloss die EU-14 denn auch die Aufhebung der bilateralen Sanktionen gegen Österreich.²³

Der Vorgang dieser «Österreich-Quarantäne» ist in der Geschichte der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg einmalig. Ein kleiner Mitgliedstaat der EU wird wegen der Beteiligung einer rechtspopulistischen Partei an der Regierung von den 14 andern Mitgliedern – allerdings auch zum Teil Kleinstaaten – sanktioniert. Die Massnahme muss als einmaliger Fehlschlag bewertet werden; sie wurde denn später auch förmlich totgeschwiegen. Der Bericht der drei Weisen hat als Ausstieg aus den Sanktionen gedient. Die Sanktionen selbst haben ihr Ziel verfehlt, die Regierung wurde gleichwohl gebildet und der österreichische Staatspräsident hatte von sich aus Kautelen im Koalitionsvertrag für die Einhaltung der Grundrechte verlangt (vgl. Ziff. 52). Die Sanktionen haben im Gegenteil in Österreich eine starke Verärgerung gegen die EU ausgelöst, die bis heute andauert. Die rasche Identifikation einer rechtspopulistischen Partei mit durchaus zwiespältigen politischen Ex-

21 Vgl. NZZ vom 13.7.2000, S. 1; ferner die Portraits der drei Persönlichkeiten: NZZ vom 15.7.2000, S. 5 (Frowein), vom 19.7.2000, S. 5 (Ahtisaari) und 20.7.2000, S. 5 (Oreja).

22 Vgl. den Wortlaut des Berichts: Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcellino Oreja, Österreich-Bericht für 14 Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 8.9.2000, EuGRZ 2000, S. 404 ff. (im Folgenden wird nach Ziffern aus diesem Bericht zitiert).

23 Vgl. das Communiqué vom 12.9.2000 der französischen Präsidentschaft, EuGRZ 2000, S. 416.

ponenten mit dem Nationalsozialismus verharmlost die nationalsozialistische Tyrannei.

Es zeigt sich somit: Ein Kleinstaat wird von den übrigen Mitgliedstaaten der EU politisch bevormundet und marginalisiert. Die Mitgliedschaft in der EU und die Nicht-Mitgliedschaft in der EU sind keine Garantien dafür, dass es nicht zu derartigen krassen Fehlentscheidungen aller wichtigen europäischen Regierungen kommt. Das sollte auf jeden Fall genügend zu denken geben.

4. KLEINSTAATEN IM RAHMEN DER THEORIEN DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten werden in der Politikwissenschaft von zwei unterschiedlichen Theorien beschrieben. Nach der Theorie des internationalen Liberalismus (auch Idealismus) beruht das Wirken der Staaten miteinander auf einem positiven Menschenbild, der menschlichen Vernunft und dem Willen, eine bessere Welt zu gestalten. Der Liberalismus will beschreiben, «wie die egoistischen Triebe und Verhaltensweisen der Individuen und der Gruppen, ihr Sicherheitsstreben und ihr Selbstinteresse»²⁴ zugunsten «harmonischer politischer Zustände»²⁵ überwunden werden können. Internationales Handeln orientiert sich demnach nicht an Eigeninteressen und materiellen Gütern allein, sondern an der Verwirklichung einer besseren Ordnung, deren Geltungsansprüche über die bloße Sicherung materieller Voraussetzungen menschlichen Zusammenlebens hinausgreifen. Diese Werte der internationalen Politik lassen «es erstrebenswert erscheinen ..., die von organisierten Gruppen beanspruchte Macht und Autorität über Menschen zu begrenzen».²⁶ Prinzipiell besitzen diese Werte Gültigkeit für alle Menschen und dürfen nicht zugunsten einer Gruppe auf Kosten einer anderen verwirklicht werden. Als vernunftbegabtes Wesen ist der einzelne Mensch in der Lage, sie zu erfassen, an ihnen teilzuhaben und sie zu Prinzipien seines Handelns zu erheben. – Man erkennt rasch, dass

24 John Hermann Herz, *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg 1974, S. 40.

25 John Hermann Herz, *Politischer Realismus und politische Idealismus*, Meisenheim am Glan 1959, S. 49.

26 Herz (Anm. 25), S. 47.

etwa Bundespräsident Wengi seiner Rede den internationalen Liberalismus zu Grunde gelegt hat.

