

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 16

Arno Waschkuhn (Hrsg.)

Kleinstaat

Grundsätzliche und aktuelle Probleme

Mit Beiträgen von:

Clark C. Abt, Gerard Batliner, Hubert Büchel, Karl W. Deutsch,
Shmuel Noah Eisenstadt, Bernd-Christian Funk,
Peter Geiger, Hans Geser, Peter Häberle, Miroslav Hroch,
Helmut Kramer, Prinz Nikolaus von Liechtenstein,
Kurt W. Rothschild, Daniel Thürer, Arno Waschkuhn,
Dietmar Willoweit

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 16

Arno Waschkuhn (Hrsg.)

Kleinstaat

Grundsätzliche und aktuelle Probleme

Symposium des Liechtenstein-Instituts
26. – 28. September 1991

Mit Beiträgen von:

Clark C. Abt, Gerard Batliner, Hubert Büchel,
Karl W. Deutsch, Shmuel Noah Eisenstadt,
Bernd-Christian Funk, Peter Geiger, Hans Geser,
Peter Häberle, Miroslav Hroch, Helmut Kramer,
Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Kurt W. Rothschild,
Daniel Thürer, Arno Waschkuhn und
Dietmar Willoweit

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1993

© 1993 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1018-8
Druck: Buch- und Verlagsdruckerei AG, Vaduz
Grafische Gestaltung: Sigi Scherrer, Vaduz

Inhaltsverzeichnis

	<i>Einleitung</i>	7
	<i>I. Grundprobleme des Kleinstaates</i>	
Clark C. Abt/ Karl W. Deutsch †	Basic Problems of Small Countries	19
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	31
	<i>II. Kleinstaat und Interdependenz</i> <i>Anmerkungen zur Kleinstaaten­theorie</i>	
Hans Geser	Ausgangspunkte zu einer Soziologie kleiner Staaten: Drei systemtheoretische Perspektiven	37
Kurt W. Rothschild	Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaaten­theorie aus ökonomischer Sicht	71
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	89
Hubert Büchel	Der Kleinstaat aus ökonomischer Sicht. Ergänzende Anmerkungen	97
Shmuel Noah Eisenstadt	Small States in the "Post-Modern" Era.	107
	<i>III. Verfassungsrechtliche Adaptionen/ Innovationen des Kleinstaates</i>	
Peter Häberle	Der Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates. Eine rechts- und kulturwissenschaftliche Skizze	121
Bernd-Christian Funk	Verfassungsrechtliche Adaptionen des Kleinstaates. Das Beispiel Österreich	177

Dietmar Willoweit	Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie	191
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	209
<i>IV. Aussenpolitische Aspekte</i>		
Daniel Thürer	Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte	215
Miroslav Hroch	Der Kleinstaat in der europäischen Geschichte. Aussenpolitische Aspekte	233
Helmut Kramer	Kleinstaat-Theorie und Kleinstaat- Aussenpolitik in Europa	247
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	261
<i>V. Das Fallbeispiel Liechtenstein</i>		
Arno Waschkuhn	Politisches System Liechtensteins	267
Gerard Batliner	Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921	281
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	301
Prinz Nikolaus von Liechtenstein	Liechtensteinische Aussenpolitik an einer Wende	307
Peter Geiger	Geschichtliche Grundzüge der liechtensteinischen Aussenbeziehungen	321
	<i>Zusammenfassung der Diskussion</i>	341
	<i>Hinweise zu den Autoren</i>	345
	<i>Teilnehmer des Symposiums</i>	355

Einleitung

Das Liechtenstein-Institut in Bendern hat vom 26.-28. September 1991 sein zweites internationales Symposium veranstaltet, dessen wissenschaftlicher Ertrag in diesem Band präsentiert wird.¹ Die vom Herausgeber organisierte Tagung zum "Kleinstaat" war bewusst interdisziplinär ausgerichtet und wurde administrativ seitens der Geschäftsführerin Rita Kieber und von Dr. Hubert Büchel betreut, denen ich an dieser Stelle nochmals herzlich danken möchte.

Es ist bislang weder politisch-praktisch noch politikwissenschaftlich gelungen, den Kleinstaat in allgemeinverbindlicher Weise zu definieren.² Diese eigentlich unumstrittene Feststellung ist dahingehend kritisiert worden, dass hier ein typisches Missverständnis der politologischen Methode vorliege; denn es könne "gar nicht gelingen, einen allgemeinverbindlichen Begriff des Kleinstaates zu schaffen, es sei denn, er würde so allgemein, dass er schlicht nichtssagend bliebe".³ Diese Kritik ist zwar nicht ganz unberechtigt, aber trivial; denn selbstredend sind die gesamtgesellschaftlichen Strukturbesonderheiten oder Eigentümlichkeiten auch und gerade von Kleinstaaten stets soziohistorisch vermittelt. Insofern sind politische Systemanalysen immer schon standortgebunden. Systemvergleiche können ohnedies in der Regel nur einige wenige Generalisierungen erbringen, so dass die Theorie-

¹ Das erste Symposium des Liechtenstein-Instituts ist dokumentiert in: Helga Michalsky (Hrsg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen* (Liechtenstein Politische Schriften Bd. 15), Vaduz 1991.

² Arno Waschkuhn, *Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1990: Zukunft des Staates/L'avenir de l'Etat*, Bern 1991, S. 137-155, 138.

³ Walther Hofer, *Die Schweiz als "Kleinstaat" oder wie klein ist die Schweiz nun wirklich?* in: Ewald R. Weibel, Markus Feller (Hrsg.), *Schweizerische Identität und Europäische Integration*, Stuttgart u. Wien 1992, S. 51-65, 55. Weiter wird argumentiert: "Es kann nicht gelingen und wäre letztlich ein eitles Unterfangen, weil der Begriff historisch bedingt ist und damit eben grundsätzlich relativ, d. h. in Beziehung zur jeweiligen konkreten politischen Umwelt interpretiert wird. So ist die Schweiz im Verlaufe ihrer Geschichte in ihrem internationalen Umfeld ganz unterschiedlich gewichtet worden. . . . Mit einem Wort: die Schweiz ist historisch gesehen keineswegs durchgehend "Kleinstaat" gewesen." (ebd.)

Einleitung

ansätze der vergleichenden Politikforschung sich als am ergiebigsten erweisen, wenn man ihre konzeptionellen Entfaltungen auf das Forschungsdesign hinsichtlich der zu untersuchenden Handlungs- und Systemeinheit bezieht. Gleichwohl können durchaus einige Verallgemeinerungen in bezug auf die kleinstaatenspezifische Handlungsrationalität vorgenommen werden, wovon auch die Beiträge dieses Bandes zeugen.

Die bisherige Kleinstaatenforschung krankte daran, dass man sich zu sehr auf die relative Machtlosigkeit des Kleinstaates unter Sicherheitsaspekten einliess. Dabei wurde übersehen, dass Kleinstaaten durch innovative Nischenausnutzung und flexible Handlungsformen selektiver Optimierung überaus erfolgreich sein können.⁴ "Kleinheit" ist insofern keine absolute, sondern eine Vergleichsgrösse, und es kommt auch darauf an, was man aus den jeweiligen Gegebenheiten kleiner politischer Einheiten oder Territorien konkret macht: "By skilfully utilizing economic and political opportunities even small states are able to progress economically and to enhance political or normative influence."⁵

Adaptive Flexibilität nach aussen und interne Konsistenz sind funktionale Erfordernisse insbesondere für kleine Staaten, die in aller Regel besonders auslandsabhängig und auf eine wohlwollende Umwelt angewiesen sind. Sie sind überdies von externen Störungen potentiell stärker betroffen als vergleichbare Teilregionen grösserer staatlicher Gebilde.

Hinzu kommt, dass kleine Staaten zumeist über vergleichsweise wenige materielle und personelle Ressourcen verfügen, was Implikationen für den Entscheidungsprozess hat. In Kleinstaaten ist die Elitenkonnektivität relativ hoch und ist seitens der Handlungsträger eine Multifunktionalität erfordert, um allen Anforderungen zu genügen. Die binnenstrukturellen Requisiten und Kommunikationsstile führen häufig zur Konfliktprävention, insofern unnötige Polarisierungen für das einzelne Mitglied und das betreffende Handlungssystem ansonsten mit hohen sozialen Kosten verbunden wären. Kleine soziale Systeme setzen daher als integrativen Kitt ein hohes Mass an Kompromissbereitschaft und affektiver Selbstdisziplin voraus, um leidlich störungsfrei funktionieren zu können. Kleine politische Einheiten sind wegen des inhärenten Zwanges zur Kooperation ihrer Mitglieder indes

⁴ Siehe u. a. die Beiträge von Wilhelm Christmas-Møller, Hans Vogel, Raimo Väyrynen, Margret Sieber und Hans A. Mouritzen, in: Otmar Höll (Hrsg.), *Small States in Europe and Dependence*, Wien 1983.

⁵ Raimo Väyrynen, *Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research*, ebd., S. 83-104, 93.

Einleitung

auch in spezifischer Weise konfliktanfällig, wenn die kalkulierten oder eingefahrenen Strategien der Konfliktbegrenzung tatsächlich einmal versagen.

Im Übergang zum 21. Jahrhundert wird sich der Kleinstaat auf neue soziale und politische Verkehrsformen sowie auf andere Zeitrhythmen einzustellen haben, und er wird gesamthaft im Zuge der Dynamisierung mehr in supranationale Zusammenhänge eingebunden werden als jemals zuvor. Der Spielraum für einzelstaatliche Entscheidungen jedenfalls wird, vor allem im Kontext der europäischen Integrationsprozesse, ohne Zweifel noch kleiner und reduziert sich der Tendenz nach auf Probleme regionalen und lokalen Zuschnitts. Hier liegt, so paradox es zunächst scheinen mag, neuerlich eine Chance für den Kleinstaat, da er diese Politikbeschränkung eher gewohnt ist und seine Entscheidungen und Zielvorgaben kaum jemals ohne Rücksicht auf externe Effekte und Abhängigkeiten hat treffen können, während Staaten von bereits durchschnittlicher Grösse zur Bewältigung dieser restlichen Entscheidungsmaterien als Gesamtverband klar überdimensioniert sind und vor ziemlich ungewohnten Adaptionsproblemen stehen.

Spätestens seit den historischen Umbruchsituationen und weltpolitischen Veränderungen in der jüngsten Vergangenheit sind viele der herkömmlichen Kategorien relativiert oder sogar obsolet geworden.⁶ Lediglich die Kategorie des Kleinstaates erfuhr im Zuge neuer Nationalismen und ethnischer Besonderung eine nicht zu leugnende, wenngleich ambivalent zu betrachtende Aufwertung. Es verwundert daher, dass Kleinstaaten als solche nur gelegentlich eine Aufnahme in politikwissenschaftliche Abhandlungen, Lehr- und Handbücher finden. Sie geraten als Gruppe *sui generis* nur relativ selten in den Blickpunkt systematischer Forschung, auch die meisten Fachlexika und Sammelbände kennen die "Kleinstaaten" nicht oder nur sporadisch.

Dennoch haben die kleinstaatlichen Strukturbesonderheiten und Ausprägungen ihre eigene Handlungsrationalität, die vom "mainstream"-Denken einfach übergangen wird. Das Faszinosum der Kleinstaatenforschung besteht weniger im vielbemühten Euphemismus des "small is beautiful", vielmehr eher darin, dass der Kleinstaat überlebensfähig ist und im Kleinen ein Sinnbild darstellen kann für eine stupende Beharrungskraft im Innern, gepaart mit hoher adaptiver Flexibilität. Der hochentwickelte und reüssie-

⁶ Siehe u. a. Thomas Nowotny, Vom Aufstieg und Fall grosser Begriffe. Zur Kategorisierung von Staaten, in: Europa-Archiv, H. 2/1991, S. 41-49.

Einleitung

rende Kleinstaat ist der Prototyp einer offenen und in den Hauptsektoren geschlossenen Gesellschaft zugleich, die weder über- noch untersteuert ist und nach aller Erfahrung auf einem mittleren Kurs nicht speditiv, aber weit- hin krisenverschont vorankommt. Selbst nach Auffassung von Friedrich Dürrenmatt hat es der Kleinstaat stets verstanden, untertauchen und immer wieder auftauchen zu können, zwar nicht völlig unverändert, aber erstaunlich resistent.⁷ In der Chancenausnutzung bei strukturell geringen Möglichkeiten ist der erfolgreiche Kleinstaat vergleichsweise ohnedies kaum zu übertreffen. Das ist kein Pleonasmus und auch keine Leerformel, sondern eine erstaunliche Tatsache, die sich bis heute immer wieder beweist und bislang politiktheoretisch viel zu wenig gewürdigt wurde.

Damit sind wir indes noch nicht der Problemstellung enthoben, was ein Kleinstaat überhaupt ist, wenn schon keine allgemeinverbindliche Definition gegeben werden kann. Fragen dieser Art sind das durchgängige Thema dieses Bandes, der hoffentlich auch dazu beitragen kann, den neu entstehenden kleinen Staaten einige Hinweise dafür zu geben, wie sie erfolgreich agieren könnten. Unter den Begriff "Kleinstaat" werden grob betrachtet Staaten bis zur Bevölkerungsgröße von bis zu 15 Millionen subsumiert.⁸ Aus der Sicht Liechtensteins sind wir jedoch auch an noch kleineren Gebilden interessiert, die ebenfalls als "Kleinstaat" figurieren (Mikrostaat, Kleinstaat). Es erhebt sich die Frage, wie diese zu bestimmen sind. In den Sozialwissenschaften kann man sich hierzu der computergestützten Cluster-Analyse⁹ bedienen, bei welcher eine Strukturierung nach in sich möglichst homogenen Gruppen im Vordergrund steht. Für eine globale Kategorisierung können als Kriterien die Bevölkerungsgröße sowie die Fläche und das Bruttoinlandsprodukt verwendet werden.¹⁰ Eine Kombination dieser Variablen führt zur Aussortierung bestimmter Gruppen (Datenmengen) und durch mehrfache Zuordnung zur Ermittlung ausprägungs- und strukturähnlicher Gebilde. Mittels eines solchen Verfahrens lassen sich rd. 45 Kleinstaaten geringster Größe ermitteln, die immerhin fast ein Viertel aller Staaten dieser

⁷ Friedrich Dürrenmatt, Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht (1969), in: ders., Wiederholte Versuche, die Welt auszumisten, Berlin 1988, S. 153-200, 182.

⁸ Das 1991 gegründete Bostoner Center for the Study of Small States geht von einer Population von 1-10 Millionen als Abgrenzungskriterium aus.

⁹ Siehe Jürgen Kriz, Art. Cluster-Analyse, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, München-Zürich Neuauflage 1989, S. 111 f.

¹⁰ Hinzu kommt als Evaluationsgrundlage die internationale Anerkennung staatlicher Souveränität, was nicht gleichbedeutend ist mit Autonomie.

Einleitung

Erde ausmachen.¹¹ Für das Symposium wurde vereinbart, dass der Terminus "Kleinstaat" verwendet werde und damit sowohl die Klein- als auch die Kleinststaaten gemeint seien.¹²

Das Eröffnungsreferat des Symposiums zu den Grundproblemen des Kleinstaates hielt Clark C. Abt von der Universität in Boston in Vertretung seines erkrankten Freundes und Lehrers Karl W. Deutsch. Abt leitet in Boston ein "Center for the Study of Small States" und explizierte fünf Hauptprobleme des Kleinstaates. Für den Band hat er sodann eine englische Fassung seines Vortrages in Zusammenarbeit mit Karl W. Deutsch erstellt. Aufgreifenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem das Postulat, dass die Welt für ihre Probleme ein gutes Kleinstaatenmodell benötigt, was jedoch ein schwieriges Unterfangen sei. Bei der Diskussion in BERN standen methodologische Fragen im Vordergrund und solche eher philosophischer Art nach bestimmten Glücksvorstellungen. Es wurde auch ange-regt, zwischen einer föderalistischen oder unitaren Staatsausrichtung zu differenzieren. Die Diskussionsbeiträge wurden jeweils in komprimierter Form ebenfalls in diesen Band aufgenommen.¹³

¹¹ Eine solche Cluster-Analyse mit Ausrichtung auf Kleinstaaten ist von der Liechtensteinerin Sieglinde U. Gstöhl durchgeführt worden, siehe dies., "The 'Microstate Problem' in the United Nations (Institut universitaire de hautes études internationales à Genève), Summer Semester 1989. Es wurden folgende Mikrostaaten ermittelt: Andorra, Antigua und Barbuda, Äquatorialguinea, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bhutan, Brunei, Dominica, Dschibuti, Fidschi, Gambia, Grenada, Guinea-Bissau, Jamaica, Kap Verde, Katar, Kiribati, Komoren, Lesotho, Libanon, Liechtenstein, Luxemburg, Malediven, Malta, Mauritius, Monaco, Nauru, Saint-Kitts und Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent und die Grenadinen, Salomonen, San Marino, São Tomé und Príncipe, Seschellen, Singapur, Swasiland, Tonga, Trinidad und Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Vatikanstadt, Westsamoa und Zypern.

¹² Bei einem international vergleichenden Kleinstaatenprojekt hätten insbesondere die folgenden Fragestellungen als übergreifende Orientierungsprobleme und Strukturmuster Priorität: Wie verhält es sich jeweils mit der sog. Kausalkette oder Stadienfolge "Kleinheit - Nichtselbstversorgung - externe Verflechtung - Abhängigkeit"? (Vgl. hierzu die Beiträge von Hans Vogel und Margret Sieber in: Höll 1983) Wo liegt die spezifische Verwundbarkeit (Vulnerabilität) resp. existentielle Bedrohung, insbesondere bei politischen Umbrüchen und im Hinblick auf internationale Wettbewerbssituationen? Welche Optionen und Reformmöglichkeiten waren oder sind historisch, aktuell und zukünftig gegeben? Wie sind die politischen Vermittlungs- und Konsensualisierungsprozesse ausgestaltet? Welche Formen der Elitenkonnektivität und der Interessenausbalancierung, Konfliktregelung und Entscheidungsfindung sind sozialdominant? Welche Gefährdungen von aussen bestehen aufgrund der jeweiligen insularen oder sonstigen Randlage? Welche Möglichkeiten einer spezifisch endogenen Entwicklung gibt es? Wie bewältigt man sozialen, politischen und kulturellen Wandel, insbesondere wenn bei weiterem Fortschritt die internen Regelungskomplexe nicht mehr traditionell basiert, sondern zukunftsorientiert sein müssen? Welche Formen der Integration und Kooperation bestehen intern und extern? Last, not least: In welcher Hinsicht ist der Kleinstaat "vorbildlich" oder kann es sein?

¹³ Für die nicht immer leichte Abschrift der Tonbandaufzeichnungen möchte ich Frau Rosa Biedermann besonders danken.

Einleitung

In der zweiten wissenschaftlichen Abteilung (Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie) stellte Hans Geser nach drei induktiven Generalisierungen drei systemtheoretische Modelle einer soziologischen Kleinstaatentheorie in deduktiver Herleitung vor. Kurt W. Rothschild legte dar, dass die Frage nach der Grösse eines Staates in bezug auf ihre Signifikanz von der ökonomischen Theorie ziemlich lange vernachlässigt wurde. Kleinstaaten haben eine grössere aussenwirtschaftliche Verflechtung als grosse Staaten, aber in einer offenen Welt im Vergleich zu diesen keine erheblichen Nachteile, wenn man vom Intensitätsgrad absieht.

In der Diskussion wurde die free rider-Thematik angeschnitten, der Grössennachteil hinsichtlich der politischen Aktivität in den internationalen Beziehungen hervorgehoben, ferner darauf hingewiesen, dass ethnische Traditionen und kollektive Erinnerungen als intervenierende Faktoren einzubringen seien. Auch bräuchten Kleinstaaten besondere Sicherungen im Innern, um Machtzentralisierung zu verhindern.

Im vorliegenden Band werden diese beiden Referate durch zwei Beiträge ergänzt, die in Bänden nicht zur Diskussion standen, sondern nachgereicht wurden. Hubert Büchel erweitert die ökonomisch-kleinstaatliche Perspektive vor allem durch Elemente aus dem Fundus der ökonomischen Föderalismus- und Regionaltheorie, während S.N. Eisenstadt die Rolle des Kleinstaaates in der "postmodernen" Ära u. a. unter dem Aspekt der Zentrum/Peripherie-Relationen und hinsichtlich der Aufrechterhaltung kultureller Identität thematisiert.

Die dritte wissenschaftliche Abteilung widmet sich den verfassungsrechtlichen Adaptionen/Innovationen des Kleinstaaates. Peter Häberle skizziert in eindrucksvoller Weise typisch verfassungsstaatliche Strukturen und Elemente im Textbild von Kleinstaaten von der innovativen und kleinstaatliche Besonderheiten im Spiegel von Verfassungstexten von der adaptiven Seite her. Besonderes Augenmerk legt er auf eine differenzierte Präambelkultur. Für Häberle ist der Kleinstaat ein aus vielen beweglichen Elementen konstituiertes offenes Ensemble. Das Ensemble Kleinstaat könne insbesondere kulturwissenschaftlich im Hinblick auf eine Dialektik von Begrenzung und Öffnung ("Grenze und Brücke") erfasst werden, wobei vor allem das intensiviertere Näheverhältnis der Bürger untereinander und zum Staat, die kulturellen Rezeptionen (einschliesslich der Rezeptionen fremder Rechte und ihrer Anverwandlung zu einem "Mischrecht") sowie die Kleinräumigkeit und geringe Bevölkerungszahl als kulturanthropologische Determinanten des Kleinstaaates eine besondere Rolle spielen.

Einleitung

Von Bernd-Christian Funk wurde dargetan, dass das österreichische Verfassungsrecht reichhaltiges Anschauungsmaterial für Neuerungen und Anpassungsprozesse bietet. Die geltende Verfassungsordnung von 1920 enthalte zahlreiche Elemente der grosstaatlichen Konstitution von 1867. Die Entwicklung in naher Zukunft werde durch den europäischen Integrationsprozess dominiert und könnte zur Beendigung der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit führen. Für das österreichische Verfassungsleben insgesamt habe die Staatsgrösse im Grunde keine Rolle gespielt. Das österreichische Beispiel deute insofern darauf hin, dass es staatsrechtlich weder eine typische Kleinstaatenverfassung noch ein für den Kleinstaat charakteristisches Verfassungsleben gebe, so die Hypothese Funks.

Dietmar Willoweit befasste sich mit der besonderen Struktur des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Besonderheiten der liechtensteinischen Verfassung beruhen nach Willoweit auf der Tatsache, dass diese nicht einfach als Emanation des Volkswillens zu deuten, sondern aus einem Vertrag von Fürst und Volk hervorgegangen sei. Verfassungsänderungen bedürften der Zustimmung beider Verfassungsparteien, Volksvertretung/Volk und Fürst. Ein Verfassungswandel könne im Zweifelsfalle interpretatorisch nur der gemeineuropäischen Verfassungskultur entnommen werden.

In der Diskussion zu diesen drei Referaten standen Fragen der europäischen Integration und ihre möglichen Auswirkungen im Mittelpunkt des Interesses. Es wurde auch die Subsidiaritätsvorstellung als Organisationsprinzip für staatliche und internationale bis globale Strukturen ins Spiel gebracht. Vielleicht könnte man in diesem Kontext auch den Gedanken der korporativen Grundrechte als vielversprechenden Ansatz deutschsprachiger Kulturen weiterentwickeln, wie es das Liechtenstein-Institut als Thema des nächsten Symposiums 1993 vorsieht.

Die vierte wissenschaftliche Abteilung betraf die aussenpolitischen Aspekte. Daniel Thürer stellte die These auf, dass ein Kleinstaat seinen besten Schutz als Teil einer von allgemeinen Prinzipien beherrschten, organisierten Rechtsgemeinschaft finde. Thürer begriff die Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen als ein föderatives System und erörterte vier Verdichtungsstufen mit den Implikationen und Folgerungen für den Kleinstaat. Miroslav Hroch verwies darauf, dass Kleinheit diachron betrachtet eine relative und komparative Grösse sei. Hroch listete drei Optionen der Beteiligung von Kleinstaaten an den internationalen Beziehungen auf, wobei die jeweils konkrete Form oft schon durch die geopolitische Lage vorprogrammiert sei. Helmut Kramer spricht in seinem Beitrag

Einleitung

die "Re-Emergenz" von Kleinstaaten in Ost- und Südosteuropa an, zeigt des weiteren auf, dass die Kleinstaaten-Forschung nach einer Blüte in den siebziger Jahren in den 80er Jahren stagnierte und formuliert schliesslich einige Desiderata für die europäische Kleinstaatenforschung in den 90er Jahren.

Die Diskussion zeigte auf, dass Kleinstaaten kulturelle Kristallisationskerne darstellen könnten. Ferner stellte sich die Frage, wie sich globales und regionales System zueinander verhielten. Der strukturell schwache Kleinstaat könne womöglich davon profitieren, in grösseren föderativen Zusammenhängen aufgehoben zu sein.

In der Schlussabteilung wird Liechtenstein als Fallbeispiel behandelt. Arno Waschkuhn charakterisierte das politische System Liechtensteins anhand seiner Mischverfassung, skizzierte das System der checks and balances und problematisierte einige Interaktionsmuster politischer Organe, Kräfte und Gruppen im Fürstentum. Von Gerard Batliner werden die Schichten der liechtensteinischen Verfassung von 1921 herausgearbeitet. Liechtenstein verfüge über eine elliptische Staatsform mit zwei Brennpunkten, die den kleinen Staat stärke, aber ihn zugleich möglichen Spannungen zwischen dem monarchischen und dem demokratischen Prinzip aussetze. Des weiteren könnten sich Spannungen zwischen dem demokratisch-monarchischen Gesetzgeber und dem mit starken Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsgericht ergeben. Die Koexistenz starker semi-direkt-demokratischer und monarchischer Normsetzung und starker Normenkontrolle verlange von den Beteiligten Mass, Rationalität und einen lebendigen Bezug zum Recht.

In der Diskussion wurden zwei sog. Gretchenfragen gestellt. Einmal zur Problematik, wer Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt sei, zweitens die Frage, ob dem Fürsten eine politische Richtlinienkompetenz zukomme. Letzteres wurde verneint, ersteres mit Fürst und Volk bei einem wachsenden Vorrang des demokratischen Prinzips beantwortet und generell festgehalten, dass man keineswegs hinter das Modell von John Locke zurückfallen wolle oder könne.

Prinz Nikolaus schilderte die Aussenpolitik Liechtensteins als an einer Wende stehend. Der Kleinstaat müsse Prioritäten setzen. Erste Priorität seien erstens weiterhin eine enge Kooperation mit dem Zollvertragspartner Schweiz und zweitens mit dem östlichen Nachbarn Österreich. Liechtenstein könne sich der Mitgestaltung der europäischen Integration nicht entziehen. Ein Alleingang sei ohnedies nur in vereinzeltten Bereichen möglich

Einleitung

und vor allem für die liechtensteinische Jugend nicht ohne weiteres wünschenswert. Peter Geiger beendete die Vortragsreihe des Symposiums mit einem Überblick über die geschichtlichen Grundzüge der liechtensteinischen Aussenbeziehungen, wobei er u. a. hervorhob, dass die "grosse Kleinheit" Liechtensteins Ohnmacht und Schutz zugleich bedeutete und der Kleinstaat seine staatliche Existenz vor allem vermöge seiner besonderen Zwischen- und Randlage bewahren konnte. Zum Glück und zur Tüchtigkeit des Kleinen müsse indes eine "humane Solidarität über die Grenzen hinaus" hinzukommen.

In der Diskussion wurde die Charta von Paris 1990 thematisiert, nach welcher die Demokratie ihrem Wesen nach repräsentativ sei. Des weiteren wurden Arbeitsmarktfragen in grundsätzlicher Weise angegangen, weiters das EWR-Abkommen problematisiert und Fragen der nationalen Identität Liechtenstein erörtert.

Der wissenschaftliche Ertrag des zweiten Symposiums des Liechtenstein-Instituts wird sich weisen, mit der Herausgabe dieses Bandes ist der wichtigste Schritt zur weiteren Diskussion getan. Es ist dem Institut, so viel kann bereits jetzt festgehalten werden, jedoch gelungen, eine interdisziplinäre Diskussion zustande zu bringen, die zwar ansonsten oft beschworen, aber relativ selten wirklich erreicht wird. Ich möchte an dieser Stelle allen Referenten, Diskutanten und Teilnehmern nochmals danken. Sie werden dem Institut und Liechtenstein hoffentlich gewogen bleiben.

Am von Clark C. Abt geleiteten "Center for the Study of Small States" in Boston fand Ende 1991 gleichfalls eine Tagung zum Kleinstaat statt. Den dort vorgelegten Arbeitspapieren entnehme ich zwei bemerkenswerte Statements, die prinzipieller Natur sind und von der wieder aktueller werdenden Kleinstaatensforschung als Maximen zu beachten wären.

So stellte der UN-Botschafter von Antigua und Barbuda, Lionel Hurst, fest: "Small Size, my Prime Minister frequently says, does not mean small minds or the absence of grand ideas and grand ambitions. Our experience teaches that development in our small country requires wits as well as wisdom and that ideology and imported economic theory mean nothing without access to capital and intelligent investment of it. We believe that a fair method for distributing the wealth created by economic growth is through collective bargaining, the use of an industrial court to settle disputes peacefully, and seeking workers' participation in ownership. We are aware that smallness will prevent us from possessing nuclear weapons, raising an army of hundreds of thousands, and spending millions on security. Yet, we are

Einleitung

convinced that by investing in tertiary education for our young, by diversifying our economy, by improving the infrastructure, we can guarantee our 80.000 citizens a more rewarding life than would be possible under colonialism. We believe we are a commendable model of a small state in the Caribbean for we demonstrate that smallness does not and should not condemn a people to a marginal colonial existence, and that to be small after all can be beautiful.”

Wenn statt Muskeln intelligente oder gewitzte Strategien eine Rolle spielen, dann kann auch der Kleinstaat erfolgreich sein. Wenngleich die Entwicklung Singapurs vor allem politisch wegen autoritärer Strukturmuster ambivalent einzuschätzen ist, kann generell daran festgehalten werden, was der UN-Botschafter dieses kleinen Insel-Stadtstaates so formulierte: “We feel that there is no one single model to follow. Each country should take into account its different culture, historical experience and needs.” Jeder Kleinstaat ist exzeptionell, und wer Pluralität und kulturelle Vielfalt wünscht, muss dem Kleinstaat und seinen jeweiligen, an Nischen orientierten Sonderwegen positiv gegenüberstehen.

Dem Dekanat des Fürstentums Liechtenstein ist für die Bereitstellung des schönen Kapitelsaales des alten Pfarrhauses in Bendern zur Abhaltung des Symposiums zu danken. Dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft danke ich, dass er die Beiträge auch des zweiten Symposiums des Liechtenstein-Instituts in seine verdienstvolle Reihe “Liechtenstein Politische Schriften” aufgenommen hat.

Arno Waschkuhn

I. Grundprobleme des Kleinstaates

Basic Problems of Small Countries

Summary

Basic problems of small multi- and mono-national states (countries) with under 10 million inhabitants are reviewed in terms of five functional characteristics: (1) Quality and Competence, (2) Coordination with Large (usually multinational) Corporations and Countries, (3) Restraint of their own Excessive Ambitions, (4) The Issue of Growth or Death, where Growth Need Not Be Territorial, and (5) Defense of Small Countries from Aggression and Fear of and by Neighboring Countries.

Benefits best captured by small countries, particularly in Western Europe, include greater historical survivability, more concern with people, tendency to egalitarian democratic government and free enterprise, emphasis on rule of law and respect for human rights rather than rule of force, more economical and productive government administration, better and more continuous cooperation between government society and economy, greater tolerance and social integration of indigenous minorities and immigrants, and economically affordable effective but non-aggressive defense against much larger aggressor countries by means of thorough mobilization of well-trained part-time citizensoldiers.

Disadvantages of small countries identified are chiefly economic and resources limitations, which are turned to advantage by the richest small countries by restraining their unproductive military investments forcing them to become multi-specialized in international technology-based enterprises, invest most productively in human capital formation to compensate for natural resources disadvantages, and live by cooperative international trade focused on highly competitive niche industrial specializations for functional economies of scale. Clearly environmentally and humanly sustainable development and social, cultural, political, and military security are the basic problems of small countries today. The strong, wealthy, successful small democracies of Western Europe constitute a better model for development with security for the newly independent small countries of Eastern Europe (Baltics, Balkans, former USSR) than does the consolidation of the EC into a multinational U.S. of Europe. These same successful small countries of Western Europe can and should do much more to support the peaceful and productive independence of comparably small states in Eastern Europe struggling to survive military aggression, ethnic conflict, and economic reform of failed communist command economies.

Basic problems of small countries

When I asked Professor Karl Deutsch what were the basic problems of small countries, he presented me with five themes for expansion and comment. The main problems of small countries, in Professor Deutsch's opinion, are:

1. Quality and Competence
2. Coordination with large corporations and countries
3. Overcoming their own excessive ambitions
4. Growing or dying (but growth need not be territorial)
5. Defense against the aggressions and fear of neighboring countries

Concerning the last point, it is necessary to have enough soldiers to defend one's country, but not be so aggressive as to frighten one's neighboring countries.

Karl Deutsch asserts that governments and officials in large countries have little time for people. But it is very important that the administration has great interest and concern for people, listens to them and worries about them. Thus speaks the great humanist!

A small country has more limited means, fewer specialists, and is never sure of having enough people with specifically needed knowledge, as for example in medicine, and may have to depend on external sources for the less common specialties.

Karl Deutsch believes that small countries should be productive, but that it is not necessary for them to be rich to be productive. Success is not a matter of only individual effort, because in a happy and successful country people can help each other in many ways.

Karl Deutsch has been distinguished by his many works and publications on the problems of nationalism. We considered whether there was now a new wave of small country nationalism emerging, particularly in Eastern Europe.

We would like to explore this issue further, from the perspective of a very simple typology whose principal components are: Form of government, size of population and territory, wealth and growth, culture, and law and justice. With the aid of such a typology one can unlock the main problems of small countries.

Concerning size, we distinguish between small countries of 1-10 million inhabitants, and microstates with a few thousand. We distinguish between rich and poor countries, and multicultural countries (as in Switzerland) and monocultural countries (as in Japan and Sweden). Countries may also be differentiated by whether the justice system is strongly developed (as in Liechtenstein) or weak (as in Panama). In South America and Asia there exist some states that can best be described as robber states, in the sense that criminals have taken over the government, as is almost the case in Colombia and Peru.

We make a simple distinction here between democratic, egalitarian and efficient states that rule with the consent of the government on the one hand, and states that rule by force on the other. In these states ruled by force, there exist problems of controlling the population, and there one works with force, terror, and deception.

If we concentrate on microstates in what follows, we can see a general survival problem, particularly concerning the strength of the economy, which is dependent on finding niches for its products and services.

For the richer small countries there is the problem of defense against poor but strong neighbors. If Kuwait had organized itself for defense like Switzerland or Israel, the Gulf War might have been avoided.

Poor small countries have an economic growth problem. In multicultural countries there is the problem of social integration of minorities (for example in Estonia, Latvia and especially in the former Yugoslav republics of Slovenia, Croatia, Bosnia, Serbia and Macedonia). The problems of monocultures are quite different. There people are much less concerned with external cultural influences, and have difficulties with isolation. This is more of a problem of large countries, but exists as well in small ones. The big countries tend to cultural arrogance. When one is in Russia, one must speak Russian. When one is in Switzerland one can make oneself understood in four or five languages.

Law and order require that small countries cooperate with big ones, if laws are supposed to provide protection. Then there is the problem of certain profit-making influences, as for example unrestricted bank secrecy with

Basic problems of small countries

anonymous deposits under pressure for reform by great powers, for whom money-laundering for the criminal drug economy is a thorn in the eye. If the justice system is weakly developed (Panama), investigations will sooner or later give up.

Students of international development have asked if the solutions and responses to the problems unique to small countries provided by the best and richest of them offer a model of successful growth and development for the newly independent small countries in Eastern Europe and throughout the world. The fact that 1991 was the greatest year for small states (countries) since 1960, because some fifteen new small states were created, should soon provide data for analysis of this question. We also know that most democratic constitutions and institutions of small states are to some degree modeled on the U. S. constitution. An interesting historical analysis suitable for some Ph. D. dissertation might be the degree to which small state socio-economic success is correlated with the Swiss and other successful small old country constitutions and that of the United States. An interesting alternative model might be the relationship of the smaller state constitutions within the United States to those of successful small nation-states and the newly independent ones.

As the national borders in Western Europe are increasingly reduced, they are being increasingly newly established in Eastern Europe, Serbia, Croatia, Slovenia, Slovakia and others which have re-emerged as independent states. This phenomenon of 1990's Europe has enormous consequences for the economy of the region and the not-to-be-underestimated consequences for economic growth. In this connection we would recommend reading an excellent little study of economics and geography by Paul Krugman, professor of economics at MIT. He shows how industrial and urban locations are overwhelmingly a function of transportation costs and economies of scale attained in mass production.

If we apply this kind of economic analysis of geographic relationships and transportation costs to the national fragmentation of Eastern Europe, we can see how, other things being equal (which they are not), raising new state boundaries for the smaller countries of Eastern Europe unavoidably increases transportation costs, reduces economies of scale (particularly for state-owned enterprises in small states), and will strongly influence the location of new industries and communities. Long-established industrial and commercial connections - many of them two generations old - are interrupted for many years by the new national boundaries.

Hungary, for example, built most of the buses for all of Communist Eastern Europe, Russia, and Ukraine, and still has the capacity to do so. Now, however, with the breakup of the Warsaw Pact, COMECON, and the Soviet Union, only the Hungarians buy their own buses. Massive unemployment, industrial and commercial decline are the consequences. The economic relationships among Slovenia, Croatia, Serbia, Bosnia and Herzegovina are being broken now, but it is to be hoped that after the resolution of the current political-military and ethnic conflicts, they will gradually learn peaceful solutions from successful Western European small countries.

One of the first lessons the former Yugoslav republics must learn, particularly the militarily dominant ones, is the firm but unaggressive defense of ethnic and national minorities and their civil rights and economic property, within a national context, making it unnecessary to gain national political independence as the last resort response to protecting these legitimate minority rights. The Swiss cantons, for example, can be more secure within the Swiss state, than they would be as independent nation-states.

Students of small states development have asked what is thought in Liechtenstein about these issues and the advantages and disadvantages of small states and countries. With this modest overview we have made a small start, deepened and amplified by the small states experts expressing their views on the topic and filling out additional areas of concentration. There are already many almost - or quasi - small states, such as Bosnia, Slovakia, Armenia, Georgia, Macedonia, possibly Koenigsberg/Kaliningrad and Kurdistan, and they will all want to know if and how it works building up a successful small country, particularly a successful multi-national, multi-ethnic small state. In this respect there are many questions and many difficulties, some of which are addressed in the essays following.

Unfortunately the most urgent and decisive issues for incipient newly independent or independence seeking small states are not much addressed by the essays following. These are the issues of indigenous ethnic / national group survival in the context of a larger surrounding state that not only fails to protect the lives and property of such indigenous minority men, women and children, but attacks them brutally and attempts to drive them from their homes and habitats and property by terror and force.

Thus far the small, secure, and wealthy small countries of Western Europe have hung back from helping the beleaguered and violently threatened small states of the Balkans, waiting for the major regional powers - Germany, France, England - and the U. S. and the U. N. to solve the problem.

Basic problems of small countries

In the absorption of the over one million political and economic refugees created by these Eastern European small state ethnic and national conflicts, Germany and the Scandinavian countries have assumed a disproportionate share of the burden thus far, not boding well for Western European political and economic integration and threatening the European Community's unity on foreign policies, defense policies, immigration policies, employment policies, and overall economic development policies.

If the small, strong, wealthy, and democratic countries of Western Europe do not take the lead in defending and developing their poorer "cousin" small states in Eastern Europe, it is unlikely that the larger countries, including the U.S. and Russia, having less to gain and more to lose by political-military-economic involvement in resolving the current Balkan and incipient Baltics small states ethnic conflicts, will act soon or decisively enough to save the lives and freedoms of these much threatened new small states.

A recurring question in small state research is: How large or how small should or can a small state or country be? Anguilla in the Caribbean has about 7000 inhabitants. It is a beautiful small island, much smaller yet than Liechtenstein. Is that too small to be a country? (We think not, as long as it can survive politically and economically in its national independence, as it already has for over 20 years - longer than many larger states).

The survivable size of a state, we have already learned, is not an absolute but a relative quantity, related to the geopolitical regional context, natural barriers and political-economic inhibitors of neighboring potential aggressors and exploiters. Iceland, for example, with only about a quarter of a million inhabitants, is probably the world's oldest and one of the per-capita wealthiest democracies. Estonia, with five times Iceland's population, has had much more difficult security and survival problems in its 800-year history, because it is surrounded by several much stronger neighbors who prize its strategic location, rich natural and human resources, and are undeterred from over-running and occupying it by any formidable natural barriers. There are no Swiss alps or stormy North Atlantic oceans or powerful but benign nations surrounding it. Much larger Poland has not survived as independently for much the same reasons, independent of size of territory or population.

Another recurring question: How old can small states become? We don't know, because the world's oldest surviving states are all small. Who can tell how much longer they will thrive? Personally, I hope forever, or at least

until the world enjoys free, peaceful, democratic, and efficient world government. Armenia, for example, existed in 500 BC. Serbia, Croatia, Estonia and Denmark go back at least 1000 years. These are very old small countries that are now re-emerging into new independence. Switzerland, as everyone knows, had its 700th birthday in 1991. Iceland is even older, but that may be a special case because it is a remote island nation. In any case it may be observed that small states and countries survive longer than large states and countries, thus far. Perhaps the small states live longer because they live better.

With that we may well ask, how rich or how poor can or should small states be? Can they or must they be rich to survive for long? Rich relatively or absolutely? What is believed in Liechtenstein, concerning this question of the relation of wealth to size in the survivability of states? What can scholars from the democratic rich small states of Western Europe say to the Armenian, Georgian, Estonian, Latvian, Bosnian, Albanian, and yet smaller states in Africa learned from our experience in Liechtenstein as one of the richest and most beautiful small states?

How strong should we be in the defense of small states? As strong as Switzerland or Israel where most of the population is militarily trained and can be armed and mobilized overnight in self-defense of the nation? Or as gently defended as Costa Rica, with only police and no army of its own, despite being bordered by two relatively militarised states Nicaragua and Panama. Costa Rica has no defense problem - I don't know why not, but it doesn't have one. (This comment is a bit disingenuous. It is not too difficult to see how Costa Rica's firm fifty-year political-economic friendship with the dominant regional military and economic power interested in maintaining its independence has kept it peacefully secure at low cost to itself.)

Finally, how happy can one be in a small state or country? I've asked my students if they would prefer to raise their children in a small or large country. They all opted to raise their children in a large country, but of course they were all thinking of the United States. When asked if the large state were Russia, they all preferred the small country for raising their families. One can't help wondering how the people of the large and small states of Eastern and Western Europe would answer this question, if the choices are between the large state of the EC or France or Italy or Germany or Russia, or the rich and peaceful democratic small countries of Western Europe or the poor and strife-torn small countries of Eastern Europe.

How healthy is living in a small country? It may depend more on per-

Basic problems of small countries

capita wealth than size. We made a simple comparison of public health in Liechtenstein and Luxembourg, in terms of life expectancy. In Luxembourg life expectancy was 71 years for men and 78 years for women. What do women do that enables them to live so much - 10 % - longer? That is a major question for social policy and the financing of retirement pensions, since women often work longer and harder than men. In Liechtenstein men have a life expectancy of 67 and women of 75. In Iceland the corresponding numbers are 75 for men and 80 for women. The many health policy and economics studies carried out in the United States have established that very complicated relationships exist between health and medical inputs and outputs (results).

But can one be healthier in a small country than in a large one, such as the former Soviet Union? There, the health of the Estonian population was the best among the former Soviet Republics. The Estonians have pursued medical advances dilligently, particularly in cardiac, orthopedic and neurosurgery, and they export this service to Finland and Sweden. Even Ukrainians used to come to Estonia rather than to Moscow to have their surgical operations. What was the source of this medical superiority, in a small state of some one million Estonians within a large state (the former Soviet Union) of 250 million? We do not understand it exactly, but from at least this example we know that it is possible to have better health in a small state than in a much larger one with (then) similar government and economy. We also know that small state medical superiority is possible in even not very rich small states, because Estonia is poor compared to Switzerland, Luxembourg and Liechtenstein.

How secure can small countries be made against war, epidemics of disease and environmental catastrophe? Small countries are as a rule quite dependent on their neighbors. That also applies to national security policy and under certain circumstances works to the disadvantage of a small country's policy of independence. Concerning security from war and military aggression, small countries have had to balance the risks and advantages of alliances (risk of being drawn into another country's war, advantage of greater defense resources) against the risks and advantages of neutrality (risk of defense resources shortages, advantage of avoiding being drawn into an ally's war). Small countries have typically chosen among one or more of the following policy options:

- (1) armed neutrality (Finland, Sweden, Switzerland).
- (2) unarmed neutrality (Costa Rica, Estonia, possibly Austria).

- (3) alliance with a strong large neighbor against another more threatening strong neighboring state (Belgium in 1914).
- (4) alliance with a group of like-minded regional small and large states against a stronger threatening major power or coalition (Belgium, Netherlands, Luxembourg, Denmark, Norway, Greece, Germany and Italy in NATO vs. the former Soviet Warsaw Pact, 1950-1990).
- (5) alliance with a remote global power to deter attack by an aggressive and collectively more powerful set of neighbors (Israel and the U.S.).
- (6) accommodation with a threatening large neighbor (Czechoslovakia and Germany in 1938).
- (7) alliance with a threatening large neighbor (Austria and Germany in 1938).
- (8) appeal to multinational or world government for defense against aggression, such as the League of Nations (Ethiopia's appeal for support against Italian aggression in 1936) or the UN (Bosnia's appeal for help against Serbian aggression).

Epidemics of communicable disease and environmental catastrophes have little respect for national boundaries, no matter how well guarded. Currently the most deadly sexually transmitted disease, AIDS (HIV) or SIDA, threatens premature death to some ten million persons worldwide, of whom perhaps one million are likely to be Europeans. Because small countries tend to be more dependent on foreign trade and commerce for their economic development than large countries with larger internal markets, they may be more at risk to communicable diseases, particularly those frequently carried by the most mobile sexually active groups of young professionals, tourists and students.

All a small country can do to protect itself without suppressing foreign transit and commerce is to impose very thorough and stringent public health practices, including strict enforcement of laws against needle drugs that spread as much as a third of the new AIDS cases in the U.S.

Incidentally, xenophobic restrictions on foreigners entering a small country will not necessarily provide much protection against such disease threats, because the small country's own nationals traveling abroad will still risk picking it up and bringing it back.

Perhaps the best international cooperative defenses against disease and environmental catastrophe has been made by multi-national agreement, but much remains to be done. By far the greatest environmental catastrophe

Basic problems of small countries

threatening all of Europe - East and West - in this decade is the explosion and venting of radioactive fallout from one or more of the 40 obsolescent and illmaintained, unsafe nuclear power plants built by the Soviets throughout Eastern Europe and Western Russia and Ukraine. The threat of one or more Chernobyl-type environmental disasters, including possibly worse ones, has been estimated by responsible scientific groups as over 50% in the next decade, yet national and international efforts to obtain and spend the \$20 - \$50 billion necessary to build the needed containment vessels and equipment upgrading are still lagging.

Small countries are at least as vulnerable as large countries to this threat, but have proportionally fewer financial resources to contribute to its solution. Wealthier, more technologically advanced small countries are likely to be able to protect themselves better than poorer countries, by a combination of widespread radiation monitoring equipment, and radioactive fallout shelters (such as are required by law in Switzerland for all new construction) for people and food supplies. Certainly here there is common cause for prompt international cooperation in passively safe reactor technology reform, environmental monitoring and public health cooperation in the prevention of such catastrophes. Prevention costs much less than cure.

When we apply ecological thinking to small countries, and small state theory to ecology, we can well imagine geopolitical environments in the world in which small states thrive, such as in the crenelated topography and diversified advanced cultures of Europe, and other environments of relative cultural and topographic homogeneity where small states are less likely to exist (such as the steppes, the Argentine pampas or Siberia). The Soviet Union's breakup has launched at least a dozen new or renewed small states in Eastern Europe. Conceivably the collapse of still highly centralized governments in China, India, Pakistan, Bangladesh and Indonesia together with much ethnic diversity and some bitter class- and communal conflicts among these 2 1/2 billion people (about half the world population) could result in dozens of independent new small states in the next century.

How well do we educate our children for the future in small countries, in comparison with large ones? Switzerland and Luxembourg invest between 4 1/2 and 5 % of their GDP in education, while Liechtenstein invests only 3 1/2 %. (This may be a misleading comparison, because many Liechtensteiners may attend schools in neighboring Switzerland.) Considering that future industry and commerce is likely to be very science-intensive, it might be wise to invest somewhat more in education and training. Nevertheless

Liechtenstein's growth rate is higher than that of more heavily education-invested Switzerland and Luxembourg. One could also say that the Liechtensteiners know what they're doing when they invest a bit less in education and more in other growth factors, since they are growing faster. But these are all over-simplified measures of complex relative rates of investment in education, and economic growth returns to education that must be more closely examined with better comparative time series data and analysis.

How do small state structures impact on people? How good are small states for men, women and children, for the old and handicapped, for the poor, for the rich, for sick and healthy people? In comparison to other small states with 1 - 10 million inhabitants, Liechtenstein ranks very high. That does not mean that we understand why that is so.

What can Liechtenstein advise the small new states in Eastern Europe? What should Liechtensteiners say to them, when they knock on the door with the plea: "Tell us for once what you've done so well here! We want that for ourselves also!" What would you say to them? "Come here and live with us!" No, we doubt that Liechtensteiners would say that.

There is an increasing and well-founded fear of increasing immigration from Eastern Europe (not to mention the possibility of a mass migration of panicked millions following another possibly worse Chernobyl environmental catastrophe, or increased refugee flows from an expanded and escalated Balkan war). But what should one say to them, when they come? They would enthusiastically go to the U. S., where there is still plenty of space and opportunity. Emigrants think and express the thought clearly that large countries like the U. S. or Germany are big and rich enough to afford many more immigrants. But those people that remain in Armenia or Estonia or Bosnia will repeatedly ask in this fashion and seek answers.

The world needs a good small state model, and that is a difficult assignment. In the interest of world peace and prosperity, but above all in the attention that must be paid to the many poor new small countries, we hope that we can begin to systematically research and determine what we can advise them concerning better governments and economies. What can they learn and what can we advise them from the aspect of a small and excellent state?

Zusammenfassung der Diskussion

Alois Riklin fragte in der von ihm geleiteten Diskussion an, ob man hinsichtlich der Kleinstaamentypologie nicht mehr, vielleicht ebenso entscheidende Variablen benötige. Riklin erinnerte sich an einen Vortrag von Karl W. Deutsch über Wahlsysteme, in welchem er ausführte, dass ihm die Kategorien von Duverger zu wenig variantenreich seien; es brauche da mindestens eine Anzahl von 15-20 Variablen. Ihm, Riklin, seien zu den Variablen von Clark C. Abt - Staatsform, Bevölkerungsgrösse, Wohlstand, Kultur und Recht - spontan vier weitere eingefallen, die ihm als genauso wichtig erschienen: die vertikale Machtteilung (zentralisiert oder föderalistisch), das Aussenverhältnis (Kleinstaaten sind i.d.R. abhängiger als Grossstaaten; besteht eine Konzentration der Abhängigkeiten oder eine Streuung?), die Sicherheitspolitik (Bündnisfreiheit bzw. Neutralität oder Schutzsuche in einem Bündnis), die Ressourcen (ob beispielsweise Rohstoffe vorhanden sind oder nicht).

Riklin dankte Abt insbesondere auch für die mehr normativen Fragestellungen in Richtung auf ein gutes Kleinstaatenmodell. Peter Häberle stellte fest, dass man im Grunde das grosse Vergnügen hatte, zwei Referate zu hören: einmal die Punkte von Deutsch, dann das Referat von Abt, der auch noch das Kunststück vollbracht habe, seine Schüler in den Vortrag zu integrieren. Er möchte noch die Vorbemerkung machen, dass ein konstitutives Element des Kleinstaates für Häberle auch die Tatsache sei, dass er eine wissenschaftliche Diskussion zu kleinstaatlichen Frage- und Problemstellungen zustandebringe und über ein Institut wie das hier in BERN verfüge.

Zur Typologie der Kleinstaaten bemerkte Häberle, dass man sich in der Tat davor hüten müsse, durch zu starke und schon dadurch fixierte, fertige Kriterien den Begriff des Kleinstaates und die Fülle der Varianten zu verengen. Er würde im Vorgriff auf sein Referat den Kleinstaat eher als ein offenes Ensemble ganz verschieden konstituierter, auch in der Geschichte sich vielfältig und flexibel verbindender Elemente ansehen.

In methodologischer Hinsicht wurde von Häberle gefragt, wie Abt sich einordne. Sei es die klassische Politikwissenschaft im guten Sinne eines Hermann Heller, der wirklichkeitswissenschaftliche Ansatz, sei es ein Stück Montesquieu oder sei es ein umfassend integrationstheoretischer, im guten Sinne eklektizistischer Ansatz? Ein Stück Politikwissenschaft, ein Stück Nationalökonomie - er, Häberle, würde insgesamt lieber von Kulturwis-

Zusammenfassung der Diskussion

senschaft sprechen. Für das Methodologische aber müsse man sich interessieren - Rationalisierung des Vorverständnisses und der Methodenwahl im Sinne von Josef Esser -, auch wenn er als Deutscher, um die Selbstkritik vorwegzunehmen, nicht so grosszügig damit umgehen könne wie ein Amerikaner. Häberle fragte auch nach den Masseinheiten oder Parametern für ein "Schritthaltenkönnen" des Kleinstaates mit den grossen Staaten und danach, was dieser Begriff überhaupt bedeute. Er möchte als deutscher Jurist auch noch fragen, wie Glück zu definieren sei, selbst die Dichter wüsten es nicht. Sei es das "pursuit of happiness" aus der grossen amerikanischen Verfassung? Man müsse ferner, wie von Riklin vorgeschlagen, föderalistische und regionalistische Staaten unterscheiden sowie Staaten, die dem Föderalismus nahe seien. Spanien zum Beispiel habe einen ausgebauten regionalistischen Staatstypus, der vielleicht einmal zu einem föderalistischen Gemeinwesen werde, während andere Staaten einen schwachen Regionalismus hätten und wie Italien kaum je zum Föderalismus gelangen würden. Auch müsse man, so Häberle, den Begriff "Grossstaaten" als vorläufigen Komplementär- oder Korrelatbegriff zu Kleinstaaten ebenso wie den Begriff des Kleinstaates stärker differenzieren.

Abt bedankte sich für die wunderbaren Fragen, über jede könne man ein ganzes Buch schreiben, aber er müsse sich hier auf ein paar Anmerkungen beschränken. Er sei als Ingenieur ausgebildet und habe dann Politikwissenschaft und Philosophie studiert, sein Denken sei daher interdisziplinär ausgerichtet. Sein Forschungsansatz und die seines Instituts zur Erforschung der Kleinstaaten sei eine Kombination aus Wirtschaftswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft, Psychologie und Geschichte unter Berücksichtigung von Systemanalysen und statistischen Daten. Er sei sehr damit einverstanden, mehr Variablen einzuführen. An seinem Institut würden deren dreissig verwendet und Vektordiagramme erstellt. Zu den von Riklin genannten Variablen, die wichtig und forschungsrelevant seien, kämen noch weitere Massstäbe und Indikatoren hinzu, z. B. Lebensqualität, das Niveau von Wissenschaft und Technologie, vergleichbare Kategorien von Industrien und Kunst, Kultur und Wissenschaft. Aber man könne sich so auch das Problem einhandeln, bald mehr Masse als zu untersuchende Fälle zu haben. Die Kriterien seien oftmals schwierig festzulegen, zwar könne man einiges quantifizieren, z. B. Zahlen über Epidemien, Kriminalstatistiken, aber dies gelte weniger und sei erheblich schwieriger im Bereich der Politik, der Rechtsordnung sowie der sozialen Integration.

Die Makroökonomien seien nach seiner Auffassung zu sehr statisch ori-

Zusammenfassung der Diskussion

entiert und auf bestimmte Abläufe fixiert. Ein Ökonom wie Schumpeter denke überwiegend an Unternehmen und Entwicklung. Er, Abt, gehe quantitativ und qualitativ vor. Er möchte Freud ("wo 'Es' war, soll 'Ich' werden") paraphrasieren: wo Qualität war, werden wir ganz allmählich in Quantitäten denken können. Das Wachstum der Lebenserwartung, der Anstieg des Einkommens und dessen Verteilung, Partizipationsraten etc. seien ermittelbar. Sonst sei es nicht so einfach, wenn Werte und Bewertungen ins Spiel kämen. Mit dem "pursuit of happiness" seien in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung vorrangig materielle Güter und freie Geschäfte gemeint, "Glück" würde hier sehr eingengt verstanden. Das National Opinion Research Center in Chicago habe über dreissig Jahre, also sehr langfristig (time series), Tausende nach ihren Glücksvorstellungen befragt. Auch in existentiell schwierigen Zeiten wie Depression oder Inflation, egal ob Krieg oder Frieden, ergaben sich keine signifikanten Unterschiede. Wenn man jung war, war man nicht so glücklich als in mittleren Jahren, ebenso wenn man nicht mehr mittleren Alters war etc. - vielleicht sollte man dieselben Studien im Vergleich Klein-/Grossstaaten anstellen. Aber Glück sei nun einmal im wesentlichen das, was die Leute sagen, es sei ihr Glück in ihrer Sicht. Abt hob abschliessend hervor, dass er die Unterscheidung von föderalistischen und unitar ausgerichteten Staaten für sehr wichtig halte, aber an dieser Stelle darauf leider nicht weiter eingehen könne.

Der Diskussionsabend wurde von Alois Riklin mit dem Hinweis auf die deutsche Glücksforscherin Elisabeth Noelle-Neumann geschlossen, die seit Jahren den Glücksstandard in der Bundesrepublik ermittele und zu Neujahr verschicke. Sie habe herausgefunden, dass es eine Korrelation gebe zwischen Singen und Glück: wer singe, sei glücklicher. Abt fragte nach, wie es sich mit den Leuten verhalte, die das glückliche Singen anhören müssten. Danach wollten die Teilnehmer herausfinden, ob man durch gutes Essen in Liechtenstein glücklich werden könne. Als Ergebnis kann eine positive Korrelation unterstellt werden.

II. Kleinstaat und Inter- dependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie

Ausgangspunkte zu einer Soziologie kleiner Staaten: Drei systemtheoretische Perspektiven

Summary

Three theoretical models of small states are presented based on highly general premises applicable also to many other kinds of systems. The *"surface model"* starts from the premise that small states are highly exposed to their external environment because large percentages of their population are affected by transnational impacts and interactions. The *"differentiation model"* states that a small population size sets limits to the degree of internal functional differentiation, thus giving rise to various adaptation strategies in order to reduce the need for occupational roles and bureaucratic organization.

Finally, the *"connectivity model"* asserts that small states are characterized by relatively dense networks of social interrelations among their members (particularly on the level of elites), so that segregation of subunits is more difficult to achieve.

All three models provide fruitful bases for the deduction of more specific hypotheses and for explaining many empirical regularities related to the size of nations. In most cases, however, the methodological status of "size" is not that of a causal predictor, but that of a conditioning variable mediating the impact of many other factors.

Einleitung

Zu den grundlegendsten - und in der bisherigen Theoriebildung viel zu wenig berücksichtigten - Tatsachen der sozialen Welt gehört es, dass fast überall Grosses und Kleines langfristig und friedlich nebeneinander koexistiert. Das Aufkommen der Grossstädte hat nicht zur Auslöschung kleiner Dorfgemeinden und das Wachstum multinationaler Konzerne nicht zur Eliminierung des Kleinbetriebs geführt; Universalkirchen von globaler Reichweite haben die reiche Vegetation exklusiver Sekten nicht wesentlich beeinträchtigt und neben der staatlichen Wohlfahrtsbürokratie haben kleinformatige Hilfswerke und Selbsthilfegruppen ihre Existenzberechtigung behalten.

Überall hat das Grosse zwar sowohl in der Wahrnehmung der Intellektuellen und Sozialwissenschaftler überdurchschnittlich viel Aufmerksamkeit erregt, weil es historisch erst in relativ späten Phasen neu hinzugekommen ist, auf Grund seiner schieren quantitativen Ausmasse unübersehbar deutlich vor Augen steht und dank seiner Wirkungen und Potentitäten vielfältige Erwartungen, Hoffnungen und Befürchtungen auf sich zieht.

So ist die sozialwissenschaftliche Vorstellung vom Industrialisierungsprozess, Industriebetrieb und der "Industriegesellschaft" seit Karl Marx einseitig vom Phänomen der Grossunternehmung bestimmt - ebenso wie das Konzept der "Urbanisierung" vorrangig auf die Eigenheiten grosser Metropolen oder das Konzept der "Bürokratie" auf die Merkmale grossstaatlicher Verwaltungssysteme reflektiert.

Im selben Sinne sind unsere Vorstellungen von der Politik und vom Staat dadurch geprägt, dass die meisten damit befassten Philosophen, Rechtsgelahrten und Sozialwissenschaftler in relativ grossen Ländern (z. B. England, Frankreich, Preussen, USA) beheimatet waren und deshalb geneigt waren, ihre Begriffskategorien und Theoriemodelle an ihrem Herkunftskontext zu orientieren.

So impliziert der Begriff der "Souveränität" ein politisches Gebilde, das

über hinreichende Machtmittel zur allseitigen Sicherung seiner externen Unabhängigkeit verfügt; und das Konzept der "Gewaltentrennung" setzt einen Grad an organisatorischer Binnendifferenzierung voraus, der in sehr kleinen Staatsgebilden (bzw. in subnationalen Systemen wie Kantonen oder Gemeinden) nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden darf.

Andererseits kann man aber im Bereich des Politischen sehr viel weniger als etwa in der Wirtschafts- oder Stadtsoziologie davon sprechen, dass die herrschenden theoretischen Paradigmata und Konzepte ausschliesslich von der "Sphäre des Grossen" hergeleitet wären. Denn von Plato und Aristoteles über Machiavelli und Rousseau bis in die Gegenwart spannt sich ein Bogen einflussreicher Denker und Forscher, die zur Selbstthematisierung des Kleinstaats und zur Analyse seiner Sonderproblematik beigesteuert haben.

Eine "Soziologie des Kleinstaats" braucht deshalb nicht beim Nullpunkt zu beginnen und sieht sich auch nicht primär darauf verwiesen, ihre theoretischen Bauelemente völlig ausserhalb etablierter Paradigmata zu suchen. Auf der andern Seite aber fehlt ihr bisher eine konsolidierte Basis von verlässlichen Prämissen und Gesetzmässigkeiten - vor allem wenn anstelle einer eng aufs Politische fokussierten Theorie des "Kleinstaats" eine allgemeinere Theorie "kleiner nationaler Gesellschaftssysteme" angezielt werden soll, die imstande ist, auch deren ökonomischen, militärischen oder kulturellen Eigenheiten Rechnung zu tragen.

Als Soziologe ist man ohnehin dazu disponiert, eine *Theorie des Kleinstaats* zum vornherein als speziellen Anwendungsfall einer viel allgemeineren *Theorie kleiner Sozialsysteme* zu konzipieren, die in ähnlicher Weise auch auf Organisationen, Verbände, Gemeinden und andere Kollektive Anwendung findet.

Der heuristische Vorteil eines derartigen Ausgangspunktes besteht darin, dass vielfältige Hypothesen und Befunde aus ganz anderen Forschungsbereichen (insbesondere aus der Organisations- und Gemeindesoziologie) herangezogen werden können. Dies erweist sich vor allem deshalb als unerlässlich, weil Hypothesen über die kausale Bedeutung der "Grösse" auf diesen niedrigeren Ebenen sehr viel leichter als auf dem Niveau von Nationen überprüft werden können, da sehr viel zahlreichere (und forschungstechnisch leichter zugängliche) Untersuchungseinheiten zur Verfügung stehen.

Im folgenden wird eine Auslegeordnung von Konzepten und Propositionen vorgeführt, die auf Grund ihrer hohen empirischen oder logischen

Evidenz als fundierende Ausgangspunkte für eine soziologische Theorie des Kleinstaats in Frage kommen.

Der *erste Teil* handelt von drei *induktiven Verallgemeinerungen*, die nahegelegt werden, wenn man die zahlreichen, unter höchst verschiedenartigen Bedingungen entstandenen Kleinstaaten der Geschichte und Gegenwart miteinander vergleicht.

Im Mittelpunkt des *zweiten Teils* stehen dann drei *deduktiv hergeleitete Gesetzmässigkeiten*, die auf Grund ihrer Fundierung auf logisch-mathematischer und allgemein systemtheoretischer Ebene einen hohen Grad an Evidenz in Anspruch nehmen können.

1. Zur historischen und funktionalen Bedeutung des Kleinstaats: Drei induktive Generalisierungen

1.1 Der Kleinstaat als überhistorisches Universalphänomen

Als erste induktive Verallgemeinerung drängt sich fast gebieterisch die Feststellung auf, dass der "Kleinstaat" ein über die Geschichte hinweg äusserst invariantes Phänomen darstellt, weil es schon seit den frühesten Zeiten politischer Organisation bis heute immer neben grösseren politischen Gebilden auch kleine und kleinste Staaten gegeben hat, die mit ihren mächtigeren Nachbarn durchaus in Beziehungen stabiler Koexistenz und funktionaler Komplementarität gestanden haben.

Und noch weiter gehend darf man behaupten, dass Kleinstaaten hinsichtlich der meisten Kriterien, an denen man den Erfolg einer Gesellschaft misst, eine durchaus sehenswerte Bilanz aufweisen.

Ihre Chancen beispielsweise, langfristig bestehen zu bleiben und ihre Autonomie zu wahren, sind keinesfalls unterdurchschnittlich (vgl. z. B. Fox 1959; Ralston 1969). Sicher verfügen grössere Länder über mehr Kapazitäten zur Bewältigung äusserer Gefahren; aber diese Vorteile werden häufig genug (über-)kompensiert durch den erhöhten Aufwand, den sie zur Sicherung des inneren Zusammenhalts oder zur Bewältigung ihrer aussenpolitischen Abenteuer aufbringen müssen.

Auch dass Kleinstaaten ihrer äusseren Umwelt abhängiger und verletzlicher gegenüberstünden, lässt sich nicht ohne weiteres behaupten. Denn gerade dank ihrer Kleinheit sind sie oft besser als Grossstaaten in der Lage, unauffällig ihre eigenen Politiken zu betreiben und sich mittels einer hohen Diversifikation und Flexibilität ihrer Aussenbeziehungen erstaunlich weitgehende Autonomiespielräume zu sichern (vgl. z. B. Vogel 1983: 67). Über-

dies haben sie häufig geographische Nischen besetzt, die dank ihrer Unattraktivität und/oder schwierigen Zugänglichkeit Schutz vor Fremdherrschaft geboten haben.

Schliesslich hängen auch die Chancen der *sozioökonomischen Entwicklung*, der *technischen Innovation* oder der *kulturellen Entfaltung* nach allen heute vorliegenden Kenntnissen nicht wesentlich mit der Bevölkerungsgrösse oder der Ausdehnung des staatlichen Territoriums zusammen. Wenn man heute beispielsweise beliebige Indikatoren des Entwicklungsniveaus mit der Staatsgrösse korreliert, sind die resultierenden statistischen Beziehungen alle sehr geringfügig oder gleich null (vgl. z.B. Dahl/Tuftte 1973:19; Skuhra 1983: 74).

Angesichts der neuesten Proliferation von Kleinstaaten (in der Dritten Welt sowie im postsozialistischen Raum) einerseits und den ambitionierten supranationalen Einigungsprozessen einer Europäischen Gemeinschaft andererseits ist die Feststellung wichtig, dass es auf zweckrational-utilitärer Ebene kaum überzeugende Argumente gibt, die zur Befürwortung oder Ablehnung derartiger Entwicklungen verwendet werden könnten.

Umso stärker werden Diskussionen über das Für und Wider kleiner Staaten von wertrationalen und emotionalen Argumentationen beherrscht: etwa von der Sehnsucht verschiedenster Ethnien, im Medium der Nationalstaatlichkeit ihre partikuläre kulturelle Identität zu artikulieren oder von der idealistischen Hoffnung, im Rahmen supranationaler Staatlichkeit eine bisher entbehrte Solidaritäts- und Friedensordnung zu realisieren.

Vieles spricht dafür, dass eine militärisch befriedete Welt mehr denn je eine Welt der Kleinstaaten sein würde: weil das Motiv wegfällt, zum Zwecke erfolgreicher Kriegsführung weitreichende Allianzen zu bilden und als Resultat von Eroberungen verschiedene Ethnien in denselben politischen Staatsverband zu integrieren.

1.2 Der Kleinstaat als "Modellstaat"

Mit auffallender Regelmässigkeit sind kleine Staaten in verschiedensten historischen Epochen immer wieder in den Rang von "Modellstaaten" erhoben worden, denen man nachsagte, dass es ihnen besonders gut gelungen sei, bestimmte - allgemein erwünschte und angestrebte - gesellschaftliche Zustände oder Formen politisch-sozialer Organisation approximativ zu realisieren.

So galt das *antike Athen* beispielsweise nicht bloss für *Plato* und *Aristoteles*, sondern auch noch für *Montesquieu*, für *Jakob Burckhardt* und für

Systemtheoretische Perspektiven

Hannah Arendt als beispielhafter Prototyp für politische Demokratie. Bis weit ins 18. Jahrhundert blieb man der Auffassung der griechischen Philosophen treu, dass sich wahre Demokratie nur in einem eng begrenzten Gemeinwesen von optimal ungefähr 5000 Bürgern realisieren liesse, die sich alle zur selben Zeit auf demselben Beratungs- und Entscheidungsplatz versammeln könnten.

Erst *Madison* hat die Amerikaner, die als erste gleichzeitig sehr gross und sehr demokratisch sein wollten, von ihren quälenden Selbstzweifeln erlöst: indem er darauf hinwies, dass grosse Staaten dank der höheren Kompetitivität verschiedener Gruppierungen viel weniger als Kleinstaaten Gefahr liefen, zum Spielball privater Interessen zu werden. Im weiteren haben die Amerikaner sich aber ein vielleicht allzu gutes "politisches Gewissen" verschafft, indem sie - unter dem Einfluss von Schumpeter, Schlesinger und anderen - eine am Prinzip der Kompetitivität festmachende Demokratietheorie entwickelt haben, die auf Grossstaaten tatsächlich bessere Anwendung als auf die Kleinstaaten - in denen oft "Konkordanzpolitik" vorherrscht - findet (vgl. z.B. Dahl/Tufte 1973: passim).

Venedig und *Genua* als vielbenedigte und oft erfolglos kopierte Handelsstaaten, die föderalistische *Schweiz* als "Modell Europas", *Schweden* als Prototyp des voll ausgebauten Wohlfahrtsstaats, *Singapur* als ein auf ganz Asien ausstrahlender Modellfall erfolgreicher ökonomischer Entwicklung und politischer Binnenstabilisierung - sie alle illustrieren die Regularität, dass grössere Länder häufig auf Kleinstaaten hinblicken, um ihren eigenen zukünftigen Entwicklungsweg zu konkretisieren und ihnen dadurch zu einer weltgeschichtlichen Bedeutung verhelfen, die zu ihrem geringen politisch-militärischen Gewicht im krassen Missverhältnis steht.

Die Gründe dafür liegen zum einen wohl einfach darin, dass kleine Staaten dank ihrer grösseren Anzahl allein aus statistischen Gründen eine grössere Bandbreite verschiedener Strukturformen und Entwicklungsstrategien realisieren, unter denen dann auch einige wenige eine ungeteilt positive Beachtung verdienen. Die unvermeidliche Kehrseite dieser selben Regularität besteht dann darin, dass man im Bereich kleiner Staaten auch prototypische Beispiele von besonders krass missglückten sozio-politischen Zuständen und Entwicklungen findet: Fälle wie Libanon, Kambodscha, Haiti oder Albanien, die als Negativmodelle zu vermeidender Entwicklungen internationale Beachtung finden.

