

Inhalt

Editorial

Optimismus und Pessimismus

Robert Nef

1

Die KSZE - Eine Konferenz für die Menschen in Europa

Marianne von Grünigen

3

Zur Zukunft der schweizerischen Neutralität

Rudolf Friedrich, Dietrich Schindler, Daniel Thüerer, Robert Nef

11

Die Zukunft des Kleinstaates

Thomas Bruha

29

Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb

Peter Moser

39

Mehr Macht für den Bürger

Horst Wolfgang Boger

43

Libérale Ausgangspunkte

Klassische Texte

51

Dank und Gedenken

Peter Forstmoser, Robert Nef

55

Wer hat das geschrieben

58

Kontroverse um F.A. von Hayek

Andreas K. Winterberger

59

Herausgegriffen

65

REFLEXION

Nr.26

Dezember 1991



Herausgegeben vom:
Liberalen Institut
Geschäftsstelle
Hottingerstrasse 4
8032 Zürich
Telefon 01-262 21 77

Die Zukunft des Kleinstaates

Thomas Bruha, Dr. iur., Forschungsbeauftragter des Lichtenstein-Instituts

Vortrag gehalten am 7. Juni 1991 vor dem Liberalen Institut Zürich

Sie haben mich eingeladen, über die "Zukunft des Kleinstaates" zu sprechen. Das ist ein gleichermassen reizvolles wie eigentlich grenzenloses Thema. Die Frage nach der Zukunft der Staatlichkeit überhaupt gehört ja zu den schwierigsten und aktuellsten der staatswissenschaftlichen Diskussionen unserer Tage. Und wenn wir uns im folgenden auf die Entwicklungsperspektive des Kleinstaates konzentrieren, so macht dies die Problematik nicht einfacher. Im Gegenteil: sie fügt der allgemeinen Problematik noch den besonderen Problemaspekt der Kleinstaatlichkeit hinzu. Sie werden Verständnis dafür haben, dass ich auf die allgemeine Diskussion über die "Krise der Staatlichkeit" (Hesse), die "Entzauberung des Staates" (Willke), usf. in der mir zur Verfügung stehenden Zeit nicht eingehen kann¹. Ich halte manche modernistische Abschiedsrede auf den Staat auch für verfehlt. Der Staat verabschiedet sich nicht als politischer Akteur; er verändert nur sein Gesicht.

Damit deute ich allerdings auch an, dass meiner Ansicht nach die Zukunft des Kleinstaates zu einem grossen Teil

eine Frage nach der Zukunft des Staates im allgemeinen ist. Es besteht kein Anlass, dem Kleinstaat eine durchweg spezifische Existenzproblematik anzudichten. Aus demselben Grund bleibt der Kleinstaat aber auch prinzipiell nicht von den verschiedenen Herausforderungen und Krisen seiner grösseren Nachbarn verschont. Überhaupt scheint mir die Entwicklung mehr auf eine Annäherung der Grundstrukturen und Probleme grosser und kleiner Staaten, denn auf deren Auseinanderdriften hinauszulaufen. Allein die sog. Mikrostaaten möchte ich von dieser These weitgehend ausnehmen, da sie als "kleinste Kleinstaaten" Existenzleistungen besonderer Art erbringen müssen. Da ich zur Zeit in Lichtenstein arbeite – fraglos ein Mikrostaat –, werden Sie mir erlauben, auch zu solchen Extremfällen der Staatlichkeit ein Wort zu sagen.

Nach diesen Vorbemerkungen und Vorbehalten möchte ich mich nun der Frage nach der "Zukunft des Kleinstaates" in drei Schritten nähern: Zunächst werde ich kurz auf den Wandel des Staates und der Staatsgemeinschaft eingehen, wie er sich uns als Folge tiefgreifender Veränderungen des internationalen Systems präsentiert. Sodann werde ich von der globalen zu einer regionalen Perspektive wechseln und das europäische Umfeld beleuchten, das unter dem Vorzeichen der "Europäischen Integration" besondere Rahmenbedingungen staatlicher Existenz in Europa entwickelt hat. Im dritten und letzten Schritt werde ich mich schliesslich einigen Einzelfragen

¹ Siehe zu diesen Fragen J.J. Hesse/Chr. Zöpel (Hrsg.), *Zukunft und staatliche Verantwortung*, 1987; speziell zur Schweiz: aus politikwissenschaftlicher Sicht, "Zukunft des Staates" Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 30 (1990), 1991; aus rechtswissenschaftlicher Sicht, "700 Jahre Eidgenossenschaft: Schweizerisches Recht heute und morgen", ZSR 1/1991.

der aktuellen EWR- und EG-Herausforderung zuwenden, was Überlegungen zur Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft einschliesst. Dabei verzichte ich auf eine Definition der Kleinstaatlichkeit und Beschreibung ihrer konstitutiven Elemente und setze diese als relative Phänomene voraus². Betonen möchte ich jedoch gleich zu Beginn, dass man mit Blick auf unsere Fragestellung zwischen der Zukunft kleinstaatlicher Existenz, kleinstaatlicher Substanz und der Kleinstaatlichkeit als Idee politischer Organisation unterscheiden sollte.