Die Auffassung, dass der Kleinstaat durch die Europäische Union speziell gut geschützt werde, lässt sich leicht als ein Anwendungsfall der Theorie des internationalen Liberalismus begreifen. Die Vernunft der Menschen in Europa hat zur Schaffung der EU geführt, die als ein den Grundrechten und der friedlichen Kooperation verpflichtetes Gebilde begriffen werden kann. Heute spielen diese Werte der Grundrechte und des internationalen Friedens eine ausserordentlich grosse Rolle; in Europa könnte sich wohl kein Staat ungestraft darüber hinwegsetzen. Diese politischen Ideen haben nicht durch Waffen, wohl aber durch die Verfechter dieser Überzeugung eine grosse Macht erhalten.

Nun freilich ist der internationale Liberalismus das Pendant zu einer zweiten Theorie der internationalen Beziehungen, nämlich dem sog. Realismus. Danach handelt es sich bei der Welt der internationalen Beziehungen um einen Dschungel, in dem nur der Stärkere überlebt. Als wichtigstes Mittel des Überlebens von Staaten dienen die militärische und allenfalls auch wirtschaftliche Macht. Sie allein sichern das Überleben verlässlich. Und dieses Überleben ist der zentrale Wert, an dem sich alles staatliche Handeln auszurichten hat. Es gibt in den internationalen Beziehungen keinen endgültigen Frieden, der durch eine internationale Organisation sichergestellt werden könnte. Die Weltgeschichte verläuft vielmehr zufällig und durchaus in einem Zickzack-Kurs. Da hilft kein Vertrauen auf die Vernunft, sondern nur auf die eigene militärische Macht²⁷ im Sinne von Eduard Müllers Überlegung, die ebenfalls eingangs angeführt worden ist. Fügt man das Bild Lennart Meris von den Kleinstaaten als Barometern in das gebräuchliche und verbreitete Bild der europäischen Union als dem «europäischen Haus»²⁸ ein, so ergeben sich überraschende Einsichten: Im europäischen Haus haben die Klein-

27 Ein hervorragender Vertreter dieser Theorie ist: Hans Joachim Morgenthau, *Macht und Frieden, Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik*, Gütersloh 1963, S. 48–60.

28 Das Bild des «europäischen Hauses» ist heute allgemein verbreitet. Schon in der Ideengeschichte zur europäischen Einigung wurde dieses Bild verwendet. So sprach etwa Harry Graf Kessler (1868–1937) vom «grossen Dom des neuen Europa», vgl. die interessante Textsammlung: Elisabeth Rotten, *Die Einigung Europas, Sammlung von Aussprüchen und Dokumenten zur Versöhnung und Organisation Europas aus einhalb Jahrhunderten*, Basel 1942, S. 24.

staaten die Rolle von Barometern. In einem Haus von Nicht-Meteorologen dürfte der Einrichtungsgegenstand des Barometers eine geringe, um nicht zu sagen, eine nichtige Bedeutung haben. Das ist die realistische Interpretation des Barometer-Bildes. Der politische Realismus ist einigermassen Kleinstaaten-unfreundlich. Er sieht sie wegen ihrer geringen militärischen Macht als fortlaufend bedroht an: Abhilfe gibt es nur, wenn sie sich einem Grossstaat unterwerfen oder anschliessen.

Nun freilich können sich interessante Verbindungen zwischen den Theorien ergeben. In Europa ist in einem bescheidenen Rahmen – aber immerhin – eine gemeineuropäische Öffentlichkeit mit internationaler Presse entstanden, was notwendigerweise aus der erfolgreichen wirtschaftlichen Integration folgt. Die politischen Ideen des internationalen Liberalismus spielen in dieser europäischen Öffentlichkeit eine grosse Rolle, da in Europa während Jahrhunderten bis 1945 Krieg geführt worden ist.²⁹ Nicht zuletzt gründete sich der Widerstand Frankreichs und Deutschlands gegen den Irak-Krieg von 2003 darauf. Die entsprechenden Werte hebt der Vertrag über die Europäische Union³⁰ prominent in Art. 6 Abs. 1 hervor: «Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.» Diese politischen Ideen sind, wie erwähnt, machtvolle Ideen, die im öffentlichen Diskurs angerufen werden können.