Zum zweiten ist die Funktion des Kleinstaats als Prototyp wohl darin begründet, dass neuartige Modelle politisch-sozietales Organisation nahe-

liegenderweise zuerst im Kleinen (wo der erforderliche Innovationsaufwand relativ gering ist und die Misserfolgsrisiken noch relativ gut tragbar sind) exploriert und erprobt werden, bevor sie dann in umfassenderen Territorien verankert werden oder gar weltweit diffundieren.

So haben die antiken griechischen Stadtrepubliken jenen "variety pool" aus politisch-rechtlichen Strukturen und kulturellen Innovationen erzeugt, aus denen dann z. B. das IMPERIUM ROMANUM die "erfolgreichsten" Varianten auswählen konnte (vgl. z. B. Gladden 1972: 73); und die fragmentierte alteuropäische Staatenwelt hat in ähnlich fruchtbarer Weise Innovationen generiert, die neuerdings von den USA und Japan auf ein noch höheres Niveau der Institutionalisierung und Perfektion gehoben werden (vgl. z. B. Ben-David 1973).

Dies erinnert an die in der Organisationssoziologie bekannte Erscheinung, dass bei der Genese neuer Produktmärkte oder Branchenzweige zuerst zahlreiche kleine Anbieter auf dem Markt erscheinen ("r-selection"), während in späteren Phasen einige wenige Grossproduzenten ("K-selection") das Feld beherrschen (vgl. z. B. Brittain/Freeman 1980).

Man mag aus diesen Überlegungen beispielsweise ableiten, dass der Zerfall der postsozialistischen Welt in zahlreiche Kleinstaaten eine durchaus funktionale Erscheinung darstellt. Denn weil es für das Überwechseln vom Staatssozialismus zur Marktwirtschaft bislang keine bewährten Erfolgsrezepte gibt, ist es am ratsamsten, dass viele Staaten unabhängig voneinander ihre je eigenen Wege beschreiten: so dass wenigstens einer von ihnen vielleicht "zufällig" jenen chancenreichsten Weg findet, der sich dann als modellhaft für andere erweist.

1.3 Der Kleinstaat als (unfreiwilliger) Pionierstaat

Als dritte - vielleicht bisher am wenigsten bekannte - empirische Verallgemeinerung könnte man formulieren, dass Kleinstaaten immer wieder dazu gezwungen sind, eine Pionierrolle zu übernehmen, weil sie als erste mit gewissen neuartigen Problemen konfrontiert werden, die bei grösseren Ländern erst in späteren gesellschaftlichen Entwicklungsphasen bedeutsam werden.

- 1) Lange vor dem heute üblichen globalen Reiseverkehr waren die Bewohner der kleinen Handelsstaaten die ersten, die mit Angehörigen fremder Kulturen und Religionen alltäglichen Umgang hatten. Dadurch wurden sie zur Herausbildung jener universalistischen Normen der Toleranz

Systemtheoretische Perspektiven

und Verständigung gezwungen, die heute zum allgemeinen Bestand der "Weltzivilisation" gehören.*

- 2) Lange vor der Entfaltung des modernen weltweiten Handelsverkehrs haben die Kleinstaaten als erste erfahren, was es bedeutet, unentbehrlichste Güter des täglichen Gebrauchs aus fremden Staaten importieren zu müssen, weil man sie nicht innerhalb eigener Grenzen herstellen kann. Entsprechend frühzeitig haben sie ein Interesse an der Etablierung und Sicherung zwischenstaatlicher Verträge und völkerrechtlicher Normen gewonnen, die für regularisierte ökonomische Austauschbeziehungen die notwendige Voraussetzung bilden.
- 3) Lange bevor es Atomsprengsätze und Fernlenkwaffen gab, mussten die Bewohner sehr kleiner Staaten schon mit der Tatsache zurechtkommen, in einem militärisch verwundbaren, von den Waffen des Feindes jederzeit erreichbaren Territorium zu leben und einen externen Angriff als "totalen Krieg" zu erfahren, der alle öffentlichen und privaten Ressourcen bindet und das Überleben des gesamten Staatswesens bedroht. So haben sie viel früher als grössere Staaten gelernt, dass militärische Expansionsstrategien einerseits keine brauchbare Option darstellen und dass es andererseits sehr viel attraktivere Wege staatlicher Selbstbehauptung (z. B. mittels der Kontrolle von Handels- und Finanztransaktionen) gibt.
- 4) Den Kleinstaaten war immer die Vorstellung geläufig, dass "staatliche Souveränität" etwas höchst Relatives darstellt, das im Austausch für äussere Sicherheit oder attraktive Tauschbeziehungen partiell zur Disposition gestellt werden muss. Dementsprechend fällt ihnen der Eintritt in supranationale Staatengemeinschaften wie die EG eher leichter als grösseren Staaten, die von ihrem (in der absolutistischen Ära fixierten) Konzept ungeteilter nationaler Souveränität Abschied nehmen müssen (vgl. z. B. Waschkuhn 1990).

So ergibt sich das Paradox, dass Kleinstaaten aus Gründen der Integration und Identitätserhaltung einerseits meist eine ausgeprägte Traditionalität aufrechterhalten (vgl. 2.3), zur Bewältigung ihrer Adaptationsprobleme andererseits aber zu ausgesprochen modernen Entwicklungen hingedrängt

* Bezeichnenderweise ist beispielsweise auch das Fremdarbeiterproblem in der Schweiz bereits sehr frühzeitig (Anfang der 70er Jahre) politisch akut geworden, während es in den grösseren Ländern Westeuropas (z. B. BRD, Frankreich und Grossbritannien) erst jetzt an Bedeutung gewinnt.

werden, die häufig erst mit Verzögerung von grösseren Staaten nachvollzogen werden.

Es mag dahingestellt bleiben, inwiefern es sinnvoll ist, von einer "Helvetisierung Europas" (Denis de Rougemont) zu sprechen oder neuerdings auch die "Liechtensteinisierung der Schweiz" (vgl. z.B. Frei 1991) zu diagnostizieren.

Die soziologische Beschäftigung mit dem Phänomen der Kleinstaatlichkeit gewinnt aber sehr wohl ein zusätzliches Interesse angesichts der Aussicht, dabei etwas über die Zukunft grösserer Staaten zu lernen (vgl. z.B. Katzenstein 1985: 21f., 200ff.).

2. Drei systemtheoretische Modelle des Kleinstaats

Vorbemerkung

Die Welt der sozialen Phänomene ist ganz allgemein eine noch wenig erforschte Welt, und deshalb verwundert es nicht, dass wir sie mit Hilfe von Begriffen und Gesetzmässigkeiten zu verstehen suchen, die wir in anderen, uns besser vertrauten Bereichen der Realität erarbeitet und ausgetestet haben.

Wenn Soziologen beispielsweise von "Gleichgewichten", von "sozialen Bewegungen", von "Schichtung", "Aufstieg" oder von "Spannungen" usw. sprechen, gebrauchen sie Metaphern aus der *physikalisch-anorganischen Welt*. Konzepte wie "Wachstum", "Entwicklung", "Organisation", "Evolution", "Differenzierung" können andererseits ihre Herkunft aus der *biologischen* Erfahrungswelt nicht verleugnen; sie verweisen auf die vor allem auf Herbert Spencer zurückgehende Tradition, menschliche Gesellschaften nach dem Modell des "Organismus" zu begreifen, dessen Einzelkomponenten in funktionalen Komplementaritätsverhältnissen zueinander stehen.

Die schillernd-vielversprechenden und vielfach überstrapazierten Begriffe "System" und "Systemtheorie" erfüllen in diesem Zusammenhang eine durchaus wichtige Funktion, weil sie dazu dienen, diesen Austausch von Begriffen, Modellen und theoretischen Paradigmata zwischen verschiedenen Disziplinen zum expliziten, systematisch betriebenen wissenschaftlichen Programm zu erheben.

Wer als Soziologe von "Systemen" spricht, zwingt sich andauernd dazu, seine sozialen Erfahrungsobjekte in einen breiteren, supradisziplinären Vergleichshorizont einzuordnen und sie mindestens implizit in eine Beziehung mit Objekten der Biologie wie auch der anorganischen Wissenschaften zu

Systemtheoretische Perspektiven

setzen. Man erklärt sich einerseits bereit, etwa aus den Erfahrungen der Physiologie, der Ökologie, der Meteorologie oder selbst der elektronischen Netzwerkanalyse zu profitieren; und andererseits kündigt man den Anspruch an, mit seinen eigenen Erkenntnissen nicht bloss zur Überprüfung einer soziologischen Theorie beizutragen, sondern Beiträge zu einer viel umfassenderen Theorie der Systembildungen zu liefern.

Dieser programmatische Anspruch auf interdisziplinären Austausch und auf supradisziplinäre Integration ist wohl das gewichtigste positive Argument, das man zugunsten der "Systemtheorie" vorbringen kann. Denn unter dem Aspekt ihrer ambitionösen Zielsetzung bleibt die systemtheoretische Perspektive auch dann sinnvoll, wenn ihre wissenschaftlichen Integrationsleistungen bisher nicht sehr überzeugen.

Der Erkenntnisgewinn, der mit dem Import von Begriffen und Modellvorstellungen aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen verbunden ist, hängt nun allerdings stark davon ab, auf *welche* nichtsoziologische Disziplin man rekurriert.

Rückgriffe auf *physiologische* oder *ökologische* Modelle haben generell den Nachteil, dass es sich hier ebenfalls um relativ wenig konsolidierte Disziplinen handelt, die bisher keine allgemein überzeugenden Theorieansätze mit umfassender Erklärungskraft ausgebildet haben.

Physikalische Modelle haben demgegenüber den Vorzug, dass sie ihre Bewährung im ungleich umfassenderen Feld aller anorganischen Objekte gefunden haben und ihre Evidenz aus methodisch stringenten Experimentaluntersuchungen gewinnen können.

Maximale Evidenz kommt aber allein jenen Theoriemodellen zu, die sich auf *logisch-mathematische Beziehungen* abstützen können: also auf Gesetzmässigkeiten, die nicht bloss für alle real erfahrbaren, sondern sogar für alle potentiell vorstellbaren Objekte Geltung beanspruchen dürfen.

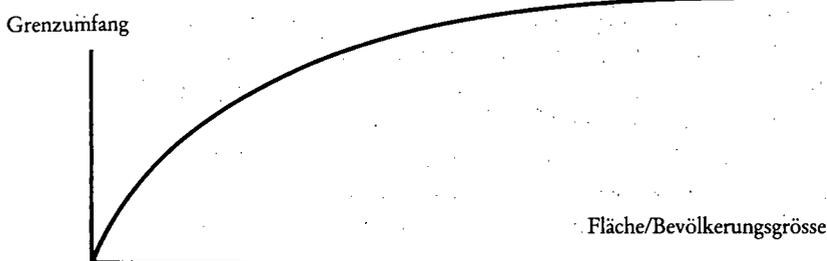
Im folgenden werden nun drei Theoriemodelle vorgestellt, die tatsächlich auf dieser fundamentalsten Ebene unserer wissenschaftlichen Erkenntnis basieren und deshalb auch dazu geeignet sind, als fundierende Ausgangspunkte einer soziologischen Kleinstaattheorie zu dienen.

2.1 Das "Oberflächenmodell"

Genauso wie alle geometrischen Flächenfiguren unterliegen auch Staaten der Gesetzmässigkeit, dass - bei gleichbleibender Form - die Länge ihrer Aussengrenzen bloss in degressivem Verhältnis zur Innenfläche wächst.

Wenn der kreisförmige Staat B beispielsweise die vierfache Fläche des kreisförmigen Staates A aufweist, so ist seine Landesgrenze bloss doppelt so lang (Abb. 1).

Abb. 1: Zusammenhang zwischen Fläche/Bevölkerungsgrösse und Grenzumfang



Sind beide Staaten gleich dicht besiedelt, so folgt daraus beispielsweise, dass der Kleinstaat eine - im Verhältnis zur Fläche und Einwohnerzahl - umfangreichere soziale Kontaktfläche zur Umwelt aufrechterhält und ihr relativ offener und verletzlicher gegenübersteht.

Im Falle eines militärischen Angriffs beispielsweise muss er einen grösseren Prozentanteil seiner gesamten Bevölkerung an die Grenzen stellen, um sie ebenso wirksam wie einen Grossstaat zu verteidigen.

Die defensive Verteidigungsfähigkeit kleiner Staaten ist deshalb nicht bloss proportional, sondern überproportional geringer als diejenige grösserer Nationen: denn zum geringen *absoluten* Umfang ihrer Verteidigungskräfte tritt hinzu, dass diese eine *relativ* umfangreiche Grenze zu bewachen haben. Irgendwo existiert deshalb eine Grössenschwelle, unterhalb der die Verteidigung derart aussichtslos wird, dass der Staat überhaupt keine eigenen Anstrengungen mehr dazu unternimmt: so wenig wie ein einzelner Hausbesitzer seine Liegenschaft in alle vier Richtungen bewachen kann, um sich gegen Überfälle zu schützen. Ähnlich wie der wehrlose Einzelbürger wird sich deshalb auch der Kleinstaat unter den Schirm einer umfassenderen Schutzmacht begeben und sich für die Geltung einer Friedens- und Rechtsordnung einsetzen, die das Risiko von Gewaltanwendungen reduziert.

Durch die Befriedung internationaler Verhältnisse werden die Autonomiechancen kleiner Staaten deshalb disproportional stark erhöht: weil sie es sich dann sparen können, sich in starke Abhängigkeit von einer einzelnen Schutzmacht zu begeben.

Systemtheoretische Perspektiven

Bei unbefriedeter Umwelt hingegen hängt das Überleben kleiner Staaten stark davon ab, dass sie über einen geographischen Standort mit einem geringen Anteil an penetrierbaren Aussengrenzen verfügen (z. B. Lage am Meer, auf Lagunen, auf Inseln oder im Gebirge) oder dass es ihnen durch Erhöhung ihrer Bevölkerungsdichte und/oder durch Annäherung an die Form eines Kreises (der von allen geometrischen Figuren gleicher Fläche den kleinsten Umfang hat) gelingt, ihr Handikap der Exponiertheit zu reduzieren.

Die relativ umfangreiche Kontaktfläche zwischen System und Umwelt führt ausserdem dazu, dass im Kleinstaat - bei gleicher Dichte und Verteilung der Bevölkerung - ein grösserer Prozentanteil aller Einwohner nahe der Landesgrenzen wohnt und dadurch vielfältigen ausländischen Einflüssen ausgesetzt ist, die sich in Grossstaaten auf winzige Bruchteile der Population beschränken.

In Mikrostaaten wie dem Fürstentum Liechtenstein gibt es überhaupt nur Grenzbewohner, und praktisch alle Bürger erfahren in ihrem Alltag jene charakteristischen Probleme der "Grenzrolle", wie sie vor allem in der Organisationssoziologie (vgl. z. B. Luhmann 1964: 223f.) ausführlich diskutiert worden sind: etwa die widersprüchliche Forderung, einerseits ihre Eigenidentität zu wahren und als Repräsentanten ihres Landes zu agieren, und auf der andern Seite den davon abweichenden Normen und Erwartungen ihrer ausländischen Interaktionspartner Rechnung zu tragen.

Kleinststaaten leben permanent in einem Zustand "natürlicher Zentrifugalität", weil ihre Bewohner im Rahmen ihrer alltäglichen Lebensführung ständig genötigt sind, ihre Aufmerksamkeit systemexternen Personen, Ereignissen oder Kommunikationen zuzuwenden und sich an exogen konstituierte Situationsbedingungen zu adaptieren (vgl. z. B. Deutsch 1960). Deshalb besteht ihr wichtigstes Bestandesproblem darin, *dieser Zentrifugalität eine ständige Anstrengung zur Integration und Identitätsbewahrung entgegenzusetzen.*

Der heimatlich gesinnte Liechtensteiner zum Beispiel rafft sich dazu auf, die nicht besonders attraktiv gestalteten einheimischen Zeitungen zu lesen, anstatt sich viel müheloser von ausländischen Fernsehprogrammen berieseln zu lassen. Und das liechtensteinische Volk insgesamt würde für seine nationale Identität keinen Verankerungspunkt mehr finden, wenn nicht eine gegenüber dem gesamten europäischen Ausland scharf profilierende politische Institution (das Fürstentum) als Fokalzentrums binnennationaler Orientierung wirksam wäre.

Nur unter Aufbietung bewusster Anstrengungen auf individueller und kollektiver Ebene bleibt man lebenslänglich im innerlichen Sinne "Liechtensteiner", wenn man täglich vorwiegend mit Schweizern oder Österreichern zu tun hat und wenn man in einem Meer von Kommunikationen und kulturellen Produktionen schwimmt, die alle den Stempel exogener Herkunft tragen.

Franzose, Engländer oder Amerikaner bleibt man demgegenüber allein dadurch, dass man seine alltäglichen Kontakte pflegt und die im Lande selbst erzeugten Produkte und Informationen rezipiert. Konträr zum Kleinstaat entsteht in grossen Staaten aus dem Eigengewicht endogener Interaktionsprozesse nämlich eine "natürliche Zentripetalität" und sich selbsttragende Integration, die keiner Verstärkung durch zusätzliche Anstrengungen und artifizielle Veranstaltungen bedarf. Genau umgekehrt muss ein planvoller Aufwand betrieben werden, um (z.B. durch das Erlernen von Fremdsprachen, durch Studentenaustauschprogramme oder das Forcieren des Aussenhandels) gegenüber dem internationalen Raum einigermassen offen zu bleiben.

So können die grösseren europäischen Staaten beispielsweise erst durch Integration in die Europäische Gemeinschaft jenen Grad an transnationaler Verflechtung erreichen, der sich in Kleinstaaten schon lange vorher aus dem Normalverhalten ihrer Bevölkerung und Unternehmungen ergab.

Umgekehrt bildet die formelle Nichtteilnahme an supranationalen Organisationen für Kleinstaaten häufig ein Mittel, um der hohen informellen Auslandsverflechtung ein - vielleicht nur symbolisches - Element der Distanzierung entgegenzusetzen, anstatt sie durch formelle Mitgliedschaft noch weiter zu erhöhen.

Eine etwas speziellere Version des "Oberflächenmodells" stammt von Peter M. Blau, der in seinem überaus fruchtbaren theoretischen Werk "Inequality and Heterogeneity" die Auswirkungen diadischer Beziehungen zwischen Mitgliedern verschieden grosser Kollektive untersucht (Blau 1977).

Wenn man beispielsweise davon ausgeht, dass zwischen einem Staat K mit 1 Mio. und einem Staat G mit 50 Mio. Einwohnern 100'000 bilaterale Beziehungen (z.B. Geschäftskontakte oder Eheschliessungen) bestehen, so sind im kleinen Staat, 10 % aller Einwohner, im Grossstaat hingegen nur 0.2 % der Bevölkerung in solche transnationale Interaktionen involviert.

Gemäss Blau hat diese Asymmetrie zur Folge, dass im kleinen Kollektiv eher eine Kultur entsteht, die durch adaptive Flexibilität, intellektuelle

Systemtheoretische Perspektiven

Offenheit, Toleranz und universalistische Normen gekennzeichnet ist: also eine Kultur, die es leichter macht, auch zwischen verschiedenartigen Individuen oder Gruppen *innerhalb* des Kollektivs einen guten Modus vivendi zu stiften.

Eine zweite Folge besteht nach Blau darin, dass K sehr umfassende und differenzierte Kenntnisse über die Zustände und Ereignisse in G gewinnt, während das kognitive Bild, das G über K ausbildet, schemenhaft und unvollständig bleibt. Dies wiederum bedeutet, dass K besser in der Lage ist, gegenüber G rationale und wirkungsvolle Handlungsstrategien zu entwickeln als umgekehrt: so dass K (ähnlich wie David gegenüber Goliath) durch Wissen und Schlauheit teilweise wettmachen kann, was ihm an quantitativen Einsatzmitteln fehlt (vgl. Blau 1977: 19ff.).

Unter der Perspektive des symbolischen Interaktionismus könnte man hinzufügen, dass K seitens seiner Interaktionspartner kein klar konturiertes Fremdbild angeboten erhält und deshalb auch mehr Mühe hat, ein klares Selbstbild über seine eigene Identität und soziale Stellung zu entwickeln. So muss beispielsweise ein Liechtensteiner, Isländer oder Andorraner aus eigener Anstrengung Vorstellungen darüber entwickeln, was sein Volk und sein Land an Besonderheiten an sich hat, weil niemand sonst in der Lage ist, es ihm deutlich zu sagen.

Von grösster (theoretischer und praktischer) Bedeutung ist nun Blaus Einsicht, dass jede Zunahme in der absoluten Zahl intersystemischer Beziehungen zur Folge hat, dass sich dieser grössenbedingte Unterschied im externen Verflechtungsgrad verstärkt:

	Grossstaat (50 Mio. Einw.)	Kleinstaat (1 Mio. Einw.)
0 Beziehungen	0 %	0 %
100'000 Beziehungen	0.2 %	10 %
300'000 Beziehungen	0.6 %	30 %
1 Mio. Beziehungen	2 %	100 %

Auf einen grossen Staat wirkt sich selbst eine Vervielfachung zwischenstaatlicher Kontakte nur unwesentlich aus, während es im Kleinstaat leicht geschehen kann, dass praktisch alle Einwohner in derartige Beziehungen einbezogen werden.

So hat die mit dem generellen gesellschaftlichen Modernisierungsprozess verbundene Ausweitung transnationaler Beziehungen dazu geführt, dass

Klein- und Grossstaaten sich hinsichtlich des Grades externer Verflechtung (und den damit verknüpften Risiken der "Überfremdung") drastischer als in früheren Zeiten voneinander unterscheiden; und der Prozess der Europäischen Integration wird dazu beitragen, dass diese Diskrepanzen sich weiter intensivieren.

Je kleiner ein Staat, desto deutlicher sieht er sich vor das Dilemma gestellt, dass zusätzliche Entwicklungsschritte nur unter Hinnahme wachsender transnationaler Verflechtungen zu realisieren sind, die sich für die nationale Autonomie und Identität als Bedrohung erweisen.

Dies hat zur Folge, dass Kleinststaaten der Frage supranationaler Integration oft mit besonderer Ambivalenz gegenüberstehen und in der Gastarbeiter- wie auch in der Aussenhandelspolitik häufig eine zwischen ökonomisch bedingter Öffnung und kulturell motivierter Abschliessung oszillierende Politik betreiben. Möglicherweise erklärt sich daraus auch ihre z.B. von Eisenstadt (1985) und Katzenstein (1985) diagnostizierte Neigung, eine relativ scharfe Trennung zwischen dem exportorientierten Wirtschaftssektor und einer gegenüber Auslandsverflechtungen relativ stark abgeschirmten Binnenwirtschaft aufrechtzuerhalten.

2.2. Das "Differenzierungsmodell"

Auch dieser zweite theoretische Ansatz lässt sich auf Überlegungen formallogischer Natur fundieren, die für alle Bereiche der empirischen Realität Geltung haben und deshalb maximale Evidenz beanspruchen dürfen.

Die Prämisse lautet hier, dass es einen zwingenden Zusammenhang gibt zwischen der Zahl der Elemente, aus denen ein Objekt besteht, und dem maximalen Grad an Heterogenität (bzw. "Differenzierung"), den es erreichen kann.

So gilt beispielsweise, dass hochkomplexe Makromoleküle aus Hunderten oder Tausenden von Einzelatomen und differenzierte biologische Organismen aus Milliarden von Einzelzellen bestehen und dass menschliche Kollektive sehr gross werden müssen, um die Vielfalt verschiedener Rollen, Organisationen und Institutionen ausbilden zu können, die wir mit der Vorstellung einer "modernen Industriegesellschaft" verbinden.

Vor allem ist evident, dass die Zahl verschiedener Berufe innerhalb eines Staates kaum grösser als die Zahl seiner berufstätigen Einwohner sein kann (weil jede Person normalerweise nur einen Beruf gleichzeitig ausüben kann), und dass hinsichtlich der möglichen Zahl und Vielfalt betrieblicher

Systemtheoretische Perspektiven

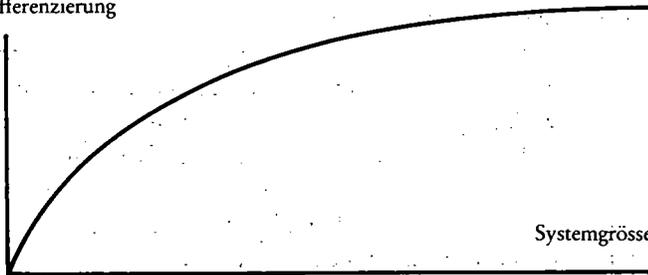
Organisationen oder Berufsverbände noch ungleich grössere Restriktionen bestehen.

Viele empirische Untersuchungen (vor allem aus der Organisationssoziologie) weisen darauf hin, dass die Vielfalt verschiedener Rollen und anderer Komponenten in degressivem Verhältnis zur absoluten Grösse steigt (vgl. z. B. Blau 1970).

Auf Kleinstaaten angewendet heisst dies, dass sie im Verhältnis zu ihrer kleinen Bevölkerung eine relativ breite Palette von beruflichen Spezialisierungen besitzen, ein überraschend reiches Spektrum verschiedener Güter und Dienstleistungen erzeugen, eine erstaunlich hoch differenzierte öffentliche Verwaltung ausbilden und auch recht vielseitige kulturelle und wissenschaftliche Leistungen produzieren (Abb. 2).

Abb. 2: Zusammenhang zwischen Systemgrösse und dem Grad an funktionaler Differenzierung

funkt. Differenzierung



Dies wiederum impliziert, dass sehr viele dieser Komponenten nur singular oder in wenigen Exemplaren vorkommen, was häufig ihre Institutionalisierbarkeit und zuverlässige Funktionssicherung behindert.

So lohnt es sich beispielsweise nicht, für verschiedene Berufe eigene Schulen und Lehrgänge einzurichten oder für verschiedene Gewerbe und Branchen Verbände zu gründen, weil die Zahl der Funktionsträger zu gering ist und im Zeitablauf zu unregelmässig variiert. Die öffentliche Verwaltung bleibt eine Ansammlung von Einzelbeamten, von denen jeder über völlig andersartige Aufgaben, Kenntnisse und Qualifikationen als jeder andere verfügt; der Konkurs einer einzelnen Firma kann bedeuten, dass der Staat in der internationalen Konkurrenz ein ganzes Branchensegment einbüsst; und der Tod eines einzigen Schriftstellers oder Künstlers mag bewirken, dass das Land auf längere Zeit seine internationale kulturelle Ausstrahlung verliert.

Viele sehr wichtige Funktionen sind also an die Leistungsfähigkeit einzelner Individuen, Institutionen oder Organisationen gebunden, die dadurch nolens volens einen "quasi-öffentlichen" Status zugewiesen erhalten und einem sehr belastenden Erwartungs- und Disziplinierungsdruck unterliegen. Wenn ein liechtensteinischer Jurist beispielsweise eine verfassungsrechtliche Frage oder ein Historiker eine besondere geschichtliche Periode seines Landes untersucht, sieht er sich häufig in der zwar einerseits schmeichelhaften, andererseits aber auch drückend-verantwortungsvollen Rolle einer "autoritativen Letztinstanz": weil niemand anderer da ist, um seine Arbeit zu ergänzen oder seine Irrtümer zu berichtigen.

Je mehr ein Kleinstaat bestrebt ist, trotz seiner begrenzten personellen Basis ein Maximum an funktionaler Differenzierung zu realisieren, desto mehr muss er in Kauf nehmen, dass vielerlei Funktionen an Einzelakteure gebunden bleiben, die ihre Idiosynkrasien zur Geltung bringen und bei ihrem Ausscheiden oft unersetzliche Erfahrungen und Kenntnisse sowie wertvolle persönliche Beziehungen mit sich nehmen.

Die Grenzen funktionaler Differenzierung werden noch drastischer sichtbar, wenn der Kleinstaat gezwungen ist, die auf eine bestimmte Funktion spezialisierten Personen auf eine Vielzahl verschiedener Stellen zu verteilen. So waren Kleinstaaten auf dem Parkett klassischer internationaler Beziehungen bisher erheblich handikapiert, weil sie nicht in der Lage waren, in allen wichtigen Staaten diplomatische Vertretungen aufrechtzuerhalten. Supranationale Organisationen wie die EG haben demgegenüber den immensen Vorteil, dass ein Kleinstaat mit Hilfe einer einzigen Vertretung in die Lage versetzt wird, zu vielen Staaten Kontakte zu pflegen: was ihm dann ermöglicht, diese eine Aussenstelle mit mehreren funktionsmässig spezialisierten Personen zu dotieren.

Im Laufe der Geschichte, insbesondere aber in moderner Zeit haben Kleinstaaten eine Vielzahl von Strategien entwickelt, um trotz ihrer begrenzten Kapazitäten funktionaler Differenzierung erfolgreich in einer permanent differenzierter werdenden globalen Gesellschaft zu bestehen. Im folgenden sollen nur drei solcher Strategien näher angesprochen werden, die zum grossen Teil erklären, warum es den Typus des "erfolgreichen Kleinstaats" überhaupt gibt und darüber hinaus Hinweise vermitteln, auf welche Weise sich Kleinstaaten auch in Zukunft ihre Überlebens- und Entwicklungschancen sichern können.

2.2.1. Spezialisierung auf polyvalente Güter und Dienstleistungen

Hochspezialisierte kleine Volkswirtschaften halten sich besser von jenen Branchen fern, wo die Produktionsverfahren und/oder die Endprodukte einem starken (z.B. technologisch oder kulturell bedingten) zeitlichen Wandel unterliegen.

Zu stark würden sie sich als Ganzes von vielerlei Ereignissen und Entwicklungen abhängig machen, die sich ihrer Kontrolle völlig entziehen; und zu sehr wären ihre - permanent zur Neuorientierung gezwungenen - Unternehmungen am Aufbau durchrationalisierter und kapitalintensiver Verfahrensweisen gehindert, wie sie für eine effiziente, kostengünstige Produktionsweise fast überall die Voraussetzung bilden.

Deshalb haben sich wirtschaftlich erfolgreichere Kleinstaaten zu allen Zeiten vorrangig jenen Produkten oder Dienstleistungen zugewandt, die dank ihrer vielseitigen Verwendbarkeit ("Polyvalenz") Gewähr für eine stabile Nachfrage bieten (vgl. Geser 1980).

Dazu gehören beispielsweise Rohmaterialien und Investitionsgüter, bei denen die Nachfragestabilität darauf beruht, dass sie für die Herstellung vielfältigster, beliebig variierender Endprodukte die Voraussetzung bilden.

Im Falle der *Schweiz* hat sich beispielsweise eine Spezialisierung der Exportproduktion auf die *Elektrotechnik* lange Zeit als funktional erwiesen, weil derartige Geräte in praktisch allen Sparten industrieller Produktion Verwendung finden; und die *Uhrenindustrie* konnte ihre Stabilität darauf gründen, dass moderne Menschen ungeachtet ihrer wandelbaren Lebenszwecke und Lebensinhalte immer dasselbe Bedürfnis, Zeitspannen zu messen und die genaue Tageszeit zu wissen, beibehalten.

Aus dieser Perspektive muss heute allen Kleinstaaten dringend eine Spezialisierung auf *informations- und kommunikationstechnologische Hardwareerzeugnisse* empfohlen werden: z. B. auf Chips und Prozessoren; die an Computern aller Gebrauchszwecke auf völlig identische Weise Verwendung finden.

Zweitens sehen sich Kleinstaatökonomien vorrangig auf Branchen mit besonders *polyvalenten Produktionsprozessen* verwiesen, bei denen es gelingt, mit einer geringen Zahl verschiedener Grundstoffe und Manipulationsweisen eine unabsehbare Vielfalt verschiedenartiger Endprodukte zu erzeugen. Dies gilt natürlich beispielsweise für den Bereich der *organischen Chemie*; wo es einer Einzelunternehmung leicht gelingt, ihre auf Naphtha oder andern Universalsubstanzen beruhenden Produkte in verschiedenste

Märkte (Pharmazeutika, Farben, Düngemittel etc.) einfließen zu lassen und dadurch auch zur Streuung makroökonomischer Risiken einen bedeutsamen Beitrag zu leisten.

Und *drittens* suchen praktisch alle Kleinstaaten sich im Bereich jener *infrastrukturellen oder auxiliären Universalfunktionen* gute Marktpositionen zu sichern, die vom konkreten Charakter der Produktionsprozesse oder Produkte völlig unabhängig sind und deshalb oft nicht nur über Jahrzehnte, sondern über Jahrhunderte eine invariante Bedeutung behalten.

Bereits seit der Bronzezeit haben sich beispielsweise die Funktionen des *Transports* und *Handels* gegenüber der Güterproduktion derart stark verselbständigt, dass maritime Seefahrerstaaten (Phönizier, Karthago, Venedig, Genua, Holland) immer wieder ein mit ihrem geringen militärischen Potential erstaunlich kontrastierendes Mass an Autonomie und Prosperität erringen konnten. Während diese traditionelle Spezialisierung heute in "Völkern von Lastwagenfahrern" (z. B. Niederlande) eine etwas weniger ruhmvolle Fortsetzung findet, haben sich im Bereich des *Treuhand-, Banken- und Versicherungswesens*, des *Wirtschaftsrechts* und der *Unternehmensberatung* vielerlei neue, stark expandierende Universalfunktionen ausdifferenziert, die kleinstaatlichen Volkswirtschaften ein sich ständig weitendes Feld von relativ zuverlässigen Entfaltungschancen bieten.

Mehr noch als die Schweiz tragen Länder wie Singapur, Liechtenstein, Monaco und in seiner speziellen Weise auch der Vatikan dazu bei, dass man in Kleinstaaten einen überdurchschnittlich grossen *tertiären Wirtschaftssektor* findet. Dies hat dann die doppelte Folge, dass im *Inneren* starke Tendenzen zur urbanen Verdichtung und City-Bildung beobachtet werden können und dass die *Aussenkontakte* viel mehr als beim Warenexport den Charakter *interpersoneller Beziehungen* annehmen, die entsprechend hohe Anforderungen an interkulturelle Kontakte, Fremdsprachenkenntnisse, kosmopolitische Umgangsformen u. a. stellen.

2.2.2. "Personenabhängige" statt "organisationsabhängige" Produktionen

Eine zweite, im historischen Ablauf in unzähligen Varianten praktizierte Strategie besteht darin, dass der Kleinstaat sich auf jene Produktionen spezialisiert, in denen komplexe Rollendifferenzierung und grossformatige Organisation überflüssig oder gar schädlich ist, weil sie vorwiegend oder ausschliesslich auf den Qualifikationen und Handlungsweisen von Einzelpersonen (bzw. ganz kleiner Personengruppen) beruhen.

Systemtheoretische Perspektiven

Nach Ansicht renommierter Wissenschaftshistoriker (z. B. Crowther) ist die Entstehung der griechischen Philosophie *auch* dadurch zu erklären, dass sich die Gelehrten der ionischen Städte nolens volens auf *kühnes individuelles Spekulieren* verlassen mussten, weil sie - im Gegensatz etwa zum grossen babylonischen Reich - über keinen ausdifferenzierten Apparat von Schriftgelehrten, Priestern und mit dauernder Himmelsbeobachtung beschäftigten Astronomen verfügten. Und die Hochstilisierung des "uomo universale" zur Zeit der Renaissance hatte seinen Grund wahrscheinlich auch darin, dass die kleinen oberitalienischen Fürstenhöfe und Stadtrepubliken eine Nachfrage nach möglichst polyvalenten Künstlern und Gelehrten entfaltet haben. Am kostengünstigsten war es, ein Allzweckgenie wie *Leonardo* in der Nähe zu haben, dem man je nach Bedarf neben künstlerischen auch technische oder organisatorische Aufgaben anvertrauen konnte.

Auch im wirtschaftlichen Bereich pflegen sich Kleinstaaten deshalb oft stark auf Leistungen zu spezialisieren, bei denen der Einsatz von komplexer Organisation keine grossen Vorteile (bzw. sogar erhebliche Nachteile) mit sich bringt, weil ihre Qualität wesentlich auf *personengebundenen* Qualifikationen beruht. Ganz besonders gilt dies für jene Dienstleistungen, in denen eher *moralische Charaktereigenschaften* anstatt Kenntnisse oder technische Fähigkeiten den Ausschlag geben.

"Persönliche Integrität", "Vertrauenswürdigkeit", "Zuverlässigkeit" und "Verschwiegenheit" sind beispielsweise Eigenschaften, die die Schweizer bereits als Söldner in königlichen oder päpstlichen Leibwachen auf dem "internationalen Exportmarkt" anzubieten pflegten; und dieselben Tugenden haben es in jüngerer Zeit ermöglicht, im Treuhand- und Bankenwesen - ganz besonders auf jenen höheren Ebenen, wo persönliche Vertrauensbeziehungen sehr wichtig sind - bedeutende Erfolge zu erzielen.

Insofern sie sich eher auf *Personen* anstatt *Organisationen* verlassen, sind Kleinstaaten in besonders hohem Masse auf moralisch qualifizierte, autonom aktionsfähige und mit relativ unspezialisierten, polyvalenten Fähigkeiten ausgestattete Bürger angewiesen. Dies mag zur Folge haben, dass sie auf *generelle Erziehung* relativ *viel* und auf *spezialisierende Ausbildung* eher *wenig* Gewicht legen, und dass den meisten Personen an ihrem Arbeitsplatz relativ vielfältige und variable Aufgaben zugewiesen werden.

2.2.3. Rückgriff auf nicht-produktionsabhängige Faktoren

Schliesslich haben Kleinstaaten schon immer eine wahre Meisterschaft darin entwickelt, aus Ressourcen, Wertobjekten oder "Leistungen" Vorteile zu ziehen, die überhaupt ohne jedes aktive Handeln verfügbar sind.

Eine *erste* Variante dieser Strategie besteht in der Ausnutzung vorgegebener Zustandsfaktoren oder "natürlicher Gegebenheiten", wie sie sich aus den geographischen oder demographischen Bedingungen des Landes oder aus seiner geopolitischen Situation im internationalen Raum ergeben.

So stellt für die meisten Kleinstaaten der "verkehrsgünstige Standort" ein generalisierter "Produktionsfaktor" ersten Ranges dar, der unabhängig von eigenen Akquisitionstätigkeiten den Zugang zu Handelsbeziehungen, Finanztransaktionen und vielfältigen anderen transnationalen Kontakten eröffnet. Viele von ihnen sind deshalb beispielsweise am Kreuzungspunkt wichtiger Handelsrouten entstanden und haben bei der Verschiebung solcher Routen oft einen unaufhaltsamen Niedergang erlebt.

Eine *zweite* trickreiche Variante besteht darin, aus der Not, dass man über wenig Handlungskapazitäten verfügt, eine Tugend zu machen und gerade aus dem *Verzicht auf eigenes Handeln* maximale Vorteile zu ziehen.

Mit einer Position *aussenpolitischer Neutralität* kann es dem Kleinstaat beispielsweise gelingen, sich einerseits verlustreiche kriegerische Aktionen zu ersparen und sich andererseits bei allen anderen Staaten Anerkennung (sowie kompensative Gefälligkeiten) zu verschaffen, indem er zusichert, ihre Krieksaktionen ohne Intervention zu tolerieren (vgl. z. B. Riklin 1991).

Innenpolitisch kann er versuchen, gerade die Schwäche seiner kleinformigen öffentlichen Verwaltung zu seinem Vorteil zu wenden: indem er durch eine besonders liberale Gesetzgebung mannigfache Geschäftstätigkeiten oder andere Praktiken (z. B. Glücksspiele) gestattet, die in grösseren Staaten strikte verboten sind, oder indem er auf die Erhebung bestimmter Steuern verzichtet, deren Einforderung von hohem administrativem Aufwand begleitet wäre.

In den USA beispielsweise hat der Kleinstaat *Delaware* seine sozioökonomische Entwicklung während der letzten 100 Jahre auf seine ultraliberale Behandlung von Holdinggesellschaften gegründet; und dem unattraktiven Wüstenstaat *Nevada* gelingt es, durch seine Toleranz gegenüber Geldspielen (Las Vegas) sowie seinem legendären "Scheidungstourismus" (Reno) an dem in Kalifornien erzeugten Reichtum mitzupartizipieren.

Systemtheoretische Perspektiven

Drittens zeigen Kleinstaaten häufig die Tendenz, sich in wesentlichen Belangen nicht so sehr auf aktuelle Produktionen abzustützen, sondern auf die *Ergebnisse vergangener Produktionsprozesse*, die als "Bestände" in die Gegenwart hineinragen.

Beispielsweise können sie ihr internationales Renommee nicht gut aus regelmässigen Leistungen in Kunst und Literatur, im Sport oder in der Wissenschaft beziehen, weil Produktionen dieser Art allzu sehr von zufälligen personellen Gegebenheiten abhängen und sich nicht zu einer institutionalisierten "nationalen Kultur" mit klar identifizierbaren Stilmerkmalen verdichten. Ebenso fehlt ihnen die Möglichkeit, ihre kulturelle Identität im pulsierenden Leben einer Weltstadt zum Ausdruck zu bringen und in Radio, Presse und Fernsehen eine kontinuierliche und von der Gesamtbevölkerung aufmerksam verfolgte öffentliche Selbstthematizierung zu betreiben, die laufend den je aktuellen Ereignissen und Entwicklungen Rechnung trägt.

Wenn sie nach gesicherten Grundlagen ihrer nationalen Eigenart und internationaler Anerkennung Ausschau halten, finden sie diese meist nur in dem kulturellen Erbe ihrer eigenen Vergangenheit: etwa in den akkumulierten Beständen ihrer Kunstmuseen, in den autochthonen Sprachdialekten und folkloristischen Traditionen ihrer Bevölkerung oder in partikulären Eigenarten ihrer politisch-rechtlichen Institutionen.

Generell gilt, dass Kleinstaaten (wie auch kleine Sozialsysteme anderer Art) zur Bildung von Binnenstrukturen grössere Zeiträume in Anspruch nehmen müssen, weil sie pro Zeiteinheit nur eine geringe Anzahl strukturbildender Ereignisse produzieren.

Wenn das oberste Gericht des Landes beispielsweise sehr viel Wert auf eigene nationale Rechtstraditionen legt, wird es in vielen Fällen höchstens in ferner Vergangenheit einen ähnlich gelagerten "Präzedenzfall" finden, und der Herausgeber einer "Anthologie Liechtensteinischer Liebeslyrik" müsste wohl bis weit ins Mittelalter zurückreichende Schöpfungen einbeziehen, um ein bescheidenes Büchlein zu füllen.

Je grösser ein Staat, desto leichter kann er sich ohne schwerwiegende Verluste an nationaler Identität von seinen ferneren Vergangenheiten abkoppeln, weil es ihm innert kürzester Frist gelingt, neue Traditionen mit spezifisch-nationalem Gepräge zu sedimentieren.

Kleine Staaten stehen deshalb häufiger als grosse vor dem Dilemma, dass sie aus Gründen ihrer Identitätsbewahrung sehr altertümliche Institutionen, Gebräuche, Normen und Verhaltensweisen aufrechterhalten müssen (bzw.

möchten), die mit den Anpassungserfordernissen an die moderne Gegenwart in ein Spannungsverhältnis treten. Sie haben deshalb eine wahre Kunst darin entwickelt, gewisse archaische Hinterlassenschaften ihrer Geschichte gegen die Erosionsprozesse gesellschaftlicher Modernisierung abzuschildern oder gar für Modernisierung positiv fruchtbar zu machen.

Von den altgermanischen Traditionen direkter Versammlungsdemokratie (Schweiz) bis zur Konservierung monarchischer Verfassungsformen (Liechtenstein und Monaco) spannt sich der Bogen möglicher Lösungen für das Problem, aus spezifischen Anpassungsverweigerungen ans internationale Umfeld ein Stück gesicherter nationaler Identität zu beziehen. Möglicherweise gewinnen Kleinstaaten gerade dadurch den nötigen Spielraum, um sich angstfrei einem konsequenten Modernisierungsprozess auszusetzen, der alle Lebensbereiche ausserhalb dieser unter "Heimatschutz" gestellten Partikularitäten tiefgreifend modifiziert.

3. Das "Konnektivitätsmodell"

Während das "Oberflächenmodell" sich in erster Linie auf die *mikrosoziale* Ebene interpersoneller Interaktionen und das "Differenzierungsmodell" eher auf die *Mesoebene* der Rollenstrukturen und Organisationen bezieht, so wird die Diskussion über die *Makrostruktur* und die *Politik* kleiner Staaten stark durch eine dritte Modellvorstellung beherrscht, die einen *Zusammenhang zwischen Systemgrösse und dem Verknüpfungsgrad seiner Teilelemente* postuliert.

Die Vorstellung, dass in kleinen Kollektiven ein besonders dichtgewobenes Netz sozialer Beziehungen bestehe, kommt beispielsweise in der populären Vorstellung zum Ausdruck, dass in kleinen Dörfern "jeder jeden kenne" und dass intermediäre parapolitische Organisationen wie Verbände oder Parteien deshalb kaum notwendig seien, weil jeder Bürger mit mindestens einem Behördemitglied eng genug bekannt sei, um ihm sein Anliegen persönlich vorzutragen (vgl. z. B. Wurzbacher/Pflaum 1954).

Und auch von ungleich umfangreicheren politischen Gemeinwesen wird oft behauptet, dass innerhalb ihrer Eliten ein einheitliches, zusammenhängendes Beziehungsnetz bestehe: mit der Folge, dass in der Politik eher "Konkordanz" anstatt "Konkurrenz" vorherrschend sei, weil auch die Führer potentieller Oppositionsgruppen mittels "Ko-option" in die Zentren der Entscheidungsfindung einbezogen würden (vgl. z. B. Lijphart 1977: passim; Lehmbruch 1975; Geser 1980; Geser 1991 u. a.).

Systemtheoretische Perspektiven

Ebenso gehört dazu die Vorstellung, dass Kleinstaaten auf formelle Strukturen sozialer Kontrolle (und damit auch: auf stark zentralisierte Herrschaftsstrukturen) weitgehend verzichten könnten, weil in hinreichendem Masse informelle Sozialkontrollen (im horizontalen Verhältnis zwischen einzelnen Bürgern) wirksam wären. Negativ gewendet heisst es dann, Kleinstaaten könnten kein Klima wahrer Freiheit erzeugen, weil diese Informalkontrollen durch keinerlei staatliche Liberalisierungsmassnahmen verringert oder eliminiert werden könnten.

Wenn man derartige (und vielerlei analoge) Argumentationen bis an ihre logischen Wurzeln zurückverfolgt, gelangt man ebenfalls auf eine formale mathematische Gesetzmässigkeit, die man genau verstehen sollte, weil sie für die Theoriebildung ebenfalls einen sicheren Ausgangspunkt anbietet.

Es handelt sich dabei um die erstmals von Caplow (1957) explizierte Regularität, dass die Gesamtzahl von Interaktionsbeziehungen, die zwischen Angehörigen einer sozialen Gruppe möglich sind, im progressiven Verhältnis zur Gruppengrösse steigt. Wenn man dann zweitens noch annimmt, dass jeder Einzelne auf Grund psychischer Kapazitätsgrenzen nur mit einer beschränkten Zahl anderer Personen Beziehungen pflegen kann, so folgt daraus, dass der "interaktive Sättigungsgrad" eines sozialen Systems (d.h. der Prozentanteil logisch möglicher Beziehungen, die auch aktualisiert sind) mit zunehmender Systemgrösse drastisch sinkt.

Nimmt man beispielsweise an, dass jedes Individuum nur vier engere Freunde haben kann, so ergibt sich die folgende Tabelle:

Anzahl Mitglieder (N)	Anzahl logisch mögliche Beziehungen (m) $N(N-1) / 2$	Anzahl aktualisierbare Beziehungen (a) $(4*N) / 2$	"Interaktiver Sättigungsgrad" $(a) / (m)$
5	10	10	100.00 %
10	45	20	44.44 %
20	190	40	21.05 %
50	1225	100	8.16 %
500	124 750	1000	0.8016 %

Natürlich hängt der faktische Verlauf solcher Kurven von vielerlei Rahmenbedingungen ab, die empirisch erfasst werden müssen.

Beispielsweise wird der Zusammenhang zwischen Grösse und dem Grad an innerer Konnektivität dadurch abgeschwächt, dass Bewohner kleiner

Staaten prozentual mehr *Aussenbeziehungen* (zu Mitgliedern anderer Staaten) aufrechterhalten, weil sie innerhalb des Staates keine geeigneten Partner finden (vgl. 2.1).

Überdies muss auch die *räumliche Verteilung* der Population als eine wichtige intervenierende Variable betrachtet werden. Sicher wird der Konnektivitätsgrad eines kleinen Staates noch zusätzlich erhöht, wenn sich die Gesamtbevölkerung in einem einzigen urbanen Zentrum verdichtet (z.B. Monaco, San Marino). Umgekehrt können Bergkantone trotz geringer Gesamtgrösse ihren Konnektivitätsgrad niedrig erhalten, weil die Bewohner verschiedener Talschaften kaum Beziehungen zueinander aufrechterhalten.

Auch durch innere Segmentierung in kulturell differenzierte Subpopulationen, durch Inklusion breiterer Bevölkerungsschichten sowie durch Einrichtung artifizieller Interaktionsbarrieren (z.B. im Rahmen föderalistisch-dezentralisierter Machtstrukturen) kann es kleinen politischen Gemeinwesen gelingen, die Dichte ihrer internen Netzwerke zu reduzieren.

Umgekehrt können Grossstaaten den Konnektivitätsgrad zumindest auf Elitenebene dadurch erhöhen, dass sie exklusivere Rekrutierungsregeln aufrechterhalten oder indem sie alle führenden Mitglieder in einem einzigen Zentrum (z.B. am Hof von Versailles oder in der Stadt Paris) versammeln. Je grösser ein Staat, desto stärker ist er in dieser Hinsicht einerseits auf die Selektionswirkung restriktiver sozialer Mobilitätskriterien und andererseits auf die Verdichtungswirkung von Grossstädten angewiesen.

Ungeachtet solcher Relativierungen darf unter aktuellen Bedingungen (relativ offener Elitenrekrutierung) damit gerechnet werden, dass sich innerhalb der Führungsschichten kleinerer Staaten allein aus den Zufälligkeiten und Zwängen alltäglicher Interaktion eine vergleichsweise dichte Verflechtung zu einer einzigen Elitengruppe ergibt, während es in grossen Staaten wahrscheinlicher ist, dass mehrere Elitenfraktionen nebeneinander koexistieren.

Unter den mannigfachen Folgewirkungen hoher Elitenverflechtung sind vor allem zwei herauszuheben, die mit vielerlei Eigentümlichkeiten kleinstaatlicher Politik und Verwaltung in engem Zusammenhang stehen.

3.1 Konfliktvermeidung als vorrangiges Ziel

In ihrem Buch "Size and Democracy" sehen Dahl und Tufté (1973) die hohe Dichte sozialer Beziehungen als eine Schlüsselvariable zum Verständ-

Systemtheoretische Perspektiven

nis kleinstaatlicher Innenpolitik: weil diese Dichte sehr stark die Art und Weise mitbestimmt, wie mit sozialen Konflikten umgegangen wird. Dabei greifen sie auf theoretische Überlegungen zurück, die zu Beginn dieses Jahrhunderts von *Georg Simmel* angeregt worden sind und durch das populäre Buch *Lewis Cosers* ("The Functions of Social Conflict") eine weitere Vertiefung und Verbreitung gefunden haben (vgl. Simmel 1908; Coser 1956).

Die Argumentation lautet, dass kollektive Konflikte für Kleinstaaten eine besonders schwerwiegende Gefahr darstellen, weil sie sich nicht auf insulierte Teilgruppen eingrenzen lassen. Da sich praktisch jeder in der einen oder andern Partei vorfindet, würden leicht alle Kräfte davon absorbiert, und überdies fehle es an "unbeteiligten Dritten", die einen moderierenden oder vermittelnden Einfluss geltend machen könnten (vgl. auch z. B. Black 1974).

Vor allem innerhalb der Eliten würde die Tatsache, dass man einander unvermeidlicherweise immer wieder begegnet, Konfliktsituationen zu einer unerträglichen Belastung werden lassen: mit irreversiblen Verlusten an kollektiver Kooperationsfähigkeit, die den Zusammenhalt des Systems und seine Handlungsfähigkeit nach aussen bedrohen.

Aus all diesen Gründen würden Kleinstaaten grösstes Gewicht darauf legen, den Ausbruch offener Konflikte zu vermeiden: wobei dann gerade das dichte Netzwerk sozialer Beziehungen nützlich sein kann, weil es als System allgegenwärtiger informeller Sozialkontrolle gewährleistet, dass Konflikte bereits im Embryonalstadium eingedämmt werden können.

Gerade dadurch aber wird der Ausbruch eines Konflikts zur doppelten Katastrophe: weil man - im Vertrauen auf die Wirksamkeit der Präventionsmechanismen - gar nicht mit ihm gerechnet hat und deshalb auch keine Verfahrensweisen eingerichtet hat, um ihn auf geordnete Weise auszutragen (vgl. Dahl/Tufte 1974, 93ff.).

In grossen Staaten stellt sich die Situation in genau umgekehrter Weise dar: Konflikte werden hier weit eher als normale Erscheinungen gewertet, die man auf Grund der lockeren Beziehungsnetzwerke gar nicht verhindern kann, die aus demselben Gründe aber auch in ihrer Ausdehnung begrenzt bleiben und durch neutrale Drittinstanzen im Zaum gehalten werden können (vgl. Dahl/Tufte 1973: passim; Black 1974).

Deshalb wird den Mechanismen der *Konfliktvermeidung* wenig Beachtung geschenkt, sehr viel mehr hingegen den Mechanismen der *Konfliktaustragung*, und *Konfliktbeilegung*, die zum Objekt umfangreicher verfahrensmässiger Normierung werden.

Manche Grossstaaten haben sogar gelernt, Konflikte mittels Institutionalisierung dauerhaft am Leben zu erhalten und zur Verstärkung ihrer nationalen Integration zu verwenden. Dies gilt in ausgeprägter Weise für Frankreich, wo die nationalen Behörden die Streitigkeiten zwischen Gemeinden und Präfekturen als Gelegenheit ausnutzen, um die Ziele und Regeln der Pariser Regierungszentrale zur Geltung zu bringen (vgl. Crozier/Thoenig 1976).

Diese Konfliktscheu kleiner Staaten hat wiederum mannigfache Auswirkungen, die im Buch von *Dahl und Tufte* nicht diskutiert werden und auch in der bisherigen Forschung kaum Beachtung gefunden haben.

Ein Land, das Konflikte für Normalerscheinungen hält und offen austrägt, ist beispielsweise besser in der Lage, oppositionellen Parteien oder anderen dissidenten Gruppierungen Entfaltungschancen einzuräumen, die alternative gesellschaftspolitische Konzeptionen aufrechterhalten und im Bedarfsfall in der Lage sind, einen endogenen Reformprozess einzuleiten. Kleinstaaten sind demgegenüber wahrscheinlich stärker auf exogen veranlassten gesellschaftlichen Wandel angewiesen, weil sie - vor allem unter Bedingungen der Konkordanzdemokratie - weniger auf systemintern generierte Varianten zum herrschenden Status quo zurückgreifen können (vgl. z. B. Geser 1991).

Eine zweite Konsequenz besteht wahrscheinlich darin, dass die politischen Akteure grosser Länder auch in externen (z.B. internationalen) Konfliktsituationen besser agieren können, weil sie bereits im Binnenraum gelernt haben, mit akuten Streitigkeiten umzugehen. Die Repräsentanten kleinerer Länder werden transnationale Auseinandersetzungen eher als ungewohnte Problemsituationen erfahren, zu deren Bewältigung andere Verfahrensweisen (und eventuell auch andere Persönlichkeitstypen) als im harmonisierten Binnenraum notwendig sind.

3.2 Schwierigkeiten bei der Ausdifferenzierung öffentlicher, von Privatinteressen unabhängiger Organe

Die hohe Beziehungsdichte zwischen den Bürgern erschwert die Einrichtung von Behörden und Amtsstellen, die "ohne Ansehen der Person" im übergeordneten öffentlichen Interesse tätig sind, denn allzu häufig sehen sich solche Rolleninhaber in der Situation, dass sie mit den Adressaten ihres Handelns in persönlichen Beziehungen stehen.

Systemtheoretische Perspektiven

Korruptierende Einflüsse, die sich in Grossstaaten eher auf Elitenkreise beschränken, drohen im Kleinstaat das gesamte öffentliche Leben zu durchdringen, falls keine Abhilfemassnahmen getroffen werden.

Dieses hohe Risiko von "Befangenheit" ist laut *Daniel Thürer* der tiefere Grund für die liechtensteinische Praxis, die eigenen Gerichte wenigstens teilweise mit Richtern ausländischer Herkunft zu besetzen:

"In Liechtenstein nämlich, das mit seinen 28'000 Einwohnern eines der kleinsten Länder der Welt darstellt, sind die Einwohner und vor allem auch die Politiker durch ein dichtes Netz verwandtschaftlicher, geschäftlicher, beruflicher, gesellschaftlicher und politischer Beziehungen miteinander verbunden. Allein der Beizug auswärtiger Juristen scheint unter diesen Bedingungen Gewähr für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz zu bieten." (Thürer 1990:11).

Wie Thürer zu Recht feststellt, hat das seit dem 19. Jahrhundert aufkommende Idealmodell des (politisch-administrativ autonomen) "Nationalstaates" die Kleinststaaten deshalb vor fast unlösbare Probleme gestellt, weil es verlangt, einerseits alle öffentlichen Positionen mit eigenen Bürgern zu besetzen (um den Besonderheiten der nationalen Mentalität und Rechtsordnung Rechnung zu tragen), andererseits aber für jene "Äquidistanz" dieser Amtspersonen gegenüber allen übrigen Bürgern zu sorgen, die für ein neutral-unpersönliches Verwaltungshandeln unabdingbar ist.

Eine naheliegende und äusserst gebräuchliche Massnahme besteht in diesem Falle darin, die Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen nicht einzelnen Personen, sondern *kollektiven Gremien* (z.B. Kommissionen, Gerichtskammern, Kollegialbehörden) anzuvertrauen. Damit sind gleich fünf Vorteile gleichzeitig verbunden:

- 1) Die Funktionsfähigkeit des Organs bleibt unabhängig von partikulären Beziehungskonstellationen gesichert, weil das "befangene" Mitglied immer in den Ausstand treten kann.
- 2) Auch dort, wo das Behördemitglied allein agiert, wird es durch die soziale Kontrolle der übrigen Gremiumsmitglieder genötigt, unparteilich zu handeln.
- 3) Der absolute Umfang der "politischen Elite" wird grösser: so dass - wenn alle anderen Bedingungen gleich bleiben - sich ihr interner Konnektivitätsgrad verringert.

- 4) Entscheidungen werden generell mit höherer Legitimation ausgestattet, weil die Bürger wissen, dass sich verschiedene Personen (die unterschiedliche Parteien und Interessen repräsentieren) daran mitbeteiligt haben.
- 5) Selbst im Falle parteilichen Handelns sieht sich das einzelne Mitglied des Gremiums vor öffentlicher Kritik geschützt, da Entscheidungen ja nicht spezifischen Individuen persönlich zugerechnet werden können.

So erklärt sich das Paradox, dass gerade die politischen Entscheidungen sehr kleiner Staaten (bzw. Provinzen oder Gemeinden) häufig einen überraschend anonymen Charakter tragen, da sie aus einem intransparenten Geflecht informeller Kommunikation und Einflussnahme emergieren, während es den Historikern wenig Mühe macht, *Bismarck* als treibende Kraft der deutschen Einigung, *Gorbatschow* als Katalysator für den Zerfall des Sowjetreichs und *George Bush* als Urheber des Golfkriegs zu identifizieren.

Mit dieser Kollektivierung der Entscheidungsprozesse geht allerdings die Möglichkeit verloren, Einzelpersonen für Entscheidungen haftbar zu machen und zur Verantwortung zu ziehen.

Eine weitere Folge besteht dann darin, dass kleine Staaten häufig einen noch ungleich höheren Anteil ihrer gesamten wahlfähigen Bevölkerung in öffentliche Ämter einbeziehen, als dies allein schon auf Grund der beschränkten absoluten Zahl amtsfähiger Bürger notwendig wäre, und dass sie sich dadurch tatsächlich als Gemeinwesen qualifizieren, in dem "die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind" (Jakob Burckhardt).

Es bedeutet aber auch, dass die ohnehin über wenig qualifizierte Fachkräfte verfügenden Gemeinwesen genötigt sind, sich völlig auf unspezialisierte Laienpersonen abzustützen: wobei die Gremien dann oft an *demokratischer* Legitimierung wettmachen, was ihnen an *fachlicher* Legitimierung fehlt.

Wo immer es hingegen unerlässlich ist, eine Funktion auf professionelle Expertise (z. B. juristischer oder technischer Art) abzustützen, ergibt sich der Zwang, sie bei ganz wenigen Individuen (bzw. einer einzigen Person) zu konzentrieren. Dann bleibt nur der Weg, solche Personen entweder in dichte Felder politischer Laienkontrolle einzubinden oder ihnen eine überdurchschnittliche charakterliche "Integrität" zuzutrauen, die das Vertrauen in ihr unparteiliches Handeln rechtfertigen kann.

Kleine politische Gemeinwesen hängen also nicht allein deshalb an

Strukturen ehrenamtlicher "Milizverwaltung" fest, weil qualifizierte Berufsleute fehlen oder das Budget zu stark belasten würden.

Vielmehr wird häufig auch deshalb auf Verberuflichung verzichtet, weil man sich dadurch allzu sehr einzelnen Personen ausliefern würde, über deren Unparteilichkeit angesichts ihrer Einbettung in dichte Beziehungsnetze berechnete Zweifel bestehen.

Schlussbemerkungen

Eine soziologische Kleinstaattheorie muss sich das Ziel setzen, grössenbedingte Eigenheiten nationaler Gesellschaften in termini von Gesetzmässigkeiten zu verstehen, die auf möglichst generellen Regularitäten sozialer Systembildung und Organisation beruhen und deshalb auch für andere Kollektive Geltung haben.

Bei der Suche nach einer derartigen Basistheorie haben sich drei fundierende Leithypothesen angeboten, deren Verlässlichkeit dadurch verbürgt ist, dass sie sich auf formallogische und mathematische Überlegungen abstützen lassen.

Die Folgekosten einer derart hohen Abstraktionslage bestehen allerdings darin, dass man nur unter Kenntnis zahlreicher empirischer Randbedingungen angeben kann, wie sich diese Gesetzmässigkeiten im realen Einzelfall konkret manifestieren. Genau diese Konsequenz ist aber auch aufgrund induktiver Überlegungen unvermeidlich, weil eine auf geringerem Abstraktionsniveau angelegte Kleinstaattheorie gar nicht fähig wäre, der immensen Vielfalt hochentwickelter und unterentwickelter Klein- und Mikrostaaten Rechnung zu tragen.

Die "Bevölkerungsgrösse" hat eben primär nicht den Charakter einer kausalen Variablen, die auf invariante Weise ganz spezifische Auswirkungen (z.B. auf die Binnenstruktur oder das Aussenverhalten eines Staates) erzeugt.

Viel eher konstituiert sie als *infrastrukturelle Rahmenbedingung* einen Variationsraum von systemischen Kapazitäten und Dispositionen, die je nach Entwicklungsgrad, geographischer Lage, funktionaler Spezialisierung und kulturellen Traditionsmustern eines Landes zu sehr unterschiedlicher Entfaltung gelangen.

Dementsprechend muss auch jeder Kleinstaat in jeder Zeitepoche selber und auf seine Weise das (kognitiv anspruchsvolle) Problem lösen, sich über die aktuellen Implikationen seiner begrenzten demographischen Basis klare

Vorstellungen zu verschaffen und aus den spezifischen Gegebenheiten seiner Binnenverhältnisse und Umweltsituation optimalen Nutzen zu ziehen.

Vieles spricht dafür, dass ihm dabei mit steigendem Niveau sozioökonomischer Entwicklung und funktionaler Differenzierung immer zahlreichere Optionen und "Nischen" zur Auswahl stehen.

Diese offene, chancenreiche Zukunftsperspektive mag ein Grund sein, warum man trotz der ständig anwachsenden technisch-organisatorischen Mittel für grossräumige politische Integration weltweit eine ständige Zunahme kleiner Staaten beobachten kann, warum sich momentan viele regionalistische Unabhängigkeitsbewegungen auf ihrem Weg in die nationale Souveränität ermutigt fühlen, und warum es kaum vorkommt, dass ein jemals selbständig gewordener Kleinstaat aus eigenem Antrieb mit einem grösseren Nachbarstaat fusioniert.

Literaturverzeichnis:

- Ben-David, Joseph: *The Scientist's Role in Society*. New York, 1973.
- Black, Gordon S.: *Conflict in the Community. A Theory of the Effects of Community Size*. In: *American Political Science Review* 1974, S. 1245-1261.
- Blau, Peter M.: *Inequality and Heterogeneity*. New York, 1977.
- Brittain, J. W./Freeman, J. R.: *Organizational Proliferation and Density Dependent Selection*. In: *The Organizational Life Cycle*. Hrsg. J. R. Kimberley; R. H. Miles, San Francisco, 1980, S. 291-338).
- Caplow, Th.: *Organizational Size*. In: *Administrative Science Quarterly* 3 (1957), S. 484-505.
- Coser, Lewis: *The Functions of Social Conflict*. London, 1956.
- Crozier, M.; Thoenig, J. C.: *The Regulation of Complex Organized Systems*. In: *Administrative Science Quarterly* Jg. 21 (1976), S. 547-570.
- Dahl, Robert A.; Tufte, E. R.: *Size and Democracy*. Stanford, 1973.
- Deutsch, Karl W.: *The Propensity to International Transactions*. In: *Political Studies* Jg. 8, (1960), H. 2, S. 147-155.
- Eisenstadt, S. N.: *Reflections on Center-Periphery Relations and Small European States*. In: *Small States in Comparative Perspective*. Hrsg. S. N. Eisenstadt, Oslo, 1985, S. 41-49.
- Fox, A. B.: *The Power of Small States*. Chicago, 1959.
- Frei, Daniel: *Die Schweiz ist keine Insel*. In: *Die Schweiz: Aufbruch aus der Verspätung*. Hrsg. Stiftung für Geisteswissenschaften und Weltwoche, Zürich, 1991, S. 352-371.
- Geser, Hans: *Kleine Sozialsysteme. Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* Jg. 32 (1980), S. 205-239.
- Geser, Hans: *Kleine Sozialsysteme - ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?* In: *Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen*. Hrsg. Helga Michalsky, Vaduz, 1991, S. 93-121. (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 15).
- Gladden, E. N.: *A History of Public Administration*, London, 1972, (Bd. 1).
- Katzenstein, Peter J.: *Small States in World Markets*, Ithaca, London, 1985.
- Lehmbruch, Gerhard S.: *Consociational Democracy in the International System*. In: *European Journal of Political Research* Jg. 3 (1975), S. 377-391.
- Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Societies*. New Haven, London, 1977.
- Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin, 1964.
- Montesquieu, Charles de: *De l'esprit des Lois*, Paris, 1961, (Bd. 1, 8).
- Ralston, J. W.: *The Defense of Small States in the Nuclear Age*. Diss. Genf, 1969.
- Riklin, Alois: *Neutralität im Wandel*. In: *Neue Zürcher Zeitung* 21./22. September 1991, S. 25.
- Simmel, Georg: *Der Streit*. In: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Hrsg. Georg Simmel, Berlin, 1908, S. 305-344.
- Skuhra, Anselm: *Industrialized Small States. Some Comparative Considerations*. In: *Small States in Europe and Dependence*. Hrsg. Otmar Höll, Austrian Institute for International Affairs, Laxenburg, 1983, S. 69-82.
- Thürer, Daniel: *Gute Erfahrungen mit fremden Richtern*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10. September 1990, S. 11-12.

Hans Geser

Vogel, Hans: Small States' Efforts in International Relations. Enlarging the Scope. In: Small States in Europe and Dependence. Hrsg. Otmar Höll, Austrian Institute for International Affairs, Laxenburg, 1983, S. 54-68.

Waschkuhn, Arno: Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern, Stuttgart, 1990, S. 137-156.

Wurzbacher, G.; Pflaum, R.: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung. Stuttgart 1954.

Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht

Summary

While the question of the size of nations and its significance has always occupied the attention of historians, political scientists and sociologists, it has for a long time been rather neglected by economic theory. Trade between nations was treated as trade between firms of different countries. The size of the nation was irrelevant. Only with the integration developments after World War II the question of size was more seriously treated.

"Pure" theoretical considerations point in the direction that small nations tend to be at a disadvantage. The small size of the population offers fewer opportunities for large-scale production and specialisation, and the smallness of the domestic market reduces the sales opportunities at home which are usually less risky than exports to foreign countries. The smaller number of firms in each sector also increases the danger of monopolistic inefficiencies. All these weaknesses can be largely overcome through trade relations in an open world though some difficulties remain.

In contrast to the theoretical picture of small state disadvantages empirical studies do not reveal any relationship between size of a nation and economic welfare. Other factors, like state of development, research, education, capital accumulation etc. seem to play a much more decisive role making size a matter of secondary importance only. The only obvious and significant difference between small and big economies is the far greater export-import intensity of the former as compared with the latter.

Es gibt Soziologie, Politikwissenschaft, juristische Wissenschaft, Geschichte, Wirtschaftswissenschaft usw., aber es gibt nur eine Realität. Wenn ich jetzt "aus ökonomischer Sicht" spreche, so ist das also eine künstliche Sezierung, und es wird Sie nicht wundern, dass manche Dinge, die ich erwähne, schon in anderen Referaten angeklungen sind. Ich könnte natürlich, um etwas mehr Abwechslung in den Vormittag zu bringen, immer das Gegenteil von dem sagen, was schon gesagt worden ist, aber ich werde mich lieber an das halten oder zu halten versuchen, was der Realität entspricht.

Dass die Relation Kleinstaaten/Grossstaaten eine Problematik aufwirft, ist ziemlich naheliegend. In der Politik, in der Geschichte und in der Soziologie war diese Problematik immer schon irgendwie präsent, schon aus Machtgründen; insofern stellten Gross- und Kleinstaaten eine wichtige Kategorie dar. Das Merkwürdige ist, dass die Ökonomie, wo dies ja auch eine Rolle spielt, diese Frage eigentlich lange Zeit kaum zur Kenntnis genommen hat ("benign neglect"). Erst durch die Integrationsdebatte in den fünfziger Jahren, als EWG und EFTA zur Diskussion standen, wandte man sich dieser Frage in grösserem Masse zu. Wenn wir fragen, was hat die Wirtschaftswissenschaft zu diesem Thema beigetragen oder was sind ihre theoretischen Grundlagen, so war früher wenig, fast nichts vorhanden - und auch jetzt ist es noch relativ wenig. Um dies zu dokumentieren, möchte ich zitieren, was der bekannte englische Ökonom Austin Robinson auf einer Konferenz über "The Economic Consequences of the Size of Nations" sagte, die die International Economic Association im Jahre 1975 abgehalten hat: "It is paradoxical, that in the 180 years since the book of Adam Smith on the nature and causes of the wealth of nations was first published the relation of the size of nations to their economic prosperity and to their level of income per head has received comparatively little academic discussion. Both in the writing of papers and in their subsequent discussion, many of us had a feeling of incredulity when we failed to discover a volume of antece-

dent literature such as the subject seems to have deserved." Also ein Mangel an Literatur noch vor dreissig Jahren!

Das hat sich inzwischen etwas gebessert, aber die Fortschritte sind nicht gerade kolossal. Das hängt zum Teil mit der Methodologie der Ökonomen zusammen. Die Wirtschaftswissenschaft ist vielleicht die Königin der Sozialwissenschaften, aber sie ist das nur, weil sie Standards setzt, die die anderen Sozialwissenschaften notwendigerweise gar nicht akzeptieren können und vielleicht mit Recht nicht akzeptieren wollen. Die Ökonomie setzt das deduktive Denken an die Spitze, die Induktion kommt nachher, um die deduktiven Sätze zu untermauern, und wenn das nicht gelingt, muss man schlimmstenfalls die theoretischen Modelle aufgeben oder modifizieren. Ich möchte Ihnen dazu eine Anekdote erzählen, von der ich aber leider nur noch die Hälfte genauer in Erinnerung habe: Drei Wissenschaftler, ein Chemiker (glaube ich, ist aber auch nicht so wichtig), ein Physiker und ein Nationalökonom, sind auf einer Insel gestrandet und haben nur ein paar Sardinenbüchsen, aber keinen Dosenöffner, also keinen Schlüssel zum Öffnen dieser Büchsen. Also was tun? Der Physiker sagt, man könne das mit Kraft öffnen, wenn man den richtigen Stein finde oder sonst etwas, womit man draufhau, dann könne man mit der Wirkung dieser Kraft die Dose öffnen. Der Chemiker erfindet irgendeine chemische Lösung, ich weiss jetzt nicht was, irgendwie könne er dann mit Salzwasser die Öffnung bewerkstelligen. Dann fängt der Ökonom so an: Ich nehme an, ich habe einen Schlüssel, um die Dose zu öffnen. So löst er das Problem.