I. Staat und Staaten-gemeinschaft im Wandel: Der kooperative Verfassungsstaat

Erster Punkt: Staat und Staatengemeinschaft im Wandel: der kooperative Verfassungsstaat. Die Welt ist nicht mehr die, die sie noch vor einigen Jahren war. Politisch hat der Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems Moskau Prägung nicht nur zur Auflösung des Bipolarismus und zur Neuverteilung der Karten im politischen Kräftespiel geführt. Die Beendigung der Nachkriegszeit hat auch eine Renaissance der Idee des internationalen Föderalismus – im weit verstandenen Sinn des verstorbenen deutschen Staatsrechtlers

2 Siehe zu den Strukturmerkmalen und Entwicklungsperspektiven der Kleinstaatlichkeit zuletzt das vom Liechtenstein-Institut in Barend/Liechtenstein veranstaltete interdisziplinäre Symposium "Kleinstaat" (26. – 28.9.1991). Die Referate und eine Zusammenfassung der Diskussion erscheinen demnächst als Band 16 der "Liechtenstein Politische Schriften", hrsg. von A. Waschkuhn.

3 Siehe H. Bülck, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 21 (1964), S. 1 ff.

Hartwig Bülck – ermöglicht⁴. Neben der Effektivierung des Friedenssicherungssystems der UNO deuten etwa jüngste Initiativen zur Schaffung neuer Regionalsysteme kollektiver Sicherheit (Art. 52 UNO-Charta), des kollektiven Schutzes der Menschenrechte oder des immer wichtiger werdenden Schutzes der nationalen Minderheiten auf einen Ausbau der ansatzweise vorhandenen bündischen Strukturen im "Weltstaatensystem" (Bülck) hin⁴.

Was die ökonomische Situation betrifft, so ist die Interdependenz der Staaten hier besonders ausgeprägt und seit langem der "Normalzustand" (Tomuschat)⁵. Die Notwendigkeit globaler Ordnungsrahmen und Steuerungsmassnahmen steht auf beiden Gebieten ausser Frage. Als Beispiele seien nur die Bemühungen um ein erheblich ausgeweitets und verbessertes GATT-Regime oder um die Verhinderung der drohenden Klimakatastrophe genannt. Aber auch auf anderen Gebieten, von der Bewältigung der Gefahren der Gentechnologie bis zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Stichwort "Geldwäscherei") besteht rasch wachsender internationaler Handlungsbedarf. Dabei lassen die verbesserten politischen Rahmenbedingungen grundsätzlich Fortschritte erwarten.

Für die Staaten folgt aus diesem beschleunigten Trend zur Kooperation und Föderalisierung, dass sie im Sinne des

4 Siehe auch D. Thüer, Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 97 ff., 101 ff.

5 Chr. Tomuschat, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 7 ff., 18.

Prinzips des "kooperativen Verfassungsstaates" (Häberle)⁶ verstärkt in die internationale Pflicht genommen werden. Die einstmalig naturrechtlich postulierten und auch praktizierten Tugenden der internationalen Solidarität und Partnerschaftlichkeit werden wiederentdeckt. Positivrechtliche Ansätze lassen sich auf den verschiedensten Gebieten, etwa im internationalen Umwelt- und Wirtschaftsrecht oder im Entwurf der Völkerrechtskommission der UNO (International Law Commission) zur Staatenverantwortlichkeit (Art. 19) nachweisen⁷.

Parallel zur Fortentwicklung der Staatengesellschaft zu einer bündisch strukturierten Staatengemeinschaft entsteht als ungeschriebener Rechtsgrundsatz eine Art internationale Sozialpflichtigkeit der Souveränität. Ihr kann sich – ohne ernste Akzeptanzstörungen oder gar internationale Sanktionen zu riskieren – kein Staat auf Dauer entziehen. Neue "obligationes erga omnes" – also Verpflichtungen gegenüber der Staatengemeinschaft als ganzer – entstehen⁸. Jeder, auch der kleinste Staat, hat das ihm mögliche "kooperative Gewicht"⁹ einzubringen. Wo die Kapazitäten mangels ausreichender Grösse nicht ausreichen, bieten die internationalen

6 P. Häberle, Die Verfassung des Pluralismus. Studien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft 1980, S. 287 ff.

7 Siehe dazu im einzelnen J.A. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, Liechtensteinsche Juristenzeitung 12 (1991), Heft 4 (i.W.E.).

8 Frowein, *ibid.*

9 Siehe zur Begriffsbildung Th. Bruha, Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess, in: P. Geiger/A. Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinhalt und Interdependenz, 1990, S.181 ff., 205 f.