Hier kann nun, wie das Beispiel der Österreich-Quarantäne zeigt, die machtvolle politische Idee in der entsprechend sensiblen Öffentlichkeit zu einer machtpolitischen Schachfigur im Sinne des Realismus werden. Die «guten», liberalen Ideen von Freiheit und Frieden werden auf diesem Spielfeld zu machtpolitischen, realistischen Instrumenten, um einen Staat öffentlichem Druck auszusetzen. Und wenn das nicht genügt, können die idealistischen guten Ideen sogar dazu eingesetzt werden, um den realistischen Einsatz von Macht vor den Augen der Öffentlichkeiten zu verhüllen. Das ist im Falle von Österreich geschehen, als unter Anru-

29 Karl Schmid (vgl. Anm. 8, S. 55) zieht daraus den durchaus richtigen Schluss, dass bis in die jüngste Geschichte hinein Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Humanität in Grossbritannien und Nordamerika besser aufgehoben waren als in Europa.

30 Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002.

fung der europäischen Grundwerte der Staat Österreich insgesamt in die Nähe eines totalitären Unrechtsstaates gerückt wurde. Ein anderes Beispiel für die Verhüllung einer Machtdemonstration mit «guten Ideen» bildet der Irak-Krieg von 2003. Der amerikanische Präsident Bush begründete den Krieg auch mit dem Argument, dem irakischen Volk solle Demokratie und Frieden gebracht werden. Auch hier wurden Ideen des internationalen Liberalismus eingesetzt, um eine machtpolitische Handlung zu kaschieren.

Die politischen Ideen des Liberalismus sind also so machtvoll geworden, dass sie selbst als Spielfiguren des politischen Realismus werden. Im alten Griechenland war das noch einfacher. Im ideengeschichtlichen Grunddokument beider Theorien der internationalen Beziehungen, dem Melierdialog von Thukydides³¹, lassen sich die beiden Argumentationsstränge bei den Meliern (Liberalismus) und den Athenern (Realismus) klar auseinanderhalten. Die Melier wollen sich mit Recht und Gerechtigkeit gegen den gewaltsamen Übergriff der Athener schützen. Wegen ihrer militärischen Unterlegenheit hilft ihnen die Anrufung dieser Ideen nichts. Die Athener bemühen keine höheren Werte, um ihre Gewalt zu rechtfertigen. Sie üben diese unverhüllt aus. – In der heutigen Welt ist exakt dies anders geworden. Alle Staaten der Welt sprechen die Sprache des internationalen Liberalismus und rufen höhere Werte an. Für die Kleinstaaten hat dieser Zustand einschneidende Konsequenzen. Vordergründig scheint ihre Position unangefochten, wie das etwa in der erwähnten Rede von Bundesrat Ogi zum Ausdruck kommt. Hintergründig müssen die Akteure der Kleinstaaten wissen, dass die «hohen» Werte ganz im Sinne der Rede von Bundesrat Welti zwar als politische Strategie eingesetzt werden sollten. In der Sache reicht das aber nicht immer aus, da auch die Grossstaaten heute ihre Interessen mit hohen Werten verpacken. Eine Heilung von diesem Übel gibt es für die Kleinstaaten erst, wenn sie von einem grossen Gebilde «aufgelöst» (so Bundesrat Ogi) werden, um als Teil eines vielleicht föderalistischen Grossstaates weiterzuleben. Will man als Kleinstaat diese Folge nicht erleiden, so bleibt zwar die Weiterexistenz, aber das ist ein durchaus prekärer Zustand.

31 Thukydides, *Der Peloponnesische Krieg*, V. Buch, Abschn. 84 ff., hrsg. und übersetzt von Georg Landmann, Düsseldorf/Zürich 2002, S. 362 ff.

Diese Situation mag man als misslich bezeichnen; sie ist aber vorgegeben. Sie war so bei den Meliern im Peloponnesischen Krieg, in der Schweiz der Bundesräte Welti und Müller im 19. Jahrhundert, und sie ist heute noch so für die baltischen Staaten, Liechtenstein und die Schweiz. Es braucht einen philosophischen Realismus, damit man die Dinge möglichst unverhüllt und ungeschönt ansehen kann. Dieser philosophische Realismus ist die Heimat des Realismus in den internationalen Beziehungen: Mit dem Einsatz von vielleicht nicht gerade militärischer, wohl aber wirtschaftlicher Macht zum Zwecke der egoistischen Interessendurchsetzung ist stets zu rechnen. Der Kleinstaat, der darum weiss, wird weniger überrascht, ja noch mehr, er wird nicht einmal enttäuscht werden.