Ein bisschen leidet auch die Kleinstaatenforschung in der Ökonomie unter dieser Methode. Sie stellt gewisse Überlegungen an, was für Zusammenhänge zwischen der Grösse eines Staates und dem Reichtum der Nation wohl bestehen könnten. Es ist dies eine Frage, die schon Adam Smith stellte. Aber die Ökonomie, jedenfalls die "mainstream economics", hatte keinen richtigen Zugang zu diesem Problem. Denn seit Adam Smith beruht sie auf einem methodologischen Individualismus, der versucht, die Wirtschaft letztendlich auf individuelle Handlungen zurückzuführen. Diese theoretische Perspektive beeinflusste auch den Untersuchungsbereich des internationalen Handels auf eine ziemlich eigenartige Art und Weise. Begonnen hat man eigentlich mit einem "Robinson", also mit einer einzigen Person, einem isolierten Individuum. Man hat sich gefragt: "Wie wirtschaftet so ein Individuum?" Nun, er muss zuerst produzieren, er muss z. B. auf eine Palme steigen, um eine Banane zu holen: Das ist die Produktion. Dann isst er sie: Das ist die Konsumtion. Dies ist der Ausgangspunkt. Aber das ist

sehr mühselig, weil er immer erst auf den Baum hinauf- und dann wieder herunterklettern muss. So etwas ist sehr umständlich. Mit mehr Leuten geht es schon besser, dann kann man sich spezialisieren. Das war ein Hauptgedanke der Theorie von Adam Smith, der davon ausging, dass der Reichtum der Nation mit der Spezialisierung wächst. Der Mann, der gut klettern kann, kann dann den ganzen Tag oben am Baum sitzen, und ein anderer kann den ganzen Tag unten die Bananen verteilen usw. Wachsende Arbeitsteilung erhöht die Produktivität und damit auch den Reichtum der Nation durch Spezialisierung, die natürlich durch Technologie, die in der industriellen Revolution bedeutend wurde, unterstützt wird. Insofern eine Nation immer aus vielen Leuten besteht, wächst jedenfalls die Produktivität durch wachsende Spezialisierung. Die Bevölkerung wächst, die Spezialisierung wächst, und es kann sogar passieren, dass man so viel produziert, dass man die heimischen Produkte gar nicht alle konsumieren kann und daher versucht, einen Teil davon mit anderen Ländern zu tauschen. Das war der erste Anlass dafür, dass man das Ausland überhaupt theoretisch zur Kenntnis nahm.

Smith hatte schon früh erkannt, dass das ökonomische Problem einerseits darin besteht, mehr zu produzieren, andererseits aber auch darin, die Produkte abzusetzen. Der Aussenhandel war eine Verlegenheitslösung, wenn man im Inland Absatzprobleme hatte.

Dann tauchte aber die Frage auf, ob es sinnvoll ist, Handel mit Nationen zu betreiben, die weniger produktiv sind als das eigene Land. Da kam es zur zweiten grossen "Entdeckung" in bezug auf das Ausland durch den englischen Ökonomen Ricardo. Er betonte, dass man auch dann, wenn das andere Land nicht so produktiv sei wie das eigene, noch immer den Reichtum der Nation vergrössern könne, wenn man Handel treibe, weil sich jetzt die Länder selbst spezialisieren könnten. So hatte beispielsweise England natürliche Vorteile in der Textilproduktion, weil dort viele Schafe und viele Webstühle vorhanden waren. Portugal konnte Wein relativ besser produzieren als England. Durch Arbeitsteilung zwischen den Ländern kann man den Reichtum beider Nationen mehren, und zwar auch dann, wenn ein Land durchwegs produktiver ist. Jedes Land produziert das, wo es einen *relativen* (komparativen) Vorteil hat. Das wurde indes nur diskutiert im Hinblick auf zwei mehr oder weniger gleich grosse Nationen. Erst im Laufe der Zeit kam es hie und da fallweise zu Bemerkungen über die Grösse der Nation, die aber nicht sehr tief schürften. Jedenfalls gilt das für die mainstream-Ökonomie. "Alternative" Ökonomen haben durchaus schon früh-

zeitig Fragen behandelt, die für unsere Problemstellung interessant sind, insbesondere die Regionalökonomien, die sich mit den verschiedenen Regionen eines Landes beschäftigten und dabei erörterten, was für eine Rolle die Grösse einer Region bei der Entwicklung der Regionen spiele. Es ist wohl kein Zufall, dass ein sehr bekannter schwedischer Ökonom, Bertil Ohlin, um die 20er Jahre sein Buch über Aussenhandel "Interregional and International Trade" genannt hat. Es gibt keine *prinzipiellen* Unterschiede zwischen den beiden, aber doch Unterschiede. Im Prinzip, vor allem in Hinblick auf die Transportkosten und den Kontakt mit entfernteren Märkten, besteht kein Unterschied zwischen dem Handel von beispielsweise New York mit Kalifornien einerseits und dem zwischen Frankreich und der Tschechoslowakei andererseits. Entfernungen spielen eine Rolle, mangelnder Kontakt mit den Märkten, gewisse Standortvorteile. Andere Einflüsse spielen dann noch eine zusätzliche Rolle. Es waren somit schon gewisse Überlegungen zu der Gebietsgrösse in Zusammenhang mit Problemen des Handels zwischen den Regionen angestellt worden. Aber die Frage der Grösse oder Kleinheit der Nationen ist, wie bereits gesagt, erst durch die Integrationsdebatte der Nachkriegsjahre stärker ins Gespräch gekommen.

Zur Debatte stand nun, welche Rolle die Kleinheit spielt? Man hat sich an den Schreibtisch gesetzt und darüber nachgedacht. Man hat so eine ganze Liste möglicher positiver und negativer Aspekte erstellt, auf die ich noch zu sprechen kommen werde. Die negativen Aspekte haben im grossen und ganzen überwogen, so dass der *deduktive* Schluss zunächst darin bestand, dass im grossen und ganzen grössere Staaten einen höheren Lebensstandard haben müssten als kleine Staaten, weil die kleinen Staaten mehr Nachteilen ausgesetzt seien. In der komplizierteren Realität lässt sich ein solch einfacher Zusammenhang allerdings nicht feststellen, wie die Daten der folgenden Tabelle und Abbildung zeigen.

Tabelle 1

BIP* und Staatengrösse (1988)		BIP/Kopf (\$)	Index
8 westeuropäische "Kleinstaaten"	Ø	13052	106
4 westeuropäische "Grossstaaten"	Ø	10797	88
12 Staaten	Ø	12300	100

* BIP = Bruttoinlandsprodukt, Ø = Durchschnitt

Bevölkerungsgrösse und Wohlstand (BIP pro Kopf). 12 OECD-Staaten

BIP pro Kopf
(Durchschnitt = 100)

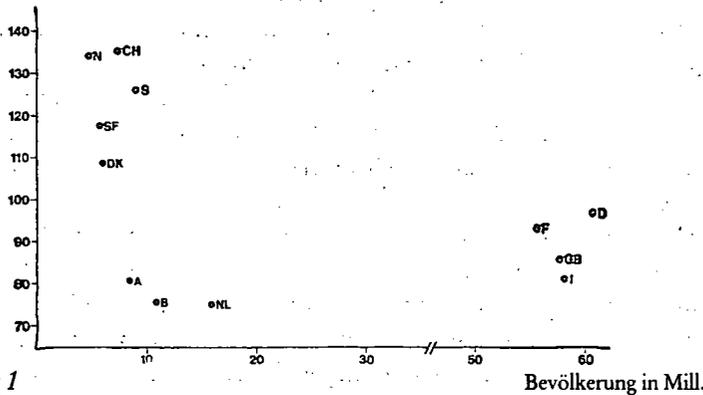


Abbildung 1

In Abbildung 1 und Tabelle 1 wird das Bruttoinlandsprodukt, die Gesamtproduktion eines Landes, pro Kopf als Massstab des Reichtums der verschiedenen Länder verwendet. Die Daten sind der Weltbankstatistik entnommen. Aber diese Zahlen sind mit Vorsicht zu geniessen. Es ist schon eine komplizierte Sache, das Bruttoinlandsprodukt eines einzelnen Landes über die Jahre hinweg zu vergleichen, weil in dem Bruttoinlandsprodukt alles Mögliche enthalten ist (Rüstungsproduktion, Umweltverschlechterung, Umweltverbesserung usw.). Man sollte daher das Bruttoinlandsprodukt und die Daten stets genau interpretieren. Aber im grossen und ganzen kann man doch sagen, dass der Anstieg dieser Masszahl in einem Land mit einer Verbesserung der materiellen Versorgung verbunden ist - der materiellen Versorgung, nicht notwendigerweise des Glücks. Ein Ländervergleich ist besonders schwierig, weil die Struktur der diversen Bruttoinlandsprodukte in den unterschiedlichen Ländern sehr verschieden ist. Es ist z. B. wichtig, ob es ein warmes oder kaltes Land ist, und was man braucht, um versorgt zu sein. Dies alles soll dann auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Das ist normalerweise der Dollar, so auch in Tabelle 1. Die Rechnungen auf Dollarbasis hängen sehr stark vom Wechselkurs ab. Die Zahlen der Tabelle beruhen auf Bruttoinlandsproduktionen des Jahres 1988, berechnet zu Preisen des Jahres 1985 und Wechselkursen des Jahres 1985. Zwei Jahre später schaut alles schon wieder anders aus, weil der Dollarkurs sich geändert hat und die Berechnung eine andere ist. Trotzdem geben diese Daten einen ungefähren Wohlstandsniveauevergleich.

In Abbildung 1 ist auf der horizontalen Achse die Bevölkerung, auf der vertikalen Achse der relative Wohlstand der Nationen abgebildet. Der Durchschnitt liegt bei 100. Einbezogen sind zwölf entwickelte Industriegesellschaften (OECD-Staaten), deren Entwicklungsstand in etwa gleich ist (Griechenland, Portugal und Spanien sind nicht einbezogen), davon sind acht Kleinstaaten (unter 20 Millionen Einwohner) und vier Grossstaaten. Die Staaten weichen bezüglich des Wohlstandes sehr stark voneinander ab. An oberster Stelle stehen die Schweiz und Norwegen, an niedrigster Stelle Belgien und Niederlande, was wohl auch etwas mit dem damaligen Wechselkurs zu tun hat. Es besteht überhaupt kein Zusammenhang zwischen Grösse und Wohlstandsniveau. Wir sehen, dass das Wohlstandsniveau unter den Kleinstaaten sehr stark variiert, von 76 für Belgien bis 134 für die Schweiz, bei den Grossstaaten schwankt es zwischen 80 für Italien und 95 für die BRD. Im Durchschnitt liegen die acht Kleinstaaten bei 106 und die Grossstaaten bei 88, wenn 100 der Durchschnitt ist (siehe Tabelle 1).

Wir haben also auf der einen Seite eine Theorie, wonach Kleinstaaten eher benachteiligt sind, auf der anderen Seite eine Empirie, die zeigt, dass dem nicht so ist. Die Vermutung, dass ein klarer Zusammenhang zwischen Grösse und Wohlstand besteht, stimmt jedenfalls nicht. Man kann nicht sagen, Kleinstaaten seien wirtschaftlich so benachteiligt, dass sie einen niedrigeren Lebensstandard haben müssen.

Welcher Art waren nun aber die theoretischen Überlegungen bezüglich der Bedeutung von Kleinstaat /Grossstaat? Wenn ich sage, man habe überwiegend deduktiv argumentiert, so heisst das ja nicht, man habe vollkommen unsinnig oder vollkommen willkürlich argumentiert, sondern man überlegte vielmehr aufgrund von theoretischen Erfahrungen, was für Fragen in diesem Kontext die Problemstellung "klein" oder "gross" aufwirft. An und für sich können Klein- und Grossstaaten nach verschiedenen Gesichtspunkten und anhand verschiedener Kriterien beurteilt werden. Klein/gross kann erstens die Fläche sein, zweitens die Bevölkerung, drittens das gesamte Bruttoinlandsprodukt, also direkte Masse der Grösse nach Fläche, Bevölkerung und Volkseinkommen. Das sind notwendige Indikatoren. Dann haben wir aber auch noch Unterscheidungen, die quer verlaufen. Das sind in Sonderheit entwickelte und "development countries" (Entwicklungsländer). Zwar gibt es auch bei letzteren Probleme von "klein" und "gross", aber die Probleme sind zum Teil ganz anderer Natur (z.B. Monokulturenländer; Länder, die nur von einem Rohstoff abhängig sind). Das sind überwiegend Probleme, die für entwickelte Kleinstaaten kaum

mehr in Betracht kommen (obwohl beispielsweise Luxemburg sehr stark von einem halbfertigen Produkt, nämlich Stahl, abhängt, aber das ist ein Problem anderer Art).

Nur der Kuriosität halber möchte ich noch erwähnen, dass in der ökonomischen Theorie ein spezielles Kleinstaatenproblem in letzter Zeit theoretisch sehr viel diskutiert wird. Es ist die Theorie der sogenannten "small open economies". Das Problem, das im Rahmen dieser Theorie behandelt wird, ist das der ökonomischen Souveränität. Es stellt sich nämlich die Frage, wie weit in einer Welt, in der Güterströme und Kapitalbewegungen und eventuell auch die Wanderungen von Arbeitskräften zunehmend freier werden, ein einzelnes kleines Land seine Wirtschaftspolitik überhaupt noch beeinflussen kann. Wenn nämlich die Welt sehr offen ist und wir ferner annehmen, dass bei nationalen Zinssatzunterschieden das Kapital frei ausströmen kann, dann sind kleine Länder kaum mehr imstande, durch ihre Geldpolitik viel zu erreichen. Die Geldpolitik ist aber ein wichtiger wirtschaftspolitischer Faktor. Wenn kleine Länder ihre Geldpolitik abkoppeln wollen, dann strömt das Kapital, sofern keine Hindernisse bestehen, in andere Länder. Ein kleines Land muss daher durch die Öffnung und seine kleine Rolle im Kapital- und Güterverkehr zweifelsohne Souveränitätsverluste erleiden. Aus dieser Perspektive erstreckt sich dann aber die Definition "kleine Länder" bis hinauf zu Italien oder Frankreich, und man hätte nur mehr einige wenige "grosse" Weltländer wie die USA, Japan und vielleicht Deutschland, alle anderen wären klein.

Kehren wir aber wieder zum Problem Grösse und Wohlstand zurück. Das Kriterium der Fläche spielt eigentlich vom ökonomischen Gesichtspunkt her die geringste Rolle, obwohl manche Ökonomen betont haben, Fläche könne dann eine Rolle spielen, wenn wir annehmen, dass die Rohstoffe relativ gleichmässig über die Welt verteilt sind. Dann liegt es auf der Hand, dass in einem grossen Land mehr Rohstoffarten vorhanden sind als in einem kleinen Land. Das bedeutet, dass ein grosses Land weniger von importierten Rohstoffen abhängig ist als ein kleines, was unter gewissen Bedingungen ein Vorteil sein kann. Wenn z. B. Öl knapp ist, ist es ein Vorteil, wenn man im eigenen Land Vorräte hat. Dies ist indes ein Argument, das deswegen an Bedeutung verliert, weil die Rohstoffe eben nicht gleichmässig verteilt sind, sondern sehr stark in einem Land konzentriert sein können, so dass auch ein kleines Land aus wichtigen Rohstoffvorkommen Vorteile ziehen kann. Öl ist ein besonders gutes Beispiel, denn Öl ist sehr ungleich verteilt, so dass man heute bei den Entwicklungsländern eine deut-

liche Trennung machen muss zwischen solchen, die Öl haben, und solchen, die keines haben. Das ist sehr viel wichtiger als der Umstand, ob sie gross oder klein sind. Kuwait ist besonders begünstigt, weil eben die Rohstoffquellen nicht gleich verteilt sind. Insofern ist also die Fläche nicht das Entscheidende.

Eine grosse Bevölkerung ist hingegen sowohl von der Produktions- wie auch von der Absatzseite her relevant. Das ist schon von Herrn Geser in bezug auf die Spezialisierungsmöglichkeiten erwähnt worden. Spezialisierungen können in einem kleinen Land nur bis zu einem gewissen Grad erreicht werden, weil wir die Maschinen und Menschen ja nicht beliebig unterteilen können. Im Prinzip könnte man wohl ein Stahlwerk im kleinsten Land haben, wenn man alles beliebig klein machen könnte, wenn man beispielsweise kleine Hochöfen bauen könnte usw. Die Chinesen haben das ja versucht, einen kleinen Hochofen, vielleicht auch einen halben Buchhalter usw. zu installieren. Könnte man alles proportional miniaturisieren, dann könnte man auch jede Ware in beliebig kleineren oder grösseren Mengen produzieren. Bei einfachen Produktionen geht das ja. Ich kann ein Lastkraftwagengewerbe haben mit einem Lastauto und mit einem Chauffeur in einem kleinen Land und in einem grossen Land eben mit hundert Lastkraftwagen mit hundert Chauffeuren. Die Kosten pro Transporteinheit werden kaum geringer sein, wenn mehr transportiert wird, obwohl gewisse organisatorische Vorteile entstehen können. In vielen Industrien ist es aber nicht möglich zu miniaturisieren, und das führt zu dem bekannten Skalen- oder Massenproduktionsproblem. Viele Industrien benötigen eine sehr weitgehende Spezialisierung, um effizient produzieren zu können. Eine bestimmte Grösse der Bevölkerung ist daher für manche Industrien eine Voraussetzung. Gewisse Industrien sind daher typischerweise wegen dieser Skalenvorteile in Kleinstaaten nicht oder nur selten aufzufinden, wie z.B. die Autoindustrie, obwohl es immer Ausnahmen gibt (z.B. Schweden oder Belgien), des weiteren die Flugzeugindustrie, Lokomotiven, schwere Maschinen etc. Das sind Industrien, bei denen - auch wenn die Bevölkerung dazu geeignet wäre - die Spezialisierung in kleinen Staaten nicht weit genug getrieben werden kann. Da es sich dabei zum Teil um moderne Industrien mit guten Wachstumschancen handelt, kann sich dies als ein Nachteil für kleine Staaten auswirken. Manche Industrien mit ganz guten Chancen sind ihnen einfach strukturell nicht zugänglich. Der zweite Bedeutungsaspekt hinsichtlich der Bevölkerung ist, dass auch für den Fall, dass man Skalenvorteile ausnützen könnte, ein Markt vorhanden sein muss, auf dem man

die grössere Produktion absetzen kann. Je grösser eine Bevölkerung ist, desto grösser der heimische Markt. Für den Inlandsabsatz braucht man eine Bevölkerung, und die muss mit Kaufkraft ausgestattet sein. Allerdings sind beide Faktoren teilweise substituierbar. Eine kleine Bevölkerung kann durch eine hohe Produktivität und Kaufkraft ausgeglichen werden.

Die Schweiz kann, wenn sie mehr produziert, auch mehr absetzen, weil die Kaufkraft im Lande gröss ist, während ein Land wie Südkorea oder Singapur das nicht kann. Sie können nur produzieren, wenn sie - wie schon Adam Smith betont hat - auf andere Märkte ausweichen können. Es ist aber ein Nachteil für die kleinen Länder, dass sie mit ihrer Grossproduktion ins Ausland gehen *müssen*, weil das immer mit einem gewissen Risiko verbunden ist. Im Prinzip kann eine Nation wie die USA ihre vergrösserte Produktion auch bei voller Ausnutzung der Skalenvorteile - selbst wenn sie auf sehr hohem Niveau produzieren, um die Kosten zu senken - zur Not im Inland absetzen, jedenfalls einen Grossteil davon.

Die Skalenvorteile entstehen dadurch, dass man sehr hohe fixe Kosten hat, bis man mit der Produktion überhaupt beginnen kann. Man muss beispielsweise einen Hochofen bauen, eine ausreichende Organisationsstruktur zur Verfügung haben usw. Je mehr man dann produziert, desto mehr fallen die Stückkosten, weil die fixen Kosten ja nicht steigen. Die klassische ökonomische Theorie hatte eigentlich mit konstanten Stückkosten gerechnet und tut es zum Teil heute noch. Hier gibt es kein Problem hinsichtlich Kleinheit bzw. Grösse. Man hat sich gesagt, ein Lastauto mit einem Chauffeur kostet mich soundsoviel, wenn ich mehr Lastautos habe, brauche ich auch mehr Leute, aber die Kosten pro Lastauto und Chauffeur bleiben gleich. Wenn man aber bei Stahl nur eine Tonne erzeugen wollte, würden die Kosten enorm sein. Je mehr produziert wird, desto mehr fallen die Stückkosten. Das ist der Vorteil der Massenproduktion. Allerdings können die Stückkosten teilweise auch wieder steigen, wenn Betriebe zu gross sind und organisatorische Schwierigkeiten entstehen. Das war unter anderem auch ein Problem in den osteuropäischen Ländern.

Der Kleinstaat ist also in zweierlei Hinsicht benachteiligt. Kleinstaaten haben von der Produktionsseite her höhere Kosten als die grossen Staaten, weil sie nicht so weitgehend spezialisieren können. Und zweitens können sie im Inland nicht so viel absetzen. Sie müssen in den Export gehen, während der Grossstaat nicht unter einem so starken Druck steht. Aus technischen und strukturellen Gründen sind sie somit weniger konkurrenzfähig. Damit ist auch ein weiterer ökonomischer Aspekt verbunden. Für

einen bestimmten Produktbereich benötigt ein grosses Land, um auch nur den Inlandsbedarf zu decken, mehrere, sagen wir zehn Betriebe, während man in einem Kleinstaat vielleicht nur einen oder zwei solcher Betriebe benötigt, um den Inlandsbedarf zu befriedigen. Nur ein paar Betriebe können für den Inlandsmarkt ökonomisch produzieren. Wenn daher im Kleinstaat eine protektionistische Politik verfolgt wird, so können leicht Monopole bzw. Duopole (zwei Firmen) oder Oligopole (wenige Firmen) entstehen. Das kann ein weiterer Nachteil für die Effizienz sein, weil Konkurrenz ein wichtiger Anreiz für Effizienzsteigerung ist. Konkurrenz ist ein entscheidendes Element der Marktwirtschaft. Sie ist wichtiger als die Frage, ob ein Unternehmen ein Privat- oder ein Staatsbetrieb ist. Die Eigentumsfrage war ja in den osteuropäischen Ländern nicht das Hauptproblem, sondern der Mangel an Konkurrenz. Die Bedeutung eines funktionierenden Marktes besteht in der Konkurrenz, die einen Betrieb zwingt, effizient zu produzieren, weil er sonst bankrott gehen kann. Wenn nur zwei Betriebe vorhanden sind, dann kommt es viel leichter zu Absprachen und Kartellisierungstendenzen. Auf diese Weise gefährdet man die Effizienz, was ja auch der Schweiz nicht ganz fremd ist. Das sind Nachteile der Kleinheit.

Die moderne Technologie hat jedoch Veränderungen gebracht, welche diese Massenproduktionsprobleme verringern und die relative Lage der kleinen Staaten verbessern. Die Vorteile der Massenproduktion beruhen auf zwei Elementen. Zum einen sind es die fixen Kosten, zum anderen hat man bei einer grossen Produktion und einem grossen Absatz auch grössere Losgrössen, d.h. mit der gegebenen technischen Ausstattung wird eine Vielfalt von verschiedenen Typen und Modellen erzeugt. Losgrössen sind die jeweiligen Mengen eines bestimmten Typs. Die Gesamtkosten sind nun sehr viel niedriger, wenn man die einzelnen Modellerzeugungen sehr lange laufen lassen kann, weil ein Umrüsten immer Zeit und Kosten erfordert. Wenn man also eine differenzierte Produktion mit vielen Typen hat - und das ist heute fast überall der Fall, ob das Autos sind oder Modeartikel - *und* lange Losgrössen, dann kann man effizienter produzieren, als wenn der Markt oder der Betrieb kleiner ist und man sehr oft umrüsten muss. Das sind aber Probleme, die heute durch die Mikroelektronik und durch die Möglichkeit flexibler Automatisierung an Bedeutung verlieren. Ganze Regionen, zum Beispiel in Oberitalien, sind auf diese Weise mit Kleinbetrieben international konkurrenzfähig geworden. Kleinbetriebe sind teilweise sogar leistungsfähiger als grössere Betriebe, weil sie sich rascher und viel flexibler an individuelle Wünsche anpassen können, ohne ihre Effizienz

Oekonomische Sicht

stark einschränken zu müssen. Es ist dies vielleicht ein Vorteil der kleineren Betriebe und der kleineren Länder überhaupt, dass sie nicht so sehr Gefahr laufen, schwerfällige bürokratische, staatliche und betriebliche Apparate zu errichten. Sie können daher anpassungsfähiger sein, was angesichts des immer rascheren technologischen Wandels und Produktwechsels sicherlich ein Vorteil sein kann.

Die meisten Nachteile, die ich bisher geschildert habe, können im Prinzip durch Aussenhandel überwunden werden. Der Aussenhandel eröffnet den Zutritt zu Rohmaterialien, die man nicht hat. Er eröffnet den Zutritt zu Märkten. Man kann noch immer nicht alle Sachen produzieren, weil man sich nicht so weitgehend spezialisieren kann, aber man kann das, was man macht, im Grossmassstab produzieren, auch wenn der Inlandsmarkt zu klein ist; man kann ins Ausland gehen. Durch den Import kann der Monopolisierungsgrad im Inland gedrückt und die Konkurrenz erhöht werden, weil die inländischen Monopole nun mit ausländischen Gütern konkurrieren müssen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird zunehmend ein Hauptfaktor für die Leistungsfähigkeit und das Überleben des Kleinstaates.

Die Tatsache, dass die Nachteile des Kleinstaates, die man zunächst sehr klar aus dem Modell einer geschlossenen Inlandswirtschaft abgeleitet hat, in der Praxis durch die Aussenbeziehungen durchaus überwunden werden können, mindestens zum Teil, begründet auch den einzigen tatsächlichen empirischen Unterschied zwischen Klein- und Grossstaaten: Die Kleinstaaten haben eine weit grössere aussenwirtschaftliche Verflechtung als die Grossstaaten. Tabelle 2 fasst diesen Sachverhalt für 23 Industriestaaten zusammen.

Tabelle 2

Exportquoten von Klein- u. Grossstaaten	Durchschnittliche Exportquote *	Minimum / Maximum
7 grosse Industrieländer	16 %	USA 9 % BRD 29 %
16 kleine Industrieländer 15 %	29 %	Spanien Belgien 55 %

* Warenexporte in Prozent des Bruttoinlandprodukts von 1980.

Die Tabelle zeigt, dass die durchschnittliche Exportquote (Exporte in Prozent des Bruttoinlandprodukts) der Kleinstaaten mit 29% fast doppelt so hoch ist wie die der Grossstaaten (16%). Die höchste Exportquote eines grossen Landes (BRD) reicht gerade an den Durchschnitt der kleinen Länder heran. Es gibt somit - wie wir früher sahen - keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen der Staatengrösse und dem Wohlstandsniveau, wohl aber einen Zusammenhang zwischen Grösse und Auslandsabhängigkeit. Austauschbeziehungen mit dem Ausland sind für die Kleinstaaten eine Lebensnotwendigkeit, wenngleich heute überhaupt kein entwickelter Staat ohne das Ausland leben kann. Das Moment der Lebenswichtigkeit ist für Kleinstaaten aber vergleichsweise erheblich grösser.

Die Kleinstaatenprobleme können also im Prinzip durch den Aussenhandel weitgehend ausgeräumt werden. Das ist indes nicht ganz der Fall, denn in der Realität bleiben gewisse Nachteile bestehen. Warum? Welcher Art ist der Unterschied zwischen interregionalem Handel und Aussenhandel? Was sie gemeinsam haben, sind Transportkosten und ein geringerer Kontakt mit dem Markt, auf dem man verkaufen will. Unterschiede bestehen darin, dass im Handel mit anderen Ländern zusätzliche Hindernisse auftreten, wie Zollgrenzen, die allerdings infolge des GATT eine immer geringere Rolle spielen, dann die sogenannten nichttarifären Hemmnisse, also gewisse administrative Schwierigkeiten und Qualitätsvorschriften (z. B. das berühmte deutsche Bier, das einen gewissen Reinheitsgrad aufweisen muss) usw.

Es gibt alle möglichen Tricks, um der Konkurrenz Schwierigkeiten zu machen. Dann gibt es natürlich - und das ist vielleicht viel wichtiger - Informationsmängel: Der Produzent weiss nicht so genau, was im Ausland gewünscht wird, die Kenntnis des Marktes ist nicht so gut wie zu Hause. Wie wichtig das ist, wird manchmal unterschätzt. Beim ursprünglichen Handel mit Spezialgütern verhielt es sich einfach so: Man führt Pfeffer aus Indien ein, weil England nicht das geeignete Klima für die Pfefferproduktion hat, und führt dafür Maschinen aus, welche die Inder nicht in vergleichbarer Qualität produzieren können. Es stellte sich aber bald heraus, dass zwischen *entwickelten* Staaten ein Grossteil des Warenaustauschs aus intraindustriellem Handel mit ähnlichen Gütern besteht. So wird z.B. deutsches Bier nach Schweden geschickt und schwedisches Bier kommt nach Deutschland. Es kommt zu einer immer weiteren Differenzierung von ähnlichen Produkten, wobei die Basis für den Aussenhandel zumeist der Binnenmarkt ist. Ein Unternehmen wächst zunächst auf dem eigenen Markt,

den es relativ gut kennt, und wenn es eine gewisse Grösse erreicht hat, dann exportiert es, und zwar vor allem in Länder, die einen ähnlichen Bedarf haben. Natürlich gibt es noch den Spezialitätenhandel - Spezialgüter, die in allen Entwicklungsländern gefragt sind - aber im allgemeinen braucht man eine ziemlich hohe Konkurrenzfähigkeit, um im Ausland Erfolg zu haben. Ferner ist der Aussenhandel riskanter, weil er durch Gesetze und Wechselkurse plötzlich geändert werden kann, und das schafft zusätzliche Unsicherheiten. Ein grosses Land mit seinem grösseren Inlandsmarkt und häufig besseren Informationen hat da gegenüber kleinen Ländern gewisse Vorteile.

Das hat sich aber in neuerer Zeit insoweit geändert, als auch in kleineren Staaten - nicht zuletzt in der Schweiz und in Schweden - multinationale Konzerne entstanden sind, also Konzerne, die nicht mehr in einem einzigen Land produzieren und absetzen, sondern internationalisiert sind und so Kontakt mit ihren Märkten und einen besseren Zugang zu Vorprodukten haben. Diese Ausbreitung ist die Logik der internationalen Konzerne, die momentan ja auch zum europäischen Markt führt. Die alten Monopolbetriebe waren nationale Konzerne, die an Zollmauern interessiert waren, um ihren nationalen Markt zu schützen. Dort hatten sie dann eine geschützte Stellung und konnten eventuell einen Teil ihrer Produktion exportieren. Aber der geschützte Binnenmarkt war ihre Hauptbasis. Mit dem Anwachsen internationaler Verflechtungen hat sich das geändert. Immer mehr Betriebe produzieren und setzen international ab, und nationale Grenzen werden für sie immer mehr zu Hemmnissen. Die nationale monopolistische Lobby ist schwächer geworden und die "internationalistische Lobby" ist stärker geworden. Unabhängig von den politischen und ideologischen Faktoren haben diese ökonomischen Kräfte dazu beigetragen, dass es jetzt zu Abkommen kommen kann, welche die alte paneuropäische Idee der Vorkriegszeit nicht realisieren konnte. Wenn es den Kleinstaaten gelingt, von dieser Internationalisierung richtig Gebrauch zu machen, so ist das eine Möglichkeit, die Unsicherheiten im Aussenhandel zu verringern. Die Integration bedeutet ja unter anderem genau dies, dass die Unsicherheiten verringert werden sollen: einheitliche Wechselkurse, keine Zollgrenzen, keine administrativen Schwierigkeiten.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht die durch die Integration erleichterten Kapitalansammlungen und Fusionen die Grossstaaten und die Konzerne in den Grossstaaten auf eine andere Weise begünstigen werden, und zwar nicht kraft ihrer technischen Überlegenheit, die sie nicht mehr haben werden, weil dann auch die Kleinstaaten für einen grossen Raum

technisch nach dem modernsten Stand produzieren können, sondern durch die grössere Finanzkraft der Konzerne und durch den grösseren Einfluss der Regierungen, die in internationalen Abmachungen noch immer einen Machtvorteil gegenüber den Kleinstaaten behalten werden. Die Erfahrungen in Verhandlungen des GATT und in Brüssel zeigen, dass ein Kleinstaat selbst bei einer weitgehenden Überwindung der Aussenhandelsschwierigkeiten noch immer bei der Festlegung von Rahmenbedingungen und Sonderbestimmungen benachteiligt sein kann.

Ich komme zum Schluss: Ich habe gezeigt, dass die spekulativen Überlegungen der Ökonomen eher darauf hinweisen, dass der Kleinstaat im Vergleich zu grossen Ländern benachteiligt sein dürfte. Andererseits haben wir gesehen, dass das in der Wirklichkeit anders aussieht, dass viele Kleinstaaten eine sehr hohe Produktivität aufweisen. Woher kommt das? Um das zumindest anzudeuten, möchte ich die Gründe anführen, die auf der Konferenz im Jahre 1957, die ich am Anfang erwähnt habe, zwei Ökonomeprofessoren aus der Schweiz, Jöhr und Kneschaurek, zur Erklärung der hohen Effizienz ihres Landes aufgelistet haben. In ihrem Referat explizierten sie zunächst als brave ökonomische Theoretiker, warum die Kleinstaaten schlechter dran sind als Grossstaaten, mussten dann aber doch begründen, warum dies für die Schweiz nicht zutrifft. Insgesamt führten sie zehn Gründe an, und zwar:

1. keine Kriege,
2. interne politische Stabilität,
3. hoher Industrialisierungsgrad,
4. hohe Exportintensität,
5. internationalisierte Firmenstruktur,
6. hohe Kapitalakkumulation,
7. hohe Investitionsraten,
8. hohe Arbeitsqualifikationen,
9. hohe Forschungsintensität,
10. weite Diversifikation von Branchen- und Exportmärkten.

Wenn man diese Liste anschaut, so sieht man, dass es sich durchwegs um Faktoren handelt, die nicht so sehr grössenbedingt, sondern entwicklungsbedingt oder politischer Natur sind. Ob ein Land reich oder arm ist, ist in einer offenen Welt kaum davon abhängig, wie gross oder klein es ist. Aber es muss betont werden: in einer *offenen* Welt. Wenn wir wieder in eine Situation kämen wie in den dreissiger Jahren, als zwischen den Nationen

Oekonomische Sicht

protektionistische Wettläufe stattfanden, wären die Nachteile des Kleinstaa-tes sicher ganz eklatant. Aber in einer offenen Welt hängt die Frage der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit, des hohen Lebensstandards, von einer ganzen Reihe von Faktoren ab, die ich eben erwähnt habe, wie Forschung, Ausbildung, Investitionsquote usw., die alle nicht grössenabhängig sind und die offensichtlich entscheidender sind als einige Nachteile, die immer noch bestehen bleiben, nämlich: der kleinere Binnenmarkt, der ja ein Sicherheitsfaktor ist, sowie die mangelnde Möglichkeit, gewisse Industrien zu entwickeln, weil die Bevölkerung zu klein ist. Diese Faktoren verlieren aber in einer offenen Welt an Gewicht, und die anderen Faktoren, die ich aufgezählt habe, sind vergleichsweise viel wichtiger.

Zusammenfassung der Diskussion

In der vom Herausgeber geleiteten Diskussion stellte Hubert Büchel in bezug auf den Beitrag von Hans Geser fest, dass es richtig sei, dass die kleinen Staaten vor allem bei einem gegebenen hohen Entwicklungsstand vor dem Problem stünden, dass eine Ausdifferenzierung der Funktionen im Inland zu wenig gegeben sei, man beispielsweise zu wenige Einwohner habe, um alle Berufe auszufüllen. In Liechtenstein habe man zunächst die Einwohnerzahl erhöht, indem Ausländer mit den entsprechenden Berufsqualifikationen hereingeholt wurden. Jeder dritte Arbeitsplatz sei durch einen nicht hier Geborenen besetzt. Man sei aber dann an eine Grenze gekommen, weil man sich im Kleinstaat mit einem hohen Ausländeranteil Identitätsprobleme eingehandelt habe, so dass eine Begrenzung auf ein Drittel der Bevölkerung angestrebt wurde. Die zusätzlich benötigten Qualifikationen habe man daraufhin nicht mehr als Einwohner, sondern als Grenzgänger hereingeholt. Neben jedem dritten Beschäftigten, der Ausländer sei und hier wohne, sei noch einmal jeder dritte Beschäftigte ein Ausländer, der nicht in Liechtenstein wohne, d.h. zwei Drittel der in Liechtenstein Beschäftigten seien Ausländer, ein Drittel Liechtensteiner. Das habe auch Auswirkungen hinsichtlich der Bildungsausgaben pro Kopf, was im Eröffnungsreferat von Clark C. Abt angesprochen wurde, insofern man dadurch, dass man die Leute im produktionsfähigen Alter nach Beendigung der Ausbildung hereinhole, sich einige Kosten ersparen könne, so dass die Quote der Ausgaben für Bildung geringer sein könne. Der Staat habe nicht die Möglichkeit, ausländische Beamte hereinzuholen, da die Verfassung dies verbiete. Liechtenstein komme an eine Grenze, wenn man sich vermehrt in der Aussenpolitik betätige. Dort sei direktes staatliches Handeln gefordert, und es müssten neue Lösungen gefunden werden.

In diesem Kontext der Massnahmen und Modelle wurde von Geser noch das Modell hinzugefügt, dass grosse Staaten durch kleine ausgebeutet werden können (free rider). Grosse Staaten produzierten für ihre eigenen Zwecke sehr viele Leistungen, z. B. militärische Sicherheit, Bildung, Medizin, die dann auch dem Kleinen zur Verfügung stehen, der hiervon nicht so viel benötige und gewissermassen nahezu unbemerkt davon profitiere. Abt brachte vor, dass ein einzelner Kleinstaat nicht alle Kompetenzen erwerben könne, z. B. in der Aussenpolitik, wohl aber eine Gruppe von verschiedenen Kleinstaaten, die sich aussenpolitisch spezialisieren und die Belange gesamthaft vertreten könnte, auch ohne sich politisch zu konföderieren.

Zusammenfassung der Diskussion

Von Helmut Kramer wurde gewissermassen als Kontrapunkt zu den bisherigen Referaten eine generelle Frage zur Methodologie der Kleinstaatensforschung gestellt. Aus seiner Forschungserfahrung hinsichtlich der Aussenpolitik europäischer Kleinstaaten heraus sei es unumgänglich, mit dem Komplex der Kleinstaaten erheblich kritischer umzugehen. Ein wichtiger Differenzierungsschritt sei die Annahme, die von Kurt W. Rothschild bereits ausgeführt wurde, dass es die Kleinstaaten schlechthin nicht gebe. Wichtiger als die Grösse, variabel über die Welt und Staaten wie Burundi oder die Schweiz verteilt, seien der Entwicklungsstand oder die genaue Position in der Arbeitsteilung. Reine Grössenkriterien seien zu wenig aussagekräftig, weil zahlreiche intervenierende Variablen hinzukämen. Man müsse unterscheiden zwischen industrialisierten und nicht-industrialisierten bzw. mehr schlecht als recht auf dem Weg der Industrialisierung befindlichen Kleinstaaten. Die Polarisierung der Welt in die Habenden und die Habenichtse werde, verstärkt durch die Bevölkerungsexplosion, immer düsterer und krasser. Eine erste Dimension wäre demnach die Frage nach dem wirtschaftlichen Überleben in diesem Kontext, eine zweite die Abhängigkeit im Bereich der Souveränität, die dritte beträfe sodann die Frage einer aktiven Rolle in der internationalen Politik. Kleinstaaten, die eigentlich Kleinststaaten seien wie Andorra und Liechtenstein, ferner Kleinstaaten wie Luxemburg und Island sowie kleinere Staaten, die man wie Österreich und Schweden als Mittelstaaten bezeichnen könnte, seien doch sehr unterschiedliche Gebilde in bezug auf die genannte dritte Dimension - die Möglichkeit also, sich im internationalen System als ein aktiver Partner einzubringen -, denn sie seien ja ohnedies nicht in der Lage, über andere Macht auszuüben. Kramer fragte ferner danach, ob Kleinstaaten in ökonomischen Belangen nicht eine stärkere Uniformität aufwiesen als im politischen Bereich, der womöglich offener sei in bezug auf Gestaltbarkeit und die strategische Lage einer Nation. Man könne unter Umständen annehmen, dass die Ausdifferenzierung von Kleinstaaten verschiedener Typen in den Entscheidungsbereichen Ökonomie und Politik variere.

Miroslav Hroch fühlte sich vom Referat Gesers zu inspirativen Gedanken und Fragen gedrängt. Hinsichtlich der Identifizierung mit dem Staat und der Integration, die durch das Oberflächenmodell veranschaulicht wurden, träfe dieser Sachverhalt nur auf einen Teil der europäischen Kleinstaaten zu. Bei einem Kleinstaat, in welchem man sich von den Nachbarn durch eine ethnische und nicht nur nationale Zugehörigkeit unterscheide, bekämen die Grenzen eine ganz andere Relevanz. Dann sei es nicht mehr so

Zusammenfassung der Diskussion

einfach, über die Grenze hinaus zu kommunizieren, weil die Abgrenzung nicht nur politisch, sondern auch sprachlich erfolge. Dagegen spräche als Einwand das Beispiel Luxemburg, wo die Dreisprachigkeit als Stimulans gewirkt habe, aber die Identifizierung sei hier wohl eine andere. Wenn der Kleinstaat, wie Geser ausgeführt habe, des weiteren auf Innenkonflikte nicht so vorbereitet sei wie grosse Staaten, stelle sich die Frage, ob nicht auch die Gefahr einer Diktatur grösser sei. Schliesslich solle man insgesamt nicht die Rolle des Geschichtsbewusstseins unterschätzen, jedenfalls sollte man gerade bei Kleinstaaten berücksichtigen, inwieweit ihre Identität auch historisch begründet sei und welche Rolle das historische Bewusstsein beispielsweise in der Erziehung spiele.

An Geser richtete Peter Häberle die Frage, wenn er analytisch zwischen dem Kleinstaat als Universalphänomen, Modellstaat und unfreiwilligem Pionierstaat unterscheide, welcher Art denn sein Staatsbegriff sei, mit dem er die drei staatlichen Modi fundiere. Habe er im Zusammenhang mit seinen Schaubildern von Gesetzmässigkeiten der Natur, von sozialen Regeln oder von kulturellen "Gesetzmässigkeiten" und im Hinblick auf die Relation von Umfang und Grenze von "Individuum und Gemeinschaft" gesprochen bzw. von welchen Teildisziplinen habe er in seinem Theorieraster gehandelt? Er, Häberle, könne im übrigen sehr erfreuliche und produktive Übereinstimmungen mit seinen verfassungsgeschichtlichen Bemühungen sowie hinsichtlich des Instrumentariums der Präambel im Verfassungstextvergleich feststellen, wie er es in seinem Referat noch ausführen werde.

Hans Geser legte dar, dass er im ersten Modell geometrische Gesetzmässigkeiten angeführt habe, insofern der Grenzumfang in einem nichtlinearen Verhältnis zur Fläche zunimmt. Beim zweiten Modell habe er unterstellt, dass Individuen nur einen Beruf gleichzeitig haben könnten, im dritten, dass Individuen nicht beliebig viele Beziehungen zu anderen Individuen haben könnten. Bei den zwei übrigen Modellen seien es soziale Bedingungen, die man natürlich empirisch prüfen müsste. Hinsichtlich der Problemstellung, ob man sie überspringen könnte oder wie elastisch diese Möglichkeiten seien, merkte Geser an, dass man beispielsweise in Rücksicht auf das zweite Modell die Knappheit an Rollen überwinden könnte, indem man mehr nebenamtliche Rollen schaffe oder auf ehrenamtliche Positionen, job sharing usw. ausweiche. Man könne hier noch mehr Komplexität in eine kleine Gesellschaft hineinbringen. Im Hinblick auf den Staatsbegriff setze ein Systemtheoretiker wie er immer Gebilde voraus, die Grenzen haben und in der formalen Setzung Produkte des Rechts seien. Allerdings seien in der

Zusammenfassung der Diskussion

Geschichte auch mehr diffuse Gebilde gegeben, und wenn man in die Vergangenheit zurückgehe, könne man Einflussfelder und Besiedlungsräume finden, die keine sehr klaren Grenzen hätten. Darum fehle dort der Ansatzpunkt für sein Instrumentarium, das disjunktive Grenzen innen und aussen voraussetze. Dies führe ihn zum ersten Fragenkreis von Hroch, dass nämlich die ethnische Tradition und Ausprägung als ein intervenierender Faktor eingeführt werden müsse. Kleinstaaten benötigten in der Tat auch ein Korrektiv gegen Zentrifugalität, die ihrem instrumentellen Handeln innewohne, wobei nach seiner Ansicht auch ethnisch stark differenzierte Völkerschaften intensive ökonomische Aussenbeziehungen pflegen müssen. Geser machte ferner darauf aufmerksam, dass Deutschschweizer zum Beispiel auf ein Stück eigener Ethnizität rekurrieren könnten, nämlich auf den Dialekt, der immer reichlicher verwendet werde, je weiter die europäische Integration voranschreite. Ungeachtet ihres Autonomieverlustes auf institutioneller Ebene verfügten sie auf subinstitutionellem Niveau über ein *kulturelles* Element ethnischer Identität, das sie von anderen Ethnien unterscheide. Die Westschweizer könnten das nicht, insofern sie nur über das Französische verfügen, das man auch in Frankreich spricht. Das sei wohl auch ein Grund dafür, dass die Westschweizer sehr viel mehr an gewissen Institutionen hängen, insbesondere am Föderalismus, am Kanton. Die Aufgabe des Kantons wäre das Ende ihrer Identität, da sie über keine andere Basis der Integration verfügen. Schliesslich verwies Geser in Beantwortung der gestellten Fragen noch darauf, dass bereits Aristoteles die Verfassungen der griechischen Stadtstaaten (Poleis) gesammelt und eine grosse Varianz festgestellt habe zwischen Demokratie und Diktatur. Früher wurde nicht nur die Demokratie, sondern möglicherweise auch die Diktatur zuerst kleinformatig praktiziert, da die Kontroll- und Kommunikationstechniken nur in bezug auf kleine Territorien wirksam gewesen seien. Heute sei dies auch grossräumig möglich. Kleinstaaten bräuchten jedenfalls besondere Sicherungen, um Machtzentralisierung zu verhindern: Föderalismus, Teilung von Macht. Es sei eigentlich ziemlich paradox, dass zahlreiche kleine Staaten intern noch sehr viel kleinere Substaaten ausbildeten, die das Problem der Kleinstaatlichkeit noch zusätzlich potenzieren. Man könne dies laut Geser nur verstehen, wenn man wisse, dass sie es tun müssen, insofern sie darauf angewiesen seien, auf formelle und geplante Weise der Zentralisierung der Macht Grenzen zu setzen, um damit eine Dezentralisierung von Macht zu erreichen, die sich in Grossstaaten vielleicht allein schon aus faktischer Notwendigkeit ergeben würde.

Zusammenfassung der Diskussion

Rothschild wollte den von Kramer vorgenommenen Ausdifferenzierungen vor allem hinsichtlich der Entwicklungsländer folgen. Es sei das akzentuierte Thema Myrdals, dass Monokulturenländer starken wirtschaftlichen Schwankungen ausgesetzt seien, die zu politischen Instabilitäten führten. Es sei ein weiteres Paradoxon, dass man auf der einen Seite ein sich vereinheitlichendes Europa habe, auf der anderen Seite aber die Rückkehr zu kleinen Staaten. Auch werde die Ökonomie generell immer anonym, unbegreiflicher und ferngesteuerter, sie scheine immer weniger kontrollierbar zu sein in dem Kreise, in welchem man sich bewege. Irgendwie käme alles von aussen, und das sei, so Rothschild, gerade das Verlockende am gemeinsamen Markt: kein Politiker sei mehr verantwortlich, weil der Markt alles (vermeintlich) determiniere. Andererseits benötigte man so etwas wie ein Heimat- oder Zugehörigkeitsgefühl. Das sei kein Problem, wenn es nicht im Einzelstaat als Nationalismus ausarte. Hier läge auch das Problem der Integration, denn solange alle Staaten an einem Strick zögen und keine eigenen Zielvorstellungen entwickelten, gäbe es keine Schwierigkeiten. Aber die nationale Frage würde wieder aktuell werden, wie es scheine. Es sei die Frage, was die neuen Staaten politisch und wirtschaftlich jeweils beabsichtigten. So wäre es im Sinne der ökonomischen Logik (gewesen), dass die jugoslawischen Staaten so lange wie möglich zusammenarbeiten, weil die ganze Produktionsstruktur und der innerjugoslawische Verkehr darauf abgestellt seien, jedoch gingen die momentanen Umwälzungen in die andere Richtung.

Von Abt wurde angemerkt, dass die kleinstaatliche Systemtheorie eine Grenzen- und Katastrophentheorie benötige, um diskontinuierlichen Wandel zu bewältigen. Sprachgrenzen, Ethnizität, Naturgrenzen wie Wasser und Gebirge, Klima, verschiedene Stammesorganisationen wie in Afrika (tribalism) usw. hätten allesamt Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Das eigentliche Kulturkapital aber sei die Sprache und damit verbunden ein Vorteil kleiner Staaten, sofern sie dasselbe Kulturkapital hätten wie die grösseren Nachbarn, so im Falle von Liechtenstein in bezug auf die Schweiz und Österreich, denen die deutsche Sprache und Kultur gemeinsam sei. Es sei auch keineswegs ein Zufall, dass die irländischen Auswanderer in Amerika viel weiter gekommen seien als z.B. die Italiener, die nicht weniger klug oder robust seien. Die Iren hätten jedoch die Sprache des grossen Landes bereits gesprochen und seien mit mehr Kultur- als eine Art Familienkapital angekommen. Das sei auch eine Schwierigkeit für neue Staaten mit einer ungewöhnlichen Sprache, so beispielsweise in Georgien.

Zusammenfassung der Diskussion

So hätten die Kleinstaaten in Süd- und Mittelamerika gesamthaft den Vorteil, spanisch zu sprechen. Abt fragte ferner an, ob eine Relation oder Analogie gegeben sei zwischen "klein" und "gross" und dem Wachstum von Ländern und Gesellschaften, insofern neue Berufe und Positionen eher aus Kleingesellschaften kämen.

Dietmar Willoweit stellte fest, dass nach Ansicht vieler Historiker im Laufe der Geschichte Europas, aber auch in anderen Kulturkreisen eine Zentrierungstendenz vom Kleinen zum Grösseren gegeben sei, die mit einer gewissen geschichtlichen Notwendigkeit eingetreten sei. Zwar könne man Sonderentwicklungen konstatieren - u.a. Schweiz, Niederlande -, die man indes erklären könne, aber die generelle Tendenz scheine doch hinzu führen zur Grossstaatsbildung. Für Willoweit deutet auch die europäische Einigungsbewegung darauf hin, und neuerdings hätten wir ja auch ein Beispiel für die Entstehung einer Weltpolizei mit einem Haupt- und vielen Hilfspolizisten, was ebenso auf erhebliche Akzeptanz gestossen sei. Man nehme dies auch als etwas irgendwie Zwangsläufiges hin, weil gerade im Fall Kuwait die wirtschaftliche Abhängigkeit der anderen vom Öl offenkundig sei. Demgegenüber könne man die Kleinstaatlichkeit einerseits als Anachronismus bezeichnen oder als Ausdruck eines gegenläufigen Regionalismus, wie wir ihn zur Zeit im Osten erlebten. Auf der anderen Seite könne man im historischen Rückblick davon ausgehen, dass die Grossstaaten- und Reichsbildung immer wieder erfolglos gewesen sei. Grossreiche seien immer wieder zerfallen in regionale oder noch kleinere Teile. Für Willoweit stellte sich im Zusammenhang damit die Frage, ob die systemtheoretischen und ökonomischen Eigentümlichkeiten des Kleinstaates vielleicht prinzipiell so virulent seien, dass sie die geschilderte Zentrierungstendenz zu erklären vermöchten. Die Referenten Rothschild und Geser hätten cum grano salis einige Nachteile und Hypothesen für den Kleinstaat angeführt, so dass sich die Frage nach einer Konvergenz mit dem historischen Befund bezüglich des Tendenzverlaufes eigentlich auch in ihrer Perspektive stellen müsste.

Rothschild führte aus, dass nach seiner Ansicht keine Parallele oder Korrelation gegeben sei zwischen der Entwicklung von kleinen/grossen Nationen und der Entwicklung kleiner/grosser Unternehmen. Wenn die neuen Arbeitsplätze in zahlreichen Staaten, vor allem aber in Amerika, insbesondere in kleinen Unternehmen gewachsen seien, so sei dies auf Strukturveränderungen zurückzuführen, die stark mit der Entwicklung von der Industrie zu Dienstleistungen hin verbunden seien. Während wir im

Zusammenfassung der Diskussion

Industriebereich einen enormen, arbeitssparenden Fortschritt feststellen könnten, so dass trotz steigender Produktion die Beschäftigung kaum wachse, ja teilweise sogar abnehme und durch den Sektor der Dienstleistungen absorbiert werde, in welchem wiederum kleine Betriebe vorherrschten. Allerdings habe man in der Tat sehr lange die Bedeutung der kleinen Betriebe unterschätzt. Der auch von Marx vertretene Gedanke, dass immer mehr Grossbetriebe die Kleinen auffressen würden, stimme nicht. Das Problem sei ein Zweifaches: Man könne nicht sagen, die eine Struktur sei wichtiger als die andere, insofern es auf beiden Ebenen zu spezifischen Entwicklungen komme, wobei die kleineren Industriebetriebe nicht so viel ausmachen beim Bruttosozialprodukt, wohl aber im Beschäftigungsanteil. Hinzu käme als ein Zweites, dass die Mikroelektronik für Kleinbetriebe ideal sei, was nicht nur für Dienstleistungen, sondern auch für den Produktionsbereich gelten könne. Auf diese Weise könnten kleinere Betriebe effizient sein und neue Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen, während die Mikroelektronik als solche eine Technologie sei, die ebenso für massive Arbeitseinsparungen im Dienstleistungssektor Sorge. Aber eine Parallele zu Klein- und Grossstaaten könne er darin nicht erblicken. Wo die Arbeitsplätze geschaffen würden, hänge von der Struktur der Produktion und der Nachfrage ab. Bestenfalls könne man sagen, dass die Kleinstaaten insofern einen Vorteil hätten, als sie gewisse Grossproduktionen, die eher wenig beschäftigungsschaffend seien, sowieso nicht besitzen. Jedoch könne er auch dieser Argumentation nicht viel abgewinnen. Hinsichtlich der Relation von kleinen zu grossen Staaten handele es sich um ein Konfliktverhältnis in Analogie zum Verhältnis von Zentralismus und Föderalismus. Es gebe eine gewisse Logik des Zentralismus, dass man viele Dinge besser zentral regeln könne, sowohl aus gesetzlichen als auch aus Ersparnisgründen. Es stelle sich die Frage, ob kleine Staaten nicht schlechter gestellt seien, weil ihre Administration vergleichsweise kostspielig sei, insofern man gewisse Grundgrössen brauche, die man nicht beliebig verkleinern könne. Als Gegenargument könnte man anführen, worauf Geser schon aufmerksam gemacht habe, dass die engere Verflochtenheit in kleinen Staaten es ermöglicht, vieles durch freiwillige Handlungen wie Nachbarschaftshilfe etc. zu erledigen, was im grossen Staat der Administration überantwortet werde. Andererseits seien einige Sachen ökonomischer auf grosser Skala zu behandeln. Es käme auf die optimale Verteilung im Inland und wahrscheinlich auch weltweit an, wobei die Veränderungen in der Welt nicht leicht herbeizuführen seien. Darüber hinaus könne man die verschiedenen Entwicklun-

Zusammenfassung der Diskussion

gen auch nicht einfach projizieren und allgemeine Aussagen seien enorm schwierig, insofern die Entwicklungen pfadabhängig seien. Die historische Entwicklung werde zeigen, ob es zu mehr Zentralismus oder zu mehr Kleinstaaten komme - das sei die eigentliche generelle Antwort, die man geben könne. Jedoch seien zweifelsohne auch Grenzen für die Grösse gegeben, so dass man sich jetzt fragen müsse, ob auch Grenzen für die Kleinheit anzunehmen seien.

Abschliessend führte Hans Geser in bezug auf die Fragestellung von Willoweit aus, dass die Entwicklung zum Grossstaat doch sehr stark durch Kriege und kriegerische Allianzen mitgeformt war. Viele Zusammenschlüsse seien erklärbar als eine Abwehr gegen Kriegsgefahren, was auch für die Sowjetunion zuträfe, und der Wegfall von Krieg als Motiv für Zusammenschlüsse verändere in einem Kollektiv sicherlich einiges. Man könne sich auch vorstellen, dass kleine Staaten dann mehr evolutionäre Entwicklungsmöglichkeiten erhielten.

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 auszudifferenzieren 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 Nutzendiffusion, 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.

Small States in the "Post-Modern" Era

Summary

This paper analyses some of the major problems of small states in the contemporary "postmodern" era.

The starting point of our analysis is the most common problem of the small states which has been and still is how it is possible to maintain a general standard of economic and socio-cultural development which is more or less on the same level as the one prevailing in the respective international system. The basic problem of these states is that their internal markets are not large enough to create economic momentum for development. The internal markets of small states are neither large enough nor diversified and complex enough to produce all that a small state needs, nor to consume all that it produces. Hence, the answer is specialization for special external markets, stemming from either the geographical location or the specific features of social and economic structure and cultural traditions.

The attempts to cope with this problem have given rise to special institutional arrangements - like for instance certain tendencies to centralisation and to concordative arrangements.

The article then proceeds to analyse how the changes in the international, especially European state system, and in the very premises of nation-states, will probably change the nature of the problems facing the small states.

He indicates that states will have to act less as relatively self-enclosed entities, and their different sectors will become more directly interwoven with parallel or complementary economic cultural and social sectors of other societies.

These developments will open new opportunities before various sectors of small states, new economic as well as social and cultural niches and possibilities.

Such developments will probably increase the relative autonomy of the different sectors. These developments will probably as well as increase the importance and strength of various networks - formal or informal alike, and each of these networks will develop more and more independent relations with parallel ones in other countries, and will increase their relative autonomy.

While such development may diminish the pressures on the central political organs of small states, it may also weaken the relatively strong central coordination between such network which was characteristic of the small states. The central policy organs will become more centers of coordination and of information, and less of decisionmaking.

Concomitantly, new, especially acute, problems may develop within the small states, also with respect to the construction and reproduction of the cultural identity of small states. The

relative decharismatization of the center, the weakening, not only of the organizational but also symbolic boundaries of the nation-state, the increasing importance of transnational languages, may weaken the overall civic or national identity, while at the same time more dispersed regional or "ethnic" identities may become reinforced. The relations between the more internally and externally oriented sectors in these states may also become attenuated.

I.

The institutional features and dynamics of small states are shaped by several major factors: first by some of the basic characteristics inherent in their "smallness", second by their ideological-cultural premises; and third by major characteristics of the broader international settings in which they exist.

In the following essay I would like to examine some possible changes in the institutional formations of small, especially European, states which may develop in the wake of the development of the so-called post-industrial or postmodern societies, especially as they became manifest in the European state system.

I shall start first with the recapitulation of some of the basic characteristic problems of the European small states.¹

II.

The most common problem of the small states has been and still is how it is possible to maintain a general standard of economic and socio-cultural development which is more or less on the same level as the one prevailing in the respective international system. Thus, first of all, out of attempts to maintain such a standard certain problems are generated which were indicated a quarter of a century ago by Simon Kurnerts in a lecture he gave in Jerusalem on the economics of small states. He pointed out that the basic problem of these states is that their internal markets are not large enough to create economic momentum for development. The internal markets of small states are neither large enough nor diversified and complex enough to

¹ Sections I-IV are based on S. N. Eisenstadt - Reflections on Centre-Periphery Relations and Small European States, in: *Small States in Comparative Perspective*, Norwegian University Press, 1985, pp. 41-49.

produce all that a small state needs, nor to consume all that it produces. Hence, the answer is specialization for special external markets, stemming from either the geographical location or the specific features of social and economic structure and cultural traditions. The volume of exports in most of these states is much greater in the overall GNP and economic activity than is the case in most large states.

Different small states have developed different strategies for coping with these problems. Switzerland, for instance, has specialized in certain industries and has developed centers of international monetary systems, thereby gaining international power and reputation. Another possible solution is the fostering of international organizations (such as the Red Cross), and the achievement in this way of a 'central' rather than a marginal international position as well as an internal sense of identity. Whatever the solution, the specialization has created the dependency on, and sensitivity to, changes in international markets, above all because the small states cannot directly influence fluctuations in the demand for their products.

These problems exist not only in the economic sphere (a field which has been relatively well explored) but also in the cultural, scientific-technological, and political spheres. Thus, in the scientific sphere, one of the main problems is how entrepreneurship and technological discoveries are possible when the heavy investment in facilities needed for this purpose is not available. Small scientific communities, if they orient themselves to large scientific communities, face the problem of maintaining their autonomy, identity, and distinct areas for explorations. In the educational sphere, small countries are under cross-pressures, which may endanger their self-identity and make it necessary for them to emphasize their own tradition, history and internal problems, as opposed to sharing the more universal traditions of the large societies. In the cultural sphere, one of the problems of small countries is how to absorb cultural "floods" (in terms of quantity) from prestigious international cultural centers and still maintain their own identity and obtain international recognition.

It should be stressed that this type of dependency is entirely different from that which exists between countries of the Third World on the one hand and the West on the other, or from the different types of dependency within the Soviet orbit. This dependency is manifest above all in the *type* of specialization the small European states have developed - not a specialization in raw materials but rather a specialization in trade or services. It is also easier to control some crucial areas in the international system.

Small States

Whatever the success of any given solution, the type of specialization open to small states and the nature of their dependency may change throughout history. One of the great problems of small states is that they may become so attuned to one type of international market that they collapse entirely if this market changes. A famous classical illustration from history is that of Venice, which for several centuries was wonderfully adapted to a certain type of international market and of international trade routes. Venice evolved into a very complicated and sophisticated commercial sector which was oriented to this market. At the same time, the Venetian diplomatic service was among the best in the world, and helped Venice to maintain its special position in international trade. But once the Mediterranean was no longer the centre of international trade routes, Venice started to decline - it did not have enough flexibility to change. Thus a basic problem faced above all by the small states is the need for a high degree of flexibility vis-a-vis those international markets on which they are dependent.

III.

In the context of these problems it is possible to analyze and understand some of the specific characteristics of the structure of centers and of center-periphery relations that have developed in most 'successful' small states, especially in the European small states. These characteristics are evident above all in the political structure.

The most important of them have been:

(a) A high degree of concentration of the decision-making powers in the hands of the executive and/or bureaucracy with a comparatively limited scope for open parliamentary conduct of affairs.

(b) An emphasis on internal arrangements on 'allocative/distributive' policies and relations between different sectors, compared to ideological or class distinctions more prevalent in the larger states.

(c) A relatively great importance of vertical multifaceted sectors or at least the continuous cross-cutting among the more vertical segments, as against 'class conscious' socio-political groupings in the larger states.

(d) The combination of a comparatively high degree of segregation between external and internal issues in the actual policy-making process, and of the concentration of decision-making, both internal and external, in the hands of strong executive and/or bureaucratic organizations.

IV.

This pattern of policy execution in the field of foreign relations in various small states has been closely related to a certain pattern in their internal social structure and politics. It is here that some of the specific characteristics of the European small states stand out. Within all of them many cleavages have developed with time. As stressed in the literature on consociationalism, they have been either ethnic and religious or more 'functional' - class, economic or regional, as can be found in ethnically or religiously more homogeneous societies like Sweden, Finland or Austria.

These cleavages and the movements of protest related to them have not necessarily differed from those in larger European societies. But they have been much more varied, and above all much more articulated and intensive in their orientation to the center than those in other contemporary small states - as for instance in Singapore. This difference has its parallel in that between many ancient city-states on the one hand, and classical Athens or Rome, on the other.

Given the special institutional density of social relations that tends to develop in such small societies, the impact of intensive impingement of the periphery on the centres can be very problematic, thus calling for the development and use of special institutional mechanisms and arrangements. Of central importance in this respect is the fact that in those European small states which have been successful in maintaining their continuity, a combination of two patterns of political organization and activity has developed, namely the combination of a very strong allocative and cooptational mode of internal political arrangements together with a strong emphasis on more open, principled but symbolic politics, evident for instance in referendums or even in elections.

Cooptation occurs largely through continuous interaction between the executive, the bureaucracy, the parliamentary commissions and the relevant interest groups, and only rarely in the parliamentary plenum. Even when defined in ideological terms, parties are much more important as a sort of channel through which this process of cooptation, allocation and negotiation goes on. 'Open' parliamentary debate and the workings of 'real' politics in small countries are much more dissociated than in many larger countries. This formal pattern may take the form of 'classical' consociationalism, *Proporzdemokratie*, or of a semi-corporatist democracy like Sweden in the 1970s. The very strong emphasis on the allocative and cooptational aspect of

Small States

politics means that the other aspect, the symbolic one of parliamentary elections or of referendum, is purely illusory. These more symbolic processes can be extremely important when it is necessary to change some of the ground rules in accordance with which the '*proporz*', consociational or corporatist democracies function daily. The ground rules must be changed when the internal or external situation changes drastically, and these more symbolic types of politics are of crucial importance as possible legitimizers of the ground rules and of possible changes within them.

Insofar as a small state is able to develop and maintain these various mechanisms it can provide enough flexibility in decision-making. The ability to overcome the profound difficulties created by the existence of vertical segmentation and intersegmental cleavages is explained by a conscious effort on the part of the political elites to achieve inter-elites' accommodation. This tends to reverse centrifugal forces at the level of the lower strata of the segments. This inter-elite accommodation is achieved by a combination of institutional and behavioral arrangements which include the formation of an 'elite cartel' and a tradition of highly developed bargaining procedures. From an institutional standpoint, accommodation is achieved through formal or informal proportional representation, which in states with multiple cleavages created the need for coalitions on almost all levels of central and local government. To these institutional and behavioral patterns one should add the continuous attempts of public policymakers at segregating major areas of decision-making, in order to allow the subcultural groups as much autonomy as possible in arranging their own affairs.

V.

These characteristics of the especially European small states have most fully crystallized in the period of native European modernity, from about the nineteenth century on, and of the crystallization of the European nation states. This period was characterized by several specific ways in which social spaces and institutions were structured. This structuration was characterized by a very peculiar combination on the one hand, of symbolic, ideological distinctions between different arenas of life, a sharp demarcation of the boundaries between such areas, together with the development of very specific symbolic institutional and organizational linkages between them.

Among such major semantic distinctions were those between family and occupation, work, and culture; between public and private realms; between

different age-spans; between the sexes; and between different social classes, within each of which the former distinctions were elaborated in different constellations - often emphasizing in different ways such dimensions of human experience as virtue, truth and beauty, or esthetic experience.

At the same time, these different arenas were connected symbolically, organizationally and institutionally in several distinct ways. On the personal level, these arenas were connected through a very clear structuring of life-spans, of patterns of careers of different strata of population and of different sectors within them.

On the macro-societal level, these different semantic arenas were connected by, on the one hand, the strong emphasis on economic-industrial development and on technological-economic creativity; with, on the other hand, the creation of the new types of major socio-political centers, especially of the nation-state, as the major arenas in which the charismatic dimension of the ontological and social vision should be implemented.

VI.

Many of these institutional and cultural characteristics have been greatly changing, in the last decades of the twentieth century, with the development of what has been called post-industrial and post-modern trends. The most important of such changes, from the point of view of our discussion, have been:

Concomitantly, there developed far-reaching changes or transformations in the mode of structuration of the basic social roles and arenas of social interaction. There took place first a weakening of the former relatively rigid, homogeneous definition of life patterns, and hence also of the boundaries of family, community, or of spatial and social organization.

Second, there developed a strong tendency to the dissolution of most of the major roles from encompassing, society-wide, symbolic and institutional frameworks. Occupational, family, gender and residential roles have become more and more dissociated from "Stände," class and party-political regional frameworks. Such various roles tended more and more to crystallize into continuously changing clusters, with relatively weak orientations to such broad frameworks in general, to the societal centers in particular.

Third, there has taken place a redefinition of many roles and role clusters - especially the occupational and citizenship roles. Thus, in the occupational sphere there has developed first, the growing inclusion of community or

Small States

"service" components into purely professional and occupational activities; second, there tends also to develop a growing dissociation between high occupational strata and "conservative" political and social attitudes, creating generations of high executives with political and cultural "leftist views" and with orientation to participation in some of these new "permissive enclaves" or subcultures.

In the political sphere and in the definition of the citizenship role there have developed tendencies to the redefinition of boundaries of collectivities; to growing dissociation between political centers and the social and cultural collectivities; and to the development of new nuclei of cultural and social identity which transcend the existing political and cultural boundaries.

Fourth, one of the most important institutional changes connected with these tendencies has been the development of various structural, semi-liminal enclaves within which new cultural orientations, new modes of search for meaning - often couched in transcendental terms - tend to be developed and upheld, partially as counter-cultures, partially as components of new culture.

These enclaves, in which some people may participate fully, others in a more transitory fashion, may serve in some situations as reservoirs of revolutionary activities and groups; but on the whole they tend to serve as loci or starting points of far-reaching changes in roles and cultural orientations.

All these tendencies the most general have been connected with a very far-reaching shift from viewing either the technological-economic or the political centers as the basic arenas of the charismatic dimension, implementations of the basic ontological and social visions.

The center, the political center, is still the major arena for the distribution of resources, but it no longer constitutes the major focus of the charismatic dimension and orientations of various social movements - or of large sectors of the society: There took place indeed here a far-reaching decharismatization of the centers as well as of large-scale macro-societal units or frameworks:

VII.

One of the most important results of these trends was the continuous weakening of - especially European - nation-states, as seemingly self-enclosed, sovereign, autonomous units working in the Western and world state system.

Truly enough, even in the period of the highlight European nation-state, the sovereignty of the nation-state was not, could not be, absolute. Such sovereignty was however upheld as a political and cultural ideal - and formed also a basic cornerstone of modern international law.

From the end of the Second World War - and gathering momentum from about the seventies on, this autonomy of the nation-state, became continuously weakened. They were weakened first by the growing importance of international corporations. Second, they were weakened by the development and institutionalization of the vicarious European institutions - those of the European Community of FIGI, of the Council of Europe, and the like.

Third they were weakened by the very process of the decharismatization of the political centres, to which we have referred above. Fourth, they have also been weakened by the continuous flow of immigration across and to nation-states.

VIII.

All these developments will necessarily greatly effect the institutional structure and dynamics of small states. It is as yet probably too early to analyze systematically the impact of all these developments on; there are, as far as I know, yet no systematic researches about these processes. Accordingly, I would like only to point out some preliminary indications which could perhaps serve as beginnings of a research agenda.

The changes in the international, especially European state system, and in the very premises of nation-states, will probably change the nature of the problems facing the small states. Thus the small states will face challenges of far-reaching internal restructuring.

In most general terms these states will have to act less as relatively self-enclosed entities, and their different sectors will become more directly interwoven with parallel or complementary economic cultural and social sectors of other societies.

These developments will open new opportunities before various sectors of small states, new economic as well as social and cultural niches and possibilities.

Such developments will probably increase the relative autonomy of the different sectors. Their developments will probably increase the importance and strength of various networks - formal or informal alike, and each of

Small States

these networks will develop more and more independent relations with parallel ones in other countries, and will increase their relative autonomy.