Organisationen "Partizipationsmöglichkeiten nach Mass". Die internationale Handlungsfähigkeit ist in der institutionalisierten Staatengemeinschaft kein Problem der Staatengrösse mehr. Die Staatlichkeit verwirklicht sich zunehmend über die nationalen Grenzen hinaus im immer dichter und intensiver werdenden Zusammenwirken mit den anderen Staaten der Welt und den diesem Zweck errichteten internationalen Organisationen.

II. Europa und der Europäische Interaktionsprozess: Der integrative Verfassungsstaat

Wechsel der Perspektive, Blick nach Europa. Viele der soeben erwähnten Herausforderungen stellen sich den Staaten auch im europäischen Kontext, allein schon deshalb, weil wir es international mit einem gestuften Handlungssystem zu tun haben, in dem globale, regionale und nationale Massnahmen der Kooperation ineinandergreifen. Das aber macht natürlich die Besonderheit der europäischen Szene nicht aus. Diese ist vielmehr in der historischen Einmaligkeit des europäischen Integrationsprozesses mit seinem Kern, der EG-Integration, zu sehen, in dessen Folge sich der kooperative Verfassungsstaat zum integrativen Verfassungsstaat öffnet. Der Entwicklung des Völkerrechts der Koexistenz zu einem Völkerrecht der Kooperation (Wolfgang Friedmann)¹⁰ wird in Europa gewissermassen eine dritte Stufe aufgesetzt: Das Völkerrecht der Integration. Das Beispiel könnte auch in

10 W. Friedmann, The Changing Structure of International Law, 1964, S. 60 ff.

anderen Teilen der Welt Schule machen.

In wohl keinem Land Europas erzeugt die EG-Integration aber so viele Irritationen und Ängste wie im Kleinstaat der Schweiz. Die historischen, sozialpsychologischen und sonstigen Gründe hierfür sind Ihnen bestens bekannt. Gerade in Zürich ist hierüber ja besonders tief nachgedacht worden. Ich erwähne nur die letztes Jahr neu aufgelegte Schrift des grossen Zürcher Wissenschaftlers und Zeitkritikers Karl Schmid "Europa zwischen Ideologie und Verwirklichung – psychologische Aspekte der Europäischen Integration" oder seinen scharfsinnigen Disput mit Max Frisch über die Frage des "Behagens" oder "Unbehagens" im Kleinstaat¹². Was dort oder bei Adolf Muschg in seinem Buch "Die Schweiz am Ende. Am Ende die Schweiz – Erinnerungen an mein Land vor 1991"¹³ zu lesen ist, ist intellektuell in höchstem Masse reizvoll und müsste in unserem Zusammenhang eigentlich ausführlich Würdigung finden. Dazu fehlt mir aber die Zeit. Ich muss mich mit dem Hinweis begnügen, dass die genannten Autoren – bei aller Unterschiedlichkeit im einzelnen – sich entschieden für eine Zukunft der Schweiz

¹¹ 1990, zugleich erster Band der Neuausgabe der gesammelten Schriften Karl Schmid

¹² K. Schmid, Unbehagen im Kleinstaat – Untersuchungen über Conrad Ferdinand Meyer, Henri-Frédéric Amiel, Jakob Schaffner, Max Frisch, Jacob Burckhardt, 1963.

¹³ 1991

als Teil einer europäischen Föderation ausgesprochen haben, zum Teil mit einiger Wehmut ("Abschiedsstimmung"), wie Karl Schmid offen bekannt hat¹⁴.

Ausschlaggebend für ihr europäisches Plädoyer ist vor allem die Einsicht, dass die individuelle Geborgenheit, die der Kleinstaat als "existentialistisches Gemeinwesen"¹⁵ bietet, mit den humanen Entfaltungsmöglichkeiten zu verbinden ist, die der grosse Raum gewährleistet. Insbesondere Karl Schmid hat es mit dem ihm eigenen psychologischen Feingespür verstanden, die kulturelle Notwendigkeit einer gemischt national-europäischen Identität aufzuzeigen. "Das Grössere", so sagt er, "wächst aus dem Kleineren heraus, ohne es aufzuheben"¹⁶. Besonders schön in diesem Zusammenhang sein Bild von den Nationen als den "seelischen Wirklichkeiten Europas", als "Häuser in einer offenen Welt"¹⁷. Das könnte dem "village européen" Jaques Delors ähneln, hätte dieser das Bild nicht dadurch "verzeichnet", dass es die Europäische Gemeinschaft mit dem grössten

¹⁴ Siehe etwa seinen Vortrag "Schweizerisches Selbstverständnis heute", wiedergegeben in der oben (Anm. 11) genannten Veröffentlichung, S. 219 ff.

¹⁵ Begriff nach G. Batliner, Liechtenstein – ein staatsrechtliches Porträt, Heft 13 der von der VPBank Vaduz herausgegebenen Schriftenreihe "Liechtenstein Wirtschaftsfragen", 1985, S. 19.

¹⁶ Zitiert bei E. Pulver, Karl Schmid's Aktualität, in: K. Schmid (Anm. 11), S. 255 ff., 264.

¹⁷ Ebd., S. 262.

¹⁸ Siehe die Orientierung der Kommission, Rede vor dem Europäischen Parlament vom 17. Januar 1989, Text in: EG-Bull., Beilage 1/89, S. 5 ff., 21: "Wenn ich aber heute dieses Dorf zu entwerfen hätte, würde ich dort ein Haus mit der Bezeichnung "Europäische Gemeinschaft" sehen, dessen einzige Architekten wir wären und dessen Schlüssel wir sorgfältig aufbewahren

Haus des Dorfes gleichsetzte, zu dem nur diese selbst den Schlüssel besitzt¹⁸.

Die in der Delors'schen Metapher zum Ausdruck kommende Überheblichkeit der "neumächtigen" EG lenkt den Blick auf die Existenznotwendigkeit kleiner Staaten und Territorien als "Ausgleichsgewichte" des entstehenden Grossraums Europa. Die eingangs dargestellte veränderte Weltlage, die ökonomische Stärke der Gemeinschaft und die laufende Regierungskonferenz über die Politische Union weisen deutlich in Richtung einer das Wirtschaftliche transzendierenden, die Sicherheitspolitik und Schritt für Schritt auch die Verteidigungspolitik einschliessenden Grossmacht (Weltmacht?) EG¹⁹. Mit Blick hierauf sind kleine Staaten schon deshalb erforderlich, um der Neigung der "Grossen", internationale Organisationen wie die EG primär als Instrumente ihrer eigenen Interessen misszuverstehen, Widerstand entgegenzusetzen. Je grösser der Staat, desto grösser die Gefahr, "im vereinigten Europa nur eine Vergrösserung der eigenen Nation zu sehen"²⁰. Die für viele Kleinstaaten cha-

würden, wobei wir allerdings von Zeit zu Zeit unsere Türen für einen Austausch mit unseren Nachbarn öffnen würden.

¹⁹ Siehe zur gegenwärtigen Regierungskonferenz der EG-Mitgliedstaaten zur Politischen Union (parallel zur Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion) den Vertragsentwurf Luxemburg (S 1919/91), das bis Mitte des Jahres den Vorsitz innehatte (dort insbesondere die "Dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune"). Siehe ferner Institut d'études européennes (Hrsg.), L'Union Politique, 1991, sowie jüngst Kommission der EG, Regierungskonferenzen: Beiträge der Kommission, EG-Bull., Beilage 2/91.

²⁰ D. Schindler, Einführung, in: K. Schmid (Anm. 11), S. 11 ff., 15.

rakteristische Neutralität könnte so gesehen eine moderierende Funktion für den Gesamtverband²¹ bekommen (jedenfalls solange, wie ihr durch die Entstehung eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit der Boden nicht gänzlich entzogen wird).

Aber auch unabhängig von diesen Machtaspekten ist Europa auf einer "kleinräumlichen Basis" zu konstituieren. Das verlangt allein schon das "menschliche Mass": Gerade weil er in den grossen Raum gestellt ist, bedarf der Mensch der Überschaubarkeit und Geborgenheit der engeren "Lebenswelt" (Habermas). Auch ist es erforderlich, in der politischen Grossorganisation autonome Räume liberaler Selbstbestimmung zu reservieren, nicht zuletzt, um die Innovationsfähigkeit des Gesamtsystems zu sichern, die pluralistische Vielfalt voraussetzt. Schliesslich ist unter dem Gesichtspunkt der Legitimation von Herrschaftsgewalt zu bedenken, dass sich mit zunehmender Grösse von Integrationsverbänden die "demokratische Partizipation" zunehmend verdünnt²². Dazu muss nicht unbedingt das idealisierende Diktum Jakob Burckhardt's in seinen "Weltgeschichtlichen Betrachtungen" bemüht werden, demzufolge "(d)er Kleinstaat vorhanden (ist), damit ein

²¹ Ähnliche Überlegungen finden sich mit Blick auf die historische "Gleichgewichtsfunktion" der schweizerischen Neutralität bei A. Riklin, Funktionen der schweizerischen Neutralität, Beiträge und Berichte 160/1991 des Instituts für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, 1991, S. 27 ff., 33.

²² Siehe Th. Bruha, das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge und Berichte 134/1989 des Instituts für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, 1989.

Fleck auf der Welt sei, wo die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind"²³. Die Demokratie allgemein hat ihre "Wurzeln an der Basis". Das in letzter Zeit viel beschworene Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur ein föderaler Ordnungsgrundsatz. Es ist auch notwendiger Bestandteil der grundrechtlich-demokratischen Legitimationsgrundlage des entstehenden Europas²⁴. So betrachtet sollten sich Kleinstaaten auch als "geborene Anwälte" des internationalen Regionalismus²⁵ verstehen und dies auch durch grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit in die Tat umsetzen – über jegliche souveränitätspolitischen Dünkel hinweg, die manchmal umgekehrt proportional zur Grösse zu stehen scheinen.