While such developments may not only diminish the pressures on the central political organs of small states, it may also weaken the relatively strong central coordination between such network which was characteristic of the small states may become weaker. The central policy organs will become more centers of coordination and of information, and less of decision-making.

Concomitantly, new, especially acute, problems may develop within the small states, also with respect to the construction and reproduction of the cultural identity of small states. The relative decharismatization of the center, the weakening, not only of the organizational but also symbolic boundaries of the nation-state, the increasing importance of transnational languages, may weaken the overall civic or national identity, while at the same time more dispersed regional or "ethnic" identities may become reinforced. The relations between the more internally and externally oriented sectors in these states may also become attenuated.

The preceding remarks are not, as we have mentioned above, more than preliminary indications for possible directions of research - but it seems to us they are worth pursuing.

III. Verfassungsrechtliche Adaptionen / Innovationen des Kleinstaates

Der Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates

Summary

1. Constitutional science as the science of the "constitutional state" has, for many reasons, particular functions and chances regarding small states. It is its duty to study the small state in the whole depth of its appearance and to integrate it in the coordinate system of the constitutional state as this has been possible with the developing countries due to the discovery of their many creative contributions to the worldwide process of text-stage development. A constitutional science that would simply ignore the small state would be as incomplete as if it left out federalism, the regions or the developing countries. The small state offers creative contributions to the doctrine of the constitutional state, especially in "the Europe of regions". In today's world, which is continuously moving together, the "big states" are becoming smaller and the small states bigger.

2. The term "small state" can not be forced into the Procrustean bed of fixed numbers and data. Rather, it should be thought as a scale open upwards and downwards ("dwarf states"), in the spirit of an integral, culturologically oriented concept. The material moves to the foreground: The thinking in schemes of power and size, in schemes of finished and accepted terms, in schemes of "elements" of presented statehood fixed in quantity and space is replaced by material criteria such as the constitution, justice and living subjects like the citizen and the human being.

3. Discernable are the former English colonies, the small states moulded by Islam, and other small states. Peculiarities can be found even in the textural picture of their constitutions: the varied preamble-culture, the detailed clauses regarding state territory, space and borders, the exhaustive chapters on citizenship and the general clauses on resources.

4. A description of older and newer classical texts and scientific theories from *J. Burckhardt* and *C. von Brentano* to *F. Gschnitzer* is followed by a digestion of elements and perspectives of a culturological constitution theory of the small state, its structural and functional openness, its conditionalities and possibilities. Key words are: the personal side (the more intimate relationship citizen/state), the cultural reception, especially of foreign law, as well as limited space and low population as culture-anthropological determinants of the small state (scarcity of resources).

5. Many facts seem to suggest that in the setting of the disintegration of the East Bloc a trend to the small state will gain momentum. Especially in a Europe of regions and communities as well as in the continuously clearer distinguishable world community of constitutional states the small state fulfills an unrenounceable, sometimes model function. The word "world citi-

zenship and national state" is subject to a felicitous supplementation and continuation in the words "world citizenship and small states". Today's "constitutional states world hour" also sheds light on the small state as a constitutional state. It steps out of the shadow of the bigger states. Small states like Liechtenstein can assume a pioneering role even beyond Europe and may begin an "epoch of small states", not least in the common European legal culture.

Gliederung

I. Problem, Aktualität, Aufgaben und Chancen der Verfassungslehre in Sachen Kleinstaat

II. Begriff und Bestandsaufnahme (verfassungsrechtliche Beispieltexte)

- 1) Begriff "Kleinstaat" (Mikrostaat)
- 2) Bestandsaufnahme der verfassungsrechtlichen Beispieltexte
 - a) Typisch verfassungsstaatliche Strukturen und Elemente im Text bild von Kleinstaaten - Innovationen (Beispiele)
 - aa) Die ehemals englischen Kolonien
 - bb) Die islamisch geprägten Kleinstaaten
 - cc) Sonstige Kleinstaaten
 - b) Typisch kleinstaatliche Besonderheiten im Spiegel von Verfassungstexten-Adaptionen
 - aa) Differenzierte Präambelkultur
 - bb) Detaillierte Klauseln zu Staatsgebiet, Raum und Grenzen
 - cc) Staatsbürgerschafts-Kapitel bzw. das Volk - die Detailregelung in Verfassungstexten der Kleinstaaten
 - dd) Allgemeine Ressourcen-Artikel als Kleinstaatspezifika
- 3) Ältere und neuere Klassikertexte und wissenschaftliche Theorien zum Kleinstaat

III. Elemente und Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Verfassungstheorie des Kleinstaates, seine strukturelle und funktionelle Offenheit, Bedingtheiten und Möglichkeiten

- 1) Die persönliche Seite (das intensivierete Näheverhältnis Bürger/Staat)
- 2) Kulturelle Rezeptionen, insonderheit fremden Rechts (Chancen und Leistungen)
- 3) Kleinräumigkeit und geringe Bevölkerungszahl als kulturanthropologische Determinanten des Kleinstaates (Ressourcenknappheit)
 - a) Gebiet und Raum als Elemente einer kulturwissenschaftlichen Verfassungslehre
 - aa) Vorüberlegungen: die Verfassungslehre im Gespräch mit Geowissenschaften

Peter Häberle

- bb) Das Normenmaterial
- cc) Theoretische Perspektiven des Raumes
- b) Folgerungen für den Kleinstaat

Inkurs: Ein Trend zu Kleinstaaten im Rahmen der Zerfallserscheinungen des Ostblocks?

IV. Die Zukunft des Kleinstaates

I. Problem, Aktualität, Aufgaben und Chancen der Verfassungslehre in Sachen Kleinstaat

Die Verfassungslehre als Wissenschaft vom *Typus* "Verfassungsstaat" hat heute aus vielen Gründen in Sachen Kleinstaat besondere Aufgaben und Chancen. Ihr obliegt es, den Kleinstaat in der ganzen Bandbreite seiner vielfältigen Erscheinungsformen zu erforschen und ihn in das Koordinatensystem des Verfassungsstaates ebenso zu integrieren wie dies etwa bei den Entwicklungsländern dank der Aufdeckung ihrer schöpferischen Beiträge zur weltweiten Textstufendifferenzierung möglich ist.¹ Dabei hat die Verfassungslehre sensibel zu werden für besondere Bereicherungen und Möglichkeiten, die der Kleinstaat dem Verfassungsstaat insgesamt in dessen "Weltstunde" heute vermittelt. Eine demokratische Verfassungslehre, die den Kleinstaat einfach überginge, wäre ebenso unvollständig wie wenn sie den Föderalismus, die Regionen oder die Entwicklungsländer ausliesse. Der Kleinstaat liefert, zumal in einem "Europa der Regionen", aber auch überall dort, wo es zu staatenübergreifenden Regionalstrukturen kommt, schöpferische Beiträge für die Lehre vom Verfassungsstaat. Der Kleinstaat ist eine wachsende Herausforderung für die Verfassungslehre, die hier freilich nur skizziert werden kann. Er gibt ihr aber auch eine grosse Chance der Bewährung besonders in Europa. In der einen, immer enger zusammenrückenden Welt von heute werden die "Grossstaaten" kleiner und die Kleinstaaten grösser.

Ein Wort zur Offenlegung von "*Vorverständnis und Methodenwahl*": Zugrundegelegt wird hier ein Verständnis der Verfassungslehre als juristischer Text- und Kulturwissenschaft. Verfassungslehre hat den Typus verfassungsstaatliche Verfassung zum Gegenstand; er basiert auf der Menschenwürde als *kulturanthropologischer Prämisse* und hat, darauf aufbauend, die freiheitliche Demokratie zur *organisatorischen Konsequenz*. Ele-

¹ Dazu P. Häberle. Die Entwicklungsländer im Prozess der Textstufendifferenzierung des Verfassungsstaates, VRÜ (23), 1990, S. 225 ff.

mente sind die Menschen- und Bürgerrechte, das Prinzip des sozialen Rechtsstaates und des Kulturstaates (darin bestimmte Gemeinwohlaufgaben), die Gewaltenteilung im engeren (staatlichen) und weiteren (gesellschaftlichen) Sinne, die Unabhängigkeit der Gerichte, die Parteienvielfalt und die Oppositionsfreiheit etc.²

“*Juristische Text- und Kulturwissenschaft*” ist die mit diesem Vortrag den Kleinstaat integrierende Verfassungslehre aus folgenden Gründen: Konstituierend sind die Verfassungstexte im *engeren* Sinne, also die “positiven” juristischen Texte der geschriebenen Verfassung, aber auch die sog. ungeschriebenen Verfassungssätze, Verfassungsprinzipien, allgemeinen Rechtsgrundsätze bis hin zur Möglichkeit und Wirklichkeit “gemeineuropäischen Verfassungsrechts”³. Konstituierend für den Typus Verfassungsstaat sind überdies die Verfassungstexte im *weiteren* Sinne: die Klassikertexte eines *J. Locke* und *Montesquieu*, eines *J.-J. Rousseau* und *I. Kant* - sie lesen wir ja immer mit, wenn wir verfassungsjuristisch arbeiten. Sie bilden den intensivsten kulturellen Kontext, in dem die Verfassungsnormen stehen bzw. dank dem sie wirken. “Verfassung” wird also *weit* verstanden. Mit bloss juristischen Umschreibungen, Texten, Prinzipien und Verfahren ist es nicht getan. *Verfassung* ist nicht nur rechtliche Ordnung für Juristen und von diesen nach alten und neuen Kunstregeln zu interpretieren - sie wirkt wesentlich auch als Leitfaden für Nichtjuristen: für den Bürger. Verfassung ist nicht nur juristischer Text oder normatives “Regelwerk”, sondern auch Ausdruck eines kulturellen Entwicklungszustandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung des Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen. *Lebende* Verfassungen als ein Werk aller Verfassungsinterpreten der offenen Gesellschaft sind der Form und der Sache nach weit mehr Ausdruck und Vermittlung von *Kultur*, Rahmen für kulturelle (Re-)Produktion und Rezeption sowie Speicher von überkommenen kulturellen Informationen, Erfahrungen, Ergebnissen, Weisheiten. Entsprechend tiefer liegt ihre - kulturelle - Geltungsweise. Dies ist am schönsten erfasst in dem von *H. Heller* aktivierten Bild *Goethes*, Verfassung sei “geprägte Form, die lebend sich entwickelt”.

² Einzelheiten in meinen Studien: Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982; Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, HdBStR Bd. I (1987), S. 815 ff. Dazu P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff. - Dabei kann es auch subtile Formen geben: so wenn vier der ungarischen Verfassungsrichter derzeit (1991) Humboldt-Stipendiaten sind (FAZ vom 11. Sept. 1991, S. 2), wodurch sie das deutsche Verfassungsrecht besonders studiert haben.

Verfassungsstaat

Ein Wort zur "Textstufenanalyse". Sie besteht in einem Vergleich der Verfassungstexte im engeren Sinne in Raum und Zeit und arbeitet den Texten entlang *historisch* komparatistisch und *zeitgenössisch* komparatistisch. Da die Verfassungstextgeber heute in einem weltweiten Produktions- und Rezeptionzusammenhang wirken und voneinander schöpferisch "abschreiben", kommt ein Stück der sich zu, neben oder mitunter sogar gegen die Texte entwickelnder *Verfassungswirklichkeit* samt politischem Prozess, Verfassungsgewohnheitsrecht, richterlichen Entscheidungen im Laufe der Zeit immer mit ins Bild. Sie wird ganz oder doch zu einem Teil von den jüngeren, je nationalen Verfassungsgebern auf den Begriff bzw. auf den Verfassungstext gebracht. Das lässt sich an vielen Beispielen belegen: etwa an Medienartikeln, an der textlichen Neufassung von Grundrechtsgarantien, die die aktuellen Entwicklungen der Dogmatik und Rechtsprechung in Texte umgießen, oder an Artikeln zu den politischen Parteien und zur demokratischen Opposition.⁴ Sie alle belegen, wie sehr Verfassungswirklichkeit in die Textstufenentwicklung eingeht.

Diese intensiv vergleichende Vorarbeit jeder heutigen Verfassungsgebung hat ihre Entsprechung im Prozess der *Verfassungsinterpretation*. M. E. ist angesichts der universalen Kraft des Verfassungsstaates unserer Zeit der traditionelle Methodenkanon zu erweitern. *Nach Savignys* klassischen vier Auslegungsmethoden ist die Rechtsvergleichung als "fünfte" zu inthronisieren und zu integrieren. Der Verfassungsinterpret hat von vornherein auch *rechtsvergleichend* vorzugehen.⁵ Das gilt in Europa vor allem für den *Grundrechtsbereich*. Diese spezifische *Offenheit nach aussen*, Merkmal des "kooperativen Verfassungsstaates", kennzeichnet alle Verfassungsstaaten. Sie haben besonders in jüngerer Zeit schon viele Instrumente und Verfahren der Öffnung entwickelt, etwa im textlichen Verweis auf internationale und universale Menschenrechtspakte, in der Übernahme völkerrechtlicher Verträge oder in der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. In dieser Offenheit für Rezeptionen, Rechtsvergleichung, Anerkennung transnationaler Rechtsprechung bis hin zu "fremden" Richtern liegt ein Spezifikum des Kleinstaates: mit Vorbildfunktionen. Das sei schon jetzt angedeutet.

⁴ Nachweise in meinem Beitrag: Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, FS Partsch, 1989, S. 555 ff.

⁵ Einzelheiten erstmals in meinem Beitrag: Grundrechtgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat - Zugleich zur Rechtsvergleichung als "fünfter" Auslegungsmethode, JZ 1989, S. 913 ff.

Eine letzte Vorbemerkung: Die Verfassungslehre der hier skizzierten Art ist im Verbund mit anderen Wissenschaften, etwa der Politologie und der die soziale Marktwirtschaft erforschenden Nationalökonomie, ein vitales Element in der Konstituierung des Verfassungsstaats als Idealtyp und der Realtypen seiner Beispiele. So bescheiden all diese politischen Wissenschaften bleiben müssen: sie begründen ein politisches Gemeinwesen und seine Verfassung des Pluralismus mit. Das gilt auch und besonders für den Kleinstaat Liechtenstein und sein Institut in BERN, erhöht unsere Verantwortung auf dieser Tagung und ermutigt die heutigen Versuche in diesem Kreis.⁶

II. Begriff und Bestandsaufnahme (verfassungsrechtliche Beispieltex-te)

1) Begriff "Kleinstaat" (Mikrostaat)

Wie bekannt, ist der Begriff "Kleinstaat" umstritten. Lapidar heisst es im *Brockhaus*⁷: "Kleinstaat, ein politischer Begriff von schwankender Bedeutung, oft angewandt auf jeden Staat, der nicht zu den weltpolitisch führenden Mächten zählt, oft aber auch nur auf solche dritten und vierten Ranges." Die Wissenschaft verweist auf das Fehlen einer autoritativen Definition⁸ und hält Maximum bzw. Minimum der Bevölkerungszahl, Grösse des Gebiets oder das Mass effektiver Staatsmacht für mehr oder weniger willkürlich. Man sollte zunächst pragmatisch vorgehen, etwa im Sinne von "sehr kleine politische Einheit"⁹ und als "Primärelement" die Bevölke-

⁶ In der Schweiz und in Deutschland findet derzeit eine lebhaftige *Kleinstaa-ten-Diskussion* statt. Sie spiegelt sich besonders in der NZZ und FAZ. Dabei wird freilich nicht der technische Begriff des Kleinstaates zugrundegelegt. Gemeint sind eher die kleineren Staaten: vgl. etwa M. Rist, Westeuropas Kleinstaaten und die Europäische Gemeinschaft, *Die Kleinen als Statisten oder Zünglein an der Waage?*, NZZ vom 6./7. Oktober 1990, S. 91, mit Hinweis auf die Beneluxländer ("In den Institutionen der EG sind die Kleinstaaten recht komfortabel eingebettet"), auch Malta, sogar Schweden, und das Urteil, die Kleinstaaten hätten eher eine starke Position in der EG. - In der FAZ gab es einen Leitartikel von K. Reumann ("Lob der Kleinstaaterei", FAZ vom 11. Oktober 1990) sowie Leserbriefe wie "Kleinstaaterei und kulturelle Vielfalt", FAZ vom 7. November 1990, zu G. Ritters Kritik an der "Tonart" kleinstaatlicher Neutralität als "Politik des fein Stillesitzens" (FAZ vom 17. August 1991), zum Thema "Kleiner als Liechtenstein" (FAZ vom 23. November 1990, mit Informationen über die Bevölkerungszahl - z.B. San Marino (23 000 Einwohner), Nauru und Tuvalu im Westpazifik (ca. 8000), Palau (15 000), Vatikanstaat (750)). Zuletzt R. Dahrendorf, Bürgerrechte in Kleinstaaten, FAZ vom 9. Sept 1991, S. 8 (Leserbrief).

⁷ Brockhaus Enzyklopädie, 17. Aufl., 1970, Band 10, S. 251.

⁸ So J. Kokott, *Micro-States*, *Encyclopedia of Public International Law* Nr. 10, 1987, S. 297 ff.

⁹ So Kokott, ebd.

rungszahl wählen, so wichtig Gebiet bzw. Raum sind bzw. in der späteren verfassungstheoretischen Perspektive werden. Denn angesichts des weltweiten Siegeszugs der Menschen- und Bürgerrechtsidee bzw. des Verfassungsstaates liegt es nahe, den *Menschen* als ideellen Ausgangspunkt von Recht und Staat, Verfassungsrecht und Völkerrecht zu wählen. Die Menschenwürde als kulturanthropologische Prämisse, *Kants* Idee vom Staat als "Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen" und einer "allgemein das Recht" verwaltenden bürgerlichen Gesellschaft machen zwar schon das Wort vom Volk als "Staats-element" fragwürdig, auch lässt sich der Mensch gewiss nicht quantifizieren und mathematisch zum "Volk" addieren. Dennoch ist der "Kleinstaat" zunächst einmal über die Höchstzahl von Bürgern praktikabel zu machen. Mit Stimmen in der Literatur¹⁰ sei im folgenden die Richtzahl von 500 000 zugrundegelegt.¹¹

Ohne dem Späteren vorgreifen zu wollen, sei bereits hier angemerkt, dass der Begriff "Kleinstaat" nicht auf das Prokrustesbett von fixierten Zahlen und Daten gezwungen werden darf. Zu denken ist mehr im Sinne einer nach oben und unten ("Zwergstaaten") offenen *Skala*, im Geiste *ganzheitlicher* Überlegungen, die das *Materielle* in den Vordergrund rücken: an die Stelle des Denkens in dem Schema von Macht und Grösse, von fertigen Begriffen, von verräumlicht und quantifiziert fixierten "Elementen" vorgegebener Staatlichkeit jenseits materieller Kriterien von Verfassung und Recht sowie personaler Subjekte wie Bürger und Mensch. So ist der Kleinstaat nur ein gedachter Punkt, eine Spanne oder Einheit auf einer Skala mit Übergängen zum "kleineren" Staat usf. Der Begriff relativiert sich. Vor allem wird offenkundig, wie sehr sich Bewertungskriterien im Gang der Regional- und Weltgeschichte wandeln. In den Perioden des Ringens um nationale Einheit im Nationalstaat des 19. Jahrhunderts sucht man die sog. "Kleinstaaterei" zu überwinden oder man belegt sie mit negativen Akzenten und erschwert ihre Anerkennung. Angesichts der heute weltweit positiv bewerteten *Föderalismus-* und *Regionalismus-*Bewegung sowie der Dekolonisation hat der Kleinstaat praktisch und theoretisch "Konjunktur". Letztlich können die Konturen des - geschichtlichen - Begriffs Kleinstaat und seine einzelnen flexiblen und variablen Bestimmungsmomente nur aus einem *Zugleich* von vergleichender Staatsrechtslehre und Völkerrechtswis-

¹⁰ Vgl. H. von Wedel, Der sog. "Mikrostaat" im internationalen Verkehr, VRÜ 5 (1972), S. 303 (304 f.) m. w. N.

¹¹ Weitere Literatur: T. Fleiner, Die Kleinstaaten in den Staatenverbindungen des 20. Jahrhunderts, 1979; D. Erhardt, Der Begriff des Microstaates im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung, 1970; S. Harden (ed.), Small is dangerous, 1985.

senschaft erwachsen. Dabei ist empirisch dem Unabhängigwerden immer neuer politischer Gebilde in der Welt Rechnung zu tragen, auch der grosszünftig werdenden Aufnahme- und Kooperationspraxis internationaler Organisationen vom Europarat über das Commonwealth, die OAU, die OAS, die UN,¹² die Arabische Liga bis hin zur Karibischen Gemeinschaft; das Normative kommt über das bürgerrechtliche und andere "konstitutionelle" Momente ins Spiel. Je mehr sich die Entwicklung zum "Verfassungsstaat" einerseits, zu "verfassenden" Elementen der Völkergemeinschaft andererseits verstärken, desto mehr rücken die *personalen* Aspekte des Bürgers und die "konstitutionellen" Elemente (nicht nur "Attribute") des Kleinstaates in den Vordergrund. Dieses Hand-in-Hand-Arbeiten von Verfassungslehre *und* Völkerrechtswissenschaft in Sachen Kleinstaat wird heute dringlicher denn je. Öffnung und Offenheit des Völkerrechts für neue, werdende Kleinstaaten ist das Gegenstück zur wachsenden inneren Verfasstheit dieser Gemeinwesen bzw. dem Erlass demokratischer Verfassungen. Bürgerrechts- und Menschenrechtskultur strahlen auf die wissenschaftliche Erarbeitung der "Kleinstaaten" und die zugehörigen Begriffsbildungen immer stärker aus.

Anders formuliert: Je mehr die Kleinstaaten Grund geben, sie zum Gegenstand der *Verfassungslehre* zu machen, desto mehr kann das Denken in den Kategorien der "allgemeinen Staatslehre" und der Souveränitätsideologie des klassischen Völkerrechts zurücktreten.¹³ Idealität und Realität einer eigenen Konstitution des Typus verfassungsstaatliche Verfassung ist jedenfalls ein zunehmend wichtiges Moment im Gesamtbild der Mosaiksteine, die einen Kleinstaat zu einem solchen "machen", mag auch das Völkerrecht - noch - von Gerechtigkeitselementen wie Menschenwürde und Freiheit, Rechtsstaat und Demokratie, Verfassung und Recht absehen. Historisch-empirisch ist zu vermuten, dass den Kleinstaaten auf dem Weg zu solchen heute der Erlass einer Verfassung hilfreich ist.

So wird denn gerade beim Begriff des "Kleinstaates" erkennbar, wie notwendig die Revision des herkömmlichen Staatsbegriffs ist: Die drei klassischen Elemente bedürfen der Einbettung in das Ganze einer real existieren-

¹² Das Beitritts-gesuch Liechtensteins zur UNO wurde von der Regierung u. a. mit dem Argument begründet, ein kleiner Staat wie Liechtenstein könne es sich auf weitere Sicht nicht leisten, der UNO fernzubleiben, "wenn er sich nicht dem Risiko der Isolierung in der internationalen Staatengemeinschaft aussetzen" möchte (NZZ vom 4./5. November 1990, S. 22). Die Universalität der UNO spreche für eine Aufnahme. Die sog. Mikrostaaten-Frage der 60er und 70er Jahre habe innerhalb der UNO an Aktualität verloren.

¹³ Dazu mein Beitrag: Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität (1967), in: *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978, S. 225 ff.

den Verfassung und sie leben aus der Unterfütterung durch Kultur. Der einzelne Bürger rückt - mit anderen das Volk bildend - ins Zentrum; Demokratie und Gewaltenteilung sind die organisatorischen Konsequenzen; ein differenzierter Kanon von - wandelbaren - materiell und personell bestimmten Staatsaufgaben tritt an die Stelle der viel berufenen "Staatsgewalt", das Staatsgebiet wird zum begrenzten und zugleich offenen Kulturraum. Der Kleinstaat ist ein *vielgliedriges* Ganzes differenzierter Grösse, das aus vielen "Elementen" konstituiert wird. Die Kleinstaaten sind besonders auf Kooperation mit ihresgleichen, so z. B. im Pazifik,¹⁴ wie auch mit grösseren Nachbarn und internationalen Organisationen angewiesen.

2) Bestandsaufnahme der verfassungsrechtlichen Beispieltex-te

a) *Typisch verfassungsstaatliche Strukturen und Elemente im Textbild von Kleinstaaten - Innovationen (Beispiele)*

Ein erster Schritt zur Erforschung, der besonderen Gestalt, der eigenen Struktur und spezifischen Funktionen des heutigen Kleinstaates ist die vergleichende Analyse seiner geschriebenen *Verfassungstexte*. Sie vermögen Hinweise auf Adaption und Innovation, auf Konstanten und Varianten im Kraftfeld des Typus Verfassungsstaat zu liefern. Idealtypisches kann schon im Textbild Ausdruck gefunden haben, und Reälytypisches kommt mindestens mittelbar bereits über die Vielfalt der Beispiele ins Blickfeld, zumal die einzelnen Verfassungen aus unterschiedlichen historischen Wachstumsphasen stammen und diese Ungleichzeitigkeit zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspricht. Im Hinterkopf sollten wir freilich stets die Textbilder der "normalen" grösseren Verfassungsstaaten präsent haben, nur so werden die

¹⁴ Bemerkenswert ist das sog. "South Pacific Forum", das 1971 auf Anregung von sieben süd-pazifischen Klein- und Kleinststaaten, die zu jener Zeit ihre Unabhängigkeit erlangten, gegründet wurde. Das Forum umfasst heute 15 Länder und spielt eine grosse Rolle bei der Formulierung der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der Region (NZZ vom 9. August 1990, S. 3). Das Sekretariat befindet sich in der Hauptstadt Fidschis; 1990 war das Treffen in Vanuatu. Themen sind u. a. Umweltschutz, Fischfang, Tourismus-Probleme, Schutz der Natur- und Bodenschätze. Sog. Dialog-Partner sind die USA, Grossbritannien, Kanada, Frankreich, China und Japan. Das Forum möchte die EG, Deutschland und Taiwan als "Dialogpartner" gewinnen (NZZ ebd.). Australien und die USA würden gewarnt, den Südpazifik nicht zu einer "Müllgrube" zu machen. Die Inselrepublik Kiribati hat sich jüngst zum Sprecher gegen den Treibhaus-Effekt gemacht (FAZ vom 4. Januar 1991, S. 2). Die Abhängigkeit von den industrialisierten Staaten, die Gefahren der westlichen Technik und der Wunsch, sich international Gehör zu verschaffen, steht hinter der Forums-Idee. - Der Sicherheitsrat der UN hat Ende 1990 entschieden, das bisherige, von den USA wahrgenommene Treuhandsgebiet im Pazifik ("Trust Territory of the Pacific Islands") zu beenden (FAZ vom 10. Januar 1991, S. 10). Es handelt sich u. a. um Staatsgebilde wie das Commonwealth of the Northern Marianas und die Republik Palau.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten plastisch. Aus Zeitgründen muss oft in Stichworten gearbeitet werden.

Der hier gewählten Methode getreu sollten auch ältere und neuere *Theorien zum Kleinstaat* in extenso vorgeführt werden. Sie sind ja im Rahmen einer Verfassungslehre als juristischer Text- und Kulturwissenschaft "mitzulesen", nicht nur dann, wenn es sich um Klassiker handelt,¹⁵ sondern auch da, wo sie als vorläufige Theorienentwürfe noch um die Anerkennung in der Wissenschaftlergemeinschaft ringen. Dass dies nur in wenigen Zitaten und Stichworten möglich ist, liegt auf der Hand. Dass andere kulturelle Kontexte, neben den Theorien etwa kulturelle Objektivationen wie die Künste, aber auch das Landsmannschaftliche, Ethnische, Sprache und Sitten, ebenfalls hierher gehören, versteht sich. All dies muss zunächst "Merkposten" bleiben (vgl. unten 3.).

Viele Kleinstaaten sind auf dem Weg zum "Verfassungsstaat", wenn sie nicht schon von vornherein als solcher konstituiert wurden. - Besonderes gilt freilich für die islamischen. Das zeigt sich bereits an ihren Verfassungstexten. Sie orientieren sich im Grundmuster am Textbild des Verfassungsstaates, d. h. sie bestehen aus *Präambeln* mit ihrer dreifachen Eigenart¹⁶: feierlicher Sprachduktus, Zeitdimension von der Vergangenheitsbewältigung ("Geschichtsschreibung") bis zur Formulierung von Zukunftshoffnungen und Normierung des Konzentrats der Verfassung, danach dem *Grundrechtsteil*, dem *organisatorischen* Teil sowie Übergangs- bzw. Schlussvorschriften.

Für dieses klassische Muster hier einige Beispiele der Verfassungen von Kleinstaaten, wobei auch neuere Verfassungselemente der allgemeinen Textstufenentwicklungen wie *Ombudsmann* (so Verf. *Vanuatu* von 1980: Art. 59 bis 63 und Verf. *Antigua und Barbuda* (1981, Art. 66), *Salomonen* (1978, Art. 96), *Fidschi* (1990, Art. 134 ff.)), die Unparteilichkeit und Fairness bzw. Chancengleichheit im Rundfunk (so Art. 119 Verf. *Malta* von 1964/79), Verfassungsgerichtsbarkeit (z. B. Art. 96 Verf. *St. Christoph und Nevis* von 1983: "Original jurisdiction of High Court in constitutional questions") bei Kleinstaaten nachweisbar sind. All dies zeigt, dass die Kleinstaaten keine "Klein"-, Rumpf- oder Teilverfassungen haben, sondern aus und in *Vollverfassungen* leben. Das belegen Zahl, Aufbau und Themen der Artikel bzw. Texte. Vermutlich legen die Kleinstaaten auf reiche, formell

¹⁵ Zu diesem Ansatz P. Häberle, *Klassikertexte im Verfassungsleben*, 1981.

¹⁶ Dazu P. Häberle, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, FS Broermann, 1982, S. 211 ff.

Verfassungsstaat

und inhaltlich voll ausgebaute Verfassungen auch deshalb Wert, um so die eigene Identität nach innen erlebbar zu machen und um sich nach aussen zu behaupten. Sie nutzen jedenfalls bewusst die Integrationsleistung und die Identifikationschancen, die eine *geschriebene* Verfassung ermöglicht; die ausgefeilten organisatorischen Strukturen dienen demselben Zweck. Die Faszinationskraft, die heute weltweit von geschriebenen Verfassungen ausgeht und die vermutlich letztlich auf die Heiligkeit von Texten überhaupt zurückführt (die drei monotheistischen Weltregionen sind ja "Buchreligionen"), diese Faszination wirkt auch auf und in den Kleinstaaten. Im übrigen seien die *zwei Schlüsselfragen* dieses Vergleichs vorweg bezeichnet: Welche *Innovationen* tragen kleinstaatliche Verfassungen zum Typus Verfassungsstaat bei¹⁷ und wo und wie kommt ihre *spezifische Kleinstaatsnatur* zum Ausdruck?

Zwischen *drei Gruppen* sei vorweg unterschieden:¹⁸

- (1) die ehemaligen englischen Kolonien, die auffallend oft in Insellage, wohl wegen der englischen maritimen Stützpunktpolitik, zu solchen wurden und heute in ihren Verfassungstexten stark von der englischen Tradition beeinflusst sind: Beispiele sind West Samoa (1960), Malta (1964/1979), Barbados (1966), Nauru (1968), St. Lucia (1975), Grenada (1973), die Bahamas (1973), Dominica (1978), die Salomonen (1978), Kiribati (1979), Antigua und Barbuda (1981), Belize (1981), St. Christoph und Nevis (1983), Tuvalu (1986), Fidschi (1990); bei diesen Ländern drängt sich die Vermutung auf, dass sie durch ausgefeilt geschriebene Verfassungen ihr englisches Mutterland "ausstechen" wollen;
- (2) die *islamisch geprägten* Kleinstaaten; Beispiele liefern die Malediven (1968/75), Bahrain (1971); Brunei Darussalam (1959/84), Komoren (1978/85);
- (3) *sonstige*, etwa Monaco (1962/86) - es steht stark in französischem Rezeptionzusammenhang (vgl. Art. 1: "... le cadre des principes

¹⁷ Der Originalitätswert der Verf. Liechtenstein von 1921/89 (zit. nach JöR 38 (1989), S. 409 ff.) braucht in diesem Kreis nicht eigens hervorgehoben zu werden. Nur erwähnt seien: Art. 15 ("dass aus dem Zusammenwirken von Familie, Schule und Kirche der heranwachsenden Jugend eine religiös-sittliche Bildung, vaterländische Gesinnung und künftige berufliche Tüchtigkeit zu eigen wird"), Art. 45 (Aufgabe des Landtages, "die Rechte und Interessen des Volkes im Verhältnis zur Regierung wahrzunehmen"), Art. 93 (Umschreibung des "Wirkungskreises der Regierung"), Art. 99 (Normierung einer Begründungspflicht für richterliche Urteile), Art. 105 (Möglichkeit fremder Richter am StGH), Art. 112 und 113 ("Geist dieses Grundgesetzes").

¹⁸ Alle Texte zit. nach A. P. Blaustein / G. H. Flanz, *Constitutions of the countries of the world*, sowie A. J. Peaslee, *Constitutions of nations*, 3. Aufl. 1974, 4. Aufl. 1974 bzw. 1985.

généraux du droit international et des conventions particulières avec la France"; Art. 8: Französisch als Staatssprache), ferner Vanuatu (1980), Tonga (1967/81), Dschibuti (1977), Island (1944/1984), Äquatorial-Guinea (1982), Suriname (1987), Kap Verde (1986) - das freilich totalitäre Züge hat (politischer Führungsanspruch einer Partei nach Art. 4); ähnliches gilt für den Einparteienstaat Seschellen (1979, vgl. Art. 5 und 6). Liechtenstein braucht hier nicht eigens analysiert zu werden. San Marino sei wenigstens genannt, ebenso Andorra (mit Verfassungsgesetzen von 1970, 1971 und 1973).

Hier einige Beispiele für *typisch verfassungsstaatliche Strukturen und Elemente* in den Verfassungen von Kleinstaaten. Zunächst zu den ehemals englischen Kolonien:

aa) Die ehemals englischen Kolonien

Die Verf. von *West Samoa* (1960, mit 124 Artikeln) sei wegen ihrer ergiebigen Präambel erwähnt: sie gründet den Staat "on Christian principles and Samoan custom and tradition", sichert allen "fundamental rights" und fordert "the impartial integrity of justice"; auch hat die Verf. einen detaillierten Grundrechtskatalog (Art. 3 bis 15), mit einer Unschuldsvermutung (Art. 9 Abs. 3), dem Verbot rückwirkender Bestrafung (Art. 10 Abs. 2) - wie überhaupt präzise habeas corpus-Grundrechte zusammen mit dem Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit in vielen ehemals englischen Kolonien typisch sind.

Malta (1964/1979) ist durch einen detaillierten Grundrechtskatalog (Art. 32 bis 47) geprägt und im Parlamentsrecht durch einen ebenso langen wie originellen Artikel zum "leader of the opposition" (Art. 90).

Herausragend unter den Kleinstaaten-Verfassungen der englischen Familie ist die Verf. von *Barbados* (1966). In ihren 117 Artikeln finden sich alle wesentlichen Elemente des bisher illustrierten Textbildes. Vor allem aber zeichnet sich die *Präambel* durch eine besonders eingehende, sich über mehrere Absätze hinziehende Darstellung der Geschichte von Barbados aus (von 1639 über 1651 bis heute). Für die Gegenwart sind dann die schon bekannten Präambel-Stichworte formuliert wie "unshakable faith in fundamental human rights and freedoms, the position of the family in a society of free men and free institutions", "respect of moral and spiritual values and the rule of law", "equitable distribution of the material resources of the community".

Verfassungsstaat

Während die Verfassung des kleinen *Nauru* (1968) durch einen ausführlichen Grundrechtskatalog (Art. 3 bis 15) auffällt und vielleicht der "Director of Audit" (Art. 66) erwähnenswert ist, stellt ein allgemeiner Artikel (81 Abs. 5 a) die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau dadurch her, dass er normiert: Worte männlichen Geschlechts schliessen Frauen ein. Hier ein Blick auf die Verfassung von *Antigua und Barbuda* (1981). Sie enthält alle bekannten Kapitel, Strukturen und Themen einer Vollverfassung in 127 Artikeln, in der *Präambel*: eine invocatio dei, Grundwerte wie Menschenwürde, demokratische Gesellschaft, Rechtsstaatlichkeit ("state is subject to the law"), Menschenrechte wie Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit, sodann *Grundsatzartikel* "The State and its territory", "Constitution is supreme law", ferner eine ausgefeilte *bill of rights* sowie Kapitel zur *Staatsorganisation*, z. B. einen Abschnitt über den Ombudsmann (Art. 66).

Grenada (1973) zeichnet sich durch eine inhaltsreiche *Präambel* aus mit Berufungen auf Gott, aber auch mit der schönen Formulierung "man's duties toward his fellow man" und "while rights exalt individual freedom, duties express the dignity of that freedom"; die Rede ist von der "dignity of human values", von "respect for the rule of law", und der Schlusssatz der sehr idealistischen *Präambel* lautet: "... desire that their constitution should reflect the above mentioned principles", zu denen auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gehören. Grenada hat einen ausführlichen Katalog von "Fundamental Rights and Freedoms" (Art. 1 bis 18) und es kennt eine bemerkenswerte "original Jurisdiction of High Court in constitutional questions" (Art. 101 bis 105). Schliesslich fällt die "Constituency Boundaries Commission" auf (Art. 54 bis 56), die jedem klassischen Verfassungsstaat als Modell dienen könnte.

Die Verf. der *Bahamas* (1973) mit ihren 137 Artikeln baut sich aus den bekannten Elementen einer Verf. der britischen Völkerfamilie auf. Neben Eigenheiten wie einem Senat und dem für fast alle Kleinstaatenverfassungen normierten Satz "This Constitution is the supreme law" (Art. 2) sei aus der überaus werthaltigen *Präambel* der Eingangssatz zitiert:

"Whereas Four hundred and eighty-one years ago the rediscovery of this Family of Islands, Rocks and Cays heralded the rebirth of the New World,

And Whereas the People of this Family of Islands recognise that preservation of their Freedom will be guaranteed by a national commitment to Self-discipline, Industry, Loyalty, Unity and an abiding respect for Christian values and the Rule of Law..."

Dieser Passus zeigt besonders klar, welch hoher Integrationswert in einer Präambel stecken kann, wie hier nationale Lebensgeschichte "erzählt" wird, Grundwerte angerufen sind, und all dies in feierlichem Ton. Stolz auf die Vergangenheit, aber auch die spezifische Insellage sowie die Grundwerte konstituieren diesen Kleinstaat in einer unnachahmlichen Weise. Eindrucksvoll ist auch der Passus:

"Nation ... in which no Man, Woman or Child shall ever be Slave or Bondsman to anyone or their Labour exploited or their Lives frustrated by deprivation ..."

Die Präambel erweist sich als *das* Instrument der Identitätsgewinnung und -behauptung der kleinstaatlichen Variante des Verfassungsstaates, bis hin zum Glaubenshaften (ähnlich wie in vielen Entwicklungsländern).

Eigenen Zuschnitt besitzt die Verf. von *Dominica* (1978). Das zeigt sich schon in der Präambel, die es formal wie inhaltlich mit jeder verfassungsstaatlichen Präambel grösserer Länder aufnehmen kann. Zitiert sei der Passus: "principles that acknowledge the supremacy of God, faith in fundamental rights and freedoms, the position of the family in a society of free men and free institutions, the dignity of the human person", der Satz: "there should be opportunity for advancement on the basis of recognition of merit, ability and integrity" oder "recognize that men and institutions remain free only when freedom is founded upon respect for moral and spiritual values and the rule of law". Auch der Grundrechtskatalog hat hohes Niveau (Art. 1 bis 17); ferner fällt die überaus präzise Regelung der "Constituency Boundaries and Electoral Commissions" auf (Art. 56, 57), ebenso die "Judicial Provisions" (Art. 103 bis 107) sowie der originelle "Parliamentary Commissioner" (Art. 108 bis 115).

Die *Salomonen* (Verf. von 1978) gleichen dem allgemeinen Textbild; ihre Präambel aber enthält einige beachtliche Varianten: eine Art *kulturelles Erbe-Klausel* in den Worten:

"proud of the wisdom and the worthy customs of our ancestors, mindful of our common and diverse heritage and conscious of our common destiny",

sie berührt das Problem der *Ressourcenknappheit* in dem Passus:

"the natural resources of our country are vested in the people and the government of Solomon Islands",

Verfassungsstaat

sie kennt eine *Menschenwürdeklausel* und den eigenwilligen Satz:

“we shall cherish and promote the different cultural traditions within Solomon Islands”

sowie das Ziel einer “*decentralisation of Power*”. Die englische Tradition bricht in der Einrichtung eines “*Leader of the Official Opposition*” (Art. 66) durch.

Wenn etwa das kleine *Kiribati* (1979) in 139 Artikeln Präambel, Grundsatznormen, Grundrechtskatalog, das Staatsbürgerrecht, Exekutive, Legislative und Judikative sowie “Gemischtes” eingehend regelt, so bestätigt sich die These, Kleinstaaten hätten eine Voll-Verfassung. Wenn die Präambeln besonders werthaltig/und die Grundrechtskataloge besonders reichhaltig sind (meist mit einem ausdrücklichen Verbot der Sklaverei, z. B. Art. 6 *Kiribati*), so lässt dies folgenden Schluss zu: Kleinstaaten suchen über die Grundwerte ihrer Präambeln bzw. die Grundrechtskataloge ein wesentliches Stück der eigenen Identität zu gewinnen. *Kiribati* etwa hat eine kulturelles Erbe-Klausel (“faith in the enduring value of our traditions and heritage”, “continue to cherish and uphold the customs and traditions”) und es bekennt sich zu “Gleichheit und Gerechtigkeit” ebenso wie zu dem Satz: “The natural resources of Kiribati are vested in the people and their Government” - ein Textbeleg für das Kleinstaatenproblem der Ressourcenknappheit!

Die Verf. von *Belize* (1981) entspricht dem Textbild der englischen Kleinstaaten-Verfassungsfamilie (142 Artikel): Seine Präambel ist ebenso feierlich wie reichhaltig mit Stichworten wie “faith in human rights and fundamental freedoms, the position of the family in a society of free men and free institutions”, “principles of social justice” (die aufs Ökonomische erstreckt werden), “that men and institutions remain free only when freedom ist founded upon respect for moral and spiritual values and upon the rule of law”, “co-operation among nations”; seine bill of rights ist detailliert (Art. 3 bis 22) mit dem geläufigen Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit, der Antwort auf die Kolonialzeit; im übrigen sind Staatsangehörigkeit, Governor-General, Exekutive, Legislative, Judikative, Öffentlicher Dienst und Finanzen, “Miscellaneous” und Übergangsbestimmungen eingehend geregelt.

Die Verf. *St. Christoph und Nevis* von 1983 mit ihren 120 Artikeln und umfangreichen 6 Anhängen (“Schedules”) sei hier aus mehreren Gründen behandelt: sie ist eine bundesstaatliche Verfassung, also ein Beispiel dafür,

dass sich Kleinstaat und Föderalismus nicht ausschliessen; sie verfügt über einen reichhaltigen Grundrechtskatalog (Art. 8 bis 24), sie richtet eine "original jurisdiction of High Court in constitutional questions" ein (Art. 96) und sie sieht einen Sezessionsartikel (115) vor für den Fall, dass die Insel Nevis aus dem Bundesstaat ausscheidet. Vor allem aber sei die prägnante *Präambel* zitiert, als Musterbeispiel für die identitätsstiftende Kraft, die sie gerade bei Kleinstaaten spielt:

"Whereas the People of Saint Christopher and Nevis -

- (a) declare that the nation is established on the belief in Almighty God and the inherent dignity of each individual;
- (b) assert that they are entitled to the protection of fundamental rights and freedoms;
- (c) believe in the concept of true democracy with free and fair elections;
- (d) desire the creation of a climate of economic wellbeing in the context of respect for law and order; and
- (e) are committed to achieve their national objectives with a unity of purpose: ..."

Der Kleinstaat *Tuvalu* hat bereits zwei Verfassungen hervorgebracht. Die erste von 1978 ist u. a. wegen ihrer *Präambel* bemerkenswert, denn hier wird die Geschichte dieser Inseln im Pazifik seit Queen Victoria nachgezeichnet, zugleich ist Bezug genommen auf die "rule of law" und "Tuvaluan custom and tradition". Die zweite Verfassung von 1986 zeichnet sich vielfältig aus: die neue *Präambel* verzichtet charakteristischerweise auf eine Wiederholung der Geschichtsschreibung des (nun etablierten) Inselstaats, sie reichert sich statt dessen mit weiteren Grundwerten an. Hier einige Stichworte:

"rightfull place amongst the community of nations in search of peace and general welfare", "Amongst the values that the people of Tuvalu seek to maintain are their traditional forms of communities, the strength and support of the familiy", "mutual respect and co-operation", "The life and the laws of Tuvalu should therefore be based on respect for human dignity, and on the acceptance of Tuvaluan values and culture".

Besonders auffällig ist eine Bezugnahme auf den *Wertewandel* in der Verfassungspräambel selbst (!):

"... the people of Tuvalu recognize that in a changing world, and with changing needs, these principles and values, and the manner and form of

Verfassungsstaat

their expression (especially in legal and administrative matters), will gradually change..."

Von hoher Originalität zeugt Art. 4 zur *Interpretation der Verfassung*. Er verweist auf Interpretationsregeln im Anhang und er verlangt für jede Verfassungsinterpretation die Übereinstimmung mit den Prinzipien der Präambel. Diese ausführlichen "Rules for the Interpretation of the Constitution" wiederholen in Ziff. 3 die fundamentale Bedeutung der Präambel für die Verfassung, ihre Ziff. 4 enthält aber eine fast sensationelle Aussage:

"4. Meaning of language used

- (1) This Constitution is intended to be read as a whole.
- (2) All provisions of this Constitution, and all words, expressions and statements in this Constitution, shall be given their fair and liberal meaning, without unnecessary technicality."

Was in Deutschland als "ganzheitliche Verfassungsinterpretation", als Auslegung der Verfassung als "Einheit" und unter dem Stichwort "praktische Konkordanz"¹⁹ diskutiert und praktiziert wird, ist hier in einen Verfassungstext eingegangen - scheinbar am "Ende der Welt". Gerade dieses Beispiel zeigt die Innovationskraft von kleinstaatlichen Verfassungen und den weltweiten Rezeptions- und Produktionszusammenhang, in dem sie entstehen, sich entwickeln und weiter wirken.

Als ein ausserordentliches Dokument modernen Verfassungsdenkens erweist sich die Verf. von *Fidschi* (1990, 168 Artikel). Sie integriert viele Elemente der heutigen wissenschaftlichen Diskussion in Sachen Verfassungsstaat und bekräftigt so das hier vertretene *Textstufenparadigma*. Als europäischer Beobachter mag man kritisch fragen, ob, wann und wie die grossen Texte in Verfassungswirklichkeit "übersetzt" werden, ja, ob dieser Kleinstaat damit seine Organe und seine Gesellschaft, seine Bürger und Gruppen nicht vielleicht sogar überfordert und vieles künstlich wirkt. Selbst wenn dies derzeit teilweise geschähe und es längere Zeit bräuchte, bis *Fidschi* auch in der Wirklichkeit ein "Verfassungsstaat" ist²⁰: Die Verfassungslehre kann dieser Republik und ihrer Verfassung nur grossen Respekt

¹⁹ Dazu K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BR Deutschland, 16. Aufl. 1989, S. 26 f.

²⁰ Kap. XIII ("Special powers against subversion and emergency powers") enthält gefährliche Elemente. - Zu den erstaunlich modernen Texten, die sich in der Verf. Papua Neuguineas (1975) finden: W. Wengler, Rechtsnormbindung und Rechtsfortbildung in der Verfassung von Papua Neuguinea, JöR 32 (1983), S. 648 ff.

zollen; der Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates heute aber hat einmal mehr seine ideelle Leistungskraft unter Beweis gestellt.

Im einzelnen: Der umfangreiche *Vorspruch* - ganz im solennen Sprachduktus der Präambel - beginnt mit einer Geschichtsschreibung in Kurzform und übt Kritik an der Vorgängerverfassung ("that the 1970 Constitution was inadequate to give protection to the interests of the indigenous Fijians, their values, traditions, customs, way of life and economic well-being") - die Suche nach kultureller Identität schlägt sich in diesem Passus eindrucksvoll nieder und sie wird in die Zukunft verlängert ("that the will of the people may be truly set forth and their hopes, aspirations and goals be achieved and thereby enshrined"). Auf diese zeitliche Dimension, die ganz im Sinne der klassischen verfassungsstaatlichen Präambelkultur geglückt ist, folgt die Bekräftigung von Grundwerten: "democratic, society ... develop and maintain due defence and respect for each other and the rule of law". Überdies ist "praktische Konkordanz" zwischen dem Respekt vor der historischen Rolle des Christentums bezeugt und zugleich das Recht anderer religiöser Gruppen bestätigt, ihre eigene Religion zu praktizieren. Eine Art *Ressourcenklausel* findet sich schon in diesem Vorspruch ("that the indigenous people of Fiji are endowed with their lands and other resources and the right to govern themselves for their advancement and welfare"). Sogar der *Toleranzgedanke* kommt zu Wort ("in respecting the rights of others to live in harmony are entitled to due deference to their customs and traditional way of life"), und fast eine moderne Version der "goldenen Regel" klingt in den Sätzen des Vorspruchs an: "that people and institutions remain free only when and for so long as freedom is founded upon respect for the spiritual and moral values of each other and a mutual observance of the rule of law".

In anschließenden 15 grossen Kapiteln wird der "Verfassungsstoff" näher verarbeitet. Genannt seien u. a.: "The State and the Constitution", ein Grundrechtskatalog (Art. 4 bis 20), ein Kapitel über die Staatsbürgerschaft, den Präsidenten, das Parlament (2 Häuser), die Exekutive und Judikative, den Ombudsmann und "Miscellaneous". Der "*Vorrang der Verfassung*" wird schon in Art. 2 postuliert ("Constitution is supreme law"). Der *ausgefeilte Grundrechtskatalog* entspricht dem heutigen Standard, z. B. in Gestalt von Art. 8 ("Protection from inhuman treatment"), Unschuldsvermutung (Art. 11 Abs. 2 lit. a), Religionswechsel (Art. 12 Abs. 1). Aus dem organisatorischen Teil sei die "Constituency Boundaries Commission" (Art. 47) erwähnt, aus dem sehr genau geregelten Parlamentsrecht der "Leader of the Opposition" (Art. 97), die Gnaden-Kommission beim Präsidenten (Art.

Verfassungsstaat

99), aus dem Rechtsprechungs-Teil der Artikel 121 zum "Contempt of court". Die überaus genaue Regelung des Kapitels über den *Ombudsmann* (Art. 134 bis 140) darf Modellcharakter beanspruchen.

Hohen Originalwert hat der *Revisions-Artikel 161*:

"This Constitution shall be reviewed after a period of time but before the end of seven years after the promulgation of this Constitution. Thereafter, the Constitution shall be reviewed every ten years."

Dies ist ein eigenwilliger Textbeitrag zu dem verfassungstheoretischen Stichwort "Zeit und Verfassung"²¹, der Beachtung verdient.²²

bb) Die islamisch geprägten Kleinstaaten

Man kann zweifeln, ob die islamisch geprägten Kleinstaaten Gegenstand einer Verfassungsstaatsanalyse sein dürfen. Mögen viele Elemente, vor allem der religiöse Fundamentalismus, die fehlende Trennung von Staat und Religion, monarchische Strukturen, Aspekte der eher geschlossenen denn der offenen Gesellschaft, totalitäre Züge tragen, manche Elemente verbinden diese Kleinstaaten dann doch mit dem Typus Verfassungsstaat. Unter diesem Vorbehalt hier einige Beispiele:

Maledivien schickt seiner Verfassung von 1968 (86 Artikel) eine umfangreiche Präambel voraus, die sich auf eine auf viele Jahrhunderte bezogene "Geschichtsschreibung" einlässt. Schon Art. 1 Abs. 2 legt das Staatsgebiet bzw. den Staatsraum fest: "The political territory of Maldives comprises of the islands, the sea, air and other place attached to them which are within a 12 mile distance from the outer reef of every Atoll of Maldives". Art. 3 verankert den Islam als Staatsreligion, der spätere Grundrechtskatalog (Art. 5 bis 19) steht mitunter ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Sharia (Art. 13).

²¹ Dazu P. Häberle, *Zeit und Verfassung* (1974), in: ders., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978, S. 59 ff.

²² Die Verf. von Trinidad und Tobago (1976) sei in Stichworten charakterisiert: Die Präambel ist ebenso reichhaltig wie modellhaft ("faith in fundamental human rights and freedoms", "the position of the family in a society of free men and free institutions", "the dignity of the human person", "respect the principles of social justice", "belief in a democratic society", "recognise that men and institutions remain free only when freedom is founded upon respect for moral and spiritual values and the rule of law", "desire that their Constitution should enshrine the above-mentioned principles and beliefs and make provision for ensuring the protection in Trinidad and Tobago..."). Aus dem folgenden Verfassungstext sei erwähnt: "This Constitution is the supreme law of Trinidad and Tobago" (Art. 2), zwei knappe Grundrechts-Artikel (4 und 5), das ausführliche Staatsbürgerschaftskapitel 2, das umfangreiche Parlamentsrecht (Art. 39 bis 69), die Gnaden-Kommission (Art. 88), der detaillierte Abschnitt über den "Ombudsmann" (Art. 91 bis 98).

Die Präambel der Verf. von *Bahrain* (1973) formuliert neben der geschichtlichen Dimension inhaltliche Ziele wie "human values", "well-being for mankind" und "world peace". Art. 2 erhebt den Islam zur Staatsreligion. Im Teil "Fundamental Constituents of Society" findet sich ein Familien-Artikel (Familie als "corner-stone of society", Art. 5 lit.a),²³ aber auch der für Kleinstaaten wohl typische *Ressourcen-Artikel* (Art. 11: "All natural resources shall be the property of the State"). Während der Titel "Public Rights and Duties" (Art. 17 bis 31) im Kontext der Staatsreligion des Islam gelesen werden muss, springt eine erstaunliche Wesensgehaltgarantie für Grundrechte ins Auge (Art. 31): "Such regulation or definition (by a law) shall not affect the essence of the right or liberty". Aus dem staatsorganisatorischen Verfassungsteil fällt das Prinzip der Gewaltenteilung in dem Satz auf (Art. 32 lit. a): "The system of government shall be based on the principle of separation of the legislative, executive and judicial powers, functioning in co-operation with each other in accordance with the provisions of this Constitution." So zeigt sich beispielhaft, wie in islamisch-arabischen Kleinstaaten verfassungsstaatliche Errungenschaften mit fremden Staatselementen eine schwer bestimmbare Verbindung eingehen.²⁴

Die *Komoren* (Verf. von 1978/82) verdienen ein eigenes Wort (49 Artikel). Sie konstituieren sich als Bundesstaat ("République Fédérale Islamique"), und schon ihre Präambel macht den Islam zur Staatsreligion. Sie "inspiriert" sich zugleich durch die Universelle Menschenrechtserklärung der UN, unter Berufung auf welche viele Grundrechte garantiert werden (bis hin zur Unabhängigkeit des Richters). Totalitär erscheint freilich der Satz in Art. 4 Abs. 4: "La loi fédérale peut fixer le nombre des partis et groupement politiques".²⁵

²³ Weitere Texte im Vergleich bei P. Häberle, *Verfassungsschutz der Familie* ..., 1984, S. 18 ff.

²⁴ Gleiches gilt für die Verf. Quatar von 1972 (70 Artikel), vgl. ihre Präambel, ihren Staatsreligion-Artikel 1: "Its religion is Islam, and Islamic Shari'a Law shall be the fundamental source of its legislation. Its regime is democratic...".

²⁵ Verf. Brunei Darussalam von 1984 (86 Artikel) entspricht diesem Textbild formal und inhaltlich: ausführliche Präambel, Art. 3 zur Staatsreligion mit dem Zusatz: "provided that all other religions may be practiced in peace and harmony...". Modern ist der "Auditor general" in Art. 66 bis 69, eigenwillig ein "Interpretation Tribunal" (Art. 85) an der Seite des Sultans. - Die Verf. von Tonga (1875/1981) ist recht unergiebig (trotz ihrer 115 Artikel). Das liegt wohl an ihrer monarchischen Struktur. Immerhin hat sie eine Declaration of Rights, eine Garantie des Sabbat (Art. 6), alles Land gehört - feudalistisch - dem König (Art. 104 bis 115).

cc) Sonstige Kleinstaaten

Die letzte Textgruppe von Kleinstaaten muss unter der unbefriedigenden Rubrik "Sonstige" behandelt werden. Hier die Beispiele: *Monaco* (1962) ist in Sprache, Stil und Geist stark an Frankreich orientiert, was sich im Grundrechtsteil (Art. 17 bis 32) ebenso manifestiert wie in der Garantie der Gewaltenteilung (Art. 6). Seine typische kleinstaatliche Anlehnung an Frankreich dokumentiert Art. 1 Abs. 1 plastisch:

"La Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France".

Man darf vermuten, dass die später zu erörternde These von der hohen Angewiesenheit der Kleinstaaten auf abgestufte (Kon-)Föderationen und intensive Rezeptionsvorgänge sich bei Monaco - ähnlich Liechtenstein - deutlich belegen liesse.

Die *Seschellen* haben in ihrer Verfassung von 1979 (100 Artikel) eine merkwürdige Mischung geschaffen. Einerseits sind sie ein Einparteienstaat (Art. 5), andererseits normieren sie in ihrem Art. 7 den grossen Satz: "This Constitution is the supreme law of Seychelles"; in Art. 8 (Interpretationsprinzipien) verweisen sie auf Schedule 3, dessen Originalitätswert hoch ist:

"8. (1) The preamble to this Constitution expresses general principles and although it may be used as an aid to the interpretation of this Constitution it shall be read subject to the other provisions of this constitution.²⁶

9. For the purposes of interpretation

(a) the provisions of this Constitution shall be given their fair and liberal meaning;

(b) this Constitution shall be read as a whole; and

(c) this Constitution shall be treated as speaking from time to time."

Sind schon solche textlichen Regeln zur Verfassungsinterpretation in klassischen Verfassungsstaaten meines Wissens nicht bekannt, so überrascht die Kühnheit dieses Artikels um so mehr. Die Verfassungslehre sollte jedenfalls diese Textstufe der *Seschellen* in ihren Auslegungskapiteln respektvoll zur

²⁶ Die Präambel der *Seschellen* ist recht ambivalent: Einerseits setzt sie das Ziel der Einrichtung und Entwicklung eines "sozialistischen Systems", andererseits aber schützt sie die Menschenwürde und zählt eine bis ins einzelne gehende bill of rights auf (mit vielen klassischen Grundrechten), wobei sogar die aus der EMRK bekannte Grundrechtsschranke auftaucht ("subject only to limitations reasonably justifiable in a democratic society").

Kenntnis nehmen und in ihre eigenen Überlegungen zustimmend bzw. differenzierend einbeziehen. Ein Kleinstaat hat hier pionierhaft gearbeitet. Selbst wenn man eine Bereicherung des geschriebenen Verfassungstextes um solche Interpretationsregeln wegen der Offenheit der Verfassungsinterpretation letztlich doch ablehnen sollte, liefern Nr. 8 und 9 für die Wissenschaft wichtige Problemlösungsaspekte. Der Verfassungstextgeber eines Kleinstaates hat hier Produktives geschaffen, so sehr seine Ratgeber ihrerseits um die wissenschaftliche Diskussion über "Prinzipien der Verfassungsinterpretation" gewusst haben müssen.²⁷

Die Verfassung der Republik *Vanuatu* von 1980 (94 Artikel) enthält eine bekenntnisreiche Präambel (u. a.: "cherishing our ethnic, linguistic and cultural diversity", "traditional Melanesian values, faith in God and Christian principles"); von ihren klassischen und neueren verfassungsstaatlichen Strukturelementen sei der Grundrechtskatalog (Art. 5 bis 6) erwähnt, bei den Grundpflichten fällt der Satz auf (Art. 8): "except as provided by law, the fundamental duties are non-justiciable", im Kapitel zur Staatsbürgerschaft (Art. 13): "The Republic of Vanuatu does not recognize dual nationality", wohl eine kleinstaatliche Eigenart, ferner die Einrichtung des Ombudsmannes (Art. 59 bis 63), die Reservierung des Landes für die Einheimischen (Art. 71): "All land in the Republic belongs to the indigenous custom owners and their descendants", die Verankerung der "Dezentralisation" (Art. 80) und die Bindung bestimmter Verfassungsänderungen an das nationale Referendum (Art. 84).

Wie vielseitig die einzelnen Kleinstaaten-Verfassungen sind und wie unterschiedlich sie die Elemente des verfassungsstaatlichen Modells "mischen", möge der Blick auf *Äquatorial Guinea* zeigen (Verf. von 1982, 157 Artikel mit Übergangsbestimmungen). Die Präambel bekennt sich zur Verantwortung "before God and History", will "totale Unabhängigkeit" sichern und formuliert den Wunsch: "of maintaining the authentic traditionally African spirit of family and communal organization"; beschworen wird sogar "the charismatic authority of the traditional family", eine spezielle afrikanische Kultur-Klausel, der freilich recht unvermittelt ein Verweis auf die "Rechte und Freiheiten der Menschheit" von 1789 bzw. die Universale Erklärung von 1948 hinzugefügt wird. In den Grundsatz-Artikeln fällt die Anerkennung der Ureinwohnersprache neben der Amtssprache Spanisch auf ("The aboriginal languages are recognized as integral to the natio-

²⁷ K. Hesse, Grundzüge, a. a. O., S. 19 ff.

nal culture"). Der Grundrechtskatalog greift die neueren Entwicklungen auf, z. B. in Gestalt eines kulturellen Teilhaberechts (Art. 20 Ziff. 14), der Unschuldvermutung (Ziff. 17 ebd.), der Erstreckung der Grundrechte auch auf Gesellschaften (Art. 21: "companies", ähnlich Art. 19 Abs. 3 GG). Vor allem aber hebt die generelle Grundrechtsentwicklungsklausel in Art. 22 die Verf. auf den jüngeren Standard des Verfassungsstaates.

"The enumeration of the fundamental rights recognized in this Chapter does not exclude the others which are guaranteed by the Fundamental Law, nor others of a similar nature and which are derived from the dignity of man, from the principle of the sovereignty of the people or of the social and democratic legal State and the republican form of government".

Vergleichbare Artikel treten später in den Verf. von *Peru* (1979) und *Guatemala* (1985) auf;²⁸ sie können grundrechtstheoretisch gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Wir finden in *Äquatorial Guinea* überdies eine Garantie der freien Marktwirtschaft (Art. 65):

"... principle of the freedom of the market-place, enterprise, competition, and competence, with the intervention of the State oriented toward the just distribution of the national wealth and revenue".

Der auffälligste "Fund" im Ensemble dieser Verfassung ist neben der Garantie der lokalen Selbstverwaltung (Art. 154 f.) und einer Ewigkeitsklausel (Art. 157):

"The republican and democratic system of the Sovereign State of Equatorial Guinea, the national unity and the territorial integrity cannot be the object of any reform")

der *Rechtsquellen-Artikel* 139. Er könnte und sollte das Beispielmateriale jeder Methodenlehre von heute schmücken und verdient im ganzen wie im einzelnen grosse Beachtung.

²⁸ Dazu P. Häberle, Die Entwicklungsländer im Prozess der Textstufendifferenzierung des Verfassungsstaates, VRÜ 23 (1990), S. 225 (266).

Art. 139 lautet:

“The following constitute sources of the law:

- a) The written norms
- b) The unwritten norms
The unwritten norms serve to make up, delimit or interpret the written norms and have rank of the norm which they delimit or interpret.
When it tries to make up for the absence of a written norm, the unwritten norm has rank of law.
- c) Written sources of Law by their order are:
First, the Fundamental Law,
Second, the International Treaties,
Third, the laws and the decree-Laws
Fourth, the by-laws.
- b) Unwritten sources are:
First, the customs or the traditional practices,
Second, the general principles of law, and
Third, the Jurisprudence.”

Wenn es eines Beweises bedürfte, wie erfindungsreich sowohl Entwicklungsländer als auch Kleinstaaten-Verfassungen sein können und wie sie den Typus Verfassungsstaat in Einzelfeldern pionierhaft voranbringen, so wäre dieser Art. 139 zu nennen. Jede eurozentrische Selbstgefälligkeit in Sachen Verfassungslehre wird durch solche Textleistungen Lügen gestraft und einmal mehr bestätigt sich die weltweite Produktions- und Rezeptionsgemeinschaft in Sachen Verfassungsstaat. Was bei uns Lehrbücher zur Methodenlehre mühsam genug über die Rechtsquellen erarbeiten, wurde in *Äquatorial Guinea* 1982 auf den Begriff und Text gebracht. Dass es in jenem afrikanischen Land “Vollzugsdefizite” geben mag, insofern etwa Art. 139 nicht sogleich zur Verfassungswirklichkeit wird, ist eine andere Frage. Hier steht zur Diskussion, dass ein Art. 139 die Textstufenentwicklung als *weltweiten* Vorgang beweist und den Kleinstaaten insgesamt zur Zierde gereicht. Sie können in ihren Verfassungen im Teilbereich modellhaft am *Typus* des Verfassungsstaates weiterarbeiten, so sehr sie vielleicht in anderen Problembereichen Nachholbedarf haben bzw. Defizite aufweisen.

Verfassungsstaat

b) Typisch kleinstaatliche Besonderheiten im Spiegel von Verfassungstexten-Adaptionen

Die bisherige Textanalyse war ausführlich. Sie diente dem Zweck, der Wissenschaft ins Bewusstsein zu rufen, wie ergiebig die verfassungsstaatlichen Kleinstaaten schon im Spiegel ihrer Texte sind. Bislang wurden sie von der Staats- bzw. Verfassungslehre unverhältnismässig vernachlässigt. Der Textvergleich unter a) konnte zeigen, wie ausgeprägt der Verfassungsstaatscharakter vieler Kleinstaaten ist - sie haben keine blosse "Rumpfverfassung" - und was ihre Innovationskraft in bezug auf einzelne Elemente der Textstufenentwicklung des Typus Verfassungsstaat leistet (z. B. im Präambelbereich, bei Auslegungsprinzipien zur Verfassungsinterpretation, in der Rechtsquellenlehre). Jetzt geht es darum, die kleinstaatlichen Spezifika zu erforschen, die schon in gruppengebündelten Textbildern anschaulich werden. Herauszuarbeiten ist ihre *Eigenart*, auch dies im ersten Zugriff eines Verfassungstextvergleichs, dem von anderer Seite später der Gesetzgebungs-, Rechtsprechungs- und Wissenschaftsvergleich zuwachsen müsste. Skizzenhaft genug erweisen sich folgende konstitutionellen Aspekte als "Eigenart" verfassungsstaatlicher Kleinstaaten:

aa) Differenzierte Präambelkultur

Der Reichtum der kleinstaatlichen *Präambelkultur* wurde schon dargestellt; ein Höhepunkt ist die Verf. von *Fidschi* (1990), auch *São Tomé und Príncipe* (1975). Zwar zeichnen sich viele Verfassungsstaaten normaler Grössenordnung durch ihre Präambeln aus (vgl. etwa Verf. Portugal von 1976 und Verf. Spanien von 1978), doch sind die Kleinstaaten aus den erwähnten Gründen besonders stark auf "gute", identitätsstiftende Präambeln bedacht und angewiesen. Die verfassungstheoretische und -praktische Nähe zu den Entwicklungsländern ist spürbar.

bb) Detaillierte Klauseln zu Staatsgebiet, Raum und Grenzen

Die konstitutionelle Umschreibung von Staatsgebiet, Raum und Grenzen gehört zu den Auffälligkeiten und Markenzeichen der kleinstaatlichen Verfassungen. Das sei im folgenden an Textstellen belegt; sie dienen als Materialien für die spätere Einordnung des Kleinstaates in eine Verfassungstheorie des Raumes.

Bereits die klassischen bzw. alten grösseren Verfassungsstaaten pflegen in ihren Texten das Staatsgebiet sehr grundsätzlich zu plazieren (etwa Art. 2

Verf. Irland von 1937; Art. 1 Abs. 1 Verf. Frankreich von 1958; Art. 2 Verf. Luxemburg von 1868/1983; Art. 5 Verf. Portugal von 1976/89). Das geschieht teils in kürzeren Artikeln (z. B. Art. 2 Verf. Spanien von 1978: Garantie der Einheit der Nation und der Autonomie der Nationalitäten und Regionen; Art. 2 WRV von 1919; Art. 3 Österreich B-VG von 1920); teils in ausführlichen Regelungen des Staatsgebietes und seiner Gliederung (z. B. Art. 1 bis 3 bis Verf. Belgien von 1831/1988). Auch Entwicklungsländer-Verfassungen nehmen sich des Verfassungsproblems "Territorium" als solchen detailliert an (z. B. Art. 97 bis 99 Verf. Peru von 1979: Art. 97: "Das Territorium der Republik ist unverletzlich. Es umfasst den Boden, den Untergrund, das Seehoheitsgebiet und den darüber befindlichen Luftraum".²⁹) Mögen sich beim Thema "Staatsgebiet" Textstufenprozesse nachweisen lassen, z. B. fällt die gelegentliche "Wanderung" des systematischen Regelungsortes von den Eingangsartikeln nach hinten auf, da die Grundrechte heute oft den ersten Platz beanspruchen: festzuhalten bleibt, dass das Thema Staatsgebiet ein klassisches und modernes Verfassungsthema ist. Das entspricht der traditionellen Staats- bzw. der Dreielementenlehre eines G. Jellinek.³⁰

Die Frage ist, ob und wie die Kleinstaaten das Thema behandeln. Prima facie lässt sich vermuten, dass bereits ihre Verfassungstexte die besonders hohe Bedeutung von Gebiet und Raum anzeigen (durch ausführliche und differenzierte Normierung). Denn wenig ist, neben den Menschen, für einen "Kleinstaat" so kostbar wie das eigene - kleine - Territorium. Der Verfassungstextvergleich bzw. die genaue konstitutionelle Umschreibung von Staatsgebiet, Raum und Grenzen ist der "Boden", das Material für die verfassungstheoretische Annäherung an *eine* Eigenart des Kleinstaates bzw. an die Verfassungstheorie des Raumes ganz allgemein.

Die Verf. *Liechtenstein* (1921/1989) präzisiert das Staatsgebiet schon in Art. 1.

²⁹ Das Seehoheitsgebiet wird in Art. 98 näher umschrieben; besonders detailliert arbeitet Art. 121 bis 128 Verf. Guatemala von 1985 (zit. nach JöR 36 (1987), S. 641 ff. bzw. S. 555 ff.). - Bemerkenswert Verf. Portugal (1976/1989), Art. 5: "(1) Das portugiesische Hoheitsgebiet umfasst das geschichtlich festgeschriebene Gebiet auf dem europäischen Kontinent sowie die Inselgruppe Azoren und Madeira. (2) Die Ausdehnung und Grenzen der portugiesischen Hoheitsgewässer, der exklusiven Wirtschaftszone und der Rechte Portugals an dem jeweiligen Festlandsockel regelt das Gesetz. (3) Der Staat veräussert, unbeschadet eventueller Grenzkorrekturen, weder portugiesisches Hoheitsgebiet noch die an portugiesischem Hoheitsgebiet bestehenden Hoheitsrechte."

³⁰ G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 6. Neudruck, 1959, S. 394 f.; Herb. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1984, S. 86 ff.; aus der neueren Lit.: W. Graf Vitzthum, Staatsgebiet, HdBSiR Bd. I (1987), S. 709 ff.