III. Einzelfragen der EWR- und EG Herausforderung

Ich komme damit zum dritten Punkt: Einzelfragen der aktuellen EWR- und EG-Herausforderungen. Zunächst: Die bisherigen Ausführungen dürften angedeutet haben, dass kleine Staaten sich sehr gut in das EG-System einfügen lassen, gleichermaßen zum eigenen Vorteil wie zum Nutzen des Gesamtverbandes. In ihren Zuschnitt eignen sich Kleinstaaten im allgemeinen besser als grosse Staaten zur Wahrnehmung der

Aufgaben, die aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht auf die Gemeinschaftsebene übertragen werden. Denn solche Aufgaben reduzieren sich tendenziell auf Probleme regionalen und subregionalen Zuschnitts. Grosse Staaten sind zu deren Bewältigung nicht selten überdimensioniert und müssen, wo dies nicht bereits erfolgt ist, organisatorische Anpassungsleistungen in Gestalt von Regionalisierungs- und Dezentralisierungsstrategien erbringen. Mehr als kleine Staaten müssen sie erfahren, dass ihnen ein Grossteil der Staatsaufgaben gewissermassen "nach oben und unten hin weg fliesst"²⁶. Auch fällt es ihnen schwerer, sich mit einer Existenz in Abhängigkeit abzufinden. Kleine Staaten sind dagegen gewohnt, in Interdependenz, ja auch in einseitiger Abhängigkeit von grösseren, zu leben, und hieraus das Beste zu machen, nicht zuletzt ökonomisch. Mikrostaaten wie Liechtenstein haben diese Kunst der Nischenutzung im Windschatten der Grossen geradezu perfektioniert, allerdings um den Preis extremer volkswirtschaftlicher Verwundbarkeit infolge einseitiger Wirtschaftsstrukturen²⁷. Das für manche überragende EWR-Engagement des Fürstentums findet in der Erkenntnis dieser Gefahr einen grossen Teil seiner Erklärung.

Damit bin ich bereits bei der besonderen Herausforderung des Europäischen Wirtschaftsraums. Wieso scheint dieser für den Klein(st)staat Liechtenstein, kaum aber für die Schweiz akzeptabel zu sein? Nun, der Grund liegt auf der Hand:

26 Bruha (Anm. 9) S. 184.

27 Siehe H. Büchel, Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?, in: Geiger/Waschkuhn (Anm. 9), S. 277 ff.

23 Zitiert bei A. Waschkuhn, Strukturbedingungen des Kleinstaates, in: Geiger/Waschkuhn (Anm. 9), S. 15 ff., 19.

24 Siehe zuletzt V. Constantinesco, Subsidiarité comme Principe Constitutionnel de l'Intégration Européenne, Aussenwirtschaft 46 (1991), Heft 3-4 (i.E.).

25 Siehe F. Ossenbühl (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, 1990.

Das sich abzeichnende EWR-Regime ist weit von dem Ideal einer harmonischen Synthese zwischen grösstmöglicher nationaler Autonomie und erforderlicher Abhängigkeit entfernt: Zunächst steht das dem Projekt immanente, von der EG allerdings auf die Spitze getriebene, partizipative Defizit der EFTA-Staaten bei der Fortentwicklung und Durchsetzung des EWR-Rechts einem befriedigenden Ausgleich für die Beschränkung souveräner Rechte entgegen. Der Einbusse an autonomen Entscheidungsbeugnissen entspricht kein adäquater Gewinn an kollektiven Mitwirkungsrechten²⁸. Sodann – und das könnte bei der innerstaatlichen Diskussion letztlich noch schwerer wiegen – "finden sich" die EFTA-Staaten und ihre Bürger in den Institutionen und Entscheidungsmechanismen des EWR "nicht wieder". In ihrem fast schon hegemonialen Zuschnitt²⁹ lassen sie jegliche Symbolik vermissen, die auch nur ansatzweise ein Gefühl "kollektiver Identität" vermittelt. Der EWR – um im Bild Jacques Delors zu bleiben – stellt einen schmucklosen Nebentrakt des Hauses EG dar, zu dem, wie gesagt, nur diese den Schlüssel besitzt und nicht gewillt ist, sich in die Hausordnung und Hausverwaltung von den Mietern hineinreden zu lassen. Ein solches asymmetrisches Beziehungsgeflecht mag für einen

28 Siehe zuletzt Th. Bruha, Verfassungsstaatliche Aspekte der Rechtsetzung im EWR, Aussenwirtschaft 46 (1991), Heft 3-4 (i.E.).

29 So D. Thürer, EWR-Vertrag – eine Form legalisierter Hegemonie?, NZZ vom 14. Mai 1991, S. 23.

"Kleinen Kleinstaat" wie Liechtenstein akzeptabel, vielleicht sogar ein Gewinn gegenüber bisherigen Abhängigkeitsverhältnissen sein. Für einen Kleinstaat der Grössenordnung und wirtschaftlichen Bedeutung der Schweiz ist ein derartiges Gebilde aber trotz aller Vorteile materieller und ideeller Art (ökonomisch, politisch, kulturell, usw.) auf Dauer kaum zu akzeptieren. Ich frage mich sogar, ob hier nicht gewisse verfassungsrechtliche Grenzen bestehen, unterstellt, die EWR-Mitgliedschaft stehe als Dauerlösung zur Diskussion³⁰.