Verfassungsstaat

Die Verf. von *Antigua und Barbuda* (1981) regelt die Staatsgebietsfrage in dem Grundlagen-Artikel 1 Abs. 2. Sie legt hier die drei Inseln fest und sie spricht die Kompetenz zu weiteren Gebiets-Definitionen dem Parlament zu. *Malta* (Verf. von 1987) hat einen sehr flexiblen Territorial-Artikel geschaffen (in Art. 1 Abs. 2):

“The territories of Malta consist of those territories comprised in Malta immediately before the appointed day, including the territorial waters thereof, or of such territories and waters as Parliament may from time to time by law determine.”³¹

Die Verf. der *Seschellen* (1979) geht vielgliedrig vor. In dem Eingangs-Abschnitt 1 “Die Nation” wird das Staatsgebiet mit Hinweis auf den Seschellen-Archipel (und Verweis auf den Anhang 1) umschrieben und um die “territorial waters and historic waters of Seychelles and the seabed und subsoil underlying those waters” ergänzt. In einem eigenen Absatz ebd. wird eine Art “flexible” Staatsgrenze institutionalisiert (“The limit of the territorial waters of Seychelles shall be as declared, from time to time, by or under an Act”). All dies steht im Kontext der folgenden Symbol-Artikel zur Flaggen- und Sprachen-Frage (Art. 3 und 4). Die Liste der Seschellen wird als Anhang 1 im Jahr 1982 seitenlang aufgezählt.³²

Manche kleinstaatlichen Verfassungen legen in einem ausführlichen *Anhang* die Staatsgebietsteile aufs genaueste fest: so z. B. Schedule 2 Verf. von *Kiribati* (1979), ebenso Art. 1 Abs. 2 Verf. *Belize* (1981):

“Belize comprises the land and sea areas in Schedule 1 to this Constitution, which immediately before Independence Day constituted the colony of Belize.”³³

Ebenso apodiktisch wie knapp formuliert Art. 1 lit. a S. 2 Verf. *Bahrain* (1973):

“Neither its sovereignty nor any part of its territory shall be relinquished.”³⁴

³¹ Art. 2 Abs. 2 Verf. West-Samoa (1960) zählt die zu ihm gehörenden Inseln präzise mit Namen bzw. Lagebezeichnungen nach Längen- und Breitengraden auf.

³² Knapper heisst es in Art. 1 Abs. 2 Verf. Malediven (1968/75): “The political territory of Maldives comprises of the islands, the sea, air and any other place attached to them which are within a 12 mile distance from the outer reef of every Atoll of Maldives”.

³³ Die Verf. von Vanuatu (1980) besitzt ein ausführliches Kapitel “Land”, wo die Eigentumsfrage normiert ist: “All land in the Republic belongs to the indigenous custom owners and their descendants”; “... the Government shall give priority to ethnic, linguistic, customary and geographical ties” heisst es als Maxime für die Landverteilung (Art. 71 bzw. 79).

³⁴ Ähnlich Art. 2 Abs. 3 Qatar (1972) im Kontext von Staatsreligion, Staatssprache, Staatsbürgerschaft: “The State may not relinquish its sovereignty, or cede any part of its territory or its waters.”

Tuvalu normiert im Grundlagen-Teil seiner Verfassung von 1986 seinen Staatsgebiets-Artikel 2 "The area of Tuvalu" wie folgt:

- "(1) Subject to subsections (3) and (4), the area of Tuvalu consists of the land areas referred to in subsection (2), together with -
- (a) the territorial sea and the inland waters as declared by law, the land, beneath them, and the air space above; and
 - (b) such additional lands and waters as are declared by law to be part of the land area of Tuvalu.
- (2) The land areas referred to in subsection (1) consist of all islands, rocks and reefs within the area bounded by -
- (a) the parallel 5° S; ...
together with all small islands, islets, rocks and reefs depending in them."

Von den islamisch geprägten Kleinstaaten sei die Verf. der *République Fédérale Islamique des Comores* erwähnt (1978/82). Schon vor der Präambel findet sich in bezug auf den Präsidenten der Satz, er sei "à la fois le Garant de l'unité de l'Archipel et de l'autonomie des îles".

Kap Verde (Verf. von 1980) hat in seinem Grundlagen-Artikel das Staatsgebiet mit einem Ressourcen-Artikel gekoppelt (Art. 8): "The Republic of Cape Verde shall exercise its sovereignty:

1. Over all national territory, including
 - a) The surface territory historically belonging to it;
 - b) The straits and territorial sea as defined by law, as well as riverbeds and underground territory;
 - c) The air space associated with the geographical areas referred to in the previous paragraphs.
2. Over all natural resources, living and non-living, found in its territory."³⁵

Dem Muster des traditionellen Staatsverständnisses mit seinen klassischen Elementen und dem Textbild vieler Verfassungen folgt zunächst *Äquatorial*

³⁵ Verf. Suriname (1987) legt in ihrem Art. 2 ("Territory") fest: "1. Suriname comprises the territory on the South American continent that is as such historically defined. 2. The state shall not transfer rights to territory or sovereign rights which it exercises over that territory. 3. The extent and boundaries of the territorial waters and the rights of Suriname to the adjacent continental shelf and the economic zone are determined by law." - Verf. von Trinidad und Tobago (1976) bringt schon in ihrem Preliminary-Artikel 1 in Absatz 2 eine genaue Definition des Staatsgebietes: Inseln mit Stichtagsregelung, mit Einbeziehung von "territorial sea" and "continental shelf" und anderen Gebieten, die durch Gesetz ("Act") bestimmt werden.

Verfassungsstaat

Guinea in seiner Verf. von 1982. Im ersten Titel stehen die Aussagen über Staatsform, Staatssprache, Nationalflagge, Grundwerte ("supreme values"), Staatsaufgaben (z. B. "to ensure the enforcement of the fundamental human rights"), aber eben auch zum Staatsgebiet. Art. 7 lautet höchst differenziert und präzise:

"The territory of the Republic of Equatorial Guinea is made up of the continental zone called . . ., small adjacent islands, fluvial waters, territorial seas and continental shelf determined by the Law and air space which covers it.

The State fully exercises its sovereignty over its territory and can explore and exploit, exclusively, all the resources and mineral wealth, minerals and hydrocarbons.

The National territory is inalienable and irreducible.

The law determines the extent of the territorial waters."

cc) Staatsbürgerschafts-Kapitel bzw. das Volk - die Detailregelung in Verfassungstexten der Kleinstaaten

Ein Vergleich der Verfassungen vieler Kleinstaaten lässt ein weiteres Spezifikum ihrer Textbilder hervortreten: Die Staatsbürgerschaft ist auffallend detailliert geregelt, wenngleich in vielen Varianten. Das kann nicht überraschen. Der Kleinstaat versichert sich seines - zahlenmässig ja geringen - Volkes durch präzise Normierungen. Was in grösseren Verfassungsstaaten allenfalls grundsätzlich in den konstitutionellen Texten, im übrigen in Staatsangehörigkeitsgesetzen im einzelnen bestimmt ist,³⁶ muss im Kleinstaat aus theoretischen und praktischen Gründen schon in der Verfassung normiert sein: so wichtig ist hier jedes Detail. Denn so wie das Staatsgebiet bzw. der Raum gerade in Kleinstaaten buchstäblich "konstituierend" ist, so wird die Frage, welche Menschen Bürger speziell dieses Landes sind (bzw. bei entkolonialisierten Kleinstaaten geworden sind), fundamental. Anders formuliert: Die "knappe Ressource Mensch" - wie zuvor die knappe Ressource Gebiet bzw. Land und Raum - machen dieses Problem im Kleinstaat zum spezifischen *Verfassungsthema*: weil es für dieses politische Gemeinwesen "wichtig" ist.

³⁶ Vgl. Art. 4 Verf. Belgien von 1831/1988; Art. 6 Österreichisches B-VG von 1920; Art. 116 GG; Art. 4 Abs. 3 Verf. Griechenland von 1975; Art. 2 Verf. Niederlande von 1983; Art. 4, 15 Verf. Portugal von 1976/89; Art. 11 Verf. Spanien von 1978.

Hier einige Beispiele in typisierender Auswahl, wobei freilich anzumerken ist, dass neuere Entwicklungsländerverfassungen sich desselben Themas ebenfalls sehr genau annehmen (eine gewisse Parallele zwischen beiden Varianten des Verfassungsstaates Entwicklungsländer dort, Keinstaaten hier³⁷):

Ein differenziertes Textbild findet sich in der Verf. *Grenada* von 1973. Diese unterscheidet zwischen den Bürgern, die vor dem Unabhängigkeitstag bzw. -tag (1974), und solchen, die danach geboren wurden (Art. 95 bzw. Art. 96). Die Regelungen stehen in einem eigenen Kapitel und ziehen sich von Art. 94 bis Art. 100 hin, mit vielen Differenzierungen und Legaldefinitionen. Noch ausführlicher und ebenfalls durch eine *gespaltene Regelung* der Staatsbürgerschaft gekennzeichnet (Unabhängigkeitstag als Stichtag) ist die Verf. von *Antigua und Barbuda* (1981). In einem eigenen Kapitel bzw. im Rahmen von Art. 111 bis 118 ist das Tatbestandsprofil der konstitutionellen Staatsangehörigkeitsnormen höchst differenziert: z. B. hinsichtlich des Erwerbs der Staatsbürgerschaft durch Heirat (Art. 114), der Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit (Art. 115), der Kompetenz des Parlaments bzw. des zuständigen Ministers (Art. 116); wer sich um eine Staatsbürgerschaft bemüht, muss einen "Oath of allegiance" leisten (Art. 117) - eine kleinstaatliche Eigenart! Dieses Grundmodell findet sich in vielen Kleinstaaten.

Malta nimmt sich des Themas in seiner Verf. von 1974/79/87 ausführlich an: in einem eigenen Kapitel von Art. 22 bis 31 wird in einer nach dem Unabhängigkeitstag unterscheidenden (dualistischen) Weise das Staatsangehörigkeitsproblem aufs genaueste geregelt. Eine besondere, ausführliche Normierung ist der *doppelten Staatsbürgerschaft*, die möglichst vermieden werden soll, gewidmet (Art. 27, mit 8 langen Absätzen); auch hier finden sich Parlamentskompetenzen und Legaldefinitionen (Art. 30, 31).

Verf. *Kiribati* (1979) entspricht in ihrem ausführlichen Staatsbürgerschafts-Kapitel (Art. 19 bis 29) ebenfalls diesem Muster, wobei eine besonders strenge Regelung zur Vermeidung doppelter Staatsangehörigkeit ins Auge springt (Art. 27: zweijährige Fristenregelung).

Plakativ an der Spitze der Verfassung, als Kapitel II, figuriert das Thema "Staatsbürgerschaft" in der Verf. von *Barbados* (1966/74) in den Art. 2 bis 10, mit einer Stichtagsregelung (Unabhängigkeitstag bzw. -jahr 1966, Commonwealth-Staatsbürgerschaft (Art. 8), restriktive Regelung zur doppelten Staatsbürgerschaft etc.).

³⁷ Vgl. Art. 89 bis 96 Verf. Peru von 1979; Art. 144 bis 148 Verf. Guatemala von 1985.

Verfassungsstaat

Die Einschränkung oder gar das Verbot *doppelter* Staatsbürgerschaft ist eine typisch *kleinstaatliche Adaption*: die "knappe Ressource Mensch" und dass naturgemäss enge Band zwischen Staat und Bürger, in häufigen Gelöbnissen (Eiden) greifbar, verträgt keine doppelte Staatsangehörigkeit.³⁸

dd) Allgemeine Ressourcen-Artikel als Kleinstaatsspezifika

Erweisen sich Staatsgebiet bzw. Raum und Grenzen sowie der Mensch als "knappe Ressource" und darum im Kleinstaat schon konstitutionell als regelungsbedürftig, so liegt es auf der Hand, dass es mitunter allgemeine Ressourcen-Artikel gibt, die sich allerdings auch in grösseren Entwicklungsländer-Verfassungen finden³⁹. Spätestens angesichts dieser Texte wird es für die Verfassungslehre unverzichtbar, das Problemfeld "Ressourcen" zu thematisieren, sei es im Zusammenhang mit der Staatsaufgabenlehre⁴⁰, sei es im Rahmen eines eigenen Kapitels "Ressourcen des Verfassungsstaates". Wiederum bestätigt sich die These von der Provokation, die die Lehre vom Verfassungsstaat in Einzelfeldern seitens des Typus "Kleinstaat" erfährt,

³⁸ Ebenfalls als Kapitel II erscheint das Thema "Citizenship" in der Verf. der Bahamas (1973) mit den bekannten Elementen: Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft (Art. 11, 12), Stichtagsregelung (1973, gemäss Art. 3) etc. - Als Kapitel 3 Verf. Vanuatu (1980) mit einem scharfen Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft (Art. 13). - Weitere Varianten dieses Modells z. B. in Verf. Äquatorial Guinea (1982): 2. Titel (Art. 9 bis 18) mit einem Kapitel über den Status des Ausländers (Art. 16 bis 18) und einem Verfassungsauftrag, die Einwanderung zu erleichtern (Art. 17). Die Verf. Nauru (1968) regelt das Thema "Citizenship" in einem eigenen Teil in Art. 71 bis 76 mit dem bekannten Stichtags-Modell, der tunlichsten Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft (Art. 73, 75 Abs. 3), der Parlamentskompetenz etc. Verf. St. Christoph und Nevis (1983) nimmt sich der Staatsbürgerschaftsfrage in einem eigenen Kapitel an (Art. 90 bis 95); auch hier die Stichtagsregelung (Unabhängigkeitstag, Art. 91), die Tendenz der Vermeidung doppelter Staatsbürgerschaft (Art. 93), Legaldefinitionen. Eine ähnliche Struktur in Art. 20 bis 26 Verf. Salomonen (1978). - Die Verf. von Fidschi (1990) behandelt in Kap. IV (Art. 22 bis 30) die Staatsbürgerschaft: Auch hier die bekannten Elemente: Stichtagsregelung bezogen auf 1987 (Art. 22), Registrierung (Voraussetzung u. a. "that he is a person of good character" sowie eines "Oath of Allegiance" (Art. 26), "Avoidance of dual citizenship" (Art. 28), Parlamentskompetenzen (Art. 29). - Verf. von Trinidad und Tobago (1976) geht schon in Kap. 2 von Art. 15 bis 21 auf die Staatsbürgerschaft ein, auch hier mit Stichtagsregelung unter Verweis auf die alte Verf. (1962) mit einer Commonwealth-Regelung (Art. 18), Parlamentskompetenzen etc. Verf. St. Vincent (1979) regelt die Staatsbürgerschaft ausführlich in Art. 90 bis 95.

³⁹ Art. 124 bis 128 Verf. Guatemala von 1985; Art. 118 bis 123 Verf. Peru von 1979 mit eigenem Kapitel: "Die natürlichen Ressourcen"; bezeichnenderweise auch schon in der kleinen Inselrepublik Irland: Art. 10 Verf. von 1937/1987. - Ein Beispiel für eine Ressourcen-Klausel in einem klassischen Verfassungsstaat findet sich in der Verfassung von Kanada (1981) Art. 92 A, unter dem Stichwort "Non-Renewable Natural Resources" (zit. nach JÖR 32 (1983), S. 632 (637)).

⁴⁰ Dazu meine Verfassungstextanalysen in dem Beitrag: Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre, AÖR 111 (1986), S. 595 ff. und - für die Entwicklungsländer - in VRÜ 23 (1990), S. 225 (267 ff.); ferner allgemein: H. C. Link / G. Ress, Staatszwecke im Verfassungsstaat nach 40 Jahren GG, VVDSiRL 48 (1990), S. 7 ff.

und von der Pionierleistung, die derselbe Kleinstaat als Variante des Verfassungsstaates mitunter schon heute erbringt.

Die Ausgestaltung der Ressourcen-Artikel zeichnet sich durch Variationsvielfalt aus: So plazierte die Verf. *Kiribati* (1979) eine entsprechende Klausel schon in der Präambel: "the natural resources of Kiribati are vested in the people and their government". Die Phosphat-Ausbeutung spiegelt sich in Art. 119 der Verf. Ebenfalls auf der hohen Ebene der Präambel angesiedelt ist der Ressourcen-Artikel in der Verf. der *Salomonen* von 1978: Unmittelbar nach der Volkssouveränität und den drei Gewalten wird gesagt: "the natural resources of our country are vested in the people and the government of the Solomon Islands."⁴¹

3) Ältere und neuere Klassikertexte und wissenschaftliche Theorien zum Kleinstaat

Auch der "Kleinstaat" hat seine Klassikertexte im methodologisch bereits skizzierten Sinne. Sie sind den geschriebenen und ungeschriebenen juristischen Verfassungstexten komplementär, sie werden in den juristischen Detailfragen bewusst oder unbewusst "mitgelesen", und dasselbe gilt für die sich wandelnden wissenschaftlichen Theorien, die mitunter zu Klassikern reifen können. Hier die Fragmente einer Bestandsaufnahme:

Den Rang eines Klassikertextes darf die viel zitierte Passage in *Jacob Burckhardts* "Weltgeschichtlichen Betrachtungen" beanspruchen: "... Kleinstaat ..., damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind, ein Ziel, wobei die griechischen Polis in ihrer besseren Zeit ... im grossen Vorsprung gegen alle jetzigen Republiken bleiben. Kleine Monarchien haben sich diesem Zustand möglichst zu nähern ... Der Kleinstaat hat überhaupt nichts als die wirkliche tatsächliche Freiheit, wodurch er die gewaltigen Vorteile des Grossstaates, selbst dessen Macht, ideal völlig aufwiegt".⁴² Eine weitere klassische Stimme im Chor des "Lobes des Kleinstaats" ist *Franz Gschnitzers*

⁴¹ Spezieller geht Verf. Nauru (1968) vor. Art. 83 Abs. 1 lautet: "Except as otherwise provided by law, the right to mine phosphate is vested in the Republic of Nauru". S. auch den "Phosphat"-Artikel 93. - S. noch Art. 11 Verf. Bahrain (1973): "All natural resources shall be the property of State ...".

⁴² Wieder zitiert etwa bei J. Kühne, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes, Eine föderative Rechtsordnung, *JöR* 38 (1989), S. 379 (380 f.). - Vgl. noch das viel zitierte Wort von Clemens von Brentano: "Wo dein Himmel, ist dein Vaduz, ein Land auf Erden ist dir nichts nutz". - Auch von Wilhelm Röpke, dem grossen liberalen Nationalökonom und Europäer, wird eine Schwäche für die kleinen, friedlichen Staaten Europas überliefert.

Verfassungsstaat

Beitrag von 1963: "Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates",⁴³ mit Sätzen wie: "Im Kleinstaat fallen Staatsbewusstsein und Heimatgefühl zusammen" und, fast prothetisch: "Es (sc. Liechtenstein) schlägt nicht nur geographisch Brücken über den Rhein - *den* europäischen Strom! -, es schlägt sie auch geistig zwischen europäischer Vergangenheit und Gegenwart und zwischen europäischen Völkern und Rechten."⁴⁴ Kongenial hat dies G. Batliner weitergedacht in den schönen Worten (1986): "Der Kleinstaat ist eine Art existenzialistisches Gemeinwesen. Er ist eine politische Nation, eine civitas",⁴⁵ und derselbe Autor formuliert 1989: "So ist der Kleinstaat dank seiner Dimension besonders geeignet, die Einzelperson zur Geltung kommen zu lassen ... So ist der kleine Staat auch ein Element des Friedens ... Ich denke auch an das alternativisch Kleine... An der Erhaltung des Kleinen muss Europa ein Interesse haben."⁴⁶ Den besonderen Reichtum des Kleinstaates charakterisiert G. Batliner durch vier Strukturelemente: der Kleinstaat 1. als Ordnungseinheit der Geltung der Person, 2. als Friedensordnung, 3. und 4. als Lebenseinheit internationaler Solidarität und Kommunikation;⁴⁷ er deutet sogar den schönen Gedanken an: "Je mehr das Recht im Menschsein angelegt ist und einem jeden Menschen zusteht, stellt sich das Thema von Kleinheit und Interdependenz gar nicht."⁴⁸ Und G. Malin formuliert - und praktiziert - den Satz: "Um dem Staat Liechtenstein nach innen und aussen Glaubwürdigkeit zu verleihen, ist Kulturpolitik eine wesentliche Voraussetzung."⁴⁹ Schliesslich sei J. Kühne erwähnt, der für Liechtenstein drei Thesen belegen kann: Rechtsordnungen sind stets auch in territorialen und nationalen Grenzen in ein umfassenderes Netzwerk eingebunden, Liechtenstein hat eine föderativ gewachsene Rechtsordnung, Liechtenstein stellt ein Modell einer europäischen Rechtsintegration dar.⁵⁰

⁴³ F. Gschnitzer, Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates, Gedächtnisschrift L. Marxer, 1983, S. 19 ff.

⁴⁴ S. noch A. Riklin, Liechtensteins politische Verfassung als Mischverfassung, in: Kleine Schriften 11, Liechtenstein-Institut, 1987, S. 20 ff.; s. auch A. Waschkuhn, Zur Bedeutung der Monarchie für Liechtenstein, Liechtensteinische Juristenzeitung 1989, S. 41 ff.; ders., Die Mischverfassung Liechtensteins, Liechtensteinische Juristenzeitung 1989, S. 9 ff.

⁴⁵ G. Batliner, Liechtenstein - ein staatsrechtliches und politisches Portrait, 1986.

⁴⁶ G. Batliner, Liechtenstein und die europäische Integration, 1989, S. 29 f.

⁴⁷ G. Batliner, Strukturelemente des Kleinstaates - Grundlagen einer liechtensteinischen Politik - ein Versuch, in: Liechtenstein Politische Schriften, 2. Aufl. 1977, S. 11 (16 ff.).

⁴⁸ So G. Batliner, Die Liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Liechtenstein Politische Schriften Bd. 14 (1990), S. 91 (174).

⁴⁹ G. Malin, Zur liechtensteinischen Kulturpolitik, in: Liechtenstein Politische Schriften, 2. Aufl. 1977, S. 31 (36); s. auch ders., Kunst zur kulturellen Selbstdarstellung, in NZZ vom 10. September 1990, Nr. 209 (Liechtenstein), S. 24.

⁵⁰ J. Kühne. a. a. O., S. 381 f.

Lassen wir "Gegenklassiker" zu Wort kommen, etwa einen *Freiherrn vom Stein*, der ganz im Bann der deutschen "Kleinstaaterei" des 19. Jahrhunderts sagte: "die Verengung des Blicks, die Lähmung des Charakters, das Kleinliche und Spiessbürgerliche in ihnen, das Fehlen grosser allgemeiner Interessen und als Folge davon das Mangeln des Gemeingeistes, der gründlichen politischen Bildung, der grossen öffentlichen Meinung, des umfassenden praktischen Verstandes."⁵¹ - A. Waschkuhn hat mit Recht an diesen Text erinnert, und wir fügen das von ihm ebenfalls zitierte Wort eines englischen Titels (1984/85) "Small is beautiful but vulnerable" bzw. "dangerous" hinzu. A. Waschkuhn spricht anschaulich von einem "Abhängigkeitsdilemma" des Keinstaates.⁵²

So müssen auch Gefahren bedacht sein. Beispielsweise wurde von der *Schweiz* aus im Blick auf die Schweiz gesagt, die europäische Perspektive sei für den freiheitlichen Kleinstaat eine "schwerwiegende Herausforderung".⁵³

All diese Aussagen bilden ein Ensemble von Klassikern und Gegenklassikern, von i. S. *Poppers* vorläufigen wissenschaftlichen (Hypo-) Thesen und Gegenthesen, die in jeder Verfassungstheorie des Kleinstaates als kultureller Kontext mitbedacht sein müssen. Daran wird hier aus methodologischen Gründen erinnert. Denn all diese Vorverständnisse und Vor-Urteile steuern ja unsere juristischen Wertungen und Interpretationen mit. Eine Auseinandersetzung mit den sich wandelnden Theorien ist hier freilich weder möglich noch angesichts der anderen Referate erforderlich. Vielleicht sei aber angemerkt, dass sich der Wertungsrahmen, das Pro und Contra in Sachen Kleinstaat seinerseits wandelt: Wurde im 19. Jahrhundert vor allem auf der Folie des (grossen) Nationalstaates geurteilt; so scheint heute die "Weltgesellschaft", die "Makrowelt" und die regionale Vergemeinschaftung der Staatenwelt, z. B. in Europa, ihre Zwänge und Entwicklungen zum geänderten Bezugspunkt zu werden. Es dürfte nicht nur eine Werbung in eigener Sache sein, wenn der Monarch *Hans Adam II.* von und zu Liechtenstein in der deutschen "Zeit" äussert: "Staatengrössen sind Modeerscheinungen wie die langen oder kurzen Röcke der Damen. Wir werden bald

⁵¹ Zit. nach A. Waschkuhn, Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: Arno Waschkuhn, Peter Geiger (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz (LPS 14), Vaduz 1990, S. 20.

⁵² A. Waschkuhn, a. a. O., S. 15.

⁵³ So T. Pfisterer, Von der Freiheit - nach der Revolution in Osteuropa, ZSR I 131 (1990), S. 339 (359 f.).

wieder eine Renaissance der Kleinstaatlichkeit erleben.”⁵⁴ Zukunft hat das Wort des niederländischen Historikers J. Huizinga: “Die Existenzmöglichkeit des Kleinstaates ist ein Indiz für die Gesundheit der völkerrechtlichen Beziehungen als Ganzes.”⁵⁵

III. Elemente und Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Verfassungstheorie des Kleinstaates, seine strukturelle und funktionelle Offenheit, Bedingtheiten und Möglichkeiten

Der Kleinstaat ist ein aus vielen beweglichen Elementen konstituiertes offenes Ensemble. Er zeichnet sich durch *strukturelle und funktionelle Offenheit* aus. Der Kleinstaat lässt sich in seiner Zugehörigkeit zum Typus Verfassungsstaat, aber auch in seinen Eigenheiten nicht in ein statisch-starres Begriffskorsett zwingen; er lässt sich auch nicht “rein juristisch” umschreiben. Erforderlich ist vielmehr ein offener Ansatz: Eine Vielzahl von verschiedenen Elementen und Aspekten, Perspektiven und Dimensionen, die ihrerseits im Zusammenspiel variabel sind, macht den Kleinstaat ideell und realtypisch aus und zu einem flexiblen Ganzen. Vor allem kann er nur kulturwissenschaftlich erfasst werden. Im folgenden seien die wichtigsten Facetten herausgearbeitet, die den Kleinstaat zwar voll ins Kraftfeld des Verfassungsstaates rücken, doch auch von dessen normalen, d. h. “grösseren” Beispielen unterscheiden. Zugleich rückt der *dreifache Modellcharakter* des Kleinstaates ins Blickfeld: eine Trias, in der sich seine Bedingtheiten, aber auch seine Möglichkeiten spiegeln.

1. Die persönliche Seite (das intensivierete Näheverhältnis Bürger/Staat)

Stichwort ist die gesteigerte Grundrechtswirklichkeit, aber auch Ressourcenknappheit.

Die Massendemokratien und grossräumigen Flächenstaaten (klassisch: die USA) haben ihre von der traditionellen Staatslehre oft geschilderte Grundrechts- und Demokratie-, Organisations- und Integrationsprobleme, die sie u. a. mit besonderen Partizipationsinstrumenten, mit Dezentralisie-

⁵⁴ Die Zeit, Nr. 46 vom 9. November 1990, S. 99 f.; s. auch die Äusserung von G. Batliner (zit. nach FAZ vom 16. März 1990, S. 10): “Im Innern” (Lichtensteins) sei noch die “Wärme und Nähe des Kleinen” zu finden.

⁵⁵ Zit. nach NZZ vom 6./7. Okt. 1990, S. 91.

rungsstrukturen von der kommunalen Selbstverwaltung über den Regionalismus bis hin zum Föderalismus lösen wollen. Die Frage ist, ob und wie der durch die geringe Zahl seiner Bürger und damit sein kleines Volk und oft auch durch die Kleinheit seines kultivierten Raumes gekennzeichnete Kleinstaat die Grundprobleme des "normalen" Verfassungsstaates variiert, d. h. das Staat/Bürgerverhältnis, das Verhältnis von Menschenwürde sowie Grundrechten und Demokratie. Die klassische Staatselementenlehre G. Jellineks behält ihr relatives Recht, aber sie ist *verfassungstheoretisch* zu überdenken - es gibt nur so viel Staat wie die Verfassung konstituiert - und sie ist vor allem *kulturwissenschaftlich* anzureichern: Die Kultur der Verfassung ist das übergreifende Ganze, in dem Volk und Staat, Raum und Recht ihren Platz haben.

Wie der grössere Verfassungsstaat so baut sich seine Beispielsgruppe "Kleinstaat" von der *Menschenwürde* her auf, um von ihr bzw. den privat *und* politisch verstandenen Grundrechten her zur Demokratie - spätestens seit der KSZE-Charta von Paris (1990) die einzige Regierungsform - zu führen. So schwer es bis heute ist, Individuum und Gemeinschaft *zugleich* zu denken: im modernen Verfassungsstaat bildet die Menschenwürde des einzelnen den archimedischen Punkt, die kulturanthropologische Prämisse von Recht und Staat. Zugleich politisch verstanden, führt sie notwendig zur pluralistischen Demokratie. "Volksrechte" sind nur die andere Seite der aus der Menschenwürde des einzelnen entfalteten und weiterentwickelten Grundrechte.

Was bedeutet all dies für den Kleinstaat? Wenn nach *I. Kant* der Staat eine "Menge Menschen unter Rechtsgesetzen" ist, so heisst dies auf den Kleinstaat bezogen: eine *kleine* Menge Menschen auf zumeist kleinem Gebiet, jedenfalls in einem Raum, für den intensive Näheverhältnisse charakteristisch sind. Die verfassungsstaatliche Raumtheorie ist hier einzubringen. "Kleinstaatsbürger" und kleines Kleinstaatvolk sind sich und den Staatsfunktionen in ihrer Grundrechtswirklichkeit näher als in den "normalen" Verfassungsstaaten, an denen die klassische allgemeine Staatslehre und die Verfassungslehre ihre Grundfragen und Methoden diskutieren. Eigentlich wäre es notwendig, die wichtigsten Staatstheorien im deutschsprachigen Raum, besonders die modernen Klassiker *H. Heller* und *R. Smend*, auf den Kleinstaat hin zu buchstabieren: etwa die spezifischen Anforderungen an die Organisation ebenso wie besondere Möglichkeiten der Integration.⁵⁶

⁵⁶ H. Heller, Staatslehre (1934), 6. Aufl. 1983; R. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl. 1968, S. 119 ff.

Verfassungsstaat

Das ist hier nicht möglich. Genügen müssen Stichworte: Die Integrationsvorgänge zwischen Staat und Bürger können im Kleinstaat intensiver sein. Angesichts oft (heute vor allem ökonomisch und kulturell) bedrohender grösserer Nachbarstaaten werden die Integrationselemente und -gegenstände, mit denen sich der Bürger des Kleinstaates für die Selbstbehauptung identifizieren kann, aber auch wichtiger. Symbolvorgänge wie gelebte Feiertage - Liechtenstein illustriert diese Möglichkeiten gut -, aber auch erfahrbare Symbole wie Staatsflagge und Hymne werden besonders wichtig.

Im staatsorganisatorischen Bereich lassen sich wohl viele Aufgaben und Chancen, die im Verfassungsstaat den Kommunen, im Bundesstaat den Gliedstaaten (bei uns in Deutschland etwa die Stadtstaaten Hamburg und Bremen) und im "Europa der Regionen" den Regionen zugedacht werden, für den Kleinstaat in Anspruch nehmen: Demokratie von unten nach oben, Gemeinsinn und Verantwortungsgefühl, Bürgernähe der Staatsfunktionen, aktive Teilhabe im überschaubaren Raum "Heimat". Was sich im grösseren Verfassungsstaat schwer bilden lässt: Heimatgefühl und Staatsbewusstsein, das hat im Kleinstaat besondere Chancen.

Die räumliche Enge des Kleinen, die Nähe der Grenzen bzw. der Nachbarn, die geringere Zahl der Mitbürger vermittelt dem Kleinstaat zumal heute in der *einen* weltweiten Kommunikationsgesellschaft mit dem Verfassungsstaat als tendenziell universalem Freiheitsgefüge und humaner Ordnungsstruktur in eigentümlicher Dialektik ein spezifisches Element der Offenheit, auch Angewiesenheit auf andere Verfassungsstaaten und internationale Organisationen. Darauf ist zurückzukommen, zumal es in dem zusammenrückenden Europa "der Kommunen und Regionen" paradigmatische Bedeutung hat. An dieser Stelle ist der erste Grund zu nennen, weshalb dem Kleinstaat *Modellcharakter* zukommt: er bildet eine verfassungsstaatliche Struktureinheit, die der grössere Verfassungsstaat durch regionale und föderative Strukturen "nachahmt" bzw. tendenziell heute immer mehr zu erreichen sucht. Der Unterschied zwischen den grösseren Staaten- und den Kleinstaaten *relativiert* sich in gewisser Hinsicht: Jene suchen "Verkleinerungs-" bzw. Gliederungsformen, die dem Kleinstaat und seinen Positiva ein Stück weit entgegenkommen; der Kleinstaat seinerseits fügt sich in grössere konstitutionelle Zusammenhänge, etwa Regionen, (Kon-)Föderationen, internationale Organisationen ein, um sich ein Stück "grösser" zu machen. An dem Fallbeispiel Liechtenstein lässt sich dies gut studieren: man denke an seine Staatsverträge mit der Schweiz, seine Einbindungen in Regionalzusammenhänge mit den Nachbarn, seinen Beitritt zum Europarat (EMRK), ja jüngst zur UNO.

Diese *wechselseitige* Annäherung der kleinen und grösseren Verfassungsstaaten scheint paradox. Sie ist aber nur Ausdruck einer *Dialektik* von *Begrenzung* und *Öffnung* einerseits, von globalen Entwicklungen andererseits: Die Weltgemeinschaft der Verfassungsstaaten intensiviert sich, weil die eine Welt des "blauen Planeten" Erde enger zusammenrückt bzw. kleiner geworden ist und insofern - überspitzt formuliert - alle Verfassungsstaaten mehr oder weniger "Kleinstaaen" zu werden beginnen.

2. Kulturelle Rezeptionen, insonderheit fremden Rechts (Chancen und Leistungen)

Die Kleinheit an Volk und meist auch an Raum, die spürbare Umgrenzung und Beschränkung und die ebenfalls mit der kleinstaatlichen Struktur zusammenhängende Knappheit kultureller Ressourcen ganz allgemein zwingt die hier behandelte Beispielsgruppe des Verfassungsstaates, den Kleinstaat, zu einer spezifischen Offenheit und Öffnung nach aussen. Die *kulturelle Rezeption* einschliesslich der Rezeption fremder Rechte und ihre Anverwandlung zu einem eigenwüchsig werdenden Ensemble von "*Mischrecht*" bildet das zweite *Signum* des Kleinstaaes. Und sie ist zugleich modellhaft für neueste Entwicklungen aller Verfassungsstaaten: ihre wachsende Integrierung in einen Verbund anderer Verfassungsstaaten und das Entstehen *gemeinsamer* Rechtsordnungen (Rechtsgemeinschaften), man denke an das Europarecht im engeren Sinne (EG), aber auch an das im weiteren Sinne (Europarat, EMRK, ESC, Europäisches Kulturabkommen und die Europäische Charta der Kommunen, die KSZE) bzw. ihre alle klassischen Souveränitätsideologien hinter sich lassenden überstaatlichen Zusammenschlüsse. Die schon beschriebene *Dialektik* von *Begrenzung* und *Öffnung*, von "Grenze und Brücke", von Beschränkung auf das Kleinere und Offenheit für das Grössere ist auch hier nachweisbar. Was im grossen immer deutlicher zu einer Dimension heutiger Entwicklungen des weltweit attraktiv werdenden Verfassungsstaates wird, hat der Mikrostaat im Kleinen schon "vorgemacht". Es ist zu vermuten, dass manche seiner Rezeptionsvorgänge, -inhalte und -funktionen Vorbildwirkung für den Verfassungsstaat im allgemeinen entfalten können. Umgekehrt vermag der Kleinstaat von heute seine Rezeptionsmethoden an den Integrationsvorgängen der grösseren Verfassungsstaaten zu schulen, vor allem sollte er sich tunlichst in übernationale Rechtsgemeinschaften einbringen - wie dies Liechtenstein ja plan- und zielmässig gelingt. Leitbild ist bei all dem der "*koope-*

rative Verfassungsstaat", d. h. der von vornherein verflochtene und auf vielfältige Kooperation angewiesene Verfassungsstaat; er besitzt im (konstitutionellen) Kleinstaat nur ein besonders anschauliches Beispiel.⁵⁷

Rezeptionen sind ganz allgemein ein typischer Vorgang des Entstehens, Verbreitens, Weiterwachsens und auch der Umformung und Variation der Aneignung von Kultur. Sie müssen zentraler Gegenstand allen kulturwissenschaftlichen Arbeitens sein. Hier kann nur ein Ausschnitt behandelt werden: die Rezeption von fremden Rechtsordnungen, ganz oder in Teilen. Wie erwähnt, entwickelt sich der Typus Verfassungsstaat heute in weltweiten Produktions- und Rezeptionszusammenhängen, die sich auf Verfassungstexte, Verfassungsdogmatik und -rechtsprechung beziehen, aber auch auf Prinzipien des einfachen Rechts, ganze Kodifikationen oder einzelne Gesetzeswerke erstrecken. Eine Rezeptions-Theorie in diesem Sinne ist erst im Werden.⁵⁸ Immerhin kann schon auf einige Problemformulierungen verwiesen werden: Rezeptionen von Rechten sind zunächst passiv, sie haben aber auch eine aktive und aktivierende Komponente, vor allem *entwickelt* das Rezipierte im neuen, fremden Kontext eigene Inhalte und Funktionen.

Der *Kleinstaat* ist spezifisch auf Rezeptionen angewiesen, er vermag sich so besser zu behaupten, aber zugleich in grössere Rechtszusammenhänge einzufügen. Er greift das Nahe, besonders der Nachbarn auf, aber er macht es zur eigenen Sache, verwandelt es und schmilzt es meist so ein, dass seine Rechtsordnung im ganzen nach wie vor diejenige Integrationsleistung erbringt, die etwa ein *H. Heller* von der Rechtsordnung für den Staat verlangt.⁵⁹ So kommt es zu der hier und heute zitierten "Adaption *und* Innovation", zur Offenheit *und* Identitätsgewinnung. Die offene Gesellschaft des Kleinstaates verschafft sich dank fortlaufender Rezeptionen ein Stück der eigenen unverzichtbaren kulturellen Identität. Rezeption als Integration, Innovation dank Adaption sind Stichworte. Der Kleinstaat macht aus seiner Not eine Tugend. Da er nicht über die Quantität von Personen und all das verfügen kann, was den grösseren Verfassungsstaat primär aus Eigenem, häufig genug auch aus Fremdem an Recht schaffen lässt ("knappe Resource Recht"), bedient er sich fremder Vorarbeiten und Vorleistungen: er rezipiert Recht und reproduziert es "im Laufe der Zeit".

⁵⁷ Zum kooperativen Verfassungsstaat meine gleichnamige Arbeit, in P. Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978, S. 407 ff.

⁵⁸ Dazu etwa der Band *Battis/Mahrenholz/Tsatsos* (Hrsg.), *Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen*, 1990, und darin die Diskussion mit eigenen Beiträgen des Verf., bes. S. 251 f., 259 f.

⁵⁹ H. Heller, *Staatslehre*, a. a. O., S. 216 ff., 238 ff.

Rezeption wird hier in einem sehr weiten Sinne verstanden, sie begegnet in vielen Formen und Abstufungen. So ist für die aus der Dekolonisation entstandenen Kleinstaaten typisch, dass sie noch stark durch die Verfassung und Rechtsordnung der alten *Kolonialmacht* geprägt sind: Man denke an die Mikrostaaten des englischen Commonwealth und die Frankreichs, auch Spaniens etc. Mitunter lässt sich dies schon verfassungstextlich belegen.⁶⁰ Eine zweite Form sind die Rezeptionen, die andere Mikrostaaten im Blick auf ihre *Nachbarn* vornehmen. Liechtenstein ist hierfür in bezug auf Österreich und die Schweiz, auch Deutschland ein gutes Beispiel. Im übrigen gibt es eine reiche Skala von Rezeptionsformen. Sie reicht von intensiver Teil- oder Totalrezeption von Gesetzeswerken bzw. Rechtssystemen über die Rezeption einzelner Verfassungsprinzipien oder Rechtsinstitute bis hin zur lockeren Form von Vertragsabschlüssen oder Konföderationen.

Freilich spielen sich produktive Rezeptionsvorgänge nicht nur auf der Ebene der Rechtsetzung ab. Nicht minder wichtig ist die Rezeption auf *wissenschaftlich-dogmatischer* und *richterlicher* Ebene. In diesen Zusammenhang gehört die schon erwähnte Aufwertung der Rechtsvergleichung zur "fünften" Interpretationsmethode.⁶¹ Überdies seien die Aktivitäten genannt, die einzelne Gelehrten(-gruppen) bei nationalen Verfassungs- oder Gesetzesvorhaben als Sachverständige oder Gutachter entfalten. So ist bekannt, dass sich eine rumänische Delegation jüngst (1991) bei den Autoren des privaten Verfassungsentwurfs *Kölz/Müller* (1984/90) in der Schweiz Rat holte. So hat sich Spanien im Prozess seiner Verfassungsgebung 1977/78 der Hilfe deutscher Staatsrechtler bedient, und so durfte ich mich vor 2 Jahren zum Verfassungsentwurf des Kantons Tessin⁶² und im Juni 1991 vor dem Verfassungsausschuss des Sejm in Warschau zu dessen Verfassungsentwurf äußern.

Eine auffällige Form ist die Berufung *ausländischer Richter* in das Verfassungsgericht. Sie geschieht in einer kaum zu überschätzenden Weise in Liechtenstein, ist in Art. 105 seiner Verfassung im Grunde angelegt und sie darf wohl uneingeschränkt gerühmt werden, auch als Vorbild⁶³ für andere kleine Verfassungsstaaten.

⁶⁰ Dazu oben unter II 2.

⁶¹ S. oben, Anm. 5.

⁶² Dazu der von M. Borghi herausgegebene Band: *Costituzione e diritti sociali*, 1990, S. 99 ff.

⁶³ Aus der Lit.: D. Thüser, Gute Erfahrung mit "fremden" Richtern, in: *NZZ Beiträge Liechtenstein*, Nr. 209 v. 10. September 1990.

All diese theoretischen Überlegungen zur Rezeption können insgesamt am *Fallbeispiel Liechtenstein* illustriert werden. Die Wissenschaft hat darauf früh hingewiesen.⁶⁴ So sind Teile seiner Rechtsordnung Österreich zu verdanken, andere der Schweiz, manche der Paulskirche von 1849 und dem deutschen Frühkonstitutionalismus. Jüngst strahlt die europäische Rechtsordnung z. B. qua EMRK ins Liechtensteinische Recht aus,⁶⁵ und vieles deutet darauf hin, dass unser Gastgeberland an der Entwicklung von "Gemeineuropäischem Verfassungsrecht" passiv und aktiv teilhat.

Sich der Kunst und Wissenschaft des Rezipierens bewusst und intensiv bedient zu haben, bildet eine besondere Leistung dieses Kleinstaates. Dies ist um so mehr zu würdigen, als Liechtenstein sich das Rezipierte schöpferisch anzueignen verstand.⁶⁶ Die Integrierung fremder Richter in den StGH ist ebenso kühn wie vorbildlich. Sie bedeutet eine personale, institutionalisierte Form der Verfassungsrechtsvergleiche, ihrer Indienstnahme als "fünfter" Auslegungsmethode. Nicht nur hier ist Liechtenstein pionierhaft. Was auf europäischer Ebene in den aus vielen Nationen zusammengesetzten Richterorgane wie EGMR und dem EuGH transnational stattfindet, hat Liechtenstein als Kleinstaat national gewagt. In dem Masse, wie sich ein "gemeineuropäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht" herausbildet und eine "Europäisierung der nationalen Verfassungsgerichte"⁶⁷ im Gange ist, könnte das Modell Liechtenstein hier Vorreiter sein. Vielleicht sitzen eines Tages spanische Richter in Karlsruhe und deutsche in Rom - ein Traum, aber einer, den es zu träumen lohnt!⁶⁸

⁶⁴ F. Gschnitzer, in: Gedächtnisschrift L. Marxer, 1963, S. 19 (27 ff., 32 ff.); s. auch J. Kühne, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechtes, JöR 38 (1989), S. 379 (400 f., 408).

⁶⁵ Zu alledem G. Batliner, Die Liechtensteinische Rechtsordnung und die EMRK, Liechtensteinische Politische Schriften, Bd. 14 (1990), S. 91 (114, 131, 133 ff., 160 ff.).

⁶⁶ Vgl. Kühne, a. a. O.

⁶⁷ Dazu mein Beitrag: Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff. Dabei kann es auch subtile Formen geben: so wenn vier der ungarischen Verfassungsrichter derzeit (1991) Humboldt-Stipendiaten sind (FAZ vom 11. Sept. 1991, S. 2), wodurch sie das deutsche Verfassungsrecht besonders studiert haben.

⁶⁸ Rechtspolitisch ist wohl zu empfehlen, dass ein Kleinstaat sich nicht nur auf einen einzigen "Rezeptionspartner" festlegt, sondern versucht, die jeweils besten Gesetze, Kodifikationen, Verfassungsprinzipien zu übernehmen, sofern der "Kultursprung" nicht zu gross ist. Die Maxime dieses "Pluralismus der rezipierten Rechtsquellen" hat Liechtenstein mit seinen Anleihen in der Schweiz, Österreich und Deutschland in seiner bisherigen Geschichte denkbar glücklich praktiziert.

3) Kleinräumigkeit und geringe Bevölkerungszahl als kulturalanthropologische Determinanten des Kleinstaates (Ressourcenknappheit)

Schon die Verfassungstextanalyse hat ergeben, dass der Kleinstaat sich durch eine detaillierte Fixierung des Staatsgebietes und seiner Grenzen auszeichnet, auch wenn die wissenschaftliche Literatur gegenüber der gebietsmässigen Grösse als Merkmal eher skeptisch ist und lieber die Bevölkerung zum Unterscheidungskriterium wählt. Es gibt anschauliche Textbeispiele dafür, dass das Staatsgebiet in den klassischen Symbol-Artikeln - neben Sprache, Hymnen, Flagge - seinen hervorgehobenen Platz hat und dass Gebietsabtretungen entweder ganz ausgeschlossen oder nur unter erschwerten Bedingungen ($\frac{2}{3}$ -Mehrheit) möglich sind. Mitunter werden Wirtschaftszonen bzw. durch eine etwaige Insellage bedingte Zonen u. ä. schon verfassungstextlich festgelegt. All dies zeigt, dass Gebiet bzw. Raum als constituens des Kleinstaates den hohen Stellenwert schon vom Verfassungstextgeber eingeräumt wird, der ihnen im "Kleinstaat" naturgemäss zukommt.

Ohne derartige Textaussagen zu Gebiet und Raum verabsolutieren zu wollen, sei doch im Kontext der geringeren Bevölkerungszahl von "Kleinstaaten" an dieser Stelle eine kulturelle Verfassungstheorie des - bewohnten - Raumes skizziert. Sie gilt ganz allgemein für den Typus Verfassungsstaat, besitzt aber bei Kleinstaaten ihre spezifischen Ausformungen.

a) Gebiet und Raum als Elemente einer kulturwissenschaftlichen Verfassungslehre

aa) Vorüberlegungen: die Verfassungslehre im Gespräch mit Geowissenschaften

Die Verfassungslehre ist von vorneherein darauf angewiesen, sich die von vielen Einzelwissenschaften aufbereiteten Materialien zu integrieren. So "selbständig" sie dabei bleiben muss, so offen sollte sie gleichwohl sein. Das gilt für ihr Verhältnis z. B. zur Nationalökonomie und eben auch - im Blick auf Gebiet und Raum - in bezug auf die hierfür primär zuständigen Disziplinen: die (politische) Geographie, die Geopolitik und die sog. Raumforschung. Das interdisziplinäre Gespräch steht hier noch am Anfang. Der Gegenstand der "Politischen Geographie" wird wie folgt umschrieben: "Entscheidungen und Handlungen innerhalb eines politischen Systems, soweit sie aufgrund räumlicher Gegebenheiten zustande kommen und/oder

räumliche Auswirkungen haben".⁶⁹ Als Begründer der modernen politischen Geographie gilt *F. Ratzel* mit seinem Begriff der "Anthropogeographie" (1897), Klassiker der Geopolitik sind *R. Kjellen* (1905) ("Die Geopolitik ist die Lehre über den Staat als geographischen Organismus oder Erscheinung im Raum") und - umstritten - *K. Haushofer*, ein Vorläufer der NS-Geopolitik, die 1945 zusammenbrach.⁷⁰ Die Raumforschung begreift als ihr "Gegenstandsgebiet" den "durch die Natur dargebotenen bevölkerten und durch das menschliche Wirken veränderten Raum", als ihren "Gesichtspunkt der Betrachtung" dessen "optimale Nutzung und ordnende Gestaltung". Verlangt wird vor allem, den Komplex "Raum und Bevölkerung" zu behandeln, d. h. neben der Zahlenrelation "Bevölkerungscharakter und Kulturzustand, soziales Gefüge und politische Ordnung". Zu Recht wird eine "richtungsweisende Gesamtkonzeption für die zu erstrebende räumliche Ordnung des Staatsgebietes" angemahnt.⁷¹ Aus fast unerwarteter Richtung kam jüngst ein einschlägiges Stichwort: Frankreichs Präsident *F. Mitterrand* sprach von einer von ihm gewünschten neuen "Mengenlehre der Geopolitik", wonach im Norden und Osten Europas ein "Zentralkörper" als "solider" Pol bestehen solle.⁷²

bb) Das Normenmaterial

Betrachten wir zunächst das Normenmaterial: Es lässt sich aufteilen in jene Rechtstexte, meist des Verfassungsrechts, die den Raum als constituens individuellen, gesellschaftlichen und staatlichen Lebens an sich begreifen,

⁶⁹ K.-A. Boesler, Art. Politische Geographie, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Bd. 4, 7. Aufl. 1988, Sp. 540 ff. Eine selbst den Juristen provozierende Frage ist die nach dem "genius loci". Historisch ist der Begriff mit Rom verbunden (vgl. Art. Genius in: Brockhaus Enzyklopädie, 19. Aufl., 8. Bd., 1989, S. 300). Ein Lexikon (Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 10, 1974, S. 63) vermeldet: "Der bis heute üblichen Redeweise vom G. eines Ortes, dem G. loci, eignet keine religiöse Verbindlichkeit mehr, sie dient lediglich zur Charakterisierung u. a. des geistigen Klimas einer lokalen Einheit." - Eine Theorie des "genius loci" müsste heute an alle Bemühungen um eine Theorie des Raumes anknüpfen (dazu vom Verf. erste Versuche in: Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag, 1979, S. 38 ff.). Der Jurist ist jedenfalls für und dank Rom spezifisch gefordert. Elemente des "genius loci" Roms sind: die "ewige" Präsenz aller Kunstperioden und -richtungen (dank der Kunstförderung), das Spannungsverhältnis Papsttum bzw. Weltkirche und politisches Gemeinwesen, die Repräsentation vieler (Kultur-) Nationen in Gestalt von Akademien und (Goethe-) Instituten, die Schulbildung (bis hin zu den "Deutsch-Römern" und dem Thorwaldsen-Kreis) - und nicht zuletzt das Wissen und Können in Sachen "(Juristen-) Recht". Alles in Rom ist Original oder /und Zitat!

⁷⁰ Vgl. K. H. Olsen, Art. Raumforschung, in: Handwörterbuch zur Raumforschung und Landesplanung, Bd. II., 2. Aufl. 1970, Sp. 2447 ff.

⁷¹ So G. Müller, Art. Raumordnung, in: E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.), HdSW, 8. Bd. 1964, S. 684 (685 f.). S. auch noch A. Benzing u. a., Verwaltungsgeographie, 1978, S. 5 ff. (Wechselwirkung zwischen Verwaltung und Raum).

⁷² Zit. nach FAZ vom 13. Sept. 1991, S. 5.

und jene, die sich um die konkrete Strukturierung des Raums, wenn auch manchmal ohne die grosse Linie, bemühen: Örtlichkeit, Überörtlichkeit und Regionalität sind der äussere Rahmen, der - sinnvollerweise - diese innere Strukturierung begleitet.⁷³

(1) Normen des Verfassungsrechts

Schon in den Verfassungstexten gibt es Anknüpfungspunkte: das Örtlichkeits- und Territorialmerkmal bei Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG, s. auch Art. 10, 11 BayVerf) und den Territorialbestand der Länder im Bundesstaat (Präambel Satz 2, Art. 23, 29, 144 Abs. 2 GG, Art. 9 BayVerf). Staatstheoretisch spielt die Staatsgrenze ihre dominante Rolle, und die "Dreielementenlehre" (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt) hat ihre Beiträge zur Relevanz des Raumes geleistet - wenn auch oft in der Verkürzung eines "soziologischen Positivismus". Rechtsvergleichend gehören die Regionalstrukturen, z. B. in Italien und Spanien, hierher.

(2) Einzelgesetzliche Normen in Deutschland

Strukturierendes *Normenmaterial* für eine *Verfassungstheorie des Raumes* ist - neben den Landesplanungsgesetzen - das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. 4. 1965 (BGBl. III, S. 2300-1); dies nicht nur für die kulturelle Seite, sondern allgemein - so klar und prägnant der kulturelle Aspekt ausgeformt ist (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 RaumOrdG "kulturelle Erfordernisse", ebenso § 2 Abs. 1 Ziff. 1 ebd.) - im Rahmen der vom Gesetzgeber immer wieder verwendeten Trias: "wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erfordernisse".

Der Raum im ganzen Bundesgebiet ist nach dem RaumOrdG als gestaltungsfähige und -bedürftige Grösse konzipiert. In seiner Mitte steht die "freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft" (vgl. § 1 Abs. 1

⁷³ Die Kulturbezogenheit des Raumordnungsgesetzes ist in den Landesplanungsgesetzen und den Landesentwicklungsprogrammen fortgeführt: § 1 Abs. 1 Saarländisches LandesplanungsgG, SAmtsBl. 1978, S. 588: "Das Landesgebiet ist in seiner räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die den sozialen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen im Sinne des Gemeinwohls Rechnung trägt"; § 1 Abs. 1a Landesplanungsg Schleswig-Holstein, GVOBl. 1971, S. 152: "...für eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen und landschaftlichen Erfordernissen..."; § 1 Abs. 2 Landesplanungsg Baden-Württ., GBl. 1972, S. 460: "...Überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande"; ebenso § 2 Nr. 3, 5, 15 Bayerisches Landesplanungsg; §§ 5, 29, 30 Hessisches Landesplanungsg; § 1 Landesentwicklungsprogramm NRW.

RaumOrdG).⁷⁴ Im übrigen wären die Leitziele und Verfahren zu ihrer Verwirklichung zwischen Bund und Ländern sowie in den Ländern im einzelnen zu untersuchen, auch die Praktiken zur Einbeziehung der Gemeinden. Politik, Gesetzgebung, Planung und Verwaltung haben also das Problem des Raumes zu bewältigen - als Politik im Dienst von Grundrechten, vor allem der Art. 1 und 2 GG. Die Gemeinden sind dem Anspruch nach durchaus eingeschaltet.⁷⁵

cc) Theoretische Perspektiven des Raumes

Bislang fehlt eine Verfassungstheorie des Raumes. "Raum" ist als Begriff besetzt und belastet durch die Raumideologie des Faschismus, durch "Landnahmen" im Osten Deutschlands, aber auch im Westen der USA; er besitzt heute Fortsetzungsideologien in interplanetarischen Filmen. *Carl Schmitt* hat dem Zeitgeist der NS-Jahre gemäss raumideologisch gearbeitet. Die neuere Literatur ist spärlich.⁷⁶ Das überrascht.⁷⁷ Denn die kommunale Gebietsreform hätte ähnlich wie die Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) eine Diskussion um den verfassungstheoretischen Stellenwert des Raumes provozieren müssen (parallel zur Kategorie "Zeit").

Daher ist ein Wort zur *kulturwissenschaftlichen* Grundlegung geboten. Die politische und kulturelle (und damit auch kulturpolitische) Bedeutung

⁷⁴ Raumstrukturierung ist ein Anliegen des BNatSchG vom 20. Dezember 1976 (BGBl. III 791 -1); s. die Unterscheidung zwischen örtlichen und überörtlichen Erfordernissen und Massnahmen in §§ 5 Abs. 1, 6 ebd., den Begriff der "raumbedeutsamen Erfordernisse" in § 5 Abs. 2, die "Kultur- und Erholungslandschaft" in § 1 Abs. 3.

⁷⁵ Vgl. die Partizipationsbefugnisse nach § 5 Abs. 2 S. 2 RaumOG, die Kooperationspflicht nach § 4 Abs. 5, die Zusammensetzung des Beirats für Raumordnung nach § 9 (Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung, Sachverständige u. a. des Städtebaus).

⁷⁶ C. Schmitt, *Völkerrechtliche Grossraumordnung*, 1939, S. 12-15: der Boden des sesshaften Volkes sei von den jüdischen Rechtsgelehrten zur Kompetenzsphäre denaturiert worden; S. 33: Raum und politische Idee lassen sich nicht trennen, es gebe keine ideenlose Räume; S. 69 ff.: das Reich als Grossraum, S. 83: Staat als Raumordnung. Anders allerdings ders., *Staat, Bewegung, Volk*, 1934: Staat, Bewegung und Volk seien die konstitutiven Merkmale des (faschistischen, Zusatz vom Verfasser) Staates, S. 13 ff. Eher kritisch gegenüber dem Raumgedanken R. Grawert, *Staat und Staatsangehörigkeit*, 1974, S. 222 f., Domizilierung im Gebiet als Möglichkeit der Staatsangehörigkeit; grundsätzlich allerdings sieht Grawert als die konstitutiven Merkmale von Staatsangehörigkeit Beständigkeit, Ausschliesslichkeit und Effektivität an, S. 232 ff.; interessant allerdings die Funktion des Landes (also des Raumes) als Angehörigkeitsrahmen in der historischen Retrospektive, S. 78 ff. Zu E. Konau unten Anm. 81. - Zur Bedeutung des Raums aus historischer Sicht G. Oestreich, *Zur Vorgeschichte des Parlamentarismus: ständische Verfassung, landständische Verfassung und landschaftliche Verfassung*, in: *ZS f. hist. Forschung* 6 (1979), S. 63 (75 ff.). - Zum völkerrechtsdogmatischen Defizit in bezug auf den Raum: O. Kimminich, in: *Sudetenland 1979*, S. 171 (178 ff.). S. aber auch J. H. Kaiser, in: *Festgabe C. Schmitt*, 1968, S. 529 ff.

⁷⁷ Gegen den Gebiets-Naturalismus (H. Kelsens): R. Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl. 1968, S. 169. Ebd. S. 168, schon zum Lebensraum als integrierendem Sachgehalt der staatlichen Gemeinschaft.

des Raumes prägt seit alters Leitbegriffe des politischen Denkens: ich erinnere an "polis" und "urbs" oder an den "Territorialstaat" (moderne Staatlichkeit wurde über das Territorium definiert), an "Heimat" und "Heimaterde", aber auch an "Blut" und "Boden", nicht zuletzt an die Bedeutung der räumlich konkretisierten Stadt, wie sie in manchen Redewendungen anklingt (z. B. "Stadtluft macht frei", die Mauern- und Toremetaphorik, all das, was mit Forum und Marktplatz zusammenhängt).

Auf sehr allgemeiner Ebene betrachtet ist der Raum eine Grundstruktur des Seins, ebenso wie die Zeit.⁷⁸ Nach I. Kant⁷⁹ ist der Raum eine Form der Anschauung. Konkreter, anthropologisch gefasst, begründet die Physis des Menschen seine Räumlichkeit. Die Raumgebundenheit und Raumbezogenheit des Menschen spiegelt sich wider in der starken Tendenz, in *räumlichen* Metaphern zu denken.⁸⁰

Eine hervorragende Eigenschaft des Raums besteht in seiner Fähigkeit, als (*politisches*) *Ordnungsprinzip* zu wirken. Komplexität kann durch Verteilung im Raum aufgegliedert und übersichtlich gemacht werden.

Grundlegend für die *anthropologische Bedeutung* des Raumes ist, dass er sich weder im naturwissenschaftlichen noch im geographischen Raum erschöpft. Der Raum des Menschen ist *mehrdimensional*: neben der geographischen entwickelt sich die *soziale* Dimension⁸¹; der soziale Raum kann sich von einer geographischen Basis lösen und verschieben; es kann mehrere soziale Räume auf dem gleichen Territorium geben; der soziale Raum kennt andere Wege und andere Hindernisse ("soziale Barrieren") als der geographische; man denkt in Begriffen von "sozialer Distanz" und "sozialer Mobilität".

⁷⁸ Es gibt M. Heideggers "Sein und Zeit", soweit ersichtlich aber kein vergleichbares Werk "Sein und Raum"; grdlgd. aber Halbwegs, a. a. O., S. 127 ff.: Das kollektive Gedächtnis und der Raum.

⁷⁹ I. Kant, Kritik der reinen Vernunft, B 37 ff. bes. 39; s. weiter B 120-122, zum Grundsätzlichen B 166 f., 305, zit. nach der 2. Aufl. 1787.

⁸⁰ Jemand steht einem nahe, es gibt Grenzen des Wachstums und juristische Schranken der Grundrechte (dieses Bild wird bis zur Schrankenschranke pervertiert!); ein entfernter Gedanke oder ein abwegiges Argument finden sich auch an entlegenen Stellen, man setzt an zum grossen Sprung oder macht sich auf einen langen Marsch.

⁸¹ Zum Gebiet als Kulturprodukt: R. Smend, a. a. O., Staatsrechtliche Abhandlungen, 1968, 2. Aufl., S. 169. Aus der spärlichen Literatur E. Konau, Raum und soziales Handeln, 1977, mit einer guten Darstellung der Analysen von E. Durkheim und G. Simmel, für die Raumbezogenheit ein konstitutiver Aspekt kognitiver und normativer Ordnungen war (S. 15 ff., 214); ders., S. 216, zu den neuen Umweltproblemen als alle (Staats- und andere) Grenzen überschreitende Probleme und S. 217 ff. zur Vielschichtigkeit der Raumbezogenheit sozialen Handelns und zur Verschränkung von Raumhorizonten. Weiterführend auch G. Isbary, Raum und Gesellschaft, 1971; Dogmengeschichtliches bei W. Hamel, Das Wesen des Staatsgebietes, 1933.

Der soziale Raum hat mehrere, untereinander verflochtene Bereiche: Die *wirtschaftliche* Dimension ist sicherlich jedem präsent, die *religiöse* Dimension besitzt eine uralte Tradition und war schon früher eine Grösse, die den Zusammenhalt eines sozialen Raumes jenseits von Sprache und Verwandtschaft ausmachte; dazu aber kommt der kulturelle Raum, der die scheinbar natürlichen Grenzen von Landschaften oft durch andere keineswegs weniger "natürliche" sei es festigt, sei es aber auch überlagert und transzendiert (Beispiel: Südtirol).

Der *kulturelle* Raum besitzt ähnliche Eigenschaften wie der soziale (was letztlich an der - definatorischen - Abgrenzung des Sozialen vom Kulturellen hängt). Er kann sich ausweiten, einengen, verpflanzt werden, er drückt anderen räumlichen Dimensionen seinen Stempel auf und schafft z. B. aus der geographischen Landschaft eine "Kulturlandschaft"⁸². *Psychologisch* werden Raumwahrnehmungen, Raumgefühle, Raumbewertungen untersucht, so z. B. in Gestalt der "crowding-Effekte"⁸³ oder der normalen und als angenehm empfundenen Distanz zum anderen. Die *wirtschaftliche* Bedeutung des Raums wird von der Raumwirtschaftstheorie untersucht,⁸⁴ z. B. von der Standorttheorie. *Religiöse* Räume schliesslich haben eine uralte Tradition.⁸⁵

Zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Zusammenhängen wechselt die relative Bedeutung der einzelnen dieser Dimensionen.

Raum ist also für den Menschen und Bürger nicht als rein "natürliche" physikalische oder geographische Grösse zu begreifen. Raum ist für ihn immer wahrgenommener, interpretierter, "besetzter" Raum (auch im psychologischen Sinne). Das wirkt sich gerade juristisch aus, nicht zuletzt im Bereich der Kommunen, Regionen und Kleinstaaten.

⁸² Vgl. § 1 Abs. 3 BNatSchG.- Aus der Literatur P. C. Mayer-Tasch, Kulturlandschaft in Gefahr, 1976; siehe aber auch die modernen "Stadt/Umland"-Probleme. Zu Stadt/Umland- und interregionalen Beziehungen: H. Heuer, Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, 1975, S. 35 ff.

⁸³ J.-L. Freedmann, S. Klevansky, P. R. Ehrlich, The Effect of Crowding on Human Task Performance, Journal of Applied Social Psychology 1 (1971), S. 7-25; R. Sommer, Personal Space, Englewood Cliffs, N. J., 1969.

⁸⁴ Zu Modellen der Raumwirtschaftstheorie: H. Heuer, Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, 1975, S.48 f.

⁸⁵ Es gibt ausgezeichnete heilige Orte, Haine, Quellen, Berge, aber auch Tempel und Kirchen, an denen oft verschiedene Religionen nacheinander ihren sakralen Bedürfnissen nachkommen. Vgl. M. Eliade, Das Heilige und das Profane, 1957.

Die Bedeutung des Raumes als *Grundlage politischer Organisation* ist weder voraussetzungslos noch historisch beständig. Die "Drei-Elementen-Lehre", die im Territorium ein Wesenselement des Staates sieht, greift zu kurz.⁸⁶

Erst seit dem 15. Jahrhundert ist der *Territorialstaat* als vollste Ausprägung politischer Organisation auf räumlicher Grundlage deutlich entwickelt. Ihn hat die "Drei-Elementen-Lehre" im Blick. Der Zentralbegriff dieser modernen Staatlichkeit ist die Souveränität, die immer mit einem räumlichen Bezug formuliert wird. Plastisch zum Ausdruck kommt diese territorial verortete (!) Souveränität z. B. in der "cuius-regio-Formel."⁸⁷

Das Aufkommen effektiver Transportmittel und neuerdings leistungsfähiger Medien zur Informationsübertragung relativiert die Bedeutung des rein geographischen Raumes und die territoriale Abgrenzung der Staaten. Die Erschliessung der dritten Dimension zeigt sich juristisch an der Entwicklung der neuen Gebiete Luftfahrt-, Weltraum- und Meeresbodenrecht. Die Souveränität⁸⁸ im herkömmlichen Sinne ist damit von oben her faktisch und rechtlich begrenzt worden. Die zunehmende Verflechtung und das Entstehen von zwischen- und überstaatlichen Einrichtungen hat das völkerrechtliche Interesse zwar auch auf andere Fragen als die Abgrenzung territorialer Einheiten gelenkt. Es kommt zu offenen Räumen. Ein räumliches Substrat allen sozialen Geschehens bleibt aber unverzichtbar. Der Raum

⁸⁶ Kritik schon bei R. Smend, a. a. O., S. 167 ff., 170, 197, 217. - Es gab politische Organisationen, wenn auch auf relativ unentwickeltem Niveau, deren Identitätsprinzip nicht das Bewohnen eines bestimmten Gebietes bildete, sondern die Zugehörigkeit zu einer Verwandtschaftsgruppe. Noch in der Neuzeit haben wir mit den USA das Exempel eines Staates ohne feste Grenzen! Erinnert sei an die Bedeutung der Westwärtsbewegung und der "new Frontiers" (auch im übertragenen Sinne). Historisch betrachtet setzte sich die Bedeutung der räumlichen Orientierung der politischen Organisation mit der Einführung von Ackerbau, Viehzucht und der Sesshaftwerdung durch. Ein bestimmter Raum wurde zur Existenzgrundlage. Die Entwicklung von Befestigungsanlagen und Städten war die Folge. Auf die Bedeutung von Städten und Mauern sei nur pauschal verwiesen. Genannt sei folgendes Zitat von Heraklit: Über die Natur, 44: "Kämpfen soll ein Volk für seine Verfassung wie für seine Mauern" (nach der Ausgabe von Hermann Diels, Die Fragmente der Vorsokratiker, 1957). Auch rechtsgeschichtlich ist die Entwicklung von einem personalen zu einem territorialen Recht nachzuzeichnen (vgl. S. L. Gutermann, From Personal to Territorial Law, 1978).

⁸⁷ Aussenpolitisch entsprachen dieser Betonung des Territoriums die "Geopolitik" (dazu E. Konau, a. a. O., S. 83 ff.), Imperialismus und Kolonialismus, schliesslich das Denken in "Lebensräumen" (und die "Blut- und Boden"-Ideologie). Einen wesentlichen Inhalt der Politik dieser Phase fasst J. G. Herders Formel von der Geschichte als in Bewegung gesetzter Geographie. Eine "Geschichte des Raumes" erweist sich als sinnvoll und notwendig!

⁸⁸ Zur Souveränitätsproblematik: P. Häberle, AöR 92 (1967), S. 259 ff., jetzt in: ders., Verfassung als öffentlicher Prozess, 1978, S. 364 ff.; H. Quaritsch, Staat und Souveränität I, 1970. Zum Meeresbodenrecht: W. Graf Vitthum, Recht unter See, FS für R. Stödter, 1979, S. 355 ff. und weitere Beiträge in diesem Band. Zum Luftraum und Weltraum: M. Dausers, Die Grenze des Staatsgebietes im Raum, 1972.

wird immer weniger *per se* wichtig als vielmehr in seiner Verknüpfung mit menschlichem sozialem Geschehen (Idee der "Mehrdimensionalität" des Raumbegriffs).⁸⁹

Als Reaktion auf ein Übermass an gesellschaftlicher Komplexität, auf die Grösse der organisatorischen Einheiten, auf die Länge der Handlungszusammenhänge und Faktoren, von denen der Mensch abhängig ist, auf die Abstraktheit der Beziehungen, die ihn betreffen, kurz: Die Unübersichtlichkeit der Verhältnisse entwickelt sich heute in eine *neue Hinwendung zu konkreten räumlichen Einheiten*. Dieser neue Raumbezug entsteht aus einem Bedarf nach personaler Sicherheit und Orientierung, nach Vertrautheit und Schutz. Der Mensch möchte "zu Hause sein", "wissen, wo die Dinge sind, die einem wichtig sind". Solche *anthropologischen* Bedürfnisse scheinen nicht ohne den Bezug zu einer konkreten räumlichen Einheit erfüllbar zu sein. "Zu Hause" fühlt man sich nur in bezug auf eine *räumliche* Grösse.⁹⁰ Selbstfindung geschieht offenbar im und am Raum, und zwar in und an "nahen", sinnlich erfahrbaren (sic) Räumen. Die Entwicklung eines Identitätsgefühls setzt voraus, dass ein "hier und wir" unterschieden werden kann von einem "dort und die". All dies ist eine Chance für den Kleinstaat.

Die relative Bedeutungsminde rung des Raumes in der "grossen Politik", sprich: als Grundlage staatlicher Organisation, schlagwortartig gekennzeichnet durch die Tendenz zum "kooperativen Verfassungsstaat",⁹¹ wird begleitet von einer neuen Betonung der Räumlichkeit *im Kleinen*: Plätze (schliesslich der Ursprungsort der Öffentlichkeit!), Fussgängerzonen,⁹² "Kommunikationsbereiche", Stadtteil feste, eine Neubelebung des kommunalen Zugehörigkeitsgefühls:⁹³ Zeichen einer neuen Zuwendung zum Raum, jetzt ganz deutlich als erlebtem Raum, als sozial "besetztem" Raum.

⁸⁹ Die verminderte Bedeutung der territorialen Grundlage des modernen Verfassungsstaates kann durch das bekannte Zitat des US-Supreme-Court illustriert werden: "Representatives represent peoples, not trees or acres".

⁹⁰ Vgl. zum räumlichen Ausdruck dieser Schutz/Geborgenheits/Vertrautheitsgefühle: G. Bachelard, *La poétique de l'espace*, 1974.

⁹¹ Dazu mein gleichnamiger Beitrag in: FS Schelsky, 1978, S. 141 ff.

⁹² Zu Aufgabe und Bedeutung von Fussgängerzonen: H. Rohn, in: Glaser (Hrsg.), *Urbanistik*, 1974, S. 163 ff.

⁹³ Wie sie etwa in der neuen Mode erscheint, Aufkleber mit einem Hinweis auf die eigene Stadt aufs Auto zu kleben.