Das dürfte aber kaum der Fall sein. Ob als "Vorzimmer zur EG", als "Fegefeuer"³¹ in die (EG-)Seeligkeit oder als was sonst apostrophiert: Fest dürfte stehen, dass die EWR-Mitgliedschaft wegen des unaufhebbaren partizipativen Defizits der EFTA-Staaten im allgemeinen auf das Ziel der EG-Mitgliedschaft weiterverweist. Und auch eine Entscheidung gegen den EWR würde wohl in diese Richtung zeigen. Als "kleine offene Volkswirtschaften" haben die europäischen Kleinstaaten an der Binnenmarktpartizipation offensichtlich ein vitales Interesse. Der Verlauf der EWR-Verhandlungen zum materiellen Vertragsinhalt hat dies mit aller Deutlichkeit gezeigt. Auch ist, um auf die besondere Interessenlage der Schweiz zurückzukommen, kaum vorstellbar, dass diese sich mit der diskriminierenden und im wahrsten Sinne des Wortes "bedrückenden" Existenz einer "europäischen Enklave", einer "Drittlandsinsel" inmitten einer um Österreich und andere EFTA-Länder erweiterten EG abfinden könnte. Ich sehe

30 Näher dazu Bruha (Anm. 28).

31 NZZ vom 29. Mai 1991, S. 33.

zur EG-Mitgliedschaft als mittel- oder langfristige Option offen gesagt keine Alternative.

Das führt mich zur letzten Frage: Was lässt sich über die "Zukunft des Kleinstaates" unter den Bedingungen der sich abzeichnenden EG-Mitgliedschaft sagen? Inwieweit verändert er seine Identität, ist er gegebenenfalls nur noch "Kleinstaat in einem gewissen Sinne"? Zur ansatzweisen Beantwortung dieser Frage greife ich gerne auf Überlegungen zurück, die der Zürcher Staats- und Völkerrechtler Daniel Thürer, zugleich Mitglied des Beirates dieses Instituts, vergangenes Jahr auf der Zürcher Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer vorgetragen hat³². Danach greift eine auf das Souveränitätsprinzip verengte Perspektive sicherlich zu kurz. Natürlich ist die EG-Mitgliedschaft mit der Beschränkung der inneren und äusseren Souveränität verbunden. Jedoch ist der Verfassungsstaat eine komplexere Erscheinung als die eines blossen Zurechnungsobjekts souveräner Rechte. Mit Blick auf seine materiellen Legitimationsgrundlagen ist der Staat nicht nur "Republik"; er stellt auch einen "Markt frei zirkulierender Personen, Gedanken und Güter" dar. In dieser, auf die individuelle Freiheit bezogenen Dimension, gewinnt der Kleinstaat durch die Integration, indem diese zu einer

Erweiterung von Grundrechtsgewährleistungen führt: territorial, funktional und personal³³. Als "Markt frei zirkulierender Personen, Gedanken und Güter" hebt der Kleinstaat sich in der Integration also teilweise auf, und zwar grundsätzlich im positiven Sinne eines "über sich Hinausgehens".

Kritisch zu diesem durchaus liberalen Credo einer Grundrechtserweiterung durch Marktintegration ist allerdings zu bemerken, dass es etwaigen reziproken Grundrechtsverkürzungen (und ich bin mir bewusst, dass ich jetzt gewissermassen in ein "liberales Wespennest" stosse) vergleichsweise wenig oder gar keine Aufmerksamkeit schenkt³⁴. Ich erwähne nur das Verkehrsproblem und die Gefahren einer Überbeanspruchung der Ressourcen, die unter den Aspekten des Umweltschutzes und der Rechte der Personen auch eine genuin grundrechtliche Dimension haben. Dasselbe trifft für die sogenannten sozialen Kosten des Binnenmarktes und sein durchaus prekäres Verhältnis zu den Politischen Freiheitsrechten zu³⁵. Der "homo oeconomicus" ist nicht das Mass aller Dinge. Nutzen- und Kostenseite der Grundrechtsverwirklichung sind zusammen in den Blick zu nehmen. Dies auch politisch einzufordern und im Rahmen des möglichen durchzusetzen, sehe ich als eine wichtige Aufgabe der den "ökologischen Problemen" (iwS) häufig näher

32 Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991), S. 97 ff., 113 ff.

33 Grundlegend hierzu E.U. Petersmann, *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law*, 1991, S. 210 ff.; ders. Die Verfassungsentscheidung für eine völkerrechtskonforme Rechtsordnung als Strukturprinzip der Schweizer Bundesverfassung, *Archiv des öffentlichen Rechts* 115 (1990), S. 537 ff.