All dies findet in der heutigen Renaissance der "Heimat" eine Stütze.⁹⁴ Sogar die juristischen Texte formulieren Anhaltspunkte (vgl. Art. 3 Abs. 3 GG), an erster Stelle Art. 2 Abs. 2 Verf. Baden-Württ. (1953) mit seinem wohl einzigartigen "unveräußerlichen Menschenrecht auf die Heimat"⁹⁵. "Heimat" hat einen regionalen und einen - auszubauenden - kommunalen Aspekt.⁹⁶

Dieser raumbezogene Ansatz ist durch neuere Ergebnisse der kulturwissenschaftlichen Forschung abgesichert. Gesprochen wird vom "territorialen Imperativ" und von "kulturspezifischen" Territorien in ihrer Bedeutung für den Menschen.⁹⁷ Der "territoriale Mensch" (*Ina-Maria Greverus*) ist das Stichwort. Territorial aber ist der Mensch zunächst einmal in seiner *Gemeinde*. Für die Gastarbeiter zeitigt dies nicht nur kulturpolitische Konsequenzen.

Der neue grenzüberschreitende *Regionalismus* ist eine Strukturierung des Raumes von der kulturpolitischen Seite her. Das den Nationalstaat transzendierende bzw. unterlaufende Moment ist das Kulturelle.⁹⁸ Der kulturgeschichtlich zusammenhängende *Raum* eröffnet die Dimensionen dazu: er setzt auch die Kraft frei, die staatlichen Grenzen zu durchbrechen.

Erneut zeigt sich die Relevanz des - sozialen - Raumes. Mag der heutige Regionalismus neben kulturellen Verbindungen und Bindungen, Bahnen und Zusammenhängen auch wirtschaftliche freilegen, der *kulturelle Kontext* von Landschaften und Städten wirkt als wesentliches Vehikel des Regionalismus. Er gliedert den Raum jenseits und unabhängig von *staatlich* durchgesetzten Einteilungen wie (National-)Staat, Bund und Ländern oder Kantonen, Einheitsstaat und Departements.⁹⁹

⁹⁴ Vgl. aus der Literatur: Ina-Maria Greverus, *Auf der Suche nach Heimat*, 1979; - F. Lenz-Romeiss, *Die Stadt-Heimat oder Durchgangsstation?*, 1970; H. Treinen, *Symbolische Ortsbezogenheit...*, Münchener Diss., 1962. - Vgl. BVerfGE 9, 124 (128): Heimat ist die "örtliche Beziehung zur Umwelt". Aus der Lit. zuletzt: P. Saladin, *Heimat als Aufgabe*, FS O. K. Kaufmann, 1989, S. 29 ff.

⁹⁵ Zu "Erziehungszielen" wie Heimat(-kunde) z. B. Art. 12 Abs. 1 Verf. Baden-Württ.: "Liebe zu Volk und Heimat".

⁹⁶ Art. 131 Abs. 3 BayVerf.: "Liebe zur bayerischen Heimat", vgl. auch BayEUGH vom 9. März 1960; Art. 33 Verf. Rheinland-Pfalz: "Liebe zu Volk und Heimat"; heimatkundlicher Grund ist ein Topos z. B. in Art. 7 Abs. 1 BayNaturschutzG vom 27. 7. 1973. - In regionaler Art ist die sog. "Heimatklausel für Zentralbehörden" in Art. 91 Verf. Baden-Württ. zu verstehen: Die bisherigen Länder im Südwesten haben ex post gesehen Regionalcharakter.

⁹⁷ So bei Greverus, *Auf der Suche nach Heimat*, 1979, S. 35 ff., s. ebd., S. 36: "Heimat als Raumbereich"; S. 40: Objektivierung der subjektiven Mensch-Territorium-Bezogenheit.

⁹⁸ Gerade dort, wo die Kulturnation keinen (National-)Staat machte, regt sich heute oft der Regionalismus. Vgl. vom Verf.: *Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten in Europa*, Die Verwaltung 25 (1992), S. 1 ff.

⁹⁹ Aus der Literatur: H. Lübke, *PVS 1979*, S. 7 ff.; Rohe/Kühr, *Politik und Gesellschaft im Ruhrgebiet*, 1979; G. Zang, *Provinzialisierung einer Region. Zur Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft in der Provinz*, 1978.

b) Folgerungen für den Kleinstaat

Dass hier die Skizze einer Verfassungstheorie des Raumes gerade aus Anlass der Kleinstaaten vorgelegt wird, schliesst den Verdacht jeder Art von "Grössenwahn" von vorneherein aus.¹⁰⁰ Es geht nicht um "mehr Raum" für irgendeinen Verfassungsstaat, sondern um eine ideelle Hochbewertung des Raumes für jeden Verfassungsstaat und seine kulturanthropologische Instrumentalisierung. Dem Kleinstaat ist er besonders kostbar und teuer (knappe Ressource Raum und Personen). Und die räumliche Nähe aller mit allen, wie sie den Kleinstaat auszeichnet, in manchem aber auch benachteiligt, muss von jeder verfassungsstaatlichen Kleinstaatenlehre bedacht werden. Der Raum ist gewiss nur ein Element im Gesamtmosaik des Kleinstaa-tes als Typus und der Kleinstaaten als Beispiele, aber er ist im angedeuteten Sinne kulturanthropologisch einzuordnen.

Raumkomponenten wie Insellage (die die Identitätsgewinnung erleichtert), Anzahl der Nachbarn, Grösse des kulturellen Raumes, Ethnisches sind Ansatzpunkte.

Inkurs: Ein Trend zu Kleinstaaten im Rahmen der Zerfallserscheinungen des Ostblocks?

Der Kleinstaat gewinnt derzeit hohe Aktualität; zwar nicht im technischen Sinne (Kleinstaat definiert durch die Mindestbevölkerung bis 500 000 Einwohner)¹⁰¹, wohl aber in Form kleiner Staaten zeichnet sich heute in Osteuropa ein Trend zu dieser Variante des Verfassungsstaates ab. Man denke an die Loslösung der drei Baltenrepubliken Litauen, Estland, Lettland von der UdSSR¹⁰² und an das Ausscheiden von Slowenien und Kroatien aus Jugoslawien (1991). Zu hoffen ist, dass die hier entstehenden kleinen Verfassungsstaaten auf dem Erfahrungsschatz der eigentlichen "Kleinstaaten" aufbauen werden und dass die Verfassungstheorie des "Kleinstaa-tes" diese "kleinen Staaten" einbezieht. Ja, es ist zu fragen, ob sich mittelfristig eine Art *Skala* abzeichnet; sie siedelt den (ja sich differenzierenden) "Kleinstaat" am unteren Ende an, die "kleinen Staaten" wie die Schweiz und Luxemburg in der

¹⁰⁰ Darum hat der Verf. erste Versuche in Sachen Raumtheorie auch in seiner Schrift "Kulturpolitik in der Stadt - ein Verfassungsauftrag", 1979, S. 38 ff. unternommen.

¹⁰¹ So z. B. H. v. Wedel, Der sog. "Mikrostaat" im internationalen Verkehr, VRÜ 5 (1972), S. 303 (304 f.).

¹⁰² Estland (45 100 Quadratkilometer) hat 1,6 Millionen Einwohner, Lettland (64 500 Quadratkilometer) hat 2,7 Millionen Einwohner, Litauen (66 000 Quadratkilometer) hat 3,7 Millionen Einwohner, Armenien (30 000 Quadratkilometer) hat 3,3 Millionen Einwohner (Angaben nach FAZ vom 28. August 1991, S. 16). Gagausen in Moldavien will ein eigener Kleinstaat werden (FAZ vom 3. Sept. 1991, S. 2).

Mitte und die grösseren wie die klassischen Nationalstaaten am oberen Ende. Das versinnbildlichte den grossen, *einen* Zusammenhang aller Verfassungsstaaten und die Relativität der Unterscheidung ihrer Varianten. Wie dem auch sei: Festzuhalten bleibt, dass die kleineren Staaten in Osteuropa sich nicht zuletzt deshalb auf dem Weg zu eigener Staatlichkeit vorkämpften, weil das sozialistische Gehäuse der Bundesstaatlichkeit der UdSSR und Jugoslawiens nur formal war. Der "real geltende Sozialismus" herrschte als ein der Idee des gelebten Föderalismus feindlicher Einheitsstaat totalitär.

In Zukunft wird genau zu beobachten sein, ob die hier erarbeiteten Spezifika für Kleinstaaten sich gerade bei den neuen bzw. alten kleinen Staaten im Baltikum und in Jugoslawien nachweisen lassen: der - kleine - durch eigene Kultur erfahrene und gestaltete *Raum* dürfte ebenso ein Grund für die Herausbildung des "kleinen Staates" sein wie sich die Offenheit für die *Rezeption* fremder Rechte und ihre eigenwüchsige Integration in das Eigene als unverzichtbar erweisen wird. Speziell die Baltenrepubliken sollten nicht nur auf Rechtsschichten ihrer europäischen *Nachbarn* zurückgreifen, vor allem auf Prinzipien gemeineuropäischen Verfassungsrechts¹⁰³, sie können in manchem an ihre *eigene*, vergangene Rechtskultur anknüpfen, also aus der Tiefe ihrer Verfassungs- und Rechtsgeschichte (bis 1939) das rezipieren, was sie selbst vor der Unterjochung durch den Marxismus-Leninismus geschaffen haben.¹⁰⁴

IV. Die Zukunft des Kleinstaates

Ein letztes Wort gelte der Zukunft des Kleinstaates aus verfassungstheoretischer und verfassungspolitischer Sicht.

Der Kleinstaat ist eine Teilgruppe des Typus "Verfassungsstaat" und für diesen eine unentbehrliche Bereicherung. Einerseits unterscheidet er sich von den an Bevölkerungszahl und bewohntem, zur "Kulturlandschaft" gemachtem Raum grösserer Verfassungsstaaten, andererseits ist er ein Respekt erheischendes Beispiel für den Typus "Verfassungsstaat", für dessen Anpassungsfähigkeit und Vitalität, Vielfalt und Flexibilität. Dass Kleinstaaten auch und besonders heute friedlich überleben können, bildet eine

¹⁰³ I. S. meines Beitrags Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, S. 261 ff.

¹⁰⁴ Ein Beispiel ist der vorbildliche Minderheitenschutz im Estland der 20er Jahre, dazu P. Häberle, Die Entwicklungsstufe des heutigen Verfassungsstaates, der polnische Entwurf 1991, in: Rechtstheorie 22 (1991), S. 431 ff.

Verfassungsstaat

Leistung der "Verfassung der Völkergemeinschaft", so vieles, z. B. in Sachen Aufnahme in die UN, noch zu verbessern sein mag. Dass wir mit ihnen gut leben können, zeigt die Geschichte und verlangt die Zukunft.

Kleinstaaaten haben manche Vorteile, die die grösseren Verfassungs- bzw. Nationalstaaten erst mühsam genug durch kommunale, regionale und föderale (vertikal gewaltenteilende) Strukturen erreichen wollen und können: Grundrechtserfüllung vor Ort, Demokratie im kleinen, überschaubarer Raum, politische Teilhabe des Bürgers, Gemeinsinn, kulturelle Freiheitsverwirklichung, Identität von Heimat und Staat etc. Was zunächst oft schmerzhaft Begrenzung eigener Möglichkeiten und Aufgabenerfüllung ist, wird zur Herausforderung, Brücken zu schlagen (Dialektik von Grenzen und Brücken, von Beschränkung bzw. Selbstbescheidung und Offenheit). Die - kulturelle - vor allem "fremdes" Recht umfassende Rezeption und die so entstehende "Mischrechtsordnung" ist eine markante Überlebensstrategie des Kleinstaates (prägnantes Fallbeispiel Liechtenstein, besonders seine Berufung fremder Richter in den StGH). Der Kleinstaat bildet insofern eine Experimentierbühne für grössere Staaten und die überstaatlichen, regionalen oder gar universalen Zusammenschlüsse bzw. Vergemeinschaftungsformen, z. B. in Europa: Sie sind ebenfalls auf mannigfache Rezeptionsvorgänge und die gemeinschaftliche Produktion von Recht angewiesen; die Inthronisierung der Rechtsvergleichung als "fünfter" Interpretationsmethode ist nur eine Folge davon.

Im Europa der kulturellen Vielfalt, im "Europa der Regionen" und "Kommunen" insonderheit, aber auch in der sich immer überzeugender abzeichnenden Weltgemeinschaft der Verfassungsstaaten erfüllt der Kleinstaat unverzichtbare, gelegentlich modellhafte Funktionen. Er mag seine Kosten und Nachteile haben. Ihn für die moderne Verfassungslehre und die Völkerrechtswissenschaft besser zu "entdecken", kann hier und heute gelingen. Die Kultur des Kleinstaates, oft aus ethnischen oder geographischen geschichtlichen Besonderheiten (Insellage, historische Sonderentwicklungen) erwachsen, bildet ein Stück jenes "kulturellen Erbes der Menschheit", das heute viel berufen ist. Das Wort "Weltbürgertum und Nationalstaat" ist eine bleibende Synthese, *Weltbürgertum und Kleinstaat* ist ihre glückliche Ergänzung und Fortschreibung. Die Weltstunde des Verfassungsstaates wirft Licht auch auf den Kleinstaat als Verfassungsstaat; er tritt aus dem Schatten der grösseren Staaten. Wie alle anderen Beispiele dieses Typus trägt er grosse Verantwortung in der *einen* Welt von heute - so klein er sein mag.

Speziell *Liechtenstein* könnte in der Reihe der Kleinstaaten eine Pionierrolle übernehmen: seine differenzierte Verfassungskultur, seine Wirtschaftskraft, seine Zugehörigkeit zu Alteuropa und nicht zuletzt die wissenschaftliche Aufbereitung durch das Institut hier in Barendorn sichern ihm eine herausragende Stellung in der Welt. Vielleicht liegt die "Epoche der Kleinstaaten" noch vor uns, wenn wir uns nicht auf einen nach Bevölkerungszahl und/oder Gebiet strikt definierten Begriff festlegen, sondern kleine(re) Staaten einbeziehen. Das in Europa und weit darüber hinaus seit 1989 angebrochene Verfassungs-Zeitalter gibt ihnen neue Chancen und Aufgaben in der neuen geschrumpften Welt von heute. Die Erfahrungen, die Kleinstaaten mit sich, ihren Nachbarn und der Welt bisher gemacht haben, sind für die sich in Europa neu gruppierenden *kleineren* Staaten zu nutzen.¹⁰⁵ Die kleineren Staaten wie die Kleinstaaten dürften eine wachsende eigenständige Rolle in der künftigen gemeineuropäischen Rechtskultur spielen. Letztlich kann es nicht auf die Grösse eines Staates ankommen, sondern nur darauf, wie er es mit Menschenwürde, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Freiheit, mit der Demokratie und mit dem Recht hält.

¹⁰⁵ Freilich ist es grotesk, wenn der Regierungschef von Singapur, Goh Cho Lo Tong, behauptet, das nur 2,8 Millionen Einwohner zählende Singapur sei "zu klein für eine parlamentarische Opposition" (FAZ vom 6. Sept. 1991, S. 1, im Blick auf vier, der Oppositionen zugefallene Parlamentssitze).

Verfassungsrechtliche Adaptionen / Innovationen des Kleinstaates. Das Beispiel Österreich

Summary

1. The development of the Austrian constitutional law offers plenty of illustrative material which is showing processes of adaptations and innovations. The actual constitutional system contains many elements of the constitution from 1867 which was established for a large-scale state.
2. With a lot of modifications and adaptations the constitution of the Austrian monarchy (1867-1918) has been received by the republic system in 1918/1920. In the beginning, this was intended to be a temporary solution, but finally it proved as a supportable basis for further political and constitutional development.
3. In the years 1933/34 democracy perished in Austria. This was not caused by faults of the constitution but by failure of politics.
4. In 1945 the constitution of the first republic was re-established. In the second republic constitutional law and constitutional understanding changed but in its essence it stayed the same as before.
5. In the future the development of constitution will be dominated by european integration. Maybe this could finally lead to the end of autonomous constitutional life.

1. Österreich hat ein *bewegtes Verfassungsleben* mit zahlreichen Änderungen seines Verfassungsrechts und mehrfachen Umwälzungen des politischen Systems.¹ Die Veränderungen im Staats- und Verfassungsleben umfassen auch den historischen Wandel von einem Grossstaat zum Kleinstaat. Das österreichische Beispiel bietet daher für das Thema der verfassungsrechtlichen Adaptionen und Innovationen im Kleinstaat ein besonders reichhaltiges Anschauungsmaterial.

2. Die weitaus *tiefgreifendste Zäsur* in der österreichischen Verfassungsentwicklung wird durch die Ereignisse der Jahre 1918 und 1920 markiert. Im Spätherbst des Jahres 1918 zerfällt der Verband der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, der seit 1867 staatsrechtlich eingerichtet und mit den Ländern der ungarischen Krone zu einer monarchischen Union verbunden war.²

¹ Zur neueren politischen Geschichte und Verfassungsgeschichte Österreichs siehe Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶ (1971) 1; Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht¹ (1985) 56; Brauner/Lachmayer, Österreichische Verfassungsgeschichte¹ (1989); Fischer/Silvestri (Hrsg.), Texte zur österreichischen Verfassungsgeschichte (1970); Hauke, Stichwort "Verfassungsgeschichte", in: Mischler/Ulbrich (Hrsg.), Österreichisches Staatswörterbuch Bd IV (1909) 722; Hellbling, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte¹ (1974); Institut für Österreichkunde (Hrsg.), Die Entwicklung der Verfassung Österreichs vom Mittelalter bis zur Gegenwart¹ (1970); Walter/Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁶ (1988) Rz 16; Zöllner, Geschichte Österreichs¹ (1984).

² Die Verfassung der österreichischen Reichshälfte (= der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder) bestand in der Hauptsache aus 5 Staatsgrundgesetzen (StGG über die Reichsvertretung; StGG über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger; StGG über die Einsetzung eines Reichsgerichtes; StGG über die richterliche Gewalt; StGG über die Regierung- und Vollzugsgewalt). Sie wurde im Dezember des Jahres 1867 verabschiedet ("Dezemberverfassung"). Sie brachte die Staats- und Regierungsform einer konstitutionellen Monarchie. Das Verhältnis der österreichischen Reichshälfte zu den Ländern der ungarischen Krone war durch zwei parallele (wenn auch nicht ganz übereinstimmende) Gesetze geregelt, durch die die beiden Teile zu einer Realunion integriert wurden; siehe die in FN 1 zitierte Literatur sowie Stourzh, Die österreichische Dezemberverfassung von 1867, in: Stourzh (Hrsg.), Wege zur Grundrechtsdemokratie (1989) 239.

Auf dem Territorium der ehemaligen österreichischen Monarchie entstehen mehrere Nachfolgestaaten.³ Einer davon ist die heutige Republik Österreich, die im November 1918 zunächst als *Republik Deutschösterreich* proklamiert und errichtet wurde. In diesem Staatsnamen manifestiert sich die Erwartung eines baldigen Anschlusses an die Deutsche Republik.⁴ Diese Erwartung ist jedoch durch den im September 1919 abgeschlossenen Friedensvertrag von Saint-Germain zunichte gemacht worden.⁵

Die Bildung der Nachfolgestaaten der österreichischen Monarchie hat sich in völkerrechtlicher und staatsrechtlicher *Diskontinuität* vollzogen. Keiner der Nachfolgestaaten hat die Monarchie als Rechtsperson des Völkerrechts fortgesetzt; keine Verfassungsordnung der Nachfolgestaaten kann auf die Verfassung der österreichischen Reichshälfte vom Dezember 1867 zurückgeführt werden.

Die Republik Deutschösterreich hat aber viele Elemente dieser Verfassung übernommen und - in teils modifizierter Form - beibehalten. Die *Rezeption* des monarchischen Verfassungsrechts durch die Republik Deutschösterreich (1918) und dann durch die Republik Österreich (1920) war so umfangreich und intensiv, dass man von einer Adaption der Verfassung der Monarchie für die Republik sprechen kann. Trotz der tiefgreifenden Zäsur und des Vorliegens von juristischer Diskontinuität sind aus historisch-politischer Sicht wesentliche *Komponenten an Kontinuität* festzustellen.

Elemente der Kontinuität sind insbesondere in den Bereichen des parlamentarischen Systems, der föderativen Ordnung, der Gewaltentrennung, der Gerichtsverfassung, der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, der Gemeindeverfassung, der Schulverfassung und der Grundrechtsordnung

³ Im Oktober 1918 versuchte Kaiser Karl eine Rettung der Monarchie durch Umwandlung in einen Bundesstaat (Manifest vom 16.10.1918). Auf dem Territorium der österreichischen Reichshälfte sollten ein deutsch-österreichischer, ein tschechischer, ein südslawischer und ein ruthenischer Staat errichtet werden. Eine Einbeziehung Ungarns in diese Föderation war nicht vorgesehen. Der Rettungsversuch scheiterte. Der Zerfall der Monarchie und die Auflösung in selbständige Nachfolgestaaten hatte bereits begonnen.

Am 21.10.1918 traten die deutschen Abgeordneten des ehemaligen Reichsrates als "Provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich" zusammen. Der zentrale verfassungsgebende Beschluss erfolgte in einer weiteren Vollversammlung am 30.10.1918 ("Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt"). Mit Manifest vom 11.11.1918 verzichtete Kaiser Karl auf jeden Anteil an den Regierungsgeschäften (nicht auch auf den Herrschaftsanspruch!).

⁴ In diesem Sinne hat das Gesetz vom 12.11.1918 über die Staats- und Regierungsform die neugegründete Republik ausdrücklich zu einem "Bestandteil der Deutschen Republik" erklärt.

⁵ Der Vertrag ist im StGBI 1920/303 kundgemacht. Bereits vorher mussten die darin vorgesehenen Grenzen der Republik anerkannt und der Name des Staates in "Österreich" abgeändert werden (StGBI 1919/484).

anzutreffen. Manche Einrichtungen der monarchischen Verfassung sind - bedingt durch den Zeitdruck und den Mangel eines politischen Konsenses für neue Lösungen - als Provisorien übernommen worden. Ein Teil davon hat eine lange Lebensdauer gehabt; einige von ihnen sind bis heute in Geltung.⁶

Der Wechsel vom grossflächigen Nationalitätenstaat zum kleinen Nationalstaat mit mehreren ethnischen Minderheiten ist unter weitgehender Bewahrung des verfassungsrechtlichen Erbgutes der Monarchie vor sich gegangen. Zu den echten verfassungsrechtlichen Neuerungen des Systemwechsels gehört die Einführung einer *gerichtsformlichen Gesetzeskontrolle* durch den Verfassungsgerichtshof. Dieses Gericht hatte zwar im Reichsgericht der Monarchie einen institutionellen Vorläufer.⁷ Dem Reichsgericht kam aber keine Kompetenz zur Gesetzesprüfung zu. Eine solche Befugnis hätte sich mit der Stellung des Monarchen, der trotz parlamentarischer Mitwirkung immer noch der "von Gottes Gnaden" bestellte Träger der Gesetzgebung war, nicht vertragen.

Auch in der parlamentarischen Demokratie war die Einrichtung einer gerichtlichen Gesetzesprüfung politisch und staatsrechtstheoretisch umstritten.⁸ In Österreich ist sie unter dem Einfluss der "Wiener Schule des Rechtspositivismus" sehr früh verwirklicht worden.⁹ Die Idee der gerichtlichen Normenkontrolle hat sich inzwischen durchgesetzt und in vielen Verfassungen etabliert. Heute ist uns die Vorstellung, dass Entscheidungen der Gesetzgebung durch ein Gericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, durchaus geläufig. Das Spannungsverhältnis von Legisla-

⁶ Das gilt vor allem für Teile der Grundrechtsordnung, für die das StGG von 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger nach wie vor massgebend ist.

⁷ StGG von 1867 über das Reichsgericht (siehe FN 2).

⁸ Literaturhinweise zur älteren Diskussion über die richterliche Prüfung von Gesetzen bei Adamovich, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (1927) 318. Siehe auch die Kontroverse über die Verfassungsgerichtsbarkeit im allgemeinen bei der Jahrestagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1929 (Thema "Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit"; Referenten: Kelsen und Triepel).

⁹ Im Jänner 1919 wurde durch ein Gesetz der Provisorischen Nationalversammlung der (deutschösterreichische) Verfassungsgerichtshof als Nachfolger des ehemaligen Reichsgerichts geschaffen (StGBI 1919/48). Er hatte zunächst - wie das Reichsgericht - keine Kompetenz zur Prüfung von Gesetzen. Diese Zuständigkeit wurde durch ein Gesetz vom März 1919 über die Volksvertretung (StGBI 179) eingeführt, sie war allerdings auf die Anfechtung von Gesetzesbeschlüssen der Landesparlamente durch die Staatsregierung beschränkt. Erst das B-VG von 1920 hat dem VfGH eine allgemeine Kompetenz zur Gesetzesprüfung zugewiesen; zur Entwicklungsgeschichte der Normenkontrolle siehe Kelsen, Österreichisches Staatsrecht (1923) 107, 214.

tive und Verfassungsgerichtsbarkeit ist allerdings eine Quelle von politischen Konflikten und theoretischen Problemen geblieben.¹⁰

Die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung in der 1. Republik ist einerseits durch die Aufarbeitung einiger Provisorien der Gründungsjahre, andererseits aber auch durch Neuerungen gekennzeichnet, die den - letztlich fehlgeschlagenen - Versuch widerspiegeln, das demokratische System vor der Zerstörung durch den Faschismus zu retten.

Auf dieser Linie liegt vor allem eine *Verfassungsnovelle im Jahr 1929*, die einen Umbau vom bisherigen System der parlamentarisch akzentuierten Demokratie zu einer abgeschwächten Präsidentschaftsdemokratie bringt.¹¹ Die Vormacht des Parlaments, das durch den Dissens der Parteien geschwächt war und nur wenig integrative Kraft aufbringen konnte, sollte durch die Autorität eines vom Volk gewählten Staatsoberhauptes und einer von diesem eingesetzten, aber dem Parlament verantwortlichen Regierung relativiert und durch eine neue Kräftekonstellation zwischen Legislative und Exekutive abgelöst werden. Damit sollte zugleich auch die *Autorität des Staates* gegenüber den immer schärfer werdenden politischen Gegensätzen in der Gesellschaft gestärkt werden. Hier zeigen sich historische Parallelen zu den politischen Verhältnissen in der Weimarer Republik.

3. Der Rettungsversuch des Jahres 1929 war vergeblich. Der *Untergang der Demokratie* wurde durch die Ausschaltung des Parlaments im März

¹⁰ Nach einer jahrzehntelang gepflogenen Praxis eines *judicial self restraint* hat der VfGH seit der Mitte der Achtzigerjahre den materiellen Masstab der Gesetzesprüfung vor allem im Hinblick auf grundrechtliche Garantien wesentlich verfeinert und die Normenkontrolle weit in den Bereich der rechtspolitischen Entscheidungen der Legislative ausgedehnt. Dieser Kurswechsel in der Judikatur ist verschiedentlich kritisiert worden. In einigen Fällen ist der gesetzliche status quo, wie er vor der Aufhebung durch den VfGH bestanden hat, durch Massnahmen der Sonderverfassungsgesetzgebung wiederhergestellt und damit gegen eine neuerliche verfassungsgerichtliche Aufhebung (weitgehend) immunisiert worden; zur Diagnose, Analyse und Kritik dieser Tendenzen siehe etwa Adamovich, Demokratie und Rechtsstaat, in: FS Rosenzweig (1988) 27; Barfuss, Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, OJZ 1989, 673; Funk, Formenmissbrauch und Verfassungsumgehung durch die Legislative, in: FS Klecatsky (1990) 67; Grof/Ramsauer, Rückwirkende Gesetzesänderung - Mehrfachpensionen, Bausparverträge und Ausschaltung des VfGH, OJZ 1987, 705; Hengstschläger, Totaländerung der Verfassung durch Gesetzessanierung?, in: FS Walter (1991) 215; Lienbacher, Verwaltungsstrafverfahren - Anklageprinzip - Menschenrechtskonvention, ZfV 1986, 536; Novak, Der verfassungsrechtliche Schutz von Anwartschaften vor Eingriffen des Gesetzgebers, ZAS 1988, 109; Öhlinger, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsgerichtsbarkeit, OJZ 1990, 2;

¹¹ Berchtold, Die Verfassungsreform von 1929, 2 Bde (1979); Hasiba, Die zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 (1976); siehe im übrigen die Nachweise in FN 1.

Österreich

1933 eingeleitet,¹² durch die Verfassung des autoritär-klerikalen Ständestaates des Jahres 1934¹³ herbeigeführt und durch die Machtergreifung des Nationalsozialismus im Jahr 1938¹⁴ vollendet.

Es wäre jedoch falsch, diese Entwicklung auf ein Versagen der demokratischen Verfassung von 1920 zurückzuführen. Die Zerstörung der Demokratie ist nicht die Folge einer Fehlfunktion dieser Verfassung, sondern ausschliesslich auf *Fehlleistungen der Politik* zurückzuführen. Die Richtigkeit dieser These wird durch die Tatsache belegt, dass die gleiche Verfassung nach der Wiederherstellung der Demokratie im Jahre 1945 durchaus in der Lage war, ihre Funktion als Grundordnung des Staatsverbandes wirksam zu erfüllen.

4. Die *Wiederherstellung der Verfassung* von 1920 im Jahre 1945 ist zunächst nicht unter günstigen Auspizien gestanden. Für viele war diese Verfassung mit der Erinnerung an die unselige 1. Republik verbunden und aus diesem Grunde kompromittiert. Die Restauration der Verfassung des B-VG erfolgte durch eine Provisorische Regierung,¹⁵ die bei den Westmächten anfangs im Verdacht der Abhängigkeit von der sowjetischen Besatzungsmacht stand.

¹² Bei der Sitzung des Nationalrates am 4.3.1933 legten infolge einer Meinungsverschiedenheit über das Ergebnis einer Abstimmung alle drei Präsidenten des NR nacheinander ihr Amt nieder (nach damaligem Geschäftsordnungsrecht durfte der vorsitzführende Präsident nicht mitstimmen; die Regierungsmehrheit im NR war nur durch eine einzige Stimme gesichert; dies erklärt den Schritt der drei Präsidenten, die mit ihrer Stimme eine Mehrheit sichern bzw. verhindern wollten). Für den Fall der Amtsniederlegung aller Präsidenten war damals rechtlich nicht vorgesorgt. Die Bundesregierung unter Bundeskanzler Dollfuß nahm dies zum (willkommenen) Anlass, von einer "Selbstausschaltung" des Parlaments zu sprechen und fortan mit Verordnungen zu regieren. Eine nach dem Widerruf der Amtsniederlegung vom Dritten Nationalratspräsidenten einberufene Sitzung (15.3.1933) wurde von der Bundesregierung als unerlaubte Versammlung (sic!) erklärt und unter Androhung von Polizeigewalt verhindert.

¹³ Diese Verfassung vom 24.4.1934 ist ebenfalls durch eine Verordnung der Bundesregierung erlassen worden (BGBl 1934 I 239). Eine Scheinlegitimation erhielt sie durch einen Beschluss des dazu von der BReg eigens einberufenen Nationalrates (BGBl 1934 I 255), dem allerdings die Abgeordneten der von der Regierung inzwischen verbotenen Sozialdemokratischen Partei nicht angehörten. Der Staat erhielt die Bezeichnung "Bundesstaat Österreich". Er war berufsständisch geordnet und autoritär geführt. Das politische System trug faschistische Züge (Zusammenfassung der politischen Strömungen in einer "Vaterländischen Front", Verbot der Linksparteien, aber auch der NSDAP). Das Modell dieses "Ständestaates" lehnte sich eng an die sozialpolitischen Vorstellungen der Enzyklika "Quadragesimo anno" von 1931 an.

¹⁴ Einmarsch der deutschen Truppen am 12.3.1938.

¹⁵ Die Provisorische Staatsregierung wurde im April 1945 mit Billigung der Sowjetischen Führung von Dr. Karl Renner gebildet. In einer von den Vorständen der drei nichtfaschistischen Parteien (Sozialistische Partei Österreichs, Österreichische Volkspartei, Kommunistische Partei Österreichs) proklamierten Unabhängigkeitserklärung vom 27.4.1945 wurde die Wiederherstellung der Republik Österreich im Geiste der Verfassung von 1920 verkündet. Am 19.12.1945, dem Tag der Konstituierung des im November 1945 gewählten Nationalrates, trat das B-VG wiederum in Geltung. Bis dahin war eine von der Provisorischen Staatsregierung am 1.5.1945 erlassene Vorläufige Verfassung massgebend.

Die Zweifel und Vorbehalte haben sich als unberechtigt erwiesen. Die Entwicklung in der 2. Republik bietet ein bemerkenswertes Beispiel dafür, dass ein und dieselbe juristische Verfassung unter geänderten politischen Verhältnissen eine ganz andere Wirkung haben kann. Soweit ersichtlich, handelt es sich um einen in der Staatengeschichte einzigartigen Fall einer Verfassung mit einem "zweiten Leben".

Die Ursache für das Funktionieren der Verfassung liegt in einer wesentlichen Änderung der *politischen Verhältnisse*. Die Parteien und Lager, die die politischen Feinde von gestern waren, haben unter dem Eindruck der Verfolgung durch den Nationalsozialismus und unter dem Druck des Besatzungsregimes der Siegermächte zu einer kooperativen Politik gefunden. Die Zusammenarbeit der politischen Kräfte hat auf Regierungsebene auf der Grundlage von Koalitionen der beiden grossen Parteien¹⁶ und im sozio-ökonomischen Bereich in Form einer Sozialpartnerschaft der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände¹⁷ stattgefunden.

Für das Verfassungsleben der 2. Republik hat die Kooperation der politischen Gruppen eine *ambivalente Wirkung* gehabt. Die Partnerschaft der grossen Parteien und Interessenverbände ist einerseits eine wesentliche Voraussetzung für die Erhaltung und Fortentwicklung der Verfassungsordnung gewesen, andererseits war aber die Verfassung der Disposition durch die Koalitionspartner schutzlos ausgesetzt. Diese konnten mit Hilfe ihrer gemeinsamen parlamentarischen Zweidrittelmehrheit das Verfassungsrecht überall dort ändern, wo es sich als Hindernis für die Verwirklichung von politischen Vorhaben und Massnahmen der einfachen Gesetzgebung

¹⁶ Die Österreichische Volkspartei (ÖVP) und die Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ) waren aus den Nationalratswahlen im November 1945 als Sieger hervorgegangen. Die Kommunistische Partei (KPO) brachte es - trotz (oder gerade wegen) der Besetzung eines Teiles des Staates durch sowjetische Truppen - nur auf magere 4 von insgesamt 165 Sitzen. Nach dem Ausscheiden der KPO aus der Regierung im Jahre 1949 bildeten die ÖVP und die SPÖ Koalitionsregierungen. Diese Ära wurde erst 1966 beendet, als die ÖVP die absolute Mehrheit im NR erreichte und bis 1970 eine Alleinregierung stellte.

¹⁷ Träger der Sozialpartnerschaft sind die Kammern der Gewerblichen Wirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft auf der einen sowie die Kammern der Arbeiter und Angestellten und der Österreichische Gewerkschaftsbund auf der anderen Seite. Zur Geschichte, Arbeitsweise und Zukunftsaussicht der Sozialpartnerschaft siehe etwa Gerlich/Grande/Müller (Hrsg.), Sozialpartnerschaft in der Krise (1985); Korinek, Sozialpartnerschaft und Parlament, in: Schambeck (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus (1986) 613; Kramer, Österreichs Sozialpartnerschaft: Rückblick und Ausblick, Europäische Rundschau 1983, Heft 3, S 3; Matzner, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs³ (1982) 429; Pelinka, Die österreichische Sozialpartnerschaft im internationalen Vergleich, ÖZP 1982, 355; Prisching, Bestandsaufnahme der Sozialpartnerschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1991, 9; Ress (Hrsg.), Rechtsfragen der Sozialpartnerschaft (1987); Schöpfer (Hrsg.), Phänomen Sozialpartnerschaft. FS Ibler (1980); Schuster, Die Sozialpartnerschaft im Licht der Wirtschaftswissenschaft, WiPolBl 1991, 374; Stourzh/Grandner (Hrsg.), Historische Wurzeln der Sozialpartnerschaft (1986).

erwies. Zahlreiche Verfassungsänderungen aus den Jahren der älteren grossen Koalitionen dokumentieren eine durch keinerlei verfassungspolitische Skrupel gehemmte Bereitschaft der Koalitionspartner, die Verfassung ihren Wünschen zu unterwerfen, um Ziele der Gesetzgebung zu verwirklichen.¹⁸ Diese Haltung ist übrigens in der gegenwärtigen Koalitionsära erneut zu beobachten.¹⁹

5. Die Verfassungsentwicklung in der 2. Republik ist aber nicht nur als eine Zeit des Anpassens der Verfassung an die Bedürfnisse der grossen Regierungskoalitionen charakterisiert. Sie war auch eine Ära mit bedeutenden *Reformen und Innovationen*. In den Jahren nach 1945 sind die meisten verfassungsrechtlichen Provisorien des Jahres 1920 aufgearbeitet worden. Dazu kommen zahlreiche Neuerungen, insbesondere in der Entwicklung der Demokratie, des Bundesstaates und des Rechtsstaates. Trotz dieser Veränderungen ist jedoch der historische Kern der Verfassung im grossen und ganzen erhalten geblieben.²⁰ Einen Kontinuitätsbruch hat es auch nach 1945 nicht gegeben.

In den späten Siebzigerjahren beginnt ein allmähliches Erwachen der *Landesverfassungen* aus einem jahrzehntelangen Dornröschenschlaf.²¹ In Österreich trägt das bundesstaatliche System seit jeher stark zentralistische Züge und lässt den Verfassungen der Länder nur wenig Spielraum für eigene Wege. Die Länder haben sich lange Zeit so gut wie gar nicht bemüht, den Bereich ihrer Verfassungsautonomie zu vergrössern oder auch nur auszuschnüpfen. Dieser Zustand ändert sich, als die Länder - etwa seit dem Ende der älteren grossen Koalitionen in der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre - dem Bund gegenüber ein stärkeres föderatives Selbstbewusstsein an den Tag legen und dabei auch ihre Verfassungsautonomie "entdecken".

Der klimatische Wandel hat in den Landesverfassungen unter anderem bedeutende Innovationen auf dem Gebiete der *unmittelbaren Demokratie* hervorgebracht.²² Diese Entwicklung hat letztlich auch das Verfassungs-

¹⁸ Solche Verfassungsänderungen hatten zumeist Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder zum Inhalt.

¹⁹ Dabei geht es zumeist um die Korrektur der Folgen von Entscheidungen des VfGH, mit denen gesetzliche Regelungen wegen Grundrechtswidrigkeit aufgehoben wurden (siehe auch vorhin FN 10):

²⁰ Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1945 siehe Adamovich/Funk, Verfassungsrecht (FN 1) 80.

²¹ Funk, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988) 57; Novak, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111.

²² Pernthaler (Hrsg.), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980); Pernthaler, Raumordnung und Verfassung III (1990) 339.

recht des Bundes beeinflusst und dort einen Ausbau der plebiszitären Elemente induziert.²³ Auf beiden Ebenen sind aber dem Ausbau der unmittelbaren Demokratie Grenzen gesetzt, weil die gesamtstaatliche Verfassung für beide Bereiche einen Vorrang des Repräsentativsystems vorsieht.²⁴

Der Aufbruch des Landesverfassungsrechts hat seinen Höhepunkt erreicht und überschritten. Die Dynamik der Achtzigerjahre ist erschöpft. Die Ursache dafür ist eine geradezu erdrückende *Dominanz der Bundesverfassung*, die zugleich die Funktion der gesamtstaatlichen Verfassung hat und der Entwicklung der Landesverfassungen nur wenig Raum gibt.²⁵ In Österreich hat das Verfassungsrecht der Länder nur in begrenztem Masse die Funktion der für Bundesstaaten typischen zweiten Verfassungsebene.

6. Im Jahre 1958 ist Österreich der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (MRK) beigetreten.²⁶ Innerstaatlich ist dieser Vertrag als unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht transformiert worden. Die weitreichenden Folgen dieses Schrittes sind erst nach und nach sichtbar geworden.

Vor allem die *Verfahrensgarantien des Art 6 MRK* haben das überkommene System des innerstaatlichen Rechtsschutzes nachhaltig verändert.²⁷ Art 6 MRK verlangt ein gerichtsförmliches Verfahren in Zivil- und Strafsa-

²³ Im Jahre 1988 wurde das Institut der Volksbefragung (Art 49 b B-VG) in das Verfassungsrecht des Bundes eingeführt (B-VG-Novelle 1988, BGBl 685). Das Instrumentarium der direkten Demokratie, das auf Bundesebene schon bisher das (unverbindliche) Volksbegehren (Art 41 Abs 2 B-VG) und die Fälle der Volksabstimmung (Art 43 und Art 44 Abs 3 B-VG) umfasst hat, ist damit erweitert worden.

²⁴ Lediglich im Bereich der Gemeinden kann die Entscheidung durch die Gemeindebürger als eine Beschlussform vorgesehen werden, die der Willensbildung durch das Gemeindeparlament ebenbürtig ist. Diese Möglichkeit wird durch Art 117 Abs 7 B-VG eröffnet: Danach kann die Landesgesetzgebung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eine unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen. Das Repräsentativsystem in der Gemeinde darf allerdings dadurch nicht aus den Angeln gehoben werden.

²⁵ Die Hegemonie des Bundesverfassungsrechts äussert sich vor allem in einer materiell bundeslastigen Zuständigkeitsverteilung, in einer einfachgesetzlichen Kompetenz-Kompetenz des Bundes in der Finanzverfassung sowie im Organisationsmonopol des Bundes für die Gerichtsbarkeit.

²⁶ BGBl 1958/210 und 1964/59 (Hebung in Verfassungsrang). Als formelles Verfassungsrecht sind auch die Zusatzprotokolle zur MRK transformiert worden.

²⁷ Siehe dazu neuerdings Achatz, Die österreichische Steuerrechtsordnung vor dem Hintergrund der Europäischen Menschenrechtskonvention, ÖStZ 1988, 250; Bernegger, Die wirtschaftsrechtliche Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention, ÖZW 1987, 11, 45; Matscher, Die Verfahrensgarantien der EMRK in Zivilrechtssachen, ZÖR 1980, 1; Mayer, Zivilrechtsbegriff und Gerichtszuständigkeit, ZfV 1988, 473; Merli, Art 6 EMRK und das österreichische Verwaltungsrechtsschutzsystem, ZaöRV 1988, 251; Rill, Die Artikel 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die Praxis der Strassburger Organe und des Verfassungsgerichtshofes und das österreichische Verfassungssystem, in: FS Winkler (1983) 13; Weh, Für und Wider den "cautious approach". Civil rights and strafrechtliche Anklage (Art 6 EMRK) in der Rechtsprechung der Strassburger Organe, EuGRZ 1985, 469; Weh, Der Anwendungsbereich des Art 6 EMRK. Das Ende des "cautious approach" und seine Auswirkungen in den Konventionsstaaten, EuGRZ 1988, 433; Wimmer, Allgemeine Strukturprobleme des Rechtsschutzes, JBl 1986, 613.

Österreich

chen und dehnt diesen Anspruch weit über den klassischen Bereich des Zivil- und Strafrechts auf das Feld der öffentlichrechtlichen Beziehungen und der verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse aus. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, musste das traditionell verwaltungsrechtlich geprägte Vollzugssystem (ein Erbe der Monarchie!) umgebaut und durch gerichtsartige Elemente angereichert werden.

Der Beitritt Österreichs zur MRK hat zu ungeahnten Veränderungen im Bereich der bestehenden Einrichtungen und Verfahren des Rechtsschutzes im öffentlichen Recht geführt. In materieller Hinsicht hat dieser Schritt aber zugleich auch eine Etablierung von grundrechtlichen Normen bewirkt, die ein wichtiges Stück *europäischen Verfassungsrechts* darstellen. Das Anliegen einer autonomen Neukodifikation der Grundrechte, das zum kleinen Rest der seit 1920 anstehenden Verfassungsreformen gehört, hat angesichts der kodifikatorischen Umsetzung der MRK als europäische Grundrechtsordnung objektiv an Bedeutung verloren.²⁸

Die Rezeption der MRK, die Auseinandersetzung mit dem Verfassungsrechtsdenken in anderen Staaten, vor allem auch der Bundesrepublik Deutschland, und nicht zuletzt ein Generationenwechsel in der (offenen) Gesellschaft der Verfassungsinterpreten sind für eine nachhaltige *Änderung des Verfassungsverständnisses* in den Siebziger- und Achtzigerjahren verantwortlich. Der Wandel war so tiefgreifend, dass man mit Fug und Recht von einem Paradigmenwechsel sprechen kann.²⁹

Was ist geschehen? Unter dem Einfluss eines zum Teil verfehlten Verständnisses der Lehren der Wiener Schule des Rechtspositivismus hat sich in der Verfassungsauslegung ein *formal-reduktionistischer Stil* etabliert, der die finalen Komponenten und Implikationen des Verfassungsrechts vernachlässigt und statt dessen eine eher vordergründige Verbalinterpretation kultiviert hat. Dahinter stand die im Ansatz respektable, im Ergebnis jedoch übertriebene Sorge, die Grenzen der Auslegung zur Rechtspolitik und damit die Grenzen der Wissenschaft zu überschreiten. Der Rückblick zeigt, dass diese Haltung keinesfalls zur Wissenschaftlichkeit der Jurisprudenz beigetragen, sondern eher zu deren Deformation und Verarmung geführt hat.

²⁸ Das Vorhaben einer schrittweisen Neukodifikation der Grundrechte ist zwar nach wie vor aktuell, die Verwirklichung stagniert jedoch. Sie ist über eine Neufassung des Grundrechts auf Schutz der persönlichen Freiheit im Jahre 1988 (BGBl 684) nicht hinausgekommen.

²⁹ Siehe vorhin FN 10.

Seit geraumer Zeit hat sich nun ein anderer Stil des verfassungsrechtlichen Denkens und Argumentierens und damit ein anderes Verfassungsverständnis durchgesetzt. Die Folgen sind bemerkenswert. So hat etwa der VfGH die grundrechtlichen Schranken für eingreifende Gesetzgebung im Sinne des Übermassverbotes gedanklich entwickelt und teleologisch verfeinert. Dies hat zu einer - bislang noch nicht abgeschlossenen - judikativ erzwungenen *Liberalisierung der österreichischen Wirtschaftsordnung* geführt, die seit jeher stark interventionistische Züge getragen hat.

Eine ähnliche Bewegung hat es im Bereich der "althoheitlichen" Eingriffe der *Polizeiverwaltung* gegeben. Auch hier haben der VfGH und die Lehre einem neuen, wesentlich freiheitsfreundlicherem Grundrechtsdenken zum Durchbruch verholfen.³⁰

7. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass Österreich ein Staat mit einer intakten verfassungsrechtlichen Innovations- und Adaptionfähigkeit ist. Die Entwicklung des österreichischen Verfassungsrechts ist auch durch vielfältige *Einflüsse aus dem internationalen Bereich* geprägt. Dazu kommen Inspirationen und Rezeptionen von den Verfassungen anderer Staaten, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland. Die Bilanz der verfassungsrechtlichen Transfers zwischen den beiden Staaten ist allerdings nicht ausgeglichen; sie weist auf österreichischer Seite einen starken Importüberhang auf.³¹

Durch den angestrebten und zu erwartenden *EG-Beitritt* Österreichs könnte die Kontinuität des bisherigen Verlaufes der Verfassungsentwicklung beendet werden. Durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten beeinträchtigt und letztlich sogar zum Verschwinden gebracht.

Die Gemeinschaft zieht zwar Souveränitätsrechte von den Mitgliedstaaten (vorerst) nur insoweit ab, als es um die Verwirklichung von Zielen der *wirtschaftlichen Integration* geht. Selbst bei einer wirtschaftlichen Integration bleibt aber der erforderliche Transfer an Souveränitätsrechten von den Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft nicht auf ökonomische Kompetenzen

³⁰ Als ein Ergebnis dieser Entwicklung kann die bereits in der B-VG-Novelle 1929 postulierte Kodifikation des Rechts der allgemeinen Sicherheitspolizei durch ein Sicherheitspolizeigesetz (BGBl 1991/566) angesehen werden; zur Bedeutung der Judikatur des VfGH als Bollwerk gegen Polizeiübergrieffe siehe etwa die Nachweise bei Funk, Die Abwehr von Demonstrationsschäden aus der Sicht des Verwaltungsrechts, in: Schick/Funk/Posch (Hrsg.), Demonstrationsschäden (1989) 27 (32).

³¹ Siehe Funk, Bericht Österreich, in: Battis/Mahrenholz/Tsatsos (Hrsg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen. 40 Jahre Grundgesetz (1990) 53.

beschränkt. Dazu kommt, dass die Ziele der EG über eine wirtschaftliche Integration hinausgehen und auf die Errichtung einer politischen Gemeinschaft gerichtet sind.

Dieses Ziel ist bekannt. Keine Klarheit besteht jedoch über das Modell oder gar die Realität einer solchen *Gemeinschaft in ihrer Vollendung*. Vieles spricht für die Vermutung, dass die Endstufe der europäischen Integration im Rahmen der EG mit der überkommenen Staatlichkeit ihrer Mitglieder nicht vereinbar sein wird. In einer entwickelten Gemeinschaft wird für den Verfassungsstaat heutiger Prägung, der eine mit Demokratie und Rechtsstaat angereicherte Mutation des absolutistischen Herrschaftsverbandes des 17. und 18. Jahrhunderts ist, kein Platz mehr sein.³² Das einzelstaatliche Verfassungsrecht wird in seiner Bedeutung in die Nähe eines Gemeindestatuts absinken. Die Wirkungen einer solchen *capitis deminutio* des Verfassungsrechts werden allerdings von der jeweiligen Staatsgrösse unabhängig sein.

Für eine Mitgliedschaft Österreichs bei den EG ergeben sich besondere verfassungsrechtliche Perspektiven aus dem Status der *immerwährenden Neutralität*. Die aus dem Gemeinschaftsrecht erfließenden Pflichten stehen in einem potentiellen Spannungsverhältnis zu den Pflichten eines immerwährend neutralen Staates.³³ Dieses Spannungsverhältnis kann sich zu einer Kollision steigern.

Die gewaltigen Umwälzungen in der Konstellation der europäischen Staaten und Mächte könnten zur Folge haben, dass die österreichische Neutralität ein anderes rechtliches Gesicht bekommt oder gar aufgegeben wird. So oder so stehen auch in dieser Hinsicht verfassungsrechtliche Adaptionen und Innovationen grösseren Ausmasses bevor.

8. Das österreichische Verfassungsrecht ist reich an Innovationen und Adaptionen. Es ist eine Rechtsordnung, die den Wandel vom ehemaligen

³² Siehe aber die im Ergebnis übereinstimmende Prognose des Fortbestandes des souveränen Verfassungsstaates in der vollendeten Gemeinschaft: Steinberger/Klein/Thürer, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, VVDStRL 50 (1991) 9, 56, 97. Die Sachlogik der Integration spricht jedoch langfristig nicht für diese Annahme.

³³ Zu den neutralitätsrechtlichen Aspekten einer Mitgliedschaft Österreichs bei den EG siehe nur Esterbauer, Nationaler Freiraum in der Europäischen Gemeinschaft - unter besonderer Berücksichtigung Österreichs (1989); Griller, Wird Österreich das dreizehnte EG-Mitglied? Neutralität und Grundprinzipien des österreichischen Bundesverfassungsrechts als Prüfsteine des Beitrittsantrages, EuZW 1991, 679; Hummer/Schweitzer, Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG (1987); Köck, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig? (1987); Rotter, Soll Österreich den EG beitreten? Zur Multidimensionalität einer eindimensionalen Frage, ÖZP 1988, 169; Schindler, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität, EuZW 1991, 139 (betrifft die Schweiz); Thaler, Zur Frage der Vereinbarkeit von EWG-Mitgliedschaft und dauernder Neutralität, ZÖR 39 (1988), 303.

Grossstaat zum Kleinstaat im Kern überdauert hat. Gerade dies gibt jedoch Grund, das Bestehen eines signifikanten Zusammenhanges zwischen *Verfassungstypus und Staatsgrösse* zu bezweifeln. Das österreichische Beispiel deutet eher darauf hin, dass es staatsrechtlich gesehen weder eine typische Kleinstaatsverfassung noch ein für den Kleinstaat charakteristisches Verfassungsleben gibt.

Auch in dieser Hypothese kann aber letztlich ein für die Theorie des Kleinstaates bedeutsamer Beitrag gesehen werden.

Dietmar Willoweit

Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. Das Fürstentum Liechtenstein zwischen Monarchie und Demokratie

Summary

The constitution of Liechtenstein had been established in 1921 after the decline of the Central European monarchies, but in accordance with the legal tradition of the old German Confederacy (Deutscher Bund). That is why in Liechtenstein the authority of the state is based both on the monarch and on the nation. Whereas however in Austria-Hungary and in Germany the government got its office by the emperor in Liechtenstein a cooperation between the prince and the parliament is necessary, so today the interpretation of the constitution of Liechtenstein cannot go by the rules of the old monarchical Austrian and German legal system, but has to form its own methods. The interpretation of a constitutional charter nowadays is an open process, in which many social forces participate. In so far common European cultural and legal traditions are highly important, especially for small states. As an example the article points out, that only the government has to assume full responsibility for political decisions of general principles - according to the democratic system, which is fundamental to political life in Liechtenstein.

I.

Die Interpretation einer schriftlich fixierten, gesetzesförmig erlassenen Verfassung scheint zunächst, insofern es sich um die Auslegung eines Gesetzes handelt, jenen Grundsätzen verpflichtet, die Friedrich Carl v. Savigny für die Jurisprudenz eines ganzen Zeitalters gültig formuliert hat. Mit den Methoden der grammatischen, logisch-systematischen, genetisch-historischen und teleologischen Auslegung ist gewöhnlich jene Frage, welche die Interpretationsbemühungen auslöst, in einer genügend rationalen Weise zu beantworten.¹ Indessen setzen diese, für einfache Gesetze entwickelten Methoden selbstverständlich voraus, dass über Systemgedanken, historische Genese und Normzweck in grossen Zügen Einverständnis besteht, wie dies für privatrechtliche Gesetzeswerke ja in der Tat auch der Fall ist. Ebenso lassen sich über System, Historie und Telos eines Verfassungstextes sinnvolle Aussagen nur machen, wenn etwas über die diesem Text vorausgehenden Systemgedanken, über die allgemeinen geschichtlichen Zusammenhänge und über die Zweckvorstellungen gerade dieses Verfassungstyps bekannt ist. Man wird sich also, was die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein betrifft, zunächst den historischen Darstellungen und staatsrechtlichen Werken aus der 1918 zu Ende gehenden Epoche des Konstitutionalismus zuwenden, um Auslegungsprobleme der Gegenwart zu lösen. Denn eine moderne Literatur des konstitutionellen Staatsrechts ist so gut wie nicht existent - Folge der Kleinstaatsituation, da es zu der hier bewahrten monarchischen Verfassungsform keine Parallelen mehr gibt.²

¹ Friedrich Carl von Savigny, System des heutigen Römischen Rechts, Bd. 1, 2. A. Berlin 1840, § 33.

² Vgl. dazu Raymond Fusilier, Les monarchies parlementaires. Etude sur le système de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), Paris 1960, und dort S. 553 ff., 569 ff. insbesondere zu Luxemburg, der anderen modernen Monarchie, welche in die Zeit des Deutschen Bundes zurückreicht. - Zur spanischen Monarchie vgl. Art. 62 der Verfassung des Königreichs Spanien vom 29. 12. 1978; in: Adolf Kimmel (Hrsg.), Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, 2. A. München 1990, S. 367 ff., 380.

Wer sich über den Konstitutionalismus im Bereich des Deutschen Bundes und seiner Nachfolgestaaten informieren will, greift heute in erster Linie zu dem grossen Standardwerk von Ernst Rudolf Huber, der als Kern des konstitutionellen Verfassungstyps die Berufung einer eigenverantwortlich handelnden Regierung durch den Monarchen ansieht.³ Diese Regierung verkörpert nach Huber ein Programm, für das sie einerseits das fortdauernde Vertrauen des Monarchen benötigt, andererseits aber Mehrheiten in der gewählten Volksvertretung suchen muss, um die Zustimmung zum Budget und zu den für notwendig gehaltenen Gesetzesvorlagen zu bekommen. Ist der Monarch mit einzelnen Massnahmen nicht einverstanden, dann hat er nach Huber nur die Möglichkeit, die Regierung zu entlassen und eine neue zu berufen, nicht aber das Recht, im Wege einer monarchischen Selbstregierung politische Kurskorrekturen vorzunehmen.⁴ Diese Darstellung des konstitutionellen Staatsrechts Hubers erweist sich als Konstrukt, wenn wir zu den einschlägigen Fragen das Staatsrecht des Deutschen Reiches von Paul Laband heranziehen. Danach soll ein Selbstregierungsrecht des Monarchen nach der deutschen Reichsverfassung von 1871 in der Tat nicht ausgeschlossen gewesen sein.⁵ Man erinnert sich auch der Worte Ludwigs I., wonach in Bayern nicht der Minister, sondern der König regiere.⁶ Doch entspricht Hubers Auffassung etwa der preussischen Verfassungspraxis nach 1850, während andererseits Baden nach Beginn der sogenannten "neuen Ära" 1859 die Regierungsbildung aus der Mehrheitsfraktion des Landtages kennt.⁷ Nicht gelungen ist bekanntlich die Durchsetzung dieses Prinzips im Deutschen Reich. Aber die hier seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zu beobachtenden Parlamentarisierungstendenzen lassen sich in der konstitutionellen Theorie Hubers auch nicht unterbringen.⁸ Das Fazit dieser wenigen historischen Andeutungen lautet: Es hat keine einheitliche kon-

³ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3, 3. A. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1988, S. 3 ff. u. passim. Vgl. zum folgenden Text auch Dietmar Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2. A. München 1992, §§ 29, 32, 34-36.

⁴ Huber (FN 3), S. 20 ff., 814 f.

⁵ Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 1, 5. A. Tübingen 1911, S. 232: "Der Kaiser . . . bestimmt die Richtung der Politik, die Zielpunkte der staatlichen Geschäftsführung des Reiches. Wenn auch tatsächlich die Führung der Geschäfte dem Reichskanzler obliegt, so ist derselbe doch rechtlich lediglich das Willenswerkzeug und der Gehilfe des Kaisers."

⁶ Zitiert von Hanns Hubert Hofmann, *Adelige Herrschaft und souveräner Staat*, München 1962, S. 431.

⁷ Vgl. dazu Lothar Gall, *Der Liberalismus als regierende Partei - Das Grossherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968.

⁸ Manfred Rauh, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1977; Willoweit (FN 3) § 36.

Verfassungsinterpretation

stitutionelle Theorie gegeben, aus welcher man heute ein System gewinnen und - wie schon geschehen - einzelne Rechtssätze deduzieren könnte, z. B. eine Kompetenzvermutung zugunsten des Monarchen.⁹ Der Konstitutionalismus war vielmehr selbst einer geschichtlichen Entwicklung unterworfen, so dass heute jeder Rückgriff auf Sätze des konstitutionellen Staatsrechts der besonderen Begründung bedarf, warum gerade diese Doktrin oder Norm zur Interpretation einer modernen monarchischen Verfassung herangezogen wird.

Die gravierendste geschichtliche Veränderung des konstitutionellen Staatsrechtsdenkens vollzog sich in der Zeitspanne zwischen der Revolution von 1848 und dem Ende des preussisch-österreichischen Krieges 1866. Neuere Forschungen haben ergeben¹⁰, dass nach den konstitutionellen Vorstellungen auch der breiten liberalen Mitte in der deutschen Nationalversammlung von 1848, "der Grundgedanke der parlamentarischen Regierungsweise - die Übereinstimmung von Ministerium und Majestät der Volksvertretung in den Grundfragen der Politik - . . . allgemein als Gebot politischer Vernunft und als die gegebene Form freiheitlicher Selbstbestimmung angesehen" wurde.¹¹ Nach Auffassung der Zeitgenossen vertrug sich diese Überzeugung mit den traditionellen Sätzen des konstitutionellen Staatsrechts. Die verfassungstypologische Alternative von konstitutioneller Monarchie und parlamentarischem Regierungssystem trifft danach die Entwicklung des konstitutionellen Gedankens in der historischen Realität nicht.¹² Das altliberale Verständnis der konstitutionellen Monarchie war auf den Konsens von Volksvertretung und Monarch gerichtet. Es wurde in Deutschland durch den preussischen Verfassungskonflikt vernichtet, da es Bismarck gelang, einen strikten Dualismus von monarchisch geführter Regierung und demokratisch gewählter Volksvertretung zu etablieren.¹³

⁹ So aber noch Edwin Loebenstein, Die Stellvertretung des Landesfürsten gemäss Verfassung, in: Die Stellvertretung des Fürsten, Vaduz 1985 (Liechtenstein Politische Schriften 11), S. 69 ff., 79 und kritisch dazu Dietmar Willoweit, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, ebd. S. 119 ff., 125. Meine Stellungnahme hat ihrerseits nicht nur Zustimmung gefunden. Ich hoffe, dass die hier im Text gegebenen Hinweise zur geschichtlichen Entwicklung des Konstitutionalismus meine Warnung vor juristischen Schlussfolgerungen aus einem nur spätkonstitutionell-monarchisch verstandenen Verfassungstypus verständlicher erscheinen lassen.

¹⁰ Manfred Botzenhart, Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1843-1850, Düsseldorf 1977, S. 91 ff., 115, 647 u. passim; Dieter Langewiesche, Die Anfänge der deutschen Parteien - Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49, in: Geschichte und Gesellschaft 4 (1978) S. 324 ff., 336 f.; zusammenfassend Willoweit (FN 3) § 31 II 3.

¹¹ Botzenhart (FN 10) S. 790.

¹² Langewiesche (FN 10) S. 336.

¹³ Hans Boldt, Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie, in: Der Staat, Beih. 1 (1975) S. 75 ff.; Willoweit (FN 3) § 32 m. w. Nachw.

Dieses Modell wurde dann auch für die österreichisch-ungarische Monarchie massgebend.¹⁴ Die gesamte danach entstandene staatsrechtliche Literatur spiegelt diese Spätphase des Konstitutionalismus wider und ist daher für die Auslegung einer modernen monarchischen Verfassung nur mit grösster Vorsicht heranzuziehen.

II.

Die Differenz zwischen dem spätkonstitutionellen Staatsrecht aus der Zeit vor 1914 und der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein von 1921 ergibt sich aus dem Umstand, dass diese Verfassung das altliberale Verständnis des Konstitutionalismus bewahrt hat. Der in der Mitte des 19. Jahrhunderts aufgekommene, damals noch vage Gedanke eines Konsenses zwischen den Repräsentanten des Volkes und dem Monarchen ist in der liechtensteinischen Verfassung zu einem Normgefüge ausgebaut worden, das ein Gleichgewicht zwischen der parlamentarischen und der monarchischen Komponente herzustellen versucht.¹⁵ Das ergibt sich - wie schon mehrfach betont worden ist - aus einer ganzen Reihe bekannter Verfassungsvorschriften. Erinnerung sei nur an die originelle Kombination verfassungsrechtlicher Leitgedanken in Art. 2 LV, wo die "konstitutionelle Erbmonarchie" auf "demokratischer und parlamentarischer Grundlage" angesiedelt wird. Das verträgt sich weder mit der alten Lehre vom monarchischen Prinzip noch mit der bis 1914 herrschenden Theorie des spätkonstitutionellen Staatsrechts; jene war entwickelt worden, um jede Annäherung an den Gedanken der Volkssouveränität gerade zu verhindern, diese verteidigte mit Erfolg einen autonomen politischen Handlungsraum des Monarchen, wie ihn in dieser Form die Verfassung des Fürstentums

¹⁴ Vgl. nur J. Ubrich, *Das österreichische Staatsrecht*, 4. A. Tübingen 1909, S. 73: "Die Regierungskompetenz des Herrschers bedeutet die Ausübung einer zentralen Oberleitungsgewalt, die sich auf alle Gegenstände erstrecken kann, die nicht kraft der Verfassung der gesetzgebenden Gewalt oder der selbständigen Amtsgewalt der Behörden zugewiesen sind . . .".

¹⁵ Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen schon Gerard Batliner, *Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments*, Vaduz 1981 (Liechtenstein Politische Schriften 9); zur politikwissenschaftlichen Einordnung Alois Riklin, *Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung*, in: *Eröffnung des Liechtenstein-Instituts (Vorträge am Liechtenstein-Institut, Kleine Schriften 11)*, Vaduz 1987, S. 20 ff.; zum historischen Standort Dietmar Willoweit, *Fürstenamt und Verfassungsordnung*, in: *Volker Press u. Dietmar Willoweit (Hrsg.), Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*, Vaduz-München 1988, S. 487 ff., 507 ff.

Liechtenstein nicht kennt.¹⁶ Die verfassungstheoretisch paradox anmutende Verankerung der Staatsgewalt "im Fürsten und im Volk" zugleich betont vielmehr die Distanz gegenüber der 1918 zu Ende gegangenen verfassungsgeschichtlichen Epoche. Vor diesem 1921 sehr konkreten historischen Hintergrund sind auch die Bestimmungen über das Sanktionsrecht des Landesfürsten bezüglich der vom Landtag beschlossenen Gesetze gem. Art. 9 LV und über die Berufung der Regierung im Einvernehmen von Landesfürst und Landtag gem. Art. 79 Abs. 2 LV zu lesen: Es handelt sich um Regelungen, welche die bis dahin herrschende Dominanz des monarchischen Elements beseitigen und dem Volkswillen einen adäquaten Platz im Verfassungsleben verschaffen wollten. Das zwischen Fürsten und Volk von der Verfassung angestrebte Gleichgewicht ist also vor dem Hintergrund einer bis dahin bestehenden Ungleichgewichtslage zu Lasten der Volksrepräsentation zu verstehen, woraus sich unmittelbar Konsequenzen für die Ermittlung der Normzwecke ergeben.

An dieser Stelle kommt es jedoch zunächst darauf an, die Eigenständigkeit des liechtensteinischen Verfassungstyps zwischen Spätkonstitutionalismus und Parlamentarismus zu betonen. Die Frage nach den Massstäben der Verfassungsinterpretation spitzt sich damit freilich zu. Wenn die Bibliotheken des alten monarchischen Staatsrechts für die Auslegung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein kaum eine Hilfe erwarten lassen - woher dann das Material für die Bildung von Normhypothesen zur Beantwortung offener Verfassungsfragen nehmen? Man könnte einwenden, angesichts der Seltenheit akuter Verfassungsprobleme in einem Kleinstaat möge die Frage auf sich beruhen, bis der Interpretationsbedarf entsteht. Dann allerdings ist man zugleich mit der Gefahr eines Eklektizismus konfrontiert, der sich an den nächstliegenden politischen Zielen orientiert und daher den notwendigen Verfassungskonsens nicht mehr herzustellen vermag. Auch das liechtensteinische Verfassungsrecht wird auf eine generelle Reflexion der zur Verfügung stehenden Auslegungsmethoden und zu berücksichtigenden inhaltlichen Auslegungsgrundsätze nicht verzichten können.

III.

Über die Methoden der Verfassungsinterpretation ist in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Ende der fünfziger Jahre und in Österreich seit

¹⁶ Vgl. u. V.

dem Beginn der siebziger Jahre eine ergiebige Diskussion geführt worden, die das Spektrum der heute überhaupt denkbaren Interpretationswege entfaltet und gewisse Konvergenzen erkennen liess.¹⁷ In Deutschland, weitgehend auch in Österreich, setzte sich die Auffassung durch, dass bei der Verfassungsinterpretation mit den klassischen Regeln der Gesetzesauslegung allein vielfach keine überzeugenden Ergebnisse erzielt werden können - aus den auch hier schon erwähnten Gründen: Einem Verfassungsgesetz liegt regelmässig kein dogmatisches System zugrunde, wie dies bei einem Zivilgesetzbuch der Fall ist. Das Verfassungsgesetz schafft vielmehr selbst erst sein Staatsrecht. Es greift dabei zwar auf Prinzipien und Strukturelemente seines verfassungskulturellen Umfeldes zurück, das durch die Geschichte und oft auch durch das Verfassungswesen der Nachbarstaaten konstituiert wird. Aber jede Verfassungsgesetzgebung fügt diese Prinzipien und sonstigen normativen Vorgaben in durchaus eigentümlicher Weise zu einem jeweils besonderen "System" des Staatsrechts zusammen, wobei sich die Systemdichte mit der des *ius civile* bei weitem nicht messen kann. Dennoch - oder vielleicht gerade deswegen - hat der österreichische Verfassungsge-

¹⁷ Zusammenfassend informieren über die erste Etappe der Diskussion Ralf Dreier u. Friedrich Schwegmann (Hrsg.), *Probleme der Verfassungsinterpretation. Dokumentation einer Kontroverse*, Baden-Baden 1976, mit dem Wiederabdruck der wichtigen Arbeiten von Ernst Forsthoff, *Die Umbildung des Verfassungsgesetzes* (1959), Herbert Krüger, *Verfassungsauslegung aus dem Willen des Verfassungsgebers* (1961) und Peter Häberle, *Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem "zeit-gerechten" Verfassungsverständnis* (1974). Zahlreiche Anregungen aus dieser frühen Phase der Diskussion sind den Referaten von Peter Schneider und Horst Ehmke über die "Prinzipien der Verfassungsinterpretation" sowie den dazu abgegebenen Stellungnahmen in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 20 (1963) S. 1 ff. u. 53 ff. zu entnehmen. Grundlegend sodann Martin Kriele, *Theorie der Rechtsgewinnung, entwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation*, Berlin 1967, Peter Häberle, *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*, in: *Juristenzeitung* 1975, S. 297-305 und Friedrich Müller, *Juristische Methodik*, 2. A. Berlin 1976. Eine Zwischenbilanz bietet Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Methoden der Verfassungsinterpretation. Bestandsaufnahme und Kritik*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, S. 2089-2099. Weiterführend sodann noch Bernhard Schlink, *Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft*, in: *Der Staat* 19 (1980) S. 73 ff. Zur österreichischen Verfassungsinterpretationslehre vgl. vor allem Heinz Schäffer, *Verfassungsinterpretation in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Wien-New York 1971; ders., *Die Interpretation*, in: Herbert Schambeck (Hrsg.), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin 1980, S. 57-81 m. w. Nachw. und ebd. S. 67 f. mit dem Hinweis, dass sich in Österreich unter dem Einfluss der Reinen Rechtslehre eine methodisch reflektierte Lehre von der Verfassungsinterpretation erst spät entwickelt habe. Ferner Ludwig. K. Adamovich u. Bernd-Christian Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien-New York 1982, S. 32 ff. - Für die Schweiz habe ich eine ähnlich weit vorangetriebene Diskussion der Verfassungsinterpretation, die über eine Reflexion des Verhältnisses von Bundesstaat und Kanton hinausginge, nicht feststellen können.

Verfassungsinterpretation

richtshof am Vorrang des Verfassungswortlautes festgehalten.¹⁸ Diesem gerecht zu werden bleibt die erste Aufgabe jeder Verfassungsinterpretation. Vielfach indessen führt dieser Weg nicht weiter. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat darauf aufmerksam gemacht, dass jedes Verfassungsgesetz unvollständig sein muss, weil es auf dem Felde des politischen Handelns nur eine Rahmenordnung errichten kann.¹⁹ Für die liechtensteinische Verfassung ist diese Beobachtung nur zu bestätigen. Ist das in der klassischen Methodologie aber so genannte Lückenproblem im Bereich des Verfassungsrechts ein strukturelles, ist die Offenheit der Verfassung von ebensolcher Bedeutung wie ihr normatives Gerüst, dann gewinnt die verfassungspolitische Argumentation und Diskussion nicht nur tatsächlich an Gewicht, sondern auch gleichsam eine verfassungsrechtliche Qualität. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die verschiedenen topischen, problemorientierten, methodologischen Ansätze vorzustellen.²⁰ Wichtig ist nur die Einsicht, dass das Reservoir der für die Interpretation heranzuziehenden Argumente nicht begrenzt ist. Denn mit der Auslegung der Verfassung wird stets zugleich ein Stück Verfassungspolitik betrieben, die ihre Impulse aus der allgemeinen politischen Situation und aus den in der Gesellschaft wirkenden Zielvorstellungen empfängt. Peter Häberle hat insofern mit Recht von der "offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" gesprochen, an welcher gesellschaftliche Kräfte aller Art beteiligt sind.²¹ Das ist zunächst ein empirischer Befund, der die tatsächliche Situation jedenfalls der europäischen Grossstaaten zutreffend erfasst. Es sind aber auch die Verhältnisse in einem Kleinstaat wie Liechtenstein nicht grundsätzlich anders geartet, wie ein Blick in die Presse dieses Landes zeigt. Die Feststellung, dass die Verfassungsinterpretation sich in der Öffentlichkeit unter Beteiligung vieler vollzieht, ist allerdings von der normativen Frage zu unterscheiden, wie der damit nolens volens in Gang kommende stillschweigende Verfassungswandel mit dem Geltungsanspruch der Verfassungsurkunde zu vereinbaren ist. Der Schritt von der Empirie zur Normativität ist begründungsbedürftig. Häberle ent-

¹⁸ Schäffer, Interpretation (FN 17), S. 70. Nur am Rande ist hier auf die sog. "Versteineringstheorie" des österreichischen Verfassungsgerichtshofes hinzuweisen, da deren Bedeutung begrenzt ist: sie schreibt die objektiv-historische Interpretation, bezogen auf den Zeitpunkt des ersten Inkrafttretens der Verfassung, nur für die bundesstaatliche Kompetenzverteilung fest, vgl. Schäffer, ebd. S. 71 f.; ferner Adamovich-Funk (FN 17), S. 35.