34 Siehe dagegen J.P. Müller, Grundrechts- und Demokratiedefizite als Legitimationsprobleme der EG – Überlegungen zu einem Beitritt der Schweiz, ZSR 1/1991 (Anm. 1), S. 103 ff., 109 ff.

35 Siehe auch den Diskussionsbeitrag von E. Riedel in VVDStRL 50 (1991), S. 150 (Anm. 32).

stehenden Kleinstaaten an.

Was auf der anderen Seite den Staat als "Republik", als Produkt der kollektiven Freiheit betrifft, so hat dieser natürliche Kompetenzen abzugeben, gewinnt aber auch Mitwirkungsrechte in der "res publica communitatis". Allein, diese führen noch nicht zu einer "Überhöhung" des Kleinstaates. Die pauschalisierende Behauptung, dass kleine Staaten in der Integration nur an Gewicht gewinnen können, halte ich für Ideologie. Auch in seiner Mitgliedschaftsrolle bleibt der Kleinstaat in der EG ein kleiner Staat³⁶. Zwar ist er dort trotz Stimmengewichtung und anderer Durchbrechungen des völkerrechtlichen Prinzips der souveränen Staatengleichheit im Verhältnis zu den grossen Mitgliedstaaten überrepräsentiert³⁷. In den vertraglich vorgesehenen Fällen von Einstimmigkeitsentscheidungen im Rat hat er sogar dasselbe Vetorecht wie das grösste Mitgliedsland. Mit der Fortentwicklung der Gemeinschaft zu einer Europäischen Union werden diese Privilegien jedoch zunehmend abgebaut³⁸. Sie sind untrennbar mit der Repräsentation der Mitgliedstaaten im Ministerrat, seinem institutionellen Gewicht und seinem Be-

schlussfassungsverfahren verbunden. In dem Masse, in dem Mehrheitsentscheidungen im Rat zur Regel werden und er Befugnisse mit dem Europäischen Parlament zu teilen hat, verliert die Überrepräsentation der kleinen Staaten im Rat an Bedeutung. Im Europäischen Parlament, dem Repräsentativorgan der Bürger, gehen die ganz kleinen Staaten "in der Masse" unter³⁹.

Schliesslich und letztlich ist auf den Umstand einzugehen, dass der integrierte Kleinstaat gerade auch als "Republik" in mancherlei Hinsicht sein Gesicht verändert. Zunächst führt die EG-Mitgliedschaft notwendig zu einer Relativierung der drei konstitutiven Elemente der Staatlichkeit: der Staatsgewalt durch die Souveränitätsbeschränkung, des Staatsgebietes durch den Abbau der Binnengrenzen und sogar des Staatsvolkes durch das Entstehen eines "Europas der Bürger" (Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer, usw.)⁴⁰. Es liegt auf der Hand, dass kleine Länder insofern mit ernsteren Identitätsproblemen konfrontiert werden können als grösse-

36 Gegen den Mythos der "Überhöhung" der Kleinstaatlichkeit durch EG-Mitgliedschaft M. Hirsch, *Who is in Charge of the Destinies of Small States? The Case of Luxembourg*, in: O. Höll (Hrsg.), *Small von Dosenrode-Lyng*, Kleinstaaten in der EG – Spielraumgewinne durch Souveränitätsverluste?, Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur 71/6 (1991), S. 495 ff.

37 Im EG-Ministerrat zählt etwa die Stimme der Bundesrepublik bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen nur fünfmal soviel wie die Stimme Luxemburgs.

38 Siehe Teil 5 (Les Institutions) des luxemburger Entwurfs (Anm. 19).

39 Vgl. etwa die Zahl der Abgeordneten Luxemburgs (6) mit der Bundesrepublik Deutschland (81). Entsprechend hat das an sich "integrationswillige" Luxemburg sich auf der Regierungskonferenz über die Politische Union auch gegen eine zu weitgehende Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse des Rates durch erweiterte Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments ausgesprochen. Siehe zum gescheiterten Vertragsentwurf des niederländischen Vorsizes vom September dieses Jahres NZZ vom 28./29. September 1991, S. 3.

40 Thürer (Anm. 32) S. 122 ff.

41 Siehe zu den hiermit verbundenen schweizerischen Identitätsproblemen jüngst P. Saladin, *Zur Einleitung. Die Schweizerische Eidgenossenschaft am Anfang ihres achten Jahrhunderts*, ZSR 1/1991 (Anm. 1), S. 3 ff.

re Staaten, vor allem dann, wenn sie, wie die Schweiz, bereits jetzt eine multikulturelle, von den Kulturen der Nachbarstaaten gespeiste Gesellschaft bilden und überdies einen hohen Ausländeranteil aufweisen⁴². Sodann finden Strukturveränderungen aber auch im politischen System statt, indem dieses den strukturellen und prozeduralen Erfordernissen des EG-Entscheidungsprozesses anzupassen ist⁴³. Davon ist zwar jeder Mitgliedstaat der EG betroffen. Nicht allen werden jedoch so tiefgreifende Veränderungen der politischen Kultur abverlangt, wie vielen der Kleinstaaten: Das Milizsystem, die halb-direkte Demokratie oder die Konkordanzdemokratie werden als typisch kleinstaatliche, mit Ressourcenknappheit und sozialer Nähe erklärbare Strukturmerkmale Federn lassen müssen. Es wird wohl zu einer stärkeren Professionalisierung und zu einem Ausbau repräsentativ-demokratischer Strukturen kommen⁴³. Insoweit gehen "Stücke kleinstaatlicher Substanz" und damit auch ein Teil kleinstaatlicher Identität verloren. Es kommt zur eingangs erwähnten Annäherung an das "staatliche Normalmass".