¹⁹ Böckenförde (FN 17), S. 2098 f.

²⁰ Vgl. dazu die Bestandsaufnahme von Böckenförde (FN 17), S. 2090 ff. m. w. Nachw.

²¹ Häberle (FN 17), S. 297: "In die Prozesse der Verfassungsinterpretation sind potentiell alle Staatsorgane, alle öffentlichen Potenzen, alle Bürger und Gruppen eingeschaltet . . . Ihre Kriterien sind so offen, wie die Gesellschaft pluralistisch ist."

spricht diesem Erfordernis, indem er auf das demokratische Prinzip auch als Legitimation und Motor der Verfassungsinterpretation verweist.

Aber genügt dieser Hinweis, um die in der Literatur so genannte "normative Rückbindung" der Verfassungsinterpretation zu gewährleisten? Dass Völker irren können und dazu neigen, aufgeklärte Verfassungsgrundsätze durch atavistisches Gruppenverhalten zu ersetzen, ist nur zu gut bekannt. Man muss wohl ergänzend jenen Gedanken heranziehen, den Peter Häberle selbst in seiner Schrift über "Verfassungslehre als Kulturwissenschaft" gerade auch für die Verfassungsinterpretation nutzbar gemacht hat.²² So wie die Verfassung aus einem bestimmten Kulturzusammenhang herausgewachsen ist, so muss auch ihre Auslegung "kulturspezifisch" bleiben - nicht nur als tatsächliche Abhängigkeit von den kulturellen, zugleich auch mentalen und sozialen Faktoren der gesellschaftlichen Umwelt, sondern auch im Sinne einer Pflicht, den Verfassungstext gemäss den ihm innewohnenden kulturellen Traditionen zu verstehen und kontinuierlich dem Wandel des kulturellen Umfeldes entsprechend fortzuschreiben.

IV.

Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein beruht, einem klassischen Gedanken der Aufklärung entsprechend,²³ auf einem Vertrag zwischen Fürst und Volk.²⁴ Sie ist nicht lediglich Willensemanation eines einheitlich gedachten Subjekts - des Volkes - und dessen alleinigem Willen stets anvertraut, sondern Ergebnis der Willenseinigung zweier Verfassungsparteien. Daraus folgt eine spezifische, eben vertragsrechtlich begründete, Verbindlichkeit der Verfassung. Die in republikanisch-demokratischen Gesellschaften festzustellende Offenheit des Verfassungswesens stösst in Liechtenstein

²² Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin 1982, insbes. S. 27 ff. Vgl. a. Schäffer, *Interpretation* (FN 17), S. 79: "Verfassungsinterpretation steht stets im Kontext aller rechtskulturellen Zusammenhänge, Bedingungen und Vorstellungen."

²³ Vgl. dazu Hasso Hofmann, *Zur Idee des Staatsgrundgesetzes*, in: ders., *Recht - Politik - Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Frankfurt/Main 1986, S. 261 ff., 266 ff., 271 f. und Gerhard Dilcher, *Vom ständischen Herrschaftsvertrag zum Verfassungsgesetz*, in: *Der Staat* 27 (1988) S. 161 ff., beide m. w. Nachw. - Beide Texte wurden 1985 auf der Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vorgetragen und diskutiert.

²⁴ Zum Meinungsbild vor 1921 vgl. Herbert Wille, *Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918-1939*, in: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein* (Liechtenstein Politische Schriften 8), Vaduz 1981, S. 59 ff., 118 ff.; ferner Willoweit (FN 9), S. 122 ff.; ders. (FN 15), S. 510.

Verfassungsinterpretation

also auf eine juristische Barriere insofern, als die Rechte der Verfassungsparteien zu respektieren sind. "Rückbindung an Normativität" heisst im Fürstentum Liechtenstein konkret: Bindung an den geschlossenen Verfassungsvertrag. Diese Struktur wird durch die Regelung der Verfassungsänderung in Art. 111 Abs. 2 LV bestätigt. Sie ist dort zwar dem Landtag anheimgegeben. Doch gilt auch für das Änderungsgesetz der Sanktionsvorbehalt zugunsten des Landesfürsten gem. Art. 9 LV, so dass eine Verfassungsänderung allein aufgrund einer Willensentscheidung der Volksvertretung ausscheidet. Zwischen den beiden Verfassungsparteien besteht ein Dauerrechtsverhältnis, das auf eine völlig neue Grundlage nur durch eine neue Willenseinigung gestellt werden könnte.

Diese der Verfassung von 1921 innewohnende Logik kann freilich nicht verhindern, dass der offene Prozess der Verfassungsinterpretation als eine schlicht zur Kenntnis zu nehmende soziologische Dynamik auch im Fürstentum Liechtenstein voranschreitet, vielleicht kleinstaatbedingt verlangsamt wegen der geringeren Zahl der Interpreten. Der Fürstlich Liechtensteinische Staatsgerichtshof hat diesem Gedanken in seinem Gutachten vom 8. 3. 1952 Rechnung getragen, als er feststellte, die von ihm formulierten Rechtssätze hätten über die Entscheidung des Einzelfalles hinaus "nur insofern Bedeutung, als sie durch ihre Begründung überzeugend wirken oder durch die konstante Anwendung seitens des Staatsgerichtshofes sich schliesslich durchsetzen".²⁵ Hier wird die Möglichkeit eines allmählichen Verfassungswandels auch ausserhalb der authentischen Interpretation gem. Art. 112 LV eingeräumt. Nur diese Auffassung ist wirklich realistisch. Mit dem Wandel der sozialen Verhältnisse und dem Wechsel der Generationen werden auch verbindliche Texte aus früheren Zeiten mit anderen Augen gelesen und anders verstanden, als dies vordem der Fall war. Damit stellt sich abschliessend doch auch für Liechtenstein die Frage, wie sich offene Verfassungsinterpretation und normative Rückbindung der Verfassung zueinander verhalten.

Nach unseren bisherigen Überlegungen ist für das liechtensteinische Verfassungswesen die Unterscheidung zwischen der empirischen Tatsache eines öffentlichen Diskussionsprozesses und der Frage nach der rechtlichen Erheblichkeit der vorgetragenen Argumente fundamental. Denn dem vertraglichen Geltungsgrund der Verfassung entsprechen Verfassungsrechte

²⁵ Zitiert bei Heinz Josef Stotter, Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 1986, S. 107 Ziffer 1 zu Art. 65 LV.

auf der Seite des Volkes und auf der Seite des Fürsten, die durch Diskussion und Interpretation nicht angetastet werden können. Die Spielräume der Verfassungsinterpretation sind also in spezifischer Weise begrenzt. Davon abgesehen kann sich aber auch die Auslegung der liechtensteinischen Verfassung nur in jenem gedanklichen Rahmen bewegen, der für andere moderne europäische Verfassungen massgebend ist. Denn das institutionelle Gefüge und die Semantik der Verfassung von 1921 entsprechen den Grundnormen der europäischen Verfassungskultur. Dies erklärt sich einmal aus der Situation des Kleinstaats, der darauf angewiesen ist, vom Rechts- und Verfassungsdenken der grösseren, jedenfalls quantitativ diskussionsstärkeren Staaten zu profitieren. Zum anderen stellt sich die geschichtliche Entwicklung der auf dem europäischen Kontinent anzutreffenden Verfassungsinstitutionen ohnehin vor allem als ein länderübergreifender Prozess dar. In den Bürgerrechten und in Prinzipien wie Gewaltenteilung und repräsentative Demokratie drückt sich ein europäisches Gemeinrecht aus, das aus unserer Rechtskultur ebensowenig wegzudenken ist wie das aus dem römischen Recht hervorgegangene gemeine europäische Privatrecht. Nationale Kodifikationen, auch des Verfassungsrechts, haben sich selbstverständlich stets dieser Rechtsüberlieferungen bedient. Von ihnen erhalten Begriffe und Normen der geltenden Verfassungsgesetze ihren juristischen Gehalt und politischen Sinn.²⁶ Eine Verfassungsinterpretation, die den Hintergrund der europäischen Verfassungsgeschichte, ihre Institutionen und Rechtssprache vernachlässigen und sich mit textimmanenten, normlogischen Operationen begnügen wollte, liefe Gefahr, den Textsinn selbst gerade zu verfehlen. Parlamentarische Demokratie - um nur ein Beispiel zu nennen - verlangt den Widerstreit und die Realisierung alternativer politischer Programme aus dem Parlament heraus - oder sie wird dem selbstgesetzten Anspruch nicht gerecht.

Die liechtensteinische Verfassung kann also nicht in einer kleinstaatlich begrenzten Weise interpretiert werden. Jener Verbindlichkeit, welche die deutsche Rechtssprache vermittelt, und dem vorgegebenen Funktionszusammenhang der europäischen Verfassungsinstitutionen vermag sich auch das liechtensteinische Verfassungsrecht nicht zu entziehen. Es handelt sich um Faktoren, welche jeder Verfassungsinterpretation vorgegeben sind. Das heisst aber auch, dass ganz bestimmte einzelne Auslegungstraditionen und

²⁶ Peter Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 18 (1991), S. 261 ff.

herrschende Meinungen aus den nationalen Verfassungslehren der Nachbarstaaten für Liechtenstein natürlich nicht unbedingt massgebend sein müssen. Die gemeineuropäische Rechtskultur, jeweils modifiziert durch die Varianten der einzelnen Verfassungstexte, enthält genügend interpretatorische Freiräume. Sie allerdings wollen durch die Entwicklung einer auf den eigenen Staat zugeschnittenen Verfassungsdogmatik genutzt werden. Darin liegt die Chance, das Verfassungsrecht des Fürstentums schöpferisch weiterzudenken.

V.

Die Möglichkeiten einer solchen spezifisch liechtensteinischen Verfassungsdogmatik seien abschliessend am Beispiel der politischen Richtlinienkompetenz demonstriert. Die Verfassung kennt diesen Begriff nicht. Gleichwohl existiert insofern ein Sachproblem, welches auch dann der Lösung bedarf, wenn die Normen des Verfassungstextes schweigen. Denn dem politischen Handeln gehen programmatische Überlegungen und Entscheidungen voraus, für die es in jedem politischen System eine letzte Zuständigkeit geben muss. Diese auf der Grundlage der liechtensteinischen Verfassung festzustellen, scheint auf den ersten Blick mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Stellung des Landesfürsten nicht einfach. Er ist eben nicht nur gem. Art. 7 Abs. 1 LV "Oberhaupt des Staates", sondern gem. Art. 9 LV zur Sanktion eines jeden Gesetzes berufen. Unter "Sanktion" ist sprachlich nicht nur die Unterschrift und der Erlass des Gesetzes kraft fürstlicher Autorität, sondern gewiss auch die inhaltliche Prüfung des Gesetzestextes zu verstehen. Diese aber schliesst - soll die Regelung nicht funktionslos sein - das Recht des Landesfürsten ein, einem Gesetz die Sanktion zu versagen. Eine einfache Schlussfolgerung könnte also lauten: Da gem. Art. 9 LV jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion und damit zugleich der Zustimmung des Landesfürsten bedarf, muss dessen politische Position bei der Gesetzgebung von vorneherein berücksichtigt werden. Denn eine Regierung, die sich dem verschliessen würde, könnte vom Landesfürsten, indem dieser die Sanktion der vorgelegten Gesetze verweigert, auf seine politische Linie gezwungen werden.

Ist dieser Umkehrschluss wirklich richtig, und lässt sich auf diese Weise die Richtlinienkompetenz im Staatsoberhaupt verankern? Sicher nicht. Offensichtlich leistet die Logik nicht das, was Art. 9 LV auf den ersten Blick

zu ermöglichen scheint. Erteilt der Landesfürst einem Gesetz die Sanktion nicht, dann kann dieses nicht in Kraft treten, und die in Gesetzesform gegossene politische Entscheidung der Regierung ist blockiert. Aus Art. 9 LV ergibt sich dagegen nicht, dass die Regierung in einem solchen Falle verpflichtet ist, die politische Meinung des Landesfürsten zu übernehmen und einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen. Die Notwendigkeit, ein Sachproblem zu lösen und eine Regelung zu erlassen, kann zwar zu einem faktischen Zwang führen, die Auffassung des Landesfürsten zu berücksichtigen. Diese Zwangslage ist aber von einer Rechtspflicht der Regierung, ihre eigene politische Überzeugung aufzugeben und der des Staatsoberhauptes zu folgen, klar zu unterscheiden. Eine solche Rechtspflicht folgt aus Art. 9 LV nicht. Die Verfassungsorgane Regierung und Landesfürst können sich also blockieren. Für die Beantwortung der Frage, in welchem Verfassungsorgan die primäre politische Entscheidungskompetenz verankert ist, ergibt sich daraus noch nichts.

Bei näherem Hinsehen verhält es sich in der Tat umgekehrt, als der zunächst naheliegende Umkehrschluss aus Art. 9 LV behaupten möchte. Das Gesetz, dem der Landesfürst gem. Art. 9 LV seine Zustimmung versagen kann, ist als politischer Text auf der Grundlage des in Art. 64 LV geregelten Rechts der Gesetzgebungsinitiative entstanden. Dieses Recht steht "dem Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen", dem Landtag und unter gewissen Voraussetzungen den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Neben jenen Gesetzesvorschlägen, die er "in der Form von Regierungsvorlagen" macht, hat der Landesfürst kein eigenständiges Initiativrecht. Die Regierung muss vielmehr bereit sein, einen politischen Gestaltungsvorschlag des Landesfürsten in eine Regierungsvorlage zu übernehmen. Sie kann das ebenso verweigern, wie der Landesfürst die Sanktion eines Gesetzes. Auch in diesem Falle führt der Umkehrschluss, der sich Weigernde - in diesem Falle also die Regierung - könne somit die Richtlinien der Politik bestimmen, allein nicht weiter. Eine Politik verhindern dürfen ist nicht dasselbe, wie Politik inhaltlich bestimmen. Im Unterschied zum Sanktionsverweigerungsrecht des Landesfürsten gem. Art. 9 LV ist das Weigerungsrecht der Regierung, einen Vorschlag des Landesfürsten zu übernehmen, jedoch nicht der einzige Hinweis auf das Recht, politische Fragen zu entscheiden. Die Verfassung hat die Stellung der Regierung nicht als Vollzugsorgan des landesherrlichen Willens, sondern betont als Kollegialorgan ausgestaltet, was aber heisst: die Landesverfassung des Fürstentums Liechtenstein geht davon aus, dass innerhalb der Regierung ein Prozess politischer Willensbil-

dung stattfindet. Dieser wird gem. Art. 81 LV mit einer Entscheidung abgeschlossen. Die grosse Sorgfalt und Ausführlichkeit, mit welcher die Verfassung die Stellung und das Verfahren der Kollegialregierung regelt, weisen darauf hin, dass dies die Institution ist, von der die politischen Weichenstellungen ausgehen sollen. Welchen Sinn sollte sonst auch das für die Kollegialregierung in Art. 81 LV angeordnete Mehrheitsprinzip haben? Hätte die Verfassung die Richtlinienkompetenz in der Person des Staatsoberhauptes verankern wollen, dann wäre ein Verfassungssatz zu formulieren gewesen, wonach die Kollegialregierung bei ihren Beschlüssen den Willen des Landesfürsten zu berücksichtigen habe. Der Regierung käme dann nur die Stellung eines beratenden Organs zu. Dies aber ist offensichtlich nicht der Normzweck der Art. 78 ff. LV.

Während diese Bestimmungen das selbständige Regierungsrecht der Kollegialregierung betonen, finden sich andererseits in der Verfassung nur wenige Andeutungen, die sich im Sinne eines fürstlichen Regierungsrechts auslegen liessen. Zwar kennt Art. 13 LV das Versprechen des neuen, "Regierungsnachfolger" genannten Landesfürsten, das Fürstentum verfassungs- und gesetzesgemäss zu "regieren". Indessen besteht der Normzweck dieser Vorschrift nicht darin, dem Landesfürsten eine verfassungsrechtliche Position, gar eine so wichtige wie die Richtlinienkompetenz, einzuräumen. Vielmehr geht es hier im Gegenteil darum, dem Staatsoberhaupt eine Verpflichtung aufzuerlegen. In diesem Zusammenhang liegt es nahe, die vom Landesfürsten zu erwartenden Aktivitäten möglichst umfassend zu beschreiben, um sie insgesamt, in welchen Konkretisierungen auch immer, der Verfassungs- und Gesetzesbindung zu unterwerfen. Ebenso wenig lässt sich aus Art. 10 LV ein Argument für eine Richtlinienkompetenz des Landesfürsten gewinnen. Dort ist zwar davon die Rede, dass "der Landesfürst . . . die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen . . . Verordnungen erlassen" wird, dies jedoch "durch die Regierung". Der Fürstliche Staatsgerichtshof hat denn auch festgestellt, dass es "in der liechtensteinischen Rechtsordnung entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung nur 'Durchführungsverordnungen' gibt, sofern die Verfassung nicht ausdrücklich "selbständige"; also gesetzesvertretende Verordnungen vorsieht, wie z. B. die Notverordnungen des Landesfürsten gem. Art. 10 Satz 2 LV.²⁷ Die in Art. 10 Satz 1 LV angesprochenen Verordnungen haben daher keine andere rechtliche Qualität als die in Art. 92 Abs. 1 Satz 2 LV explizit

²⁷ Zitiert bei Stotter (FN 25), S. 15 Ziffer 2 zu Art. 10 LV.

angesprochenen Durchführungsverordnungen, deren Erlass nach dieser Vorschrift der Regierung obliegt. Heinz Josef Stotter, Herausgeber der mit den Entscheidungen des Staatsgerichtshofs kommentierten Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, hat daher mit Recht die folgenden Ausführungen des Fürstlichen Staatsgerichtshofs zum Charakter der Durchführungsverordnungen sowohl auf Art. 10 Satz 1 LV als auch auf Art. 92 Abs. 1 Satz 2 LV bezogen: "Zur Entlastung des eher schwerfälligen Parlamentes und zur Anpassung der Gesetzesanwendung in unserer schnellebigen und sich schnell entwickelnden Zeit, insbesondere zur Anpassung an die täglich neu entstehenden Bedürfnisse auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, ist ein weitgehendes Verordnungsrecht der Exekutivbehörde notwendig."²⁸ Gibt es aber nach liechtensteinischem Verfassungsrecht ein selbständiges, gesetzvertretendes Verordnungsrecht des Landesfürsten nicht, dann bietet Art. 10 LV keinerlei Ansatzpunkt für eine politische Richtlinienkompetenz des Landesfürsten. Die Durchführungsverordnung ist der politischen Zielsetzung des formellen Gesetzes untergeordnet.

Zu all diesen nach dem Vorbild der österreichischen Auslegungspraxis am Wortlaut orientierten und normlogischen Erwägungen kommt hinzu, dass sich mit dem demokratischen und parlamentarischen Prinzip im Sinne des Art. 2 LV weder ein Selbstregierungsrecht noch eine politische Richtlinienkompetenz des Landesfürsten vertragen. Nicht nur der Kollegialregierung, auch dem Landtag käme bei einer solchen Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Position des Staatsoberhauptes nur die Funktion eines Beratungsorgans zu, wäre doch im Rahmen jeder Gesetzgebungstätigkeit von vorneherein die Meinung des Landesfürsten zu berücksichtigen. Das Demokratieprinzip in seiner parlamentarischen Ausgestaltung verlangt jedoch, dass die Abgeordneten als Repräsentanten des Volkes dessen Meinungsspektrum - und nur dieses - in die politische Arbeit des Landtages einbringen. Es bedarf keiner weiter ausholenden Begründung, dass der demokratische Gedanke einen monarchischen Meinungsvorrang nicht akzeptieren kann. Die Chance, durch die Abgeordneten den Willen des Volkes in Regierungspolitik umzusetzen, ist nur dann gewahrt, wenn die vom Vertrauen des Landtages getragene Regierung das Recht hat, Politik zu gestalten, also über die Richtlinienkompetenz verfügt. Damit bestätigt sich die These, dass die von der liechtensteinischen Verfassung angestrebte Balance zwischen dem monarchischen und dem demokratisch-parlamenta-

²⁸ Zitiert bei Stotter (FN 25), S. 14 Ziffer 1 zu Art. 10 LV sowie S. 123 Ziffer 6 zu Art. 92 LV.

Verfassungsinterpretation

rischen Element in erster Linie eine politisch-ethische Bedeutung hat, indem sie durch das Sanktionsrecht gem. Art. 9 LV dem Monarchen eine dem politischen Richtungsstreit übergeordnete Richtigkeitskontrolle im Grundsätzlichen zuweist.²⁹

Die Unterzeichnung der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom 21. 11. 1990³⁰ durch das Fürstentum Liechtenstein bestätigt den hier unternehmen Versuch, die liechtensteinische Landesverfassung im Rahmen der gemeineuropäischen Verfassungskultur zu interpretieren. Die in jener Charta ausgesprochene Anerkennung des demokratischen Prinzips fordert ersichtlich nicht die Herleitung einer jeden Verfassungsordnung allein aus dem Willen des Volkes. Der Text sagt darüber nichts und mehrere europäische Staaten - etwa Grossbritannien oder die Bundesrepublik Deutschland - würden insofern auch in Schwierigkeiten geraten. Auch der Vertragscharakter der liechtensteinischen Verfassung ist ein ebenbürtiges Stück europäische Verfassungskultur, das Respekt verdient wie andere Formen der Verfassungsgebung. Was die Charta von Paris allerdings ausschliessen will, ist nicht demokratisch legitimierte Politik, denn: "Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen", und zur "Demokratie als einziger Regierungsform unserer Nationen" haben sich die Unterzeichner verpflichtet.³¹ Die Verankerung der politischen Entscheidungskompetenz in einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung, wo die gesellschaftliche Meinungsvielfalt nach ihrer Filterung durch Repräsentativorgane kollegial abgewogen und bewertet wird, ist auch angesichts der Tragweite der heute anstehenden Aufgaben allein sachgerecht. Es ist kein Zufall, dass die entwickelten Staaten zunehmend diesem aus der europäischen Verfassungstradition hervorgegangenen Modell entsprechen. Das Fürstentum Liechtenstein bildet insofern keine Ausnahme.

²⁹ Willoweit (FN 15), S. 508.

³⁰ Es handelt sich um die Erklärung des KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs in Paris. Die deutsche Fassung ist abgedruckt im Europa-Archiv 24 (1990) D 656 ff.

³¹ Diese Aussage steht nach der Präambel an der Spitze der Verpflichtungserklärungen. Zum politischen und rechtlichen Umfeld der Problematik vgl. die Beiträge bei Peter Geiger u. Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz (Liechtenstein Politische Schriften 14), Vaduz 1990.

Zusammenfassung der Diskussion

In der von Thomas Bruha geleiteten Diskussion hob Kurt W. Rothschild hervor, dass im Kontext der europäischen Integrationsprozesse ein Widerspruch darin bestehe, dass man einerseits nationale Wahlen, Parlamente und Regierungen beibehalte, andererseits man ihnen aber gleichzeitig mehr und mehr die Mittel nehme, im wirtschaftlichen Bereich bestimmte Massnahmen zu treffen, um wiedergewählt zu werden. Das funktioniere eigentlich nur in Zeiten des Aufschwungs. Nach seiner Auffassung sei die Regionalpolitik das Entscheidende in der EG, und sie sei keineswegs so stark, wie sie sein müsste. Gerade im Falle von Kleinstaaten könne ein regionales Problem gleich einen ganzen Staat bzw. gerade die Kleinstaaten zu einem vergleichsweise hohen Anteil betreffen.

Peter Häberle wies darauf hin, dass die einzelnen nationalen Rechtskulturen die einheitsbildenden EuGH-Instanzen stark beeinflussen würden. Es bestehe ein viel komplizierteres Zusammenspiel, so dass man nicht nur, oder überwiegend von Vereinheitlichung und Uniformierung sprechen könne. Der EuGH und andere Instanzen bildeten fast schon eine Art Konzert der verschiedenen europäischen Nationen.

Bernd-Christian Funk konzidierte, dass die Entwicklung anders verlaufen könne, als er sie in seinem Referat dargetan habe, die Uniformierung müsse nicht so starke Ausmasse erreichen und sicherlich seien auch gegenläufige Tendenzen denkbar. Beunruhigend sei allerdings, dass überhaupt keine festen Modellvorstellungen oder Leitlinien vorhanden seien hinsichtlich des vollendeten Zustandes dieser Gemeinschaft. Man müsse sich im Hinblick auf die nationalen Verfassungen der Mitgliedsstaaten schon fragen, wo wirklich EG-feste Verfassungsbestandteile blieben, insofern unter Effizienzgesichtspunkten immer wieder das Midasprinzip der EG zum Tragen komme, dass geradezu alles, was angerührt werde, EG-rechtsrelevant bzw. für EG-Recht regulierungsfähig werde, so dass nur noch einige wenige Lösungsmöglichkeiten im Organisationsbereich verblieben, was genauso gut durch Gemeindestatute geregelt werden könnte.

Nach Auffassung von Häberle habe Funk zu Recht vor dem aus Brüssel kommenden ökonomischen Effizienzdenken gewarnt, dieser Eurokratismus sei in der Tat zu kritisieren. Aber diese Ausrichtung stelle nur einen Aspekt dar, insofern eine gegenläufige Bewegung einsetze, die durch das Effizienzdenken geradezu provoziert werde, nämlich die Wiederbesinnung auf regionalistische Strukturen und die Kulturhoheit der Länder. Auch das

Zusammenfassung der Diskussion

Hinzukommen der Kleinstaaten aus Osteuropa, die sich assoziieren und hineinwachsen wollen, werde sicherlich zu einer Überprüfung des Effizienzdenkens im europäischen Feld führen. Die Vorbehalte Funks zur Textstufenanalyse Häberles wolle er dahingehend kommentieren, dass eine Textstufenentwicklung natürlich nicht alles, was hinsichtlich des Typus des Verfassungsstaates global geschehe, sichtbar machen könne, wohl aber vieles, was zunächst nur Verfassungswirklichkeit sei, sich später in einem Lande widerspiegele. Dies habe er am Beispiel der Fidschi-Inseln und anderer Länder zeigen wollen, wobei beispielsweise auf den Fidschi-Inseln oder in Vanuatu selbstverständlich ansonsten grosse Vollzugsdefizite bestehen können. Vielleicht bestünde dort die Spannung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit vielleicht noch viel stärker als bei uns, wo dies ja ein klassisches Thema sei. Man könne jedoch relativ viel hinsichtlich der Fortentwicklung des Typus "Verfassungsstaat" im weltweiten Massstab auch an Entwicklungsländerverfassungen oder an Kleinstaatenverfassungen ablesen. Auch Dietmar Willoweit habe als Verfassungsgeschichtler im Grunde komparatistisch in der Zeitdimension gearbeitet, und erst alle Verfassungsvergleiche zusammengenommen könnten uns verdeutlichen, was der Verfassungsstaat mit seinen vielfältigen Wachstumsprozessen überhaupt darstelle. Der Mann, der das alles im gleichen Moment verfassungsgeschichtlich und verfassungsvergleichend zusammenfügen könne, sei noch nicht geboren. Häberle sei sich fast sicher, dass er wohl in Liechtenstein geboren werde.

Willoweit hob hervor, dass in Brüssel nach wie vor ein Stück demokratische Legitimation fehle. Die Administration sei dem Parlament gegenüber verantwortlich zu machen, dann würde auch die Kontrolle gegenüber der Exekutive viel besser greifen, die zur Zeit völlig fehle. Von Bruha wurde ergänzt, dass für den Fall eines europäischen Parlamentes mit vollen parlamentarischen Rechten konsequenterweise auch ein europäischer Bundesstaat gegeben sein müsse.

Gerard Batliner betonte, dass es gerade seitens der Kleinstaaten wichtig wäre, das versöhnende Prinzip zwischen unterschiedlichen Positionen zu akzentuieren und näher zu erforschen, beispielsweise das Subsidiaritätsprinzip als Organisationsprinzip für staatliche und internationale bis globale Strukturen. Darunter hätten dann völlig selbständige oder relativ selbständige und grössere Staaten, die subsidiär aufgebaut sind, Platz, und es hätte dann durchaus eine Vielfalt von Typen eine Lebensmöglichkeit. Im Grunde genommen sei das Subsidiaritätsprinzip schon in der Politik bei

Zusammenfassung der Diskussion

Aristoteles angelegt, der die Familie und die Gemeinde respektiert habe im gesamthaft autarken Staat. Hier könnte gerade im deutschsprachigen Raum weitergedacht werden. Wenn man die mehrheitlich deutschsprachige Schweiz hinzuzähle, dann würde man hier, also in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und der Schweiz, nicht nur den Föderalismus kennen, sondern man verfüge im Unterschied zu den rein individualistisch verstandenen Grundrechten in anderen Ländern auch über korporative Grundrechte der Gemeinden, die eine alte Tradition hätten. Den Gedanken der korporativen Grundrechte könnte und sollte man als einen vielversprechenden Ansatz der deutschsprachigen Kulturen auf höhere Stufen hin weiterentwickeln. Man sollte diesem Thema zukünftig eine grössere Bedeutung beimessen, auch im Sinne eines strategischen Denkens für ein vielfältig strukturiertes plurales Europa.

Hans Geser brachte vor, dass er nicht einsehe, warum kleine Staaten an der Aufwertung des europäischen Parlamentes Interesse haben könnten, insofern sie durch die grossen Länder, die ja den grössten Teil der Sitze bestellen, majorisiert würden. Die heutige Allokation der Kompetenzen beim Ministerrat trage den Repräsentationschancen der kleinen Länder vergleichsweise besser Rechnung. Generell gehe es um zwei konkurrierende Prinzipien, nämlich einerseits Legitimierung durch das Mehrheitsprinzip, das sich im Parlament ausdrücke, andererseits das ständische oder nationale Prinzip, das eine gleiche Partizipation der Nationen verlange. Eine mögliche Lösung wäre das Zweikammersystem. Vielleicht könnten sich die kleinen Staaten zusammenschliessen und die EG zur Einführung eines solchen Systems bewegen, aber auch das würde das grundsätzliche Problem nicht lösen, über welches man immer wieder befinden müsse, nämlich wieviel an Mehrheitsdemokratie mit wieviel nationaler Repräsentation zu kombinieren sei.

Bruha wies darauf hin, dass es sich nicht ausschliesse, die Repräsentation der Individuen im Parlament zu stärken und gleichzeitig den Staat im Ministerrat zu repräsentieren. Es gehe um beide Organe, die zusammen agieren sollen. In der weiteren Entwicklung der EG werde die Einstimmigkeit im Rat abgebaut, so dass in Richtung auf eine flächendeckende politische Union die kleinen Staaten in der Tat ein sehr viel geringeres Gewicht haben werden als bisher.

IV. Aussenpolitische Aspekte

Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte

Summary

The basic thesis of this paper is that a small State is best protected within a state system based on *rule of law*.

For the purpose of analysis four *stages of state integration* are distinguished: "UNO 1" (consisting of principles of co-existence such as the principle of sovereignty, non-intervention, etc.), "UNO 2" (basic goals and principles of legitimacy of the international community such as the principle of self-determination, the duty to co-operate and to settle international disputes in conformity with the principles of justice, etc.), the supranational communities and the constitutional order of Federal States.

Adapted to each system of integration the small State develops specific *strategies*: Within "UNO 1" stability at home and, typically, neutrality in its external relations and within "UNO 2" a constructive policy towards international law and peaceful settlement of disputes. In a supranational community it will be in the interest of the small State to strengthen the principle of (absolute or proportional) equality between Member States. Finally, within a Federal State the protection of the human persons and communities which are the ultimate goal of every legal order has been shifted to the (central) state.

Daniel Thürer¹

"... Recht kommt - so die Geschehnisse der Welt - nur zwischen gleich Mächtigen zum Tragen; die Starken aber tun, was sie können, und die Schwachen erdulden, was sie müssen." (Thukydides)²

"Ein Kleinstaat, der seinen grossen Nachbarn - nur eben in reduziertem Massstab - gleicht, ist wirklich klein. Die Schweiz, die nicht anders wäre als ihre Umwelt, hörte auf, die Schweiz zu sein." (Werner Näf)³

"Isolation in the late twentieth century, is not only a crime, but a political blunder. But the desire for active participation in the life of an international system must be tempered by an awareness of what is possible. A small state, more than any other, must have either a policy in line with its means, or the means to uphold its policy." (Jacques Freymond)⁴

In den nachfolgenden Ausführungen soll versucht werden, das Phänomen der Kleinstaatlichkeit und der Aussenpolitik des Kleinstaates in groben Zügen zu charakterisieren und zu würdigen. Dabei wird die Thematik vorab mit den Methoden des Juristen angegangen. Die Analyse ist stufenförmig aufgebaut und umfasst drei Abschnitte. Sie beginnt mit einer begrifflichen Klärung des Ausgangspunktes (Abschnitt I). Sodann soll der Versuch unternommen werden, die Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen als ein föderatives System zu begreifen und im Rahmen eines solchen umfassenden Ordnungsgefüges vier Verdichtungsstufen aufzuzeigen, die als "UNO 1", "UNO 2", "supranationale Integration" und die Schwelle zum Staatsrecht überschreitend als "Bundesstaat" bezeichnet werden (Abschnitt II). Es soll sodann versucht werden, aussenpolitische Strategien des Kleinstaates herauszuarbeiten, die diesen Integrationsstufen entsprechen (Abschnitt III).

I. Prämissen

Es scheint sinnvoll, zunächst als Ausgangspunkte näher zu fixieren, was unter einem Kleinstaat verstanden wird und was die Grundthese dieser Abhandlung ist.

¹ Meiner Assistentin lic. iur. Charlotte Schoder danke ich für ihre intensive Mitarbeit.

² Thukydides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges, Buch 5, Kapitel 17.

³ Werner Näf, Geschichtliche Betrachtungen zum Verständnis der Gegenwart, Aarau 1941, S. 66.

⁴ Jacques Freymond, How the Small Countries can contribute to Peace, in: August Schou / Arne Olav Brundtland (ed.), Small States in International Relations, New York/London/Sydney 1971, S. 182.

1. Zum Begriff des Kleinstaates

Lässt sich eine Formel finden, die das Phänomen "Kleinstaat" (und nur dieses) umfasst? Ein englischer Politiker schlug - typisch für die Skepsis der Angelsachsen gegenüber allen Abstraktismen - die Formel vor: "There is a small state if I see that there is one." Eine derartige "Definition" scheint aber als Ansatz für eine Theoriebildung zu wenig anspruchsvoll zu sein. Vielmehr lassen sich verschiedene objektive Begriffselemente der Kleinstaatlichkeit herausarbeiten wie:

- Grösse und Beschaffenheit des Territoriums;
- Bevölkerungsgrösse;
- sicherheitspolitisches Potential (Verteidigungsfähigkeit, Verteidigungskraft);
- Bruttosozialprodukt.

Mit der Aufzählung dieser objektiven Elemente lässt sich das Konzept des Kleinstaates aber noch nicht allgemeingültig und abschliessend umreissen. Es handelt sich hier bloss um Indizien. Ob man bei einem bestimmten Staat von einem Kleinstaat sprechen kann, hängt insbesondere auch von der spezifischen Kombination der Indikatoren im Einzelfall ab. Zudem wird man sich nicht allein mit einer objektiven Sichtweise begnügen können; es kommt auch auf die Selbsteinschätzung und den politischen Willen des betreffenden Staates und die Einschätzung durch die anderen Staaten an. Letztlich scheint für die Erfassung des Phänomens "Kleinstaat" die Relation zum grossen, mächtigen Staat massgebend zu sein. Kleinstaat ist also ein relativer Begriff. Es geht um einen Staat, der im Verhältnis zu anderen Staaten - Nachbarstaaten oder weiter entfernte Staaten - als (objektiv und subjektiv) schwach erscheint, von diesen abhängig ist oder abhängig zu werden droht.⁵ Weitere Schritte in der begrifflichen Erfassung des Kleinstaates sind im hier gegebenen Rahmen nicht möglich. Es scheint für die dem Gegenstand inhärente Definitionsschwierigkeit aber immerhin symptomatisch zu sein, dass auch die Uno-Praxis keine eigentliche Begriffsumschreibung des Kleinstaates, sondern nur die Sonderkategorie des Mikrostaates hervorgebracht hat.⁶

⁵ Michael I. Handel, *Weak States in the International System*, 2. A., London/Portland 1990, S. 9-65.

⁶ Vgl. Juliane Kokott, *Micro-States*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Instalment 10, 1987, S. 297ff.

2. Grundthese

Die Grundaussage der vorliegenden Ausführungen ist, dass der "Klein-staat" - eben der in seiner Existenz und Unabhängigkeit durch aktuelle oder potentielle Machtansprüche einflussreicher Staaten bedrohte Staat - seinen besten Schutz als Teil einer von allgemeinen Prinzipien beherrschten, organisierten Rechtsgemeinschaft findet. Ein japanischer Denker sagte - sich auf eine nicht rechtlich positivierte Normordnung beschränkend -, der Klein-staat erhalte und schütze sich am besten mit den Mitteln der Logik und der Moral.⁷ In der Tat sind der Moral, insbesondere aber auch dem Recht, Prinzipien wie Sicherheit und Verlässlichkeit, Gleichheit, Verhältnismässigkeit, Verfahren der objektiven Sachverhaltsermittlung, der unabhängigen und unparteiischen Beurteilung von Streitfällen zwischen gleichberechtigten Parteien und vor allem auch der fairen, ausgewogenen Organisation der kollektiven Willensbildung immanent, die alle naturgemäss die Position des Schwachen schützen und stützen.

So führte Erling Bjøl aus:

"It would seem that an integration system would be the most advantageous to the small state. At any rate there seems to be general agreement that the strengthening of international organizations is a characteristic small state goal. The more an international system approaches the model of the pluralistic domestic society, the safer the small state feels."⁸

Und ähnlich urteilte Sean Lemass:

"The basis of our thinking is the conviction that smaller nations must always be on the side of international organization and cooperation and be concerned to advocate and assist in the extension of their scope and effectiveness."⁹

Die hier vorgelegte Grundthese ist also, dass das Recht die Position des Kleinstaates stärkt; diese verbessert sich bis zu einem gewissen Grad entsprechend dem Integrationsgrad der Rechtsordnung, der er angehört.

⁷ In: Jeanne Hersch, *Das Recht ein Mensch zu sein*, Aarau 1990, S. 501.

⁸ Erling Bjøl, *The Small State in International Politics*, in: August Schou / Arne Olav Brundtland (ed.), a. a. O., S. 34.

⁹ Sean F. Lemass, *Small States in International Organizations*, in: August Schou / Arne Olav Brundtland (ed.), a. a. O., S. 120.

II. Integrationsstufen der zwischenstaatlichen Beziehungen

Es sei nun versucht, verschiedene Verdichtungsformen der Beziehungen zwischen Staaten herauszuarbeiten. Dabei haben die hier vorgestellten Modelle - "UNO 1", "UNO 2", "supranationale Gemeinschaft", "Bundesstaat" - nicht nur idealtypischen oder soziologisch-beschreibenden Charakter, sondern sind insofern real-normativer Natur, als sie je ihre Verkörperung in Verfassungsdokumenten des internationalen oder innerstaatlichen Lebens gefunden haben. Wir verstehen dabei unter Verfassungen in sich geschlossene normative Grundordnungen, die typischerweise drei Regelungskomplexe umschliessen:

- Umschreibung der Rechtssubjekte als erstes Merkmal;
- Umschreibung von Struktur und Funktion der durch die Verfassung errichteten Ordnung als zweites Merkmal;
- und schliesslich finden wir in jeglicher Verfassung die für das Gemeinwesen als wesentlich angesehenen Grundwerte und Spielregeln.¹⁰

1. Zur ersten Integrationsstufe: "UNO 1"

Mit "UNO 1" sei ein Verfassungszustand gekennzeichnet, wie er in einem Teil der Bestimmungen der UNO-Charta seinen Niederschlag gefunden hat. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass die Satzung der UNO - verabschiedet an der Konferenz von San Francisco im Jahre 1945 - nicht nur das Organisationsstatut der Vereinten Nationen als einer internationalen Organisation darstellt, sondern dass sie auch tragende Elemente einer über die Binnenordnung dieser Organisation hinausgehenden, völkergewohnheitsrechtlichen Charakter tragenden Verfassung der internationalen Gemeinschaft umfasst.¹¹ Eine Anzahl von elementaren Verfassungsprinzipien der internationalen Gemeinschaft, wie sie zum Teil mit "ius cogens"-Charakter in der UNO-Charta niedergelegt und bekräftigt sind, umschreibt einen engsten "nucleus" von Weltordnungsprinzipien, den primitiven "minimal

¹⁰ Pierre Pescatore, Die Gemeinschaftsverträge als Verfassungsrecht - ein Kapitel Verfassungsgeschichte in der Perspektive des europäischen Gerichtshofs, systematisch geordnet, in: Wilhelm G. Grewe/Hans Rupp/Hans Schneider (Hrsg.), Festschrift für Hans Kutscher, Baden-Baden 1981, S. 321 f.

¹¹ Für nähere Angaben vgl. Daniel Thürer, Die Schweiz und die Vereinten Nationen, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst, (Hrsg.) Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, 2. A., Bern 1992, S. 307 ff.

Aussenpolitische Aspekte

order"-Zustand¹² einer - um eine von Raymond Aron geprägte, paradoxe Formulierung heranzuziehen - im Grunde genommen noch immer "anarchischen Ordnung" der Welt. Zu diesen Grundelementen zählen:

- Das Prinzip der Souveränität und Gleichheit der Staaten (Art. 2 Ziff. 1 SVN).¹³
- Daraus abgeleitet: Das Verbot eines Staates, in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates zu intervenieren.¹⁴
- Das an die Staaten gerichtete Verbot, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Gewalt anzudrohen oder anzuwenden.¹⁵
- Die Bestimmung über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen, wonach alle friedliebenden Staaten UNO-Mitglieder werden können, wenn sie die Verpflichtungen aus der Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen (Art. 4 SVN): eine Klausel, die angesichts ihrer grosszügigen Handhabung durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung zur eigentlichen Legitimierungsgrundlage für die gleichberechtigte Existenz von Klein- und Kleinststaaten im internationalen System geworden ist.¹⁶

¹² Myres S. McDougal/Florentino F. Feliciano, *Law and Minimum World Public Order*, New Haven/London 1967.

¹³ Zum Souveränitätsprinzip: Ingrid Dettler de Lupis, *International Law and the Independent State*, 2. A., Hants, Vermont 1987; Albert Bleckmann, *Das Souveränitätsprinzip im Völkerrecht*, *Archiv des Völkerrechts (ArchVR)* 23 (1985), S. 450-477; Rudolf Bindschedler, *Betrachtungen über die Souveränität*, in: *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, S. 167-183.

Zum Gleichheitsprinzip: Edwin DeWitt Dickinson, *The Equality of States in International Law*, New York 1972; B. Boutros-Ghali, *Le principe d'égalité des états et les organisations internationales*, *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye (RdC)* 100 (1960-II), S. 9-73.

¹⁴ Vgl. zum Ganzen: Thomas Oppermann, *Nichteinmischung in innere Angelegenheiten: Zur Abgrenzung der Nichteinmischung gegenüber Intervention und Interzession*, in: *ArchVR* 14 (1969/70), S. 321-342; R. J. Vincent, *Nonintervention and International Order*, Princeton 1974; J. E. S. Fawcett, *Intervention in International Law*, in: *RdC* 103 (1961-II), S. 347-421.

¹⁵ Vgl. zum Ganzen: Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge 1988; A. Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force by States*, Dordrecht, Boston, Lancaster 1986; Dietrich Schindler / Kay Hailbronner, *Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht / Heft 26*, Heidelberg 1986.

¹⁶ Vgl. A. LeRoy Bennett, *International Organizations*, 4. A., New Jersey 1988, S. 73-78; Konrad Ginther/Thomas Oppermann, *Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht / Heft 17*, Karlsruhe 1975. Speziell zum Problem der Mitgliedschaft von Kleinststaaten in den Vereinten Nationen: Michael M. Gunter, *The Problem of Ministate Membership in the United Nations System: Recent Attempts Toward a Solution*, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 12 (1973), S. 464-686; ders., *What Happened to the United Nations Ministate Problem?*, in: *American Journal of International Law (AJIL)* 71 (1971), S. 110-124; D. Ehrhardt, *Das Problem der Mitgliedschaft der Mikrostaaten am Scheideweg*, in: *Vereinte Nationen* 19 (1971), S. 161-165.

- Das Konsensusprinzip, wie es sich in der Verfassungspraxis der UNO abzeichnete und das im Satzungstext für die Beschlussfassung aller UNO-Organen praktisch vorgesehene Mehrheitsprinzip sowie gewisse im Ansatz supranationale Befugnisse des Sicherheitsrates aushöhlte.¹⁷

2. Zur zweiten Integrationsstufe: "UNO 2"

Die Charta der Vereinten Nationen enthält nun aber neben einigen Minimalgrundsätzen, die als solche die traditionelle Völkerrechtsordnung mitkonstituieren, auch Strukturprinzipien, die über die mit dem Schlagwort "UNO 1" umrissene primitive, archaische Völkerrechtsordnung hinausweisen. Sie werden hier mit der Bezeichnung "UNO 2" zusammengefasst. Die UNO-Satzung erweist sich insofern als eine lebendige, evolutionsfähige Verfassung, eine Ordnung mit einer Tiefendimension, die durch die Praxis weiterentwickelt werden kann. Bei den mit "UNO 2" umschriebenen Prinzipien, die das Entwicklungspotential der Satzung umreißen, handelt es sich vor allem um Zielbestimmungen und allgemeine Legitimationsprinzipien, wie:

- Das Ziel, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu festigen (Art. 1 Ziff. 3 SVN).¹⁸
- Das (in seinem politisch-konsequenten Grundgehalt nur teilweise vom positiven Recht aufgenommene) Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Art. 1 Ziff. 2 SVN).¹⁹

¹⁷ Erik Suy, Konfliktlösung durch Konsens: Die Rolle der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1986, S. 399-409; Karl Zemanek, Majority Rule and Consensus Technique in Law-Making Diplomacy, in: R. St. J. Macdonald/D. M. Johnston, The Structure and Process of International Law, The Hague/Boston/Lancaster 1983, S. 857-887.

¹⁸ Vgl. Rüdiger Wolfrum zu Art. 1 Ziff. 3 Rdnr. 21 ff., in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen (Kommentar), München 1991.

¹⁹ Vgl. Daniel Thürer, The Right of Self-Determination of Peoples, in: Law and State 35 (1987), S. 22-39; ders., Self-Determination, in: Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopaedia of Public International Law, Instalment 8, Amsterdam/New York/Oxford 1985, S. 470-476; ders., Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Arch VR 22 (1984), S. 113-137.

Aussenpolitische Aspekte

- Die Pflicht der Staaten, internationale Streitigkeiten so beizulegen, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit *und die Gerechtigkeit* (Art. 2 Ziff. 3 SVN) nicht gefährdet werden.²⁰
- Regionale Ordnungselemente, wie sie im Rückgriff der Satzung auf "regionale Abmachungen" (Kapitel VIII der UNO-Charta), Prinzipien der guten Nachbarschaft oder - zur Zeit allerdings erst in schwachen Ansätzen - in einem internationalen Minderheitenschutzrecht zum Ausdruck kommen.²¹
- In gewissen in der Satzung angelegten, bisher im grossen und ganzen aber noch nicht voll ausgeschöpften supranationalen Entscheidungsbefugnissen des Sicherheitsrates (vgl. Art. 24-26SVN).²²

In all diesen Merkmalen und Elementen, die "UNO 2" ausmachen, zeichnen sich umrisshaft Ordnungsstrukturen ab, die für das Bild eines integrierten Verfassungsstaates typisch sind. Liegt nicht - so könnte man spekulieren - etwa:

- In der erst in bescheidenen Bruchstücken vorhandenen supranationalen Entscheidungsgewalt ein erster Ansatz zur Herausbildung einer souveränen Staatsgewalt?
- In den Bestimmungen zum Schutze der Menschenrechte und zur Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich der Ansatz zu einer von materiellen Gerechtigkeitswerten getragenen Weltordnung?
- Im Selbstbestimmungsrecht der Völker ein Ansatz dafür, die Volkssouveränität zu einer tragenden Legitimationsgrundlage einer Weltordnung zu erheben?
- Im Hinweis auf regionale Organisationen der Ansatz einer föderativen Gesamtordnung?

²⁰ Vgl. John F. Murphy, *The United Nations and the Control of International Violence*, Manchester 1983, S. 13-23; Bengt Broms, *The Role of the United Nations and the Peaceful Settlement of Disputes*, in: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, UN Institute for Training and Research, S. 73-89; Ion Diaconu, *Peaceful Settlement of Disputes Between States: History and Prospects*, in: R. St. J. Macdonald/D. M. Johnston (ed.), a. a. O., S. 1095-1119.

²¹ Vgl. Rüdiger Wolfrum (ed.), *Strengthening the World Order: Universalism v. Regionalism*, Berlin 1990; E. Menzel, *Universalismus und Regionalismus in den Vereinten Nationen*, in: G. Picht/C. Eisenhart (Hrsg.), *Frieden und Völkerrecht*, Stuttgart 1973, S. 485-519; Rüdiger Pernice, *Die Sicherung des Weltfriedens durch regionale Organisationen und die Vereinten Nationen. Eine Untersuchung zur Kompetenzenverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta*, Hamburg 1972; Felix Ermacora, *Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen*, Wien 1988.

²² Vgl. N. D. White, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, New York 1990, S. 32-98; Sydney D. Bailey, *The Procedure of the UN Security Council*, 2. A., Oxford 1988.

3. Die supranationale Gemeinschaft

Der Typus der supranationalen Gemeinschaft ist zurzeit allein in Form der Europäischen Gemeinschaft verwirklicht. Das Wort "supranational" wird zwar, mit Ausnahme des Montanvertrags, in den Gemeinschaftsverträgen nicht ausdrücklich verwendet, ist aber ihrer Struktur immanent und ist durch vier Begriffsmerkmale gekennzeichnet:

- Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht;
- Ausstattung der Gemeinschaft mit unitarischen, das heisst von Weisungen der Mitgliedstaaten unabhängigen Organen;
- Beschlussfassung der Gemeinschaftsorgane grundsätzlich nach dem Mehrheitsprinzip;
- Durchgriffsfähigkeit des Gemeinschaftsrechts unmittelbar auf Organe und Rechtssubjekte in den Mitgliedstaaten.²³

4. Bundesstaat

Der Bundesstaat als die am stärksten integrierte Föderativordnung zeichnet sich gegenüber der supranationalen Gemeinschaft dadurch aus, dass in ihm die "verfassungsgebende Gewalt" ("pouvoir constituant") von der völkerrechtlichen Ebene auf die staatsrechtliche Ebene verlagert wurde.²⁴

²³ Vgl. zum Begriff der Supranationalität: Francesco Capotorti, *Supranational Organizations*, in: *Encyclopedia of Public International Law* Instalment 5 Amsterdam/New York/Oxford 1983, S. 262 ff.; Joseph H. H. Weiler, *Supranationalism Revisited - a Retrospective: The European Communities after 30 Years*, in: Werner Maihofer (ed.), *Noi si mura*, Firenze 1986, S. 341-396; Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, 4. A., Köln/Berlin/Bonn/München 1984; Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien*, Baden-Baden 1984, S. 97 ff.; Pierre Pescatore, *The Law of Integration*, Leiden 1974, S. 48 ff.

Vgl. zum Ganzen die Referate von Helmut Steinberger/Eckart Klein/Daniel Thürer zum Thema 'Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft', in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Band 50, Berlin 1991, mit weiteren Hinweisen.

²⁴ Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; K. C. Wheare, *Federal Government*, 4. neugedruckte A., London/New York/Toronto 1963; Arthur W. Macmahon (ed.), *Federalism - Mature and Emergent*, New York 1962; Max Frenkel, *Föderalismus und Bundesstaat*, Band II: *Bundesstaat*, Bern/Frankfurt a. M./New York 1986; Daniel Thürer, *Bund und Gemeinden*, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris/Tokyo 1986.

III. Aussenpolitische Strategien

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass es sich beim Kleinstaat um ein relativ schwaches, potentiell oder aktuell von Grossstaaten bedrohtes Gebilde handelt.²⁵ Die Mittel und Methoden, seine Grundziele und Grundwerte zu erhalten und zu verwirklichen, werden vor allem im "rule of law" erblickt. Dabei wird die in unserem Zusammenhang relevante Rechtsordnung als ansatzweise "föderativ" strukturiertes, dynamisches, der stufenweisen Integration fähiges Regelungssystem begriffen. Wie ist nun, auf jeder dieser Ordnungsstufen, der besondere Schutz ausgestaltet, den das Recht dem Kleinstaat zu gewähren vermag? Und welche Ordnungsstufe wird er in seiner Aussenpolitik optimalerweise anstreben?

1. Die Ebene "UNO 1"

In seiner traditionellen, rudimentären Ausgestaltung schützt das Völkerrecht als Zwischenmächteordnung die Souveränität der Staaten und damit deren politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität. Es beruht auf dem Prinzip der absoluten Gleichheit der Staaten, weshalb in klassischen internationalen Organisationen jeder Mitgliedstaat unabhängig von seiner Grösse die gleiche Stimmkraft besitzt.²⁶ Die traditionelle Völkerrechtsordnung schützt den Staat insbesondere auch gegen (ohne seine Zustimmung erfolgende) Interventionen. Auch sog. humanitäre Interventionen, das heisst machtmässige Eingriffe zum Schutze der Menschenrechte, sind grundsätzlich verboten.²⁷ Die kleinen Staaten sind also auch gegen Hegemonialansprüche und -manifestationen mächtiger Staaten abgesichert, welche humanitäre Gründe oft bloss als Vorwand zur Verhüllung ihrer egoistischen nationalen Interessen anrufen.

²⁵ Vgl. Michael J. Handel, a. a. O., S. 169-216.

²⁶ Gerard Batliner, Zu heutigen Problemen unseres Staates - Gegebenheiten, Ziele und Strategien, in: Probleme des Kleinstaates gestern und heute, in: Liechtenstein Politische Schriften Band 6, Vaduz 1976, S. 193.

²⁷ Vgl. Ulrich Beyerlin, Humanitarian Intervention, in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 3, Amsterdam/New York/Oxford 1982, S. 211-215; Ian Brownlie, Thoughts on Kind-Hearted Gunmen, in: Richard B. Lillich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville 1973, S. 139-148. Anders aber Fernando R. Teson, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, New York 1988; W. D. Verwey, *Humanitarian Intervention*, in: A. Cassese (ed.), a. a. O., S. 57-78; Michael Reisman/Myres McDougal, *Humanitarian Intervention to Protect the Ibos*, in: Richard B. Lillich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville 1973, S. 167-195.

In der archaischen zwischenstaatlichen Ordnung haben sich die Kleinstaaten häufig von zwei Prinzipien leiten lassen:

- Erhaltung der *Stabilität und Solidarität im Innern*, um nicht durch innere Zerklüftung die Grossstaaten zur Intervention zu verlocken. Die Kleinstaaten sollen - so die von ihnen häufig vertretene Auffassung - primär das eigene Haus in Ordnung halten und auf diese Weise einen Beitrag zur Erhaltung des internationalen Friedens leisten.²⁸
- *Neutralität*, also Nichteinmischung in Kriege von Drittstaaten. Dieses Konzept wurde 1975 in der Schlussakte von Helsinki in Prinzip I als Ausfluss aus dem Souveränitätsprinzip ausdrücklich anerkannt und kann, wie die nichtgebundenen und neutralen Kleinstaaten im Rahmen der KSZE demonstrierten, auch durch gemeinsames Vorgehen gestützt und fruchtbar gemacht werden.²⁹ Neutralität erscheint im Rahmen von "UNO 1" als geeignetes Mittel der Prävention und Eindämmung von bewaffneten Konflikten auf der internationalen Ebene.

2. Die Ebene "UNO 2"

Der Kleinstaat wird sich mit dem nur prekären Schutz, den ihm "UNO 1" bietet, nicht begnügen, sondern die Entwicklung des internationalen Systems zum Rechtszustand "UNO 2" anstreben. Er wird eine aktive Rechtspolitik im Sinne der Fortbildung des Völkerrechts zu einer noch stärker integrierten Rechtsordnung betreiben.³⁰ Auch kann dem Neutralen die besondere Legitimität und Glaubwürdigkeit zuerkannt werden, die Rolle einer kritischen, moralischen Instanz zu spielen.³¹ Ist die Rolle des Kleinstaates im Rahmen der primitiven, archaischen Ordnung typischerweise durch Neutralität gekennzeichnet, also durch (negatives) Abseitsstehen im

²⁸ Jacques Freymond, a. a. O., S. 180; Sheila Harden (ed.), *Small is Dangerous, Micro States in a Macro World*, New York 1985, S. 88 ff., 115; Arno Waschkuhn, *Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates*, in: *Zukunft des Staates*, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 30/1990, S. 137-155.

²⁹ Vgl. Dietrich Schindler, *Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz*, in: *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (VZIER)* 1992, S.435-479; Alois Riklin, *Neutralität*, in: Riklin/Haug/Probst, a. a. O. S. 191ff. Daniel Thürer, *UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland*, in: *ArchVR* 1992, S. 31-53; ders., *Humanität und Neutralität - Zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Ausenpolitik*, in: Yvo Hangartner/Stefan Trechsel (Hrsg.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen*, Festschrift für Hans Haug, Bern/Stuttgart 1986, S. 279-308.

³⁰ Vgl. Jacques Freymond, a. a. O., S. 184 ff.

³¹ In internationalen Organisationen übernehmen die Kleinstaaten oft die Rolle des "conscience of the world": Sean F. Lemass, a. a. O., S. 118.

Aussenpolitische Aspekte

Sinne des "ne-uter" und damit des Verzichts auf Eintreten für die eine oder für die andere Streitpartei, so kann er im Rahmen von "UNO 2" prädestiniert sein zum "Unparteiischen", das heisst zum engagiert nach dem objektiven Recht Urteilenden.³² Dazu ist der Kleine insofern in besonderem Masse legitimiert, als er - wie auch der Richter - zwar über keine eigene Durchsetzungsmacht, aber vielleicht über eine besondere Autorität verfügt, die er aus der Bindung an Prinzipien und der Unabhängigkeit von den Parteien herleitet. Kleinstaaten können durch kollektives Vorgehen diese Funktion besonders wirksam wahrnehmen. So schreibt Ole Elgström:

"A passive attitude to the fates of others brings disaster to one's own state in the long run. Criticism is a sort of life insurance. A precondition seems to be a cooperation between small states to preserve their integrity, a reminder of the idea of 'collective security', but with verbal means."³³

3. Die Ebene der supranationalen Gemeinschaft

Die supranationale Gemeinschaft, wie sie zurzeit in den drei Europäischen Gemeinschaften ihre Gestalt gefunden hat, ist eine Rechtsgemeinschaft, die alle Mitgliedstaaten als vollwertige Partner anerkennt. Sie beschränkt zwar - infolge des Supranationalitätsprinzips - die souveränen Rechte der Mitgliedstaaten. Sie eröffnet ihnen aber auch - durch Einräumung "föderativer" Mitwirkungsrechte - Gestaltungsbefugnisse über den angestammten Raum hinaus, dergestalt etwa, dass beispielsweise der Binnenstaat Luxemburg die Fischereipolitik im Mittelmeer, Atlantik und in der Ostsee und die Agrarstaaten des Südens die Industriepolitik in den nördlichen Gemeinschaftsländern mitbestimmen können. Typisch für das institutionelle System der Gemeinschaft ist, dass dieses auf dem Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten beruht, dies aber nicht - wie bei den klassischen internationalen Organisationen - im Sinne der absoluten, sondern einer Mischung von absoluter und proportionaler, zudem noch zugunsten der kleinen Mitglieder gewichteten Gleichheit. Die kleinen Mitgliedstaaten besitzen also in der EG im grossen und ganzen eine privilegierte Stellung. Besonders deutlich illustriert dies die Position des kleinsten unter ihnen, Luxemburgs, mit einem Anteil von etwa einem Tausendstel der gesamten EG-Einwohner-

³² Vgl. zur Neutralitätspolitik Schwedens Ole Elgström, *Active Foreign Policy as a Preventive Strategy Against Dependence*, in: Otmar Höll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Wien 1983, S. 270 f.; vgl. ferner Daniel Thürer, a. a. O., S. 31ff., mit weiterführender Literatur.

³³ Elgström, S. 275.

schaft: Luxemburg stellt eines der 17 Mitglieder der EG-Kommission (Art. 10 Abs. 1 Fusionsvertrag), eines von 13 Mitgliedern des Europäischen Gerichtshofes (Art. 165 und 167 EWGV)³⁴ und 6 von 518 Abgeordneten des EG-Parlamentes (Art. 138 Abs. 2 EWGV). Im Ministerrat hat Luxemburg das gleiche Vetorecht wie die anderen elf EG-Staaten, wenn Beschlüsse einstimmig zu fassen sind (vgl. Art. 100, 149 Abs. 1, 149 Abs. 2 lit. c-e, 235 EWGV), und die gleiche Stimmkraft wie Deutschland als grösster Partner, wenn der Rat mit einfacher Mehrheit entscheidet (vgl. Art. 128, 152f., 236 EWGV). Wo die qualifizierte Mehrheit vorgesehen ist (vgl. Art. 100a Abs. 1, 149 Abs. 2 lit. a EWGV), werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach deren Grösse gewichtet. Das Grossherzogtum muss sich dann mit zwei Stimmen begnügen; Deutschland, Frankreich, Italien und Grossbritannien haben je zehn, Spanien hat 8 Stimmen. Weil aber das absolute Mehr 54 (von 76) Stimmen beträgt (Art. 148 Abs. 2 EWGV), können die fünf Grossen die sieben Kleinen in keinem Fall majorisieren.³⁵ Auch führt Luxemburg turnusgemäss wie alle anderen Mitgliedstaaten für sechs Monate den Vorsitz im Europäischen Rat, im EG-Ministerrat und in den entsprechenden EG-Kommissionen.

4. Bundesstaat

Im Bundesstaat als der höchsten Integrationsstufe eines "föderativen Systems" ist die "Souveränitätsschale" der Glieder endgültig durchbrochen. Der Schutz von Einzelnen und menschlichen Gemeinschaften, der ja Zweck jeder Rechtsordnung ist, wird hier in grosser Breite unmittelbar vom Gesamtstaat übernommen. Soweit die Identität der Glieder als schutzwürdig erscheint, findet diese ihre verfassungsrechtlichen Garantien in der Regel über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten, den Schutz der Autonomie und Beteiligungsrechte der Gliedstaaten an der Willensbildung im Bunde. Zu denken ist bei den Teilhabe- und Repräsentationsrechten der Glieder etwa an eine zweite, föderative Kammer im Bundesparlament, das Erfordernis einer besonderen - demokratischen und föderativen - Mehrheit für Verfassungsänderungen, Vernehmlassungsrechte für

³⁴ Die Herkunft der Richter ist nicht vorgeschrieben. Gemäss der Praxis stellt aber jedes Mitgliedland einen Richter. Der dreizehnte Richter wird aufgrund politischer Absprachen benannt. Vgl. Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, 3. A., Baden-Baden 1987, S. 140; Gert Nicolaysen, Europarecht I, 1. A., Baden-Baden 1991, S. 104.

³⁵ Willy Zeller, Die 'zentralistische' EG und das Schicksal der Kleinen, NZZ Nr. 213 vom 14./15. 9. 1991, S. 33.

Aussenpolitische Aspekte

Gliedstaaten und andere Gebietskörperschaften usw. Sodann gehört es zu den Besonderheiten bundesstaatlicher Verfassungssysteme, dass - wie übrigens auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft - die Einhaltung der Kompetenzgrenzen zwischen dem zentralen Verband und den Gliedern einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

5. Folgerungen für das aussenpolitische Konzept des Kleinstaates

Wir haben verschiedene Integrationsstufen des internationalen Systems unterschieden, die - sich überlagernd - eine ansatzweise föderative Gesamtordnung konstituieren. Man könnte auch von verschiedenen Aggregatzuständen sprechen. Der Kleinstaat hat seine aussenpolitische Konzeption auf alle diese Ebenen auszurichten. Wie wird er sich, aus seiner besonderen Interessenlage heraus, optimal verhalten? Er sollte, wie mir scheint, zwei Strategien verfolgen: eine defensiv-souveränitätsbetonte und eine konstruktiv-solidarische Linie.

Die *defensiv-souveränitätsbetonte Strategie* bezieht sich auf den Systemrahmen von "UNO 1". Der Kleinstaat hat, in dieser Perspektive betrachtet, von der realistischen Einsicht auszugehen, dass er grundlegende Systemänderungen selbst nicht herbeiführen kann. Es wird eine Klugheitsregel für den kleinen und schwachen Staat sein, sich nicht voll gutgemeintem Optimismus in eine Traumwelt idealer internationaler Ordnungsvorstellungen zu flüchten, sondern im politischen Alltag seine Aktionen und Reaktionen nach den Spielregeln von "UNO 1" auszurichten und, wenn möglich in Zusammenarbeit mit anderen kleinen Staaten, den Schutz in Anspruch zu nehmen, den ihm diese Ordnung bietet. So führte Olaf Palme aus:

"It is considered very important that small nations can assert their right to an . . . existence. For this to succeed there must exist a solidarity between small nations. It is not easy to put forward claims for that solidarity the day you get into trouble yourself, if you didn't express your opinion, the day the independence of another small nation was in danger."³⁶

Der Kleinstaat wird argwöhnisch zu verhüten trachten, zum Spielball der Machtpolitik der Grossen, zur Beute im Kampf der Grossmächte um hegemonale Vormachtstellung, zum Objekt der Manipulation mächtiger Staaten zu werden.³⁷ Es wird also sein erstes Ziel sein, seine Existenz zu erhalten,

³⁶ Olaf Palme in: Ole Elgström, a. a. O., S. 275.

³⁷ Dazu eingehend David Vital, *The Survival of Small States*, London/New York/Toronto 1971; ders., *The Inequality of States*, Oxford 1967; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, New York, London 1968.

zu überleben, wehrhaft selbst seine nationale Sicherheit schützen zu suchen.³⁸ Er wird, vor allem im Bereiche der Aussenwirtschaft, möglichst universelle, breitgefächerte, weltweite Beziehungen aufbauen, um so das Risiko einseitiger Abhängigkeit zu minimieren und sich eine gewisse Manövrierfreiheit zu erhalten.³⁹ Auf der Ebene der eigentlichen Aussenpolitik wird er bemüht sein, sie geradlinig und konsequent an Prinzipien auszurichten, um dadurch als berechenbar und vertrauenswürdig zu erscheinen. Er wird vor allem eine Zusammenarbeit und Integration in technisch-administrativen Bereichen anstreben, nicht aber auf dem Gebiet der Aussen- und Verteidigungspolitik. Die Strategie I bedeutet vor allem Sicherheitspolitik zur Wahrung der Unabhängigkeit des Staates und der Selbstbestimmung des Volkes.⁴⁰

Der Kleinstaat darf sich aber nicht mit der defensiv-souveränitätsbetonten Strategie begnügen. Er wird zukunftsgerichtet auch eine *komplementäre Strategie der internationalen Solidarität* verfolgen.⁴¹ Er wird - de lege ferenda - jede Chance zur Fortentwicklung des Völkerrechts,⁴² zu einer stärkeren Institutionalisierung des politischen Prozesses benutzen.⁴³ Er wird sich solidarisch und mitverantwortlich zeigen. Er wird sich aktiv, auf regionaler und universeller Ebene, für die Anerkennung und Verwirklichung gemeinsamer Interessen und Ziele der Staaten und Völker einsetzen.⁴⁴ Er wird allenfalls letztlich einen Zustand anstreben, der die Staatlichkeit selbst überflüssig macht und den Menschen unabhängig davon, ob sie in einem kleinen (und gefährdeten) oder in einem grossen und mächtigen Staat leben, gleiche Entfaltungschancen in einer pluralistischen Gesellschaft gewährlei-

³⁸ Michael I. Handel, a. a. O., S. 175: 'Freedom of manoeuvrability is important for the weak state in all types of international systems'.

³⁹ Michael I. Handel, a. a. O., S. 235.

⁴⁰ Vgl. eingehend Daniel Frei, Strategien zum Umgang mit Abhängigkeit, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 53, Universität Zürich 1975, S. 6-26.

⁴¹ In diesem Sinn auch die 'small state doctrine' von Olaf Palme: vgl. Ole Elgström, a. a. O., S. 273 ff.

⁴² So auch der Bundesrat im Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1989, BBI. 1989 II, S. 679 f.

⁴³ Im Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990 hebt der Bundesrat die Bedeutung der Institutionalisierung des KSZE-Prozesses für die Schweiz hervor: BBI. 1990 III, S. 880.

⁴⁴ Nach Sean F. Lemass, a. a. O., S. 120, bietet den Kleinstaaten vor allem auch die Mitwirkung in regionalen Organisationen vermehrte Einflussmöglichkeiten und Entwicklungschancen. Ähnlich Thomas Bruha, Die Zukunft des Kleinstaates, Referat gehalten vor dem 'Liberalen Institut' in Zürich am 7. Juni 1991, insbesondere S. 8 f., der im Kleinstaat den 'geborenen Anwalt' des nach Abbruch der Ost-West-Spannungen an Bedeutung zunehmenden internationalen Regionalismus sieht.

Aussenpolitische Aspekte

stet.⁴⁵ Er wird auf der internationalen Bühne nicht stillesitzen, sondern sich mit diplomatischen und anderen Mitteln dafür einsetzen, dass die Staaten keine Machtpolitik nach Gutdünken mehr führen können, sondern im Rahmen internationaler Organisationen und der Weltöffentlichkeit gegenüber nach Massgabe von Rechtsprinzipien verantwortlich sind.⁴⁶ Insbesondere wird er sich für Verfahren der friedlichen, wenn möglich richterlichen oder schiedsrichterlichen Erledigung von Streitigkeiten einsetzen und seine besonderen Dienstleistungen - z. B. im humanitären Bereich oder im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle - anbieten. Er wird - wie ein schwedischer Kenner forderte - "value promotive goals" verfolgen.⁴⁷ Man könnte auch mit Carl Hilty sagen, der Kleinstaat müsse "eine moralische Grösse sein, wenn er fortbestehen will". Insgesamt haben die Kleinstaaten durchaus eine Zukunft. Sie sind nicht eine "Verdampfungerscheinung der Weltgeschichte", wie ein Nationalsozialist behauptete. Gerade die in den letzten Jahren erfolgte Aufnahme zahlreicher Klein- und Kleinststaaten in die UNO bezeugte und bekräftigte die Anerkennung ihrer Existenz und Leistungsfähigkeit als Teile der internationalen Ordnung. Das gilt in speziellem Mass für das Fürstentum Liechtenstein als des kleinsten, aber besonders mitwirkungskräftigen Mitglieds der Vereinten Nationen.

⁴⁵ Gerard Batliner, a. a. O., S. 199: Die internationale Solidarität ist nicht nur Strategie zum Schutz der Unabhängigkeit, sondern 'selbst Ziel im Interesse aller Menschen' geworden.

⁴⁶ Ole Elgström, a. a. O., S. 262 ff., bezeichnet die aktive Aussenpolitik eines Kleinstaates als Mittel zur Bewahrung grösstmöglicher Unabhängigkeit, zur Demokratisierung der Staatengemeinschaft und zur Erhaltung des Friedens.