Lassen Sie mich mit einem kurzen Fazit schliessen:

Der Kleinstaat im modern verstandenen Sinn des kooperativen und integrativen Verfassungsstaates hat eine "gros-

se Zukunft". Bei gesicherter Existenz geht ihm in der Integration aber ein Teil kleinstaatlicher Substanz verloren, ändert sich seine Identität. Im Augenblick ^{→ Zeichen} hierzu eröffnet sich dem Kleinstaat wiederum die Chance, seine kleinstaatlichen Wertvorstellungen und Interessen in die Staatengemeinschaft, resp. die "Europäische Architektur" einzubringen. Die Kleinstaatlichkeit als politische Idee kleinräumlich-humaner Organisation kann auf diese Weise an Verbreitung gewinnen und zukunftsorientiert fortentwickelt werden. Allerdings gilt auch hier: Ohne Substanz keine Idee. Die Kleinstaatlichkeit darf nicht zu einer leeren Hülse verkümmern, sonst verkümmert sie auch als Idee.

42 Siehe Bruha (Anm. 28).

43. Siehe zuletzt H. Kriesi, Direkte Demokratie in der Schweiz, Aus Politik und Zeitgeschichte B/23/91 vom 31. Mai 1991, S. 44 ff., 53 f.; Th. Tanquerel, La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe? ZSR 1991 I, S. 187 ff.; zur Forderung nach einer "europakompatiblen" schweizerischen Verfassung R.E. Germann, Bundesverfassung und "Europafähigkeit" der Schweiz, in "Zukunft des Staates" (Anm. 1), S. 17 ff.

Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb – Ein ordnungspolitisches Programm

Peter Moser, Dr. oec., Dozent an der Hochschule St. Gallen.

Vortrag gehalten am 20. Juni 1991 am Liberalen Institut.

Die zunehmende Internationalisierung von Märkten und Unternehmen und die Stärkung der Marktwirtschaft im Ausland intensiviert den Wettbewerb zwischen Nationen. Um ein attraktiver Standort für konkurrenzfähige Produkte zu bleiben, braucht die Schweiz einen ordnungspolitischen Vorsprung.

Konsequente Ordnungspolitik bedeutet, dass sich der Staat auf die Gestaltung einer Rahmenordnung beschränkt und punktuelle Eingriffe in den Wirtschaftsablauf unterlässt. Eine solche Ordnung gewährt Raum für individuelle Freiheit, schafft Wohlstand und soziale Sicherheit und setzt Anreize für umweltverträgliches Verhalten.

Erosion traditioneller Vorteile

Während weltweit ein Abbau staatlicher Eingriffe und eine Renaissance freiheitlicher, marktwirtschaftlicher Prinzipien zu beobachten ist, geschieht in der Schweiz in vielen Bereichen das Gegenteil. Im Ausland werden geschützte Branchen dem Wettbewerb ausgesetzt und Staatsbetriebe privatisiert. In der Schweiz wird die Privatisierung von Energiebetrieben, PTT oder öffent-

lichen Verkehrsbetrieben kaum diskutiert. Selbst die Liberalisierungsbemühungen in der Telekommunikation sind äusserst zaghaft. Auch das schweizerische Steuersystem hat einen Teil seines Vorsprungs verloren und damit Finanzierungsvorteile für Unternehmen abgebaut. Mit Bezug auf die direkten Steuern kann die Schweiz schon lange nicht mehr als ausgesprochenes Niedrigsteuerland bezeichnet werden. Diese Entwicklung widerspiegelt sich auch im "World Competitiveness Report" von 1991, gemäss dem die Schweiz vom zweiten auf den vierten Rang abgerutscht ist.

Zunehmender Interventionismus

Die gegenwärtige Wirtschaftspolitik zeichnet sich durch unnötige Freiheitseingriffe und steigende Wohlfahrtseinbussen aus. Konsumenten sind aufgrund der restriktiven Ladenöffnungsvorschriften in ihrer Wahl eingeschränkt, wann sie einkaufen gehen, und Arbeitnehmerinnen dürfen prinzipiell nur an bestimmten Tages- und Wochenzeiten arbeiten. Kostenspielige Strukturhaltung ist nicht nur in der helvetischen Landwirtschaft ausgeprägt, die Steuerzahler und Konsument je hauptberuflichem Bauer über 80'000 Franken kostet. Dass 1'000 Franken Unterstützung nur