⁴⁷ Ole Elgström, a. a. O., S. 271.

Der Kleinstaat in der europäischen Geschichte. Aussenpolitische Aspekte

Summary

Small states were a common phenomenon in European history until the 19th century. Their rulers had three options, how to participate in international politics: 1. to join other small states to be strong enough for defending common interests and fight for common goals, 2. to manoeuvre using the tensions between great powers, 3. to accept the satelliterole of a great power.

The possibilities to influence international relations were limited, but not irrelevant. Their role could develop to various forms: strategic position during an international conflict, a useful satellite of a great power or a coalition, a pretext for conflicts and crises in international relations, an object for compensations during peace talks, a moral alibi for a great state protecting the small one, factor of an independent "public opinion" in foreign affairs.

The transition from a Europe of States to a Europe of Nations during the 19th century was decisive for the disappearance of almost all small states. Instead of them, a limited number of small nations strengthened their position and achieved the status of a national state, whose behaviour is characterized by some analogies to the role of the former small state.

Von einem Historiker wird mit Recht erwartet, dass er vor allem die historische Dimension analysiert, dass er zu erfahren sucht, wie die gegenwartsbezogenen Verhaltensweisen in der Vergangenheit verwurzelt sind. Die historischen Erkenntnisse brauchen nicht unbedingt als aktuelle historische Erfahrungen oder sogar als Quellen der Tradition verstanden zu werden.

Die Geschichte der internationalen Beziehungen, vor allem ihre gegenwärtige, politologisch geprägte Variante, kennt den Kleinstaat als Subjekt der Geschichte überhaupt nicht. Nur die Grossmächte sind interessant, denn nur sie machten Geschichte. Da die Kleinstaaten schon per definitionem keine Macht ausstrahlen, hatten sie tatsächlich mit dem Gang der grossen Geschichte kaum etwas zu tun. Trotzdem existierten und agierten sie im konkreten Kontext der internationalen Beziehungen. Deshalb finde ich es zweckmässig, meinen Beitrag auf zwei Fragen zu konzentrieren:

1. Wie versuchten die Kleinstaaten während der Jahrhunderte sich der grossen Geschichte anzupassen bzw. in ihr einen für sie optimalen Platz zu finden?
2. Welche Rolle konnten die Kleinstaaten in der internationalen Politik spielen?

Bevor ich zu diesen Fragen komme, muss ich eine Bemerkung zur Definition machen. Es gibt keine absoluten, quantifizierbaren Kriterien, nach denen wir die Grenze zwischen Klein-, Mittel- und Grossstaat messen könnten. Man kann also die Definition des Kleinstaates nicht auf die Bevölkerungszahlen reduzieren. Es besteht die Möglichkeit, "idealtypisch" vorzugehen, und den Kleinstaat im Gegensatz zur Grossmacht durch fehlende Macht zu definieren. Dies hiesse also - im Widerspruch zu den bekannten Tatsachen - auch eine totale Absenz in der Geschichte der internationalen Beziehungen. Es ist wohl produktiver, von der Relativität des Begriffs auszugehen. Bei diachronischer Betrachtung hat diese Relativität zwei Aspekte:

Erstens bedeutete "klein" in der internationalen Politik des 16. Jahrhunderts etwas ganz anderes als z.B. im 19. Jahrhundert - und zwar nicht nur im Sinne der quantifizierbaren Grössen, sondern auch im machtpolitischen Kontext. Zweitens definiert der Historiker rückblickend das Kleinsein anders als die über sich selbst urteilenden Zeitgenossen.

Die Kleinheit ist zugleich eine komparative Grösse. So werden wir Belgien gegenüber Frankreich als klein beschreiben, nicht jedoch gegenüber Luxemburg. Gemessen am Osmanischen Reich war Montenegro ein Kleinstaat; gemessen an Albanien sieht seine Grösse anders aus.

Bei der historischen Betrachtung unseres Themas müssen wir gleich zu Anfang feststellen, dass die Relevanz und Frequenz des Phänomens "Kleinstaat" in der Geschichte völlig anders war als heute. Europa bestand im Mittelalter und in der frühen Neuzeit zum grossen Teil aus Staatsgebilden bzw. souveränen Territorien in der Grössenordnung des heutigen Kleinstaates. Wenn wir die nur formell abhängigen, aber praktisch souveränen Vasallen dazuzählen und zugleich berücksichtigen, wie oft sich ihre Länder durch Erbschaften teilten, dann neigen wir dazu, den Kleinstaat als Urform der europäischen Geschichte zu bezeichnen. Dies wäre natürlich eine unzulässige Verallgemeinerung, aber eins steht fest: Der Kleinstaat gehörte in jener Zeit zu den Normalerscheinungen der internationalen Beziehungen. Zur Ausnahme wurde er erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zu diesem Prozess werden wir später noch zurückkehren.

Erst jetzt ist es zweckmässig, die erste Frage aufzugreifen: Wie beteiligten sich die Kleinstaaten an den internationalen Beziehungen? Man kann drei Typen dieser Beteiligung unterscheiden:

1. Die Kleinen fanden sich zusammen und bildeten eine Allianz zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele.
2. Der Kleinstaat manövrierte im Spannungsfeld zwischen zwei oder mehreren Grossmächten.
3. Der Kleinstaat wurde abhängig und damit zum Trabanten einer Grossmacht.

Im ersten Fall wollten sich die Kleinstaaten bzw. ihre Herrscher nicht mit der Rolle der Bedeutungslosen abfinden und versuchten, ihre Kräfte zu addieren, um gewisse Ziele zu erreichen. Die Allianz von Kleinstaaten ist in der Geschichte keine Seltenheit. Selten jedoch kam ein dauerhafter Erfolg bzw. eine dauerhafte Partnerschaft zustande. Früher oder später wandelte sich diese Partnerschaft der Selbständigen in ihre Verschmelzung zu einem

Historische Aspekte

Staat, oder sie gerieten gemeinsam in die Abhängigkeit einer Grossmacht. Als Beispiele könnte man die sieben englischen Königreiche anführen, die nordhispanischen Staaten, die sich im Verlauf der Reconquista zusammenschlossen oder die südfranzösischen Länder im 13. Jahrhundert. Im Schwäbischen Gebiet bewährte sich dieser Zusammenschluss der Kleinen für einige Zeit, aber sonst war die Zusammenarbeit der kleinen Fürstentümer in anderen Reichskreisen durch die Dominanz eines oder einiger mächtiger Fürsten geprägt. Im 14./15. Jahrhundert waren die Allianzen der Kleinstaaten in Italien ein Normalfall, aber im Laufe der Zeit wurde auch hier die Hegemonie der Grossmächte bestimmend. In der europäischen Geschichte sind wohl nur zwei Fälle des dauerhaften Zusammenschlusses von Kleinstaaten bekannt, die nicht in einer vollen Integration oder mit Identitätsverlust endeten. Dies sind die Schweizer Kantone und die nordniederländischen Provinzen. Der mehr oder weniger freiwillige Zusammenschluss kleiner Staaten führte hier zur Bildung eines föderativen Staates, der in neuester Zeit immer wieder als das beste Modell für die Lösung der Spannung zwischen Regionalismus und Zentralismus betrachtet wurde. Hier wird ein wichtiges Beispiel für die positive Rolle des Kleinstaates bei der Suche nach Lösungen der ernststen Probleme der europäischen Staatenordnung geliefert.

In einigen anderen Fällen bildete sich jedoch durch den Zusammenschluss von Kleinstaaten ein moderner Nationalstaat. In England, Spanien und Frankreich lief dieser Prozess als Produkt der Zentralisierung des Feudalstaates schon im Mittelalter ab. Es folgten dann Jahrhunderte, in denen Gebiete mit einem überwiegenden Anteil an Kleinstaaten mit der zentralisierten Monarchie und dem entstehenden absolutistischen Staat konkurrieren mussten. Erst im 19. Jahrhundert verwandelten sich die klassischen Gebiete der Kleinstaaterei mit dem Fürsten als typischem Repräsentanten in den deutschen und italienischen Nationalstaat.

Nicht überall hatte der Herrscher des Kleinstaates die Möglichkeit oder das Interesse, mit anderen Kleinen eine Allianz zu bilden. Daneben gab es noch die Möglichkeit, im Spannungsfeld zwischen zwei oder mehreren Mächten zu taktieren. In dieser Situation verteidigten die Herrscher des Kleinstaates ihre relative Unabhängigkeit dadurch, dass sie sich keiner der streitenden Grossmächte anschlossen. Mit einer Portion Glück und mit viel diplomatischem Geschick behielten durch ein solches Vorgehen die hanseatischen Städte Hamburg, Bremen und Lübeck ihre Selbständigkeit ebenso wie die Späte Republik Venedig, das Herzogtum Kurland oder Holstein-Gottorp. So kam es übrigens auch zur Neutralisierung von Luxemburg. Ein

ans Anekdotische grenzendes Meisterstück des Lavierens kennen wir ja aus diesem Lande: Fürst Johann von Liechtenstein kämpfte für seine Person an der österreichischen Seite, aber es gelang ihm trotzdem, sein Fürstentum als Verbündeten Napoleons im Rheinbund unterzubringen. Als der Stern Napoleons zu fallen begann, war das Fürstentum in der Lage, in das antinapoleonische Lager zu wechseln und eigene Selbständigkeit zu demonstrieren. Nicht jedes Lavieren war erfolgreich: Manchmal war nur eine Grossmacht in unmittelbarer Nähe; man denke an die Schotten, Bretonen, Katalanen, Ragusaner etc.

Im dritten, vielleicht häufigsten Fall schloss sich der Kleinstaat einer Grossmacht als Verbündeter an. Es wäre interessant, die Entwicklung vom Vasallen des klassischen Lehnssystems zum "Verbündeten" der frühen Neuzeit zu untersuchen. Jedenfalls wurden fast alle Kriege seit dem Spätmittelalter als Koalitionskriege geführt. Jede Grossmacht hatte ihre Trabanten. Durch den Anschluss an den Stärkeren versprach sich der Kleinstaat unter den Bedingungen des nicht mehr funktionierenden Lehnssystems eine gewisse Sicherheit. Zugleich ergab sich aus dieser Verbindung ein bestimmtes Risiko. Wenn die Schutzmacht den Krieg verlor, büssten dafür auch seine Trabanten, im Extremfall dadurch, dass sie ihre Unabhängigkeit verloren. Die Zugehörigkeit zur siegenden Koalition war natürlich günstiger, aber auch in einem solchen Fall war die Unabhängigkeit nicht vollständig garantiert: Es war sehr schwer, aus der Einflussphäre eines starken und erfolgreichen "Verbündeten" zu entkommen. Mit einer gewissen Zuspitzung kann man sagen, dass der Weg des Trabanten der häufigste Weg zum Verlust der Unabhängigkeit des Kleinstaates war.

Wenn wir von diesen drei Optionen sprechen, dann müssen wir zugleich berücksichtigen, dass die Entscheidung oft schon durch die geopolitische Lage vorprogrammiert war, so dass der Herrscher des Kleinstaates nur selten genügend Spielraum bekam, um sich zwischen der Allianz der Kleinen, dem Lavieren und der Abhängigkeit nach freier Überlegung zu entscheiden.

Wir benutzen das Wort Kleinstaat, wissen aber sehr wohl, dass das Subjekt politischen Handelns bis weit ins bürgerliche Zeitalter hinein sein Herrscher war. Die Methoden seines Handelns entsprachen also den Gewohnheiten des spät- bzw. postfeudalen Zeitalters mit immer noch theoretisch existierenden Lehnsverhältnissen, dynastischen Heiraten, Erbschaftsregelungen usw. Es kam praktisch kaum in Frage, dass ein Herrscher eines Kleinstaates sich mit der Waffe in der Hand einer Grossmacht stellte.

Historische Aspekte

Auch in den gegenseitigen Beziehungen standen die Kleinstaaten nicht jederzeit im Kriegszustand untereinander. In dieser Hinsicht beobachtet man einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Mittelalter und der frühen Neuzeit. Dem immer wieder aufflammenden Kleinkrieg im Reiche machte der Augsburger Religionsfriede von 1555 für ein halbes Jahrhundert, der Westfälische Friede von 1648 dann für immer ein Ende. Eine ähnliche Tendenz sehen wir auch in Italien, wo die Kriegskonflikte seit Mitte des 16. Jahrhunderts fast ausschliesslich von aussen durch die europäischen Grossmächte hineingetragen wurden. Dabei beugten sich die Kleinen, wie üblich, dem Willen der Grossen.

Nur in einigen Fällen leistete der Kleinstaat einer äusseren Übermacht bewaffneten Widerstand. Es ist bemerkenswert, dass dies meistens dort geschah, wo solcher Widerstand keineswegs lediglich Angelegenheit des Herrschers war, sondern sich das Volk daran beteiligte.

Mehrmals stellten sich die Bürger von San Marino den Angriffen des Kirchenstaates mit der Waffe in der Hand, und es gelang ihnen jedesmal, die Gefahr der Okkupation abzuwehren. Wahrscheinlich war es diese mutige Haltung, die der kleinen Republik auch eine gewisse Hochachtung Napoleons einbrachte. Dadurch überlebte sie nicht nur die Napoleonische Vereinigung Italiens glücklich, sondern auch die neue Teilung nach dem Wiener Kongress.

Auch in Flandern beteiligte sich am Kampf gegen die Übermacht der französischen Ritterheere Anfang des 14. Jahrhunderts entscheidend das Bürgertum. Die siegreiche Schlacht bei Kortrijk/Courtrai ist in diesem Zusammenhang gewissermassen symbolisch: Hier besiegte nicht nur der Kleinstaat eine Grossmacht, sondern auch die sozial untergeordneten Stadtbürger die herrschende Ritterklasse. Später beteiligte sich Flandern auf einer anderen Ebene noch einmal am Kampf der Kleinstaaten gegen die Grossmacht, und zwar im niederländischen Aufstand gegen die spanische Herrschaft. Vom Sieg des Kleinen konnte diesmal jedoch Flandern nicht profitieren.

Als einziges Balkanland wehrte sich Montenegro erfolgreich gegen die osmanische Invasion. In immer wiederkehrenden Kriegen erzwangen die Montenegriner, ihre geographische Lage ausnutzend, die Anerkennung ihrer Autonomie, die oft eine praktische Selbständigkeit bedeutete. Dadurch war eine Eigenstaatlichkeit begründet, die bis in die Gegenwart überdauert. Eine viel ältere Parallele zu diesem erfolgreichen Kampf der Bauernbevölkerung im Hochgebirge gegen eine fremde Macht finden wir

im Aufstand der Schweizer Urkantone seit dem Ende des 13. Jahrhunderts, auch wenn die Resultate wesentlich anders waren. Ohne eine dauerhafte Eigenstaatlichkeit endete andererseits der erfolgreiche Aufstand der Freibauern Dithmarschens gegen die dänische Grossmacht Anfang des 16. Jahrhunderts.

Die in allen erwähnten Fällen vorkommende Identifizierung der breiten Schichten mit dem Kleinstaat gehörte jedoch in der europäischen Geschichte zu den seltenen Ausnahmen. Eine solche Identifizierung setzte sich vollständig erst dort durch, wo es sich um eine nationale Identität handelte. Mit dem Aufkommen moderner Nationen war eine Identifizierung mit dem Kleinstaat, sofern er mit der Nation nicht identisch war, schon anachronistisch. Kaum jemand war im 19. Jahrhundert bereit, sein Leben für den dynastischen Kleinstaat Parma oder Toscana zu opfern, aber viele wären dazu für den Nationalstaat Italien bereit gewesen.

Wenden wir uns jetzt dem zweiten Problemkreis zu: Welche objektive Rolle konnte der Kleinstaat bzw. sein Herrscher in der internationalen Politik spielen? Beeinflusste der Kleinstaat direkt oder indirekt den Verlauf der europäischen Geschichte? Der Blick in die Register der grossen Kompendien der politischen Geschichte Europas bestätigt den Eindruck, dass die Kleinstaaten in der Geschichte unseres Kontinents entweder unbeachtet bleiben oder nur am Rande als "Kanonenfutterlieferant" oder militärisches Durchzugsgebiet erwähnt werden. Die Geschichte der internationalen Beziehungen wird nämlich als Geschichte der Grossmächte dargestellt. Sie haben das Gesicht des Kontinents und der ganzen Welt entscheidend geformt, die Staatensysteme und ihre Grenzen bestimmt. Die mittleren Staaten werden manchmal im Zusammenhang mit Koalitionen oder mit Friedensbedingungen erwähnt. Sonst gehören sie, ebenso wie die Kleinstaaten, in die Kategorie der strategischen Positionen, der verlorenen oder eroberten Gebiete. Sie werden eventuell als willkommener Vorwand zur Kriegsführung und willkommene Kompensation bei Friedensverhandlungen erwähnt. War die Rolle des Kleinstaates tatsächlich so unwesentlich? Dazu sollten einige dieser Rollen näher betrachtet werden.

Der Kleinstaat konnte ohne Zweifel als strategische Position in den Vordergrund der internationalen Beziehungen treten. Dies scheint bei näherer Beobachtung eher ein logisches Konstrukt als eine Realität zu sein. Wenn es im Mittelalter solch strategisch wichtige Kleinstaaten gab, dann wurden sie bei nächstgünstiger Gelegenheit durch Grossmächte besetzt. Dies gilt ebenso für die Republik Ragusa/Dubrovnik wie für den Deutschen Orden,

Historische Aspekte

die Insel Malta, die baskischen Länder usw. Im Gegenteil: Es konnte jener Kleinstaat überleben, der keine strategische Bedeutung besass.

Als nützlicher Satellit trat der Kleinstaat sehr häufig in der europäischen Geschichte hervor, als eine kleine Figur auf dem Schachbrett der Grossmächte. Die französische ebenso wie die habsburgische Politik benutzte die italienischen Kleinstaaten als "Verbündete" im Rücken des Gegners. Als 1640 der katalanische Aufstand ausbrach, nutzte die französische Politik auch Katalonien als ein Instrument im Kampf gegen Spanien. Ähnliche Ziele verfolgte die französische Diplomatie, als sie ein halbes Jahrhundert später den antihabsburgischen Aufstand Transsilvaniens unter Ferenc Rakocsi stützte. Seit dem 18. Jahrhundert wurde dieses Ausnutzen der Kleinstaaten im diplomatischen Spiel üblich. Das änderte sich auch nicht mit der Französischen Revolution: Das Direktorium baute sogar ein ganzes System abhängiger "Schwesterrepubliken" auf und wollte auch das entfernte Irland als Verbündeten ausnutzen. Während des 19. Jahrhunderts versuchte jede Grossmacht, ein mehr oder weniger ausgedehntes System kleiner Satelliten aufzubauen, was nicht immer nach Wunsch gelang. So wurde Serbien zum Satelliten Russlands, Griechenland dagegen zum Satelliten der Westmächte.

Ziemlich selten diente der Kleinstaat als Vorwand zu Kriegserklärungen zwischen den Grossmächten. Wir sollten uns hier nicht durch die neueste Geschichte - die Rolle Serbiens beim Ausbruch des Ersten und des Freistaats Danzig beim Ausbruch des Zweiten Weltkriegs - zu einer nicht belegbaren Rückprojizierung verführen lassen. Natürlich gab es Donauwörth am Anfang des 17. Jahrhunderts, Mantova 1626, Strassburg 1683, usw., aber eben diese Beispiele zeigen, dass hier der Streit um einen Kleinstaat eher zu einer Krise in den internationalen Beziehungen führte, anstatt einen Krieg zu provozieren.

Es sollte noch eine andere, oft wiederholte Vorstellung von der Rolle des Kleinstaates erwähnt werden, die empirischen Tatsachen nicht entspricht, nämlich die Ansicht, dass der Kleinstaat eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen den Grossmächten spielte. Hier wird die Kategorie des mittleren Staates mit der Kategorie des Kleinstaates verwechselt. Die meisten Kleinstaaten besaßen weder eine ausreichende Autorität noch ausreichende Geldmittel, um bedeutendere diplomatische Aufträge übernehmen zu können. Wenn wir mehrere Reichsfürsten im habsburgischen diplomatischen Dienst finden, dann sollten wir sie nicht als Repräsentanten eines Kleinstaates betrachten. Ihr Dienst war meistens auf persönlicher Basis (Kaiser -

Reichsfürst) verwirklicht. Der neutrale Kleinstaat, der seine Dienste und sein Territorium für die Vermittlung zwischen den verfeindeten Grossmächten anbietet, ist erst für das 20. Jahrhundert charakteristisch und praktisch auf die Schweiz beschränkt.

Fast regelmässig tauchte in der Geschichte der Friedensverträge der Kleinstaat überall dort auf, wo Kompensationen unter den Grossen geregelt wurden. Wo die Grossmacht von ihrem Territorium nichts aufgeben wollte oder konnte, wurden die Kleinstaaten geopfert. Abgesehen von der früheren Entwicklung sei hier auf die Zeit der Französischen Revolution und der Napoleonischen Kriege hingewiesen. Die Entschädigung der an Frankreich abgetretenen Rheingebiete ging auf Kosten der kleinen Fürsten, ebenso wie die ganze Mediatisierung und dann auch die Verhandlungen auf dem Wiener Friedenskongress.

Es handelte sich damals jedoch nicht nur um Kompensationen, sondern auch um eine Rationalisierung des Staatensystems in Mitteleuropa, zu der auch die Regelung der seit dem Absolutismus neu verstandenen Grenzen gehörte. Bis zu dieser Zeit waren es vor allem die Kleinstaaten gewesen, die die Grenzen porös und löchrig gemacht hatten. Das durch den Absolutismus entstandene Bedürfnis nach einer klaren Grenze zwischen den Staaten gehörte zu jenen Modernisierungsprozessen, deren Opfer die Kleinstaaten wurden.

Noch eine Rolle des Kleinstaats soll hier schliesslich zur Diskussion gestellt werden. Der Kleinstaat bot sich - vor allem als er zur Seltenheit geworden war - als willkommenes moralisches Alibi an, an dem die Grossmächte Grosszügigkeit, Hilfsbereitschaft und Rücksicht gegenüber den Schwachen, also alte ritterliche Tugenden, demonstrieren konnten. Dieses moralische Alibi konnte insbesondere dort eingesetzt werden, wo der Kleinstaat zu totaler Bedeutungslosigkeit abgesunken war.

In der neuen Geschichte und vor allem in unserem Jahrhundert wuchs die Bedeutung dessen, was ich als ethische Dimension in der Rolle des Kleinstaates bezeichnen möchte. Der Kleinstaat - so wie ich ihn definiere - bedroht niemanden und provoziert meistens auch keine Konflikte. Er entwickelt sich zu einer Art des "kategorischen Imperativs" in den internationalen Beziehungen, als Verkörperung einer kompromissbereiten, auf jede Aggression verzichtenden Aussenpolitik. Hierzu gehört auch das utopische Grundmuster der ideologisierten Ethik: "Klein" heisst hier nicht nur "fein", sondern auch "friedlich, uneigennützig, gewaltlos", ja sogar "überparteilich". Diese Position war unter den Bedingungen der pragmatischen Gross-

Historische Aspekte

machtpolitik ebenso unwirksam wie alle philosophischen Konstrukte und moralisierenden Mahnungen. Dennoch bilden die Kleinstaaten im 20. Jahrhundert - und hier meine ich nicht nur die Kleinsten - den Keim einer "öffentlichen Meinung" in den internationalen Beziehungen, der man zwar nicht zu folgen braucht, mit der man jedoch als einem moralischen Faktor rechnen muss. Natürlich kann man einwenden, dass mit dieser Haltung aus der Not eine Tugend gemacht wird. Das mag stimmen, aber ist es in den internationalen Beziehungen immer wichtig gewesen, wie die Tugend motiviert war?

Abschliessend soll nochmals die am Anfang erwähnte Relativität des "Kleinseins" erwähnt werden. Wie schon festgestellt wurde, gehörte der Kleinstaat in der vorbürgerlichen Zeit zum normalen politischen Leben. Solange der Staat als Grundstein des europäischen Kontinents galt, hatten die grossen und kleinen Staaten die gleiche Legitimität; sie konnten zusammenwachsen oder nach gewissen Spielregeln geteilt werden; immer blieben sie als Staaten anerkannt. Mit dem siegreichen Aufstieg der nationalen Bewegungen und der nationalen Idee wurden die Nationen während des 19. Jahrhunderts zu Grundsteinen des Kontinents. Dadurch wurde einerseits der erste Schritt zur Zersetzung der multinationalen Reiche getan, andererseits das entscheidende Signal zur Vereinigung der bisher gespaltenen Nationen - der deutschen und der italienischen - gegeben. Erst im Namen des nationalen Prinzips, d.h. durch das Entstehen neuer Nationalstaaten - vor allem des deutschen und des italienischen -, verschwanden die meisten Kleinstaaten von der Karte Europas. Zugleich war für die anderen Nationen ein neues Kriterium für die optimale staatliche Grössenordnung geprägt: Es war jene Grösse, die einer ethnischen Gruppe noch ausreichte, sich als moderne Nation zu formieren. Die ganz kleinen ethnischen Gruppen, wie die Sorben in der Lausitz, die Kaschuben in Westpreussen oder die Friesen, blieben ohne Chance. Nur in geographisch besonders günstigen Fällen arbeiteten sich auch die kleinen ethnischen Gruppen zum Nationalstaat empor: die Isländer und die Färöer.

Seitdem sich das Phänomen "Kleinstaat" und das Phänomen "kleine Nation" berührten, bekam das Problem des Kleinstaates eine neue Relevanz und auch eine neue Dimension. In der modernen Welt kam es - auch dank der erwähnten Relativität der Kategorie "Kleinstaat" - zu einer wichtigen Verschiebung. Als "klein" rangieren in den internationalen Beziehungen nicht nur die ganz kleinen staatlichen Einheiten in der Grössenordnung von Liechtenstein, sondern auch jene in der Grössenordnung von Finnland

oder Belgien. Der Unterschied scheint hier nicht mehr so kategorisch zu sein. Dadurch wird dem "Kleinsein" der Weg zum aktiven Subjekt der internationalen Beziehungen geöffnet.

Die neue Dimension der anwachsenden Identifizierung des Kleinstaates mit der kleinen Nation bestimmt die Aktivierung des Kleinstaats in der Geschichte des 20. Jahrhunderts. Vor allem am Ende des Ersten Weltkriegs entstanden mehrere neue Kleinstaaten, deren Bevölkerung sich mit ihrem Nationalstaat sehr stark identifizierte. Diese Identifikation war - und ist auch meist heute - so intensiv, dass die Staatsbürger bereit sind, für die nationale Unabhängigkeit ihres Staates Opfer zu bringen. Dies gilt nicht nur für das Verhältnis zu den Grossmächten, sondern auch für die Beziehungen dieser national definierten Kleinstaaten untereinander. Ein erstes Beispiel für die negative Seite dieser Dimension sind die Balkankriege 1912-13. Sie blieben leider kein Einzelfall in der europäischen Geschichte. Es ist in diesem Zusammenhang zu fragen, inwiefern die "Balkanisierung" eine dauerhafte Bedrohung des europäischen Friedens in sich trägt. Dies war immer dann der Fall, wenn Europa machtpolitisch polarisiert war und die Konflikte zwischen den Nationalstaaten zugleich einen willkommenen Vorwand zum Eingreifen der verfeindeten Grossmächte boten. In einem nicht-polarisierten Europa bleiben solche Konflikte isoliert. Dies zeigt uns neuerdings der serbisch-kroatische Konflikt.

Noch in einer anderen Hinsicht kamen neue Aspekte zur Problematik des Kleinstaates mit seiner "nationalistischen" Neigung hinzu: Der national definierte Kleinstaat aktualisierte das Problem der nationalen/ethnischen Minderheiten und machte es zum Thema der internationalen Beziehungen. Die kleinen, mehr oder weniger kompakten oder kompakt erscheinenden nationalen Minderheiten verhielten sich in vielen Fällen wie "Kleinstaaten" im Staate. Dies geschah vor allem dort, wo sie mit einer aktiven Unterstützung ihrer Mutternation rechnen konnten. In der Praxis handelte es sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und vor allem nach dem Ersten Weltkrieg um die deutschen Minderheiten in Mittel- und Ostmitteleuropa. Was sich eine Grossmacht im Verhältnis zu einer anderen Grossmacht nicht leisten konnte, d.h. offen für die eigene nationale Minderheit einzutreten und sich in die inneren Angelegenheiten des Nachbarn einzumischen, das war im Verhältnis zum Kleinstaat durchaus möglich.

Die Ausbreitung des Selbstbestimmungsrechts der Nationen rief jedoch nicht nur explosive Konfliktsituationen hervor. Sie beeinflusste auch positiv ein neues Denken in den internationalen Beziehungen. Obgleich die Gross-

Historische Aspekte

mächte in der Praxis auch weiterhin nicht daran dachten, ihre Priorität aufzugeben, mussten sie in der Theorie die quasidemokratische Gleichheit aller Staaten und Nationen respektieren. Nachdem die nationalen Bewegungen ihr Ziel erreicht und einen Nationalstaat gegründet hatten, hiess das im Prinzip, dass alle Nationen - wie alle Staatsbürger - ungeachtet ihres Reichtums und ihrer Bevölkerungsgrösse die gleichen Rechte besaßen. Dieses Prinzip wurde nach dem Ersten Weltkrieg im Völkerbund und nach dem Zweiten Weltkrieg noch viel eindrucksvoller in den Vereinten Nationen institutionalisiert.

In diesem breiteren Rahmen dürfen wir wohl zwei Verhaltensweisen der Kleinstaaten in den internationalen Beziehungen unterscheiden. Einerseits ist es die Neigung, sich mit der Rolle des Schwachen und Bedeutungslosen abzufinden und auf jede Ambition in den internationalen Beziehungen zu verzichten. Diese Tendenz scheint als Folge der oben erwähnten "Demokratisierung" der internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten zurückzugehen.

Andererseits erkennen wir immer stärkere Neigungen, die ethische Dimension des Kleinstaats zu thematisieren. Es wird eine "öffentliche Meinung" der internationalen Staatengemeinschaft aufgebaut, wobei die Kleinstaaten schon wegen ihrer grossen Anzahl die entscheidende Rolle spielen. Diese öffentliche Meinung bietet eine Schlichtung von Konflikten und gute Dienste bei Vermittlungen an. Auch wenn der Historiker nicht in die Zukunft extrapolieren sollte, wage ich zu sagen, dass gerade diese Rolle die Existenzberechtigung des Kleinstaats - wenigstens auf dem europäischen Kontinent - verstärkt. Um eine solche Rolle spielen zu können, muss der Kleinstaat weiterhin aussenpolitisch "klein", d.h. ohne Expansionsansprüche und ohne Aggressivität nach aussen, bleiben und zugleich gewisse innenpolitische Kriterien auf dem Gebiet der Bürgerrechte und der Demokratie erfüllen. Dieses Problem überschreitet jedoch den Rahmen meines Beitrags und meiner fachlichen Kompetenz.

Helmut Kramer

Kleinstaatentheorie und Kleinstaatenaussenpolitik in Europa

Summary

There is a significant "Renaissance" of small states in the "new political architecture" in Europe both in quantitative (increase of the number of small states) and qualitative terms (intensification of the small-state-dilemma). The article deals with the theoretical and methodological record of small state theory research in the realm of foreign-policy-making in Europe in the 70ies and the early 80ies and tries to point out the reasons of the stagnation in small state research in Europe in the last years. In the last part of the contribution proposals for a new departure for small state research as a promising "middle-range-theory" are presented and discussed.

1. Kleinstaatlichkeit im Europa der 90er Jahre

Eine der Entwicklungen der sich seit 1989/1990 herausbildenden "Neuen politischen Architektur Europas", die bislang noch wenig beachtet und wissenschaftlich thematisiert worden ist, betrifft die sprunghafte Vermehrung der Zahl der Kleinstaaten (die wir hier als Staaten bis zu 15 Millionen Einwohnern klassifizieren wollen). Durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens hat sich der Anteil der Kleinstaaten an der Gesamtzahl der Nationalstaaten in Europa signifikant erhöht. Waren im Jahr 1989 23 der 33 europäischen Staaten Gesellschaften mit weniger als 15 Millionen Einwohnern (69,7% der europäischen Staaten insgesamt), so sind es gegenwärtig (Frühjahr 1992) 37 Kleinstaaten unter insgesamt 45 europäischen Staaten (Anteil von 82,2% an der Gesamtzahl der europäischen Staaten).

Die Entstehung, die "Re-Emergenz" von Kleinstaaten in Ost- und Südosteuropa geht unter ausserordentlich schwierigen Rahmenbedingungen vor sich. Die neuen staatlichen Gebilde der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens sind in ihrem "Kleinstaaten-Dilemma", d. h. im Finden einer Balance zwischen der unumgänglichen Öffnung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber dem Weltmarkt und der Wahrung des für ein demokratisches System notwendigen Mindestmasses an Autonomie und Selbstbestimmung mit unvergleichlich ungünstigeren äusseren und innergesellschaftlichen Bedingungen konfrontiert als dies etwa in Österreich nach dem 2. Weltkrieg der Fall war. Die katastrophale wirtschaftliche Entwicklung der osteuropäischen Staaten in den Jahren 1990 und 1991 (der Rückgang des Bruttosozialproduktes in den osteuropäischen Staaten betrug im Jahre 1990 4% und im Jahre 1991 16%) macht es für die politisch Verantwortlichen ausserordentlich schwierig, gegenüber einer Bevölkerung, die sich im Kontext der internationalen Kommunikationsgesellschaft an dem Wohlstand und der Konsumdynamik ihrer reichen westlichen Nachbarn orientiert, das für den langen Weg zu einer modernen und demokratischen Industriegesellschaft unumgängliche Minimum an politi-

scher Unterstützung und politischer Legitimation zu erringen und zu bewahren.

Aber auch bei den westlichen Kleinstaaten ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft, die bis Mitte der 80er Jahre eine ausgesprochen erfolgreiche wirtschaftliche und politische Entwicklung zu verzeichnen hatten - man sprach vom "Modell Schweden" und auch vom "Modell Österreich" -, zeichnete sich in der 2. Hälfte der 80er Jahre eine deutliche Veränderung der Kleinstaaten-Situation und in der Kleinstaaten-Philosophie ab. Als Folge konjunktureller und auch struktureller wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist in den neutralen Kleinstaaten in Europa das frühere Selbstbewusstsein, die Fähigkeit und Bereitschaft, einen unabhängigen Weg ausserhalb grösserer wirtschaftlicher und politischer Integrationsgebilde zu gehen, in eine deutliche Krise geraten. *Tabelle 1* zeigt, dass Schweden, die Schweiz und auch Finnland in den letzten Jahren in bezug auf Wirtschaftswachstum deutlich unter den EG- und OECD-Durchschnitt abgefallen sind. In Österreich setzte die wirtschaftliche und politisch-psychologische Krise bereits um die Mitte der 80er Jahre ein (Zunahme der Arbeitslosigkeit, Waldheim-Affäre etc.).¹

Tabelle 1 Wirtschaftswachstum (reales BSP/BIP) in Prozent

	1971-1980	1981-1985	1986-1990	1990	1991
Finnland	3,6	2,9	3,3	0,0	-5,4
Österreich	3,7	1,4	3,1	4,6	3,5
Schweden	1,9	1,8	1,9	0,3	-1,2
Schweiz	1,5	1,4	2,8	2,6	-0,2
EG	3,0	1,5	3,1	2,8	1,6

Quelle: OECD

Gegenüber der wirtschaftlichen und politischen Dynamik der EG - deren Vertreter nicht müde werden, die neutralen Kleinstaaten zu belehren, dass "die Neutralen nicht mehr gebraucht würden in Europa, weil heute jeder mit jedem reden könne . . ." und dass "auch das Pochen auf nationaler Souveränität anachronistisch sei, da die Nationalstaaten selbst kaum mehr die innere Kraft für die nötige Deregulierung und Liberalisierung aufbrächten",² greift in den neutralen Kleinstaaten "nun plötzlich das kleinmütige

¹ Vgl. hierzu H. Kramer, Wende in der österreichischen Aussenpolitik? Zur Aussenpolitik der SPÖ-ÖVP-Koalition, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1988/2, S. 117-131.

² So der EG-Pressesprecher R. Büscher, zitiert nach *Neue Zürcher Zeitung*, 23. 9. 1991.

Gefühl, dass wir die Einsamkeit doch nicht so zu ertragen in der Lage sind”³ um sich. Man muss die Sogwirkung der EG auf die europäischen neutralen Kleinstaaten, wie sie sich in dem Wettlauf Österreichs, Schwedens, Finnlands und neuerdings auch der Schweiz nach Brüssel manifestiert, allgemein als Druck von “Markt-Europa, auf deren Dynamik jedermann setzt”;⁴ auf ausserhalb der EG befindliche Kleinstaaten sehen und bestimmen. Die (neutralen) Kleinstaaten in Europa wurden und werden in ihren gesellschaftlichen Grundfunktionen, in Wohlstandsmaximierung, Sicherung der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit und Wahrung demokratischer Selbstbestimmung, in den ausgehenden 80er Jahren mit einer Um- und Restrukturierung des Weltmarktes und mit internationalen Rahmenbedingungen konfrontiert, die nach Ansicht ihrer politisch und wirtschaftlich Verantwortlichen eine weitgehende Aufgabe (klein)staatlicher Selbständigkeit notwendig macht, eine Anpassung an und schliesslich eine Auflösung in eine grössere, supranational organisierte Einheit erzwingt. Die wirtschaftliche und zunehmend auch (sicherheits)politische Attraktivität der EG als kontinentalwirtschaftlich organisierende und potentiell eine kollektive Sicherheitsstruktur in Europa aufbauende Staatenunion, repräsentiert eine Situation, in der die nationale Autorität und die Freiheit souveräner Wahl für die europäischen Kleinstaaten ausserhalb der EG immer gründlicher enteignet und aufgehoben wird.

2. Zur Situation der Kleinstaaten-Forschung in Europa

2.1 Stagnation der Kleinstaaten-Forschung in den 80er Jahren

Eine Durchsicht der politikwissenschaftlichen Literatur und der einschlägigen politik- und sozialwissenschaftlichen Zeitschriften macht deutlich, dass die intensiven wissenschaftlichen Bemühungen, die in den 70er Jahren zu einer Blüte der Kleinstaaten-Forschung in Europa⁵ geführt haben, in den 80er Jahren nicht weiter fortgeführt und vertieft worden sind. Ein systematischer Blick in die für die politikwissenschaftliche Diskussion der Pro-

³ F. Blankart, Direktor des Schweizerischen Bundesamtes für Aussenwirtschaft in einem Vortrag “Erwägungen zur Europapolitik der Schweiz” in Luzern am 13. 12. 1986 (mimeo), S. 18.

⁴ C. Koch, *Vakuum Europa*, Die Zeit 39/1991 (19. 9. 1991). Vgl. auch hiezu G. Kohler, *Ende der Nationalstaatlichkeit. Über Markt-Europa und die politische Demokratie*, Neue Zürcher Zeitung, 28./29. 9. 1991.

⁵ Einen instruktiven zusammenfassenden Literaturüberblick vermittelt O. Höll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Wien 1983.

bleme kleiner Staaten besonders wichtige, in Skandinavien herausgegebene Zeitschrift "Cooperation and Conflict" kann unsere These von einer Stagnation der Kleinstaaten-Forschung im Verlauf der 80er Jahre eindrücklich belegen.⁶ Es finden sich bei einer Durchsicht der Jahrgänge zwar eine Reihe von Beiträgen, in denen die aussenpolitischen, sicherheitspolitischen und ökonomischen Probleme kleiner europäischer Staaten, wie der skandinavischen Länder oder der kleinen NATO/EG-Mitgliedstaaten behandelt werden. Die Darstellung erfolgt aber fast ohne Ausnahme nicht mit einem theoriebildenden Anspruch. Ein Bezug zu den Ergebnissen und Erkenntnissen der Kleinstaaten-Forschung der 70er Jahre wird nur in den seltensten Fällen hergestellt. Ganz besonders deutlich ist dies bei den Untersuchungen, welche die EG-Politik europäischer Kleinstaaten behandeln.⁷ Als weiterer Beleg dafür, dass die Konzepte der Kleinstaaten-Theorie und Kleinstaaten-Forschung in der Aussenpolitik-Analyse von europäischen Kleinstaaten ab Mitte der 80er Jahre kaum mehr verwendet und rezipiert worden sind, kann auch als Beispiel genommen werden, dass in zwei wichtigen, umfassend angelegten und theoretisch fundierten Untersuchungen zur skandinavischen Aussenpolitik, den Arbeiten von Kjell Goldman/Sten Berglund/Gunnar Sjostedt (1986) und von Lauri Karvonen/Bengt Sundelius (1987), die Konzepte und Theoreme der Kleinstaaten-Theorie keine Beachtung mehr finden. So wird in der Untersuchung der Entscheidungsprozesse und der Struktur der schwedischen Aussenpolitik durch das Autoren-Team Goldman/Berglund/Sjostedt das Problem der Kleinstaatlichkeit praktisch überhaupt nicht thematisiert.⁸ Und auch in der Studie von Karvonen und Sundelius über die Adaptions- und Innovationskapazität von Regierungaussenpolitik in den skandinavischen Staaten gegenüber einer sich rasant verändernden internationalen Umwelt wird dem Faktor und der Variable "Kleinheit" nur eine marginale Bedeutung zugemessen. So heisst

⁶ Diese Aussage stützt sich auf eine Durchsicht der Jahrgänge 1980-1991 von "Conflict and Cooperation". Ein ähnliches Ergebnis zeitigt ein Blick in die "Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft". Seit dem Schwerpunktheft 1978/3 "Kleinstaaten im Internationalisierungsprozess" ist in den Jahrgängen der österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft bis Ende 1991 ein einziger Beitrag, der im Titel "Kleinstaaten" aufweist, erschienen.

⁷ So finden sich in einem repräsentativen Sammelwerk zur Haltung Österreichs gegenüber einem EG-Beitritt von H. Glatz/H. Moser (Ed.), Herausforderung Binnenmarkt. Kopfüber in die EG? Wien 1989, gezählte zwei Literaturzitate aus der Kleinstaatenforschung. Vgl. hierzu W. Mayerhofer, Österreich im internationalen Agrarsystem, Dissertation Universität Wien 1992, S. 77ff.

⁸ So wird nur an einer einzigen Stelle das Problem der Kleinstaatlichkeit angesprochen (S. 175). Dieser - nicht allzu tragfähigen - Hypothese wird im folgenden überhaupt nicht weiter nachgegangen.

es in einer Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie: "Naturally, the limited size of the Scandinavian foreign relations communities facilitates the foreign ministry strategy of primary reliance on common adherence to shared values. However, among these four small states the factor of size does not strike us as the most significant variable behind the coordination strategies adopted or their relative success."⁹

2.2 Die Kleinstaaaten-Theorie der 70er Jahre als erfolgreiche "middle-range-theory"

Ist der praktische Stillstand der Kleinstaaaten-Forschung und der Kleinstaaaten-Theorie in den 80er Jahren eine Folge davon, dass die zentralen Konzepte, die Indikatoren und leitenden Hypothesen der Kleinstaaaten-Forschung der 70er Jahre sich als zu wenig "tragfähig" erwiesen haben? Unserer Meinung nach ist das nicht bzw. nur in eingeschränktem Masse der Fall. Die Kleinstaaaten-Forschung der 60er und der 70er Jahre hat sich, wenn man ihre Ergebnisse und ihre Beiträge zu systematischer Politik- und Gesellschaftsanalyse bilanziert, als eine im grossen und ganzen recht erfolgreiche "middle-range-theory" entwickeln und durchsetzen können. Die wichtigsten Ergebnisse, die leitenden Problemstellungen sowie die zentralen methodischen und theoretischen Probleme der Kleinstaaaten-Forschung der 70er Jahre sind in dem von Otmar Höll herausgegebenen Band "Small States in Europe and Dependence" (1982) in repräsentativer und übersichtlicher Form zusammengefasst. Dieses Buch enthält die Referate, die bei der in Juni 1981 in Laxenburg/bei Wien durchgeführten Kleinstaaaten-Konferenz (eine Konferenz, an der ausschliesslich Wissenschaftler aus europäischen Kleinstaaaten teilnahmen) gehalten worden sind. Wir finden hier - und dies kann als wichtiges Ergebnis der europäischen Kleinstaaaten-Forschung betrachtet werden - eine praktikable Lösung des in vielen Beiträgen der 70er Jahre breit diskutierten Definitionsproblems von Kleinstaaaten und Kleinstaaatlichkeit. Man einigte sich auf eine pragmatische definitorische Festlegung, der Kleinstaat wird nach der Bevölkerungszahl bzw. mit dem zusätzlichen Indikator Fläche des Territoriums klassifiziert. Andere weitergehende Definitionsversuche, wie etwa durch die Macht und Einflussposition

⁹ Zitiert nach der Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie in L. Karvonen/B. Sundelius, *Strategies for Foreign Policy Coordination*, Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Rimini, April 5-10 (mimeo) S. 39.

der Staaten im internationalen System - wie von Robert O. Keohane vorgeschlagen¹⁰ - oder geopolitische Indikatoren wie die geographische Nähe oder Distanz zu Grossstaaten, ein bestimmtes Niveau von externer Abhängigkeit bzw. externer Durchdringung oder die Perzeption des eigenen Status des internationalen Systems durch Gesellschaft und politische Klasse, wurden zwar weiter als anregende Vorschläge gehandelt, aber wegen ihrer zu scharfen Grenzziehung und Dichotomisierung, ihrer die "Relationalität" des Kleinstaaten-Konzeptes zu wenig berücksichtigenden Annahmen nicht konsensual akzeptiert.

Diese Abgrenzung der Kategorie "Kleinstaaten" als relationaler Begriff, womit auch auf eine scharfe Grenzziehung von "gross/klein", "mächtig/ohnmächtig" verzichtet wird, geht Hand in Hand mit einem klaren Votum für eine regionale Gruppierung von Kleinstaaten und Kleinstaatlichkeit. Die Versuche behavioristischer Kleinstaaten-Forscher - zu nennen ist hier insbesondere Maurice A. East -, die Kleinstaaten der 1. Welt, der (früheren) 2. und der 3. Welt als einheitliche Kategorie zu nehmen und auf dieser Basis verhaltensmässige Ähnlichkeiten in bezug auf aussenpolitisches (Risiko-) Verhalten abzuleiten bzw. abzutesten - ein Versuch, der wie die Replikation der Untersuchungsanordnung von East durch Robert D. Duval und William R. Thompson zeigt, auch methodisch-empirisch äusserst fragwürdig abgesichert war¹¹ - wurde durch die auf der Laxenburger Konferenz repräsentierte Kleinstaaten-Wissenschaftlergemeinschaft als unproduktiv und ahistorisch kritisiert und abgelehnt. Gegenüber dieser Tendenz zur Ausblendung der primären Abhängigkeitsstrukturen von Kleinstaaten, der ökonomischen Dimension und der Position des jeweiligen Kleinstaates in der internationalen Arbeitsteilung wurde die grundlegende Differenz im "Kleinstaaten-Dilemma" zwischen wirtschaftlich entwickelten Industriestaaten und Entwicklungsländern betont. Das Konzept "Grösse" bzw. "Kleinheit" wurde bewusst und explizit als offenes und probabilistisch zu handhabendes Konzept verstanden und angewendet.

¹⁰ R. O. Keohane, *Lilliputians' Dilemma: Small States in International Politics*, International Organization. Vol. 23, 1969, S. 291-310.

¹¹ In der Replikation der Untersuchung Easts durch R.D. Duval und W. R. Thompson (*Reconsidering the Aggregate Relationship between Size, Economic Development and some Types of Foreign Policy Behavior*, American Journal of Political Science, Vol. 24, 5 August 1980, S. 511-525) wird das empirische Ergebnis der Eastschen Analyse falsifiziert - "contrary to the findings of East (1973), the proportion of verbal and nonverbal behavior is found to be unrelated to size" (S. 511). - und auf die gravierende methodischen Fehler in der Untersuchungsanordnung hingewiesen.

Kleinstaaaten-Aussenpolitik

Diese Sicht, die darauf verzichtet, aus der Variable "Grösse", also einer quantitativ bestimmten Ressourcen-Situation zu weitgehende verhaltensmässige Konsequenzen abzuleiten oder gar prognostizieren zu können,¹² verbindet sich mit der grundlegenden Annahme, dass die Möglichkeiten der industriell entwickelten europäischen Kleinstaaaten, sich im internationalen System gegenüber grösseren Staaten zu behaupten, äusserst variabel und breitgefächert sind. Basierend auf der gedankenreichen "Abhängigkeits-Spektral-Analyse" des tragisch früh verstorbenen Schweizer Kleinstaaaten-Forschers Daniel Frei¹³ wurde im Laxenburger Tagungsband von dem dänischen Sozialwissenschaftler Wilhelm Christmas-Møller der Unterschied zwischen behavioristischer und historisch-kritischer Kleinstaaaten-Theorie in prägnanter Form ausgedrückt:

"Identifying a specific small state behaviour is preferable to proving many different alternatives only if the ultimate goal is steering and control. If the guiding interest in research is to liberate men from the fetters of false beliefs that are inherited from the past and that reduce the possibilities of behaviour in the present then the findings of many alternatives - in case the results are reliable - must be looked upon as at least, equally useful."

Und an anderer Stelle:

"This part of the paper will be concluded with raising quite another question, and not the least important one: Is similarity with respect to behaviour the only area of interest for research? Why should research be considered a scientific failure if it concludes along with Daniel Frei that a long range of alternatives are open for small states? What is wrong with dissimilar behaviour?"¹⁴

Diese Absage an das behavioristische Credo eines "quest for uniformity" und das Plädoyer für ein weites Spektrum von Möglichkeiten von Strategien gegen Abhängigkeit und zur Bewahrung kleinstaatlicher Autonomie und Identität ist - und nun können wir unsere Frage nach den Gründen für die Krise der europäischen Kleinstaaaten-Forschung ab Mitte der 80er Jahre wieder aufnehmen - nicht ohne den Hintergrund des über die Nachkriegs-

¹² Vgl. etwa R. Väyrynen, *Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research*, in O. Höll, op. cit., S. 98ff.

¹³ Vgl. D. Frei, *Kleinstaatliche Aussenpolitik als Umgang mit Abhängigkeit*, in: D. Frei (ed.), *Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt*, Zürich 1977, S. 201-225.

¹⁴ W. Christmas-Møller, *Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small state Concept: A Research History and a Discussion*, in: O. Höll, op. cit., S. 47f.

jahrzehnte in den europäischen Kleinstaaten, insbesondere bei den europäischen Neutralen gebildeten und gewachsenen wirtschaftlichen und politischen Selbstbewusstseins zu verstehen. Die erfolgreiche und selbstbewusste Kleinstaaten-Forschung der 70er Jahre in Europa ist so in einem wesentlichen Punkt auch Erfolgs- und Aufstiegsphilosophie, in der die Annahmen der "Realistischen Schule", dass die Kleinstaaten grundsätzlich schwach, verletzbar und gegenüber grösseren Staatengebilden ohne langfristige Chance seien, widerlegt und weitgehend aufgehoben worden sind. Der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky hat das neue Selbstbewusstsein der Kleinstaaten in einem Vortrag in Budapest über "Die kleineren Staaten und ihre Bedeutung in der Weltpolitik" im März 1973 - man beachte die Begriffswahl "kleinere Staaten" anstatt "Kleinstaaten" - wie folgt zum Ausdruck gebracht: "Ich behaupte, dass für die Erfüllung der Bedürfnisse der Bürger der Kleinstaat kein *handicap* ist. Ganz im Gegenteil: Die Geschichte lehrt uns, dass viele der europäischen Kleinstaaten ihren Bürgern ein höheres Mass an Wohlstand, an sozialer Gleichheit und auch an wirtschaftlicher Sicherheit gewähren konnten. Die Zeit ist endgültig vorüber, wo, um mit (Jakob) *Burckhardt* zu sprechen, die Menschen nur zu etwas GROSSEM gehören wollen und die Macht das erste Ziel ist, und den Gesamtwillen nach aussen geltend machen wollen den anderen Völkern zum Trotz."¹⁵

3. Desiderata für die europäische Kleinstaatenforschung in den 90er Jahren

Unser im Rahmen dieses Vortrages notwendigerweise geraffter und recht kursorischer Bilanzierungsversuch der Kleinstaaten-Forschung der 70er und der 80er Jahre sollte vor allem deutlich machen, dass es nicht die mangelhafte, die nicht ausreichende methodische und theoretische Tragfähigkeit und zu geringe Realitätshaltigkeit der zentralen Hypothesen und Konzepte der Kleinstaaten-Theorie an sich sein kann, die das gegenwärtige Nicht-Anknüpfen an die Kleinstaatenforschung der 70er Jahre, den praktischen Stillstand einer theoretisch ambitionierten und methodisch sophistizierten Kleinstaaten-Aussenpolitik-Forschung in der 2. Hälfte der 80er und der

¹⁵ B. Kreisky, Die kleineren Staaten in der Weltpolitik, in: B. Kreisky, Neutralität und Koexistenz, München 1979, S. 165f.

Kleinstaaten-Aussenpolitik

Und Waschkuhn zitiert abschliessend den grossen Schweizer Schriftsteller Friedrich Dürrenmatt, der gesagt hat, dass es der Kleinstaat "stets verstanden (hat), untertauchen und immer wieder auftauchen zu können, zwar nicht völlig unverändert, aber erstaunlich resistent".¹⁹

¹⁹ A. Waschkuhn, Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft 1990, S. 154f.

Zusammenfassung der Diskussion

Helga Michalsky stellte vorab in der von ihr geleiteten Diskussion fest, dass sie etwas von der These überrascht sei, dass die Rückentwicklung der Bedeutung von Kleinstaaten im Selbstverständnis dieser selbst als ein Merkmal der achtziger Jahre angesehen wurde, sie möchte des weiteren im Zusammenhang mit der EG hinsichtlich der Zukunft und Assoziation der neu entstehenden Staaten im Osten zu bedenken geben, ob man im Blick auf die EG und die damit für die Kleinstaaten verbundenen Folgen bislang nicht eine ziemlich optimistische Perspektive auf den Fortgang des Integrationsprozesses eingenommen habe. Nach ihrer Auffassung verspreche dieser Integrationsprozess in der nächsten Zukunft eher zu stagnieren.

Hinsichtlich des Themenkomplexes Atomrüstung, Abrüstung und Kontrolle wurde von Clark C. Abt aufgezeigt, dass in Europa mindestens sieben Kleinstaaten Atomkompetenz hätten, in zehn Jahren würden womöglich einige Staaten hinzukommen, ebenso im Mittleren Osten und in Lateinamerika. Man müsse die Aussenpolitik der Kleinstaaten auch in diesem Kontext erörtern. Dietmar Willoweit brachte vor, ob man nicht in Analogie zu Kategorien von Max Weber in bezug auf die Kleinstaaten von traditionellen Gebilden sprechen könne, die sich rationaler Staatsplanung entzogen hätten, was eine positive Komponente zur Folge habe, insofern Kleinstaaten kulturelle Kristallisationskerne darstellen könnten. Wahrscheinlich wäre Deutschland ohne die alte Kleinstaatenreihe kulturell ein ziemlich armseliges Land. Eine solche kulturelle Identität könne staatsbildend wirken, auch die Länderbildung in der früheren DDR sei eindeutig ein kultureller Rückgriff, vor allem Sachsen und Thüringen hätten ein ausgeprägtes Eigenbewusstsein. Zu der "Schichtenlehre" Daniel Thürers wurde von Thomas Bruha nachgefragt, ob es sich um objektive Entwicklungstendenzen des internationalen Systems handle, auf die sich der Kleinstaat vernünftigerweise einstellen solle. Wenn sich der Kleinstaat dieser Tendenz nicht defensiv verschliesse, sondern sich konstruktiv in diesen Prozess einbringen solle, dann würde er sich in letzter Konsequenz auf der Ebene einer universalen bundesstaatlichen Struktur selbst überflüssig machen. Ferner stelle sich die Frage, wie sich globales und regionales System zueinander verhielten. Sollten die föderativen Entwicklungstendenzen auch global gelten, dann würde man in Dimensionen des Weltstaates hineinwachsen, was man vielleicht eher mit Skepsis betrachten sollte.

Zusammenfassung der Diskussion

Thürer wies in seiner Beantwortung der gestellten Fragen zunächst darauf hin, dass besonders der Kleinstaat daran interessiert sein müsse, dass das Gefährdungspotential international so gering wie möglich sei. Vor allem der neutrale Kleinstaat gefährde niemanden. Von daher sei es enttäuschend, dass vor allem Kleinstaaten die Kriegsführung zwischen Irak und Iran alimentiert hätten. Nach seiner Auffassung hätten gerade die neutralen Kleinstaaten einen Mechanismus zur Überwachung der Rüstungskontrolle entwickeln können. Es wäre dies eine mögliche Legitimationsform für den neutralen und politisch aktiven Kleinstaat. Als interessant betrachte er den Hinweis auf den Kleinstaat als kulturellen Kristallisationskern. Athen, Florenz, das Genf der Reformation, Zürich im 17. Jahrhundert, Weimar zur Zeit Goethes usw. seien kleine Staaten gewesen, die nicht viel grösser waren als Liechtenstein, und sie hätten eine grosse Kultur hervorgebracht. Ferner hob der Referent hervor, dass er sich eine umfassende föderalistische Theorie vorstellen könne, die auf der Gemeindeebene aufbaue und dann über Kantone, den Bundesstaat sowie über regionale Gemeinschaften bis hin zur Weltebene ausgestaltet sei. Der strukturell schwache Kleinstaat könne davon profitieren, in grösseren Zusammenhängen aufgehoben zu sein. Natürlich aber müsse eine über den Nationalstaat hinausgehende föderalistische Ordnung so konstruiert sein, dass sie sich aus einzelnen Elementen zusammensetze, so dass der Kleinstaat seine Identität und Autonomie im grossen und ganzen bewahren könne. Das neue Gebilde müsse auch kein Bundesstaat sein, sondern es könnten neue Formen entwickelt werden, die man heute noch gar nicht kenne.

Miroslav Hroch führte aus, dass der Nationalstaat die alte Rationalität des 18. Jahrhunderts abgelöst habe. Die neue Logik bestand darin, dass die staatliche Einheit der Nationalstaat war. Man müsse diesen Prozess im Rückblick geradezu wie eine Naturerscheinung betrachten, gegen die man wenig machen könne. Von Hroch wurde hinsichtlich der Rüstungs- und Abrüstungsproblematik des weiteren darauf hingewiesen, dass Kleinstaaten, wie man es auf der Tagung schon herausgearbeitet habe, wirtschaftlich verwundbarer seien und daher unter Umständen, wie beispielsweise Schweden, auf eine gewisse Rüstungsindustrie durchaus angewiesen seien und diese nicht einfach aufgeben könnten. Er kenne dies auch aus der tschechoslowakischen Erfahrung; man müsse exportieren, um eine Wirtschaftskrise zu vermeiden.

Die Abrüstungsfrage wurde von Helmut Kramer in allgemeinerer Weise betrachtet. Man könne auch sagen, dass der Besitz von Atomwaffen eine

Zusammenfassung der Diskussion

Möglichkeit sei, sich in das internationale System einzubringen, wenngleich auf eine sehr prekäre und gefährliche Weise. Eine der grössten Aufgaben sei seiner Ansicht nach die Konversion der 1000 Milliarden Dollar, die für Rüstung in dieser Welt aufgewendet würden. Dieser Summe stünden nicht einmal 50 Milliarden Dollar Entwicklungshilfe gegenüber, obwohl der Ost-West-Konflikt in der heutigen Situation doch weitgehend entspannt zu sein scheine. Auch wenn es Schwierigkeiten geben sollte bezüglich der traditionellen Rüstungsindustrien, so könnte doch die angesprochene Konversion eine ganz entscheidende Aufgabe für die Kleinstaaten darstellen im Sinne einer konstruktiven und solidarischen Zielrichtung. Er habe sich für die Diskussion auch mit Zitaten des österreichischen "Monarchen" Bruno Kreisky gewappnet, der im übrigen bei Jakob Burckhardt studiert und ihn zu widerlegen versucht habe. Kreisky habe am 29. März 1973 in der Akademie der Wissenschaften in Budapest eine sehr wichtige Rede zur Bedeutung der kleineren Staaten in der Weltpolitik gehalten, die seine (die Kramersche) Argumentation gleichsam vorweggenommen habe. Hier sei zuspitzend eine Kleinstaatenlehre eher in der Aszendenz von Kleinstaaten formuliert worden. Kramer und Kollegen hätten ihm zu Anfang der achtziger Jahre die Ergebnisse ihrer Kleinstaatenforschung vorgelegt, und Kreisky habe in diesem Kontext "gegrummelt", dass er mit "Kleinstaaten" nichts zu tun haben wolle. Er war sich also schon zehn Jahre später für den Kleinstaat zu gut.

Mit der Kleinstaatenforschung für die osteuropäischen Staaten sei jetzt vielleicht wieder eine Aufstiegsphilosophie verbunden, so dass Österreich eventuell nach Ablauf dieses Prozesses endgültig ein kleinerer Staat geworden sei.

(Mit dieser etwas scherzhaften Formulierung wurde die vergleichsweise kurze Diskussion abgeschlossen, da die Teilnehmer des Symposiums zu einem sich anschliessenden Regierungsempfang in Vaduz geladen waren.)

V. Das Fallbeispiel Liechtenstein

Arno Waschkuhn

Politisches System Liechtensteins

Summary

The principality of Liechtenstein is characterized by a mixed constitution, a multiple system of checks and balances, a high degree of political stability and economic prosperity. This study analyses the competences and role of the prince, the performance of the four political parties, the dominance of the government and the weakness of parliament, the profile of interest groups, and some aspects of the community power and political culture.

Liechtenstein ist nach eigener Einschätzung respektive getreu seiner Selbstthematisierung ein "Kleinstaat im Herzen Europas". Das Fürstentum ist der viertkleinste Staat im zweitkleinsten Erdteil und hat bis heute die letzte deutschsprachige Monarchie bewahrt. Das politische System Liechtensteins verfügt neben dem monarchischen auch über repräsentative Strukturmuster (der 25köpfige Landtag als nationales Parlament) und direktdemokratische Elemente sowie über ein differenziertes Rechtssystem (mit einem Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht), ferner über elf relativ autonome Gemeinden und über ein Ober- und Unterland als separate Wahlbezirke. Liechtenstein hat seit 1938 eine "Allparteienregierung" und kennt neben den zwei im Landtag vertretenen Parteien (Vaterländische Union und Fortschrittliche Bürgerpartei) seit 1986 eine alternative Wählergruppe (Freie Liste), die zweimal den Einzug in den Landtag knapp verpasste, und seit 1989 sogar eine weitere Splitterpartei (Überparteiliche Liste).

Doch bevor ich zu Detailanalysen komme, möchte ich noch ein paar allgemeine Vorbemerkungen machen, insbesondere für diejenigen, die mit dem Fürstentum Liechtenstein, das im übrigen rund 28'000 Einwohner zählt, noch nicht so recht vertraut sind.

Man kann weder das 160 Quadratkilometer kleine Liechtenstein mit einem Blick erfassen noch das gesamtgesellschaftliche System mit einem Etikett versehen und in eine kommode Schublade einordnen: Liechtenstein und sein politisches System liegen völlig ausserhalb des "mainstreams" herkömmlicher Politikbetrachtungen. Man ist fast versucht zu sagen, dass alle konzeptionellen Bemühungen um universelle Theorien auch nur mittlerer Reichweite anhand des Fallbeispiels Liechtenstein falsifiziert werden können - auf Liechtenstein passt kein Ansatz so richtig. Auf der anderen Seite steht der Kleinstaat als solcher sowieso nicht gerade im Mittelpunkt der sozialwissenschaftlichen Anstrengungen und Reflexionen, weswegen wir bei einer konkreten Systemanalyse des politischen Systems in vielerlei Hin-

sicht Neuland betreten; denn die in Liechtenstein manifest gewordene Formgestalt muss als einzigartig und unverwechselbar apostrophiert werden. Gleichwohl kann zum Teil auf liechtensteinbezogene Literatur aufgebaut werden, die ich durch meine eigenen Analysen zu einer situativen Bestandesaufnahme verbinden möchte. Ich konzentriere mich dabei auf einige Probleme und Ambivalenzen des politischen Systems Liechtensteins, die zugleich die gesamtgesellschaftlichen Strukturbesonderheiten Liechtensteins veranschaulichen sollen.

Alois Riklin hat sich in seinem Festvortrag zur Eröffnung des Liechtenstein-Instituts mit der politischen Ordnung Liechtensteins als Mischverfassung auseinandergesetzt. Im Hinblick auf das politische System Liechtensteins hebt Riklin hervor, dass spätestens seit Einführung des wirklich allgemeinen und beide Geschlechter umfassenden Wahl- und Stimmrechts im Jahre 1984 ein Mischverfassungssystem *par excellence* gegeben sei: "Man kann sogar ohne die geringste Übertreibung sagen, Liechtenstein besitze . . . die erste vollgültige formelle Mischverfassung der Geschichte, insofern das demokratische Element, im Gegensatz zu allen Mischverfassungen der Vergangenheit nunmehr ... voll entwickelt ist und insofern das monarchische Element, im Gegensatz zu England, nicht zum 'dignified part of the constitution' verkümmert, sondern, auch in der Gesetzgebung, ein 'efficient part' geblieben ist."

Die politische Ordnung des Landes entspreche der klassischen Mischverfassung, d.h. der institutionellen Mischung von monarchischen, oligarchischen und/oder demokratischen Elementen auf dem Unterbau der sozialen Mischung gesellschaftlicher Gruppen. Von fundamentaler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Art. 2 der liechtensteinischen Verfassung von 1921, der da lautet: "Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt." Die liechtensteinische Mischverfassung gründet demnach auf zwei Legitimationsprinzipien, nämlich das monarchische und das demokratische Prinzip, und es ist die Staatsgewalt nach Riklin auf drei Machtträger verteilt: den demokratischen, den oligokratischen und den monokratischen. Das Volk verfügt sogar über direktdemokratische Einrichtungen, nämlich Initiative und Referendum. Die oligarchischen Elemente sieht Riklin beim Parlament, bei der Regierung und den Gerichten sowie bei den Parteien. Die liechtensteinische Mischverfassung wirke integrativ und nicht separativ. Die liechten-

steinische Verfassungswirklichkeit, so Riklin, integriere die sozialen Gruppen und die beiden im Landtag und in der Regierung vertretenen Parteien, dränge sie zum Konsens und übertrage dem monokratischen Element (also dem Landesfürsten) als ultima ratio die Rolle des Schiedsrichters. Verfassung und Verfassungswirklichkeit des Fürstentums Liechtenstein entsprächen aber auch den modernen Mischformen: die Mischung nämlich von Struktur- und Entscheidungsprinzipien, eine subtile Mischung und Zuordnung der Gewalten, der sozialen Gruppen und in bezug auf die Mischung der staatlichen Grundwerte die Verbindung von Demokratie, Rechts- und Sozialstaat.

Alexander Ignor hebt in seiner Studie "Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung" hervor, dass die liechtensteinische Verfassungsentwicklung einen eigentümlichen und unverwechselbaren Weg genommen habe, den man schlagwortartig bezeichnen könnte als Weg der Überwindung des Gegensatzes von monarchischem und demokratischem Prinzip durch die Ausbildung eines monarchisch-demokratischen Konsensprinzips eigener Art.

Auch Ignor stellt als Ergebnis seiner Betrachtung also auf das Konsensprinzip ab. Dieser Bewertung kann ich mich nicht ganz anschliessen. Wenn man nämlich unter Konsensus eine totale oder möglichst umfassende Übereinstimmung aller mit allen versteht, so ist dieses Prinzip nicht nur unrealistisch, sondern auch und gerade als politisches Entscheidungsprinzip unbrauchbar. Wenn man den Konsensbegriff jedoch etwas niedriger ansetzt und darunter nur die Übereinstimmung der systemrelevanten politischen Handlungs- und Entscheidungsträger versteht, dann wäre er hingegen akzeptabel. Jedoch besteht auch hier nach wie vor die Gefahr der Überhöhung und Idealisierung tatsächlicher Verhältnisse. Auch die liechtensteinische Politik ist nicht frei von Interessen und Konflikten - und für das Erzielen von Einvernehmlichkeit auf dem Wege der Kompromissfindung ist der Konsensbegriff meines Erachtens zu hoch gegriffen, zumal demokratiethoretisch und politikwissenschaftlich dafür ein anderer Begriff zur Verfügung steht, nämlich der der Konkordanz. Es wird daher von mir der Begriff der Konkordanz bevorzugt, weil damit Ausgleichs- und Verhandlungsmechanismen verbunden sind, die sich eher auf den Normalfall der Politik beziehen.

Ich möchte schliesslich noch kurz auf einen anderen Ansatz eingehen, nämlich auf die Dissertation von Thomas Allgauer zur parlamentarischen Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Die Arbeit

greift jedoch thematisch weiter aus, als es der Titel suggeriert. Allgäuer stellt fest, dass mit der Verfassung von 1921 dem monarchischen Element das Prinzip der Volkssouveränität an die Seite gestellt wird. Die Intraorgankontrollen des Fürstenhauses werden durch die Hausgesetze geregelt, Interorgankontrollen des Volkes gegenüber dem Monarchen fehlen. Die Regierung steht in einer doppelten Verantwortlichkeit, nämlich gegenüber dem Fürsten und dem Landtag. Seit der 1921er Verfassung ist der Regierungschef nicht mehr Funktionär des Fürsten, sondern ein Mann des Volkes. Tatsächlich ist nach Auffassung Allgäuers die Regierung zum aktiven und dynamischen Hauptträger der Entscheidungsmacht geworden. Es ist diese jedoch eingebettet in ein umfassendes System von "checks and balances", die von Allgäuer synoptisch erfasst wurden. Dieses Netz von Verbindungen, Mitwirkungs-, Widerspruchs- und Kontrollbefugnissen macht auch den politikwissenschaftlichen Reiz der liechtensteinischen Gesamtgesellschaft aus; denn die Verfassung, aus einer revolutionären Situation heraus entstanden, hat Verschränkungen und Mischungen zweifelsohne bewusst gewollt. Sie ist an der Maxime der Gewaltenteilung orientiert und sorgt dafür, dass ein auf mehrere Machtträger verteiltes und miteinander verflochtenes System gegeben ist.

Ich möchte hier ein paar Grundzüge dieser wechselseitigen Zuordnung und Vernetzung herausstreichen. So bedarf jedes Gesetz der Sanktion des Fürsten bzw. seines Stellvertreters. Das Sanktionserfordernis eröffnet dem Landesfürsten zugleich die Möglichkeit, seine Meinung präventiv wissen und also wirken zu lassen. Er hat ferner das Notverordnungsrecht, allerdings ist eine Gegenzeichnung des Regierungschefs erforderlich. Der Monarch vertritt, unbeschadet der gebotenen Mitwirkung der politisch verantwortlichen Regierung, den Staat nach aussen. Für die Gültigkeit von Staatsverträgen ist indes eine Zustimmung des Landtages vonnöten. Einberufung und Auflösung des Parlaments sind nach Verfassungslage zwischen Fürst, Volk und Gemeinden verteilt. Jedes vom Landtag beschlossene und nicht als dringlich erklärte Gesetz kann ferner einem Referendum unterzogen werden. Auch der Landtag kann eine diesbezügliche Volksabstimmung veranlassen. Ein im Wege der Volksinitiative zustandegekommener Gesetzesentwurf, der vom Landtag abgelehnt wird, ist ebenfalls der Volksabstimmung zu unterstellen. Nahezu sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung unterliegen dem Rechtsmittel der Beschwerde bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, und es ist der liechtensteinische Rechtsstaat bis hin zur Möglichkeit der konkreten und abstrakten Normenkon-

trolle vor dem Staatsgerichtshof derart gut ausgebaut, dass ein Minderheitenschutz durchgängig gewährleistet ist, wobei die Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention hinzugekommen ist. Soweit ein paar problemorientierte Analysen, die sich von der sonst üblichen liechtensteinischen Erbauungsliteratur merklich unterscheiden. Aber auch die erwähnten Studien sind noch mit einem gewissen idealistischen Überhang versehen und können daher nicht in jeder Hinsicht überzeugen. In der politischen Praxis jedenfalls sehen die Dinge zum Teil etwas anders aus.

Der Landesfürst ist das höchste, verfassungsunmittelbare und vom Willen des Volkes gänzlich unabhängige Staatsorgan. Jedoch darf die Auslegung der Verfassung nicht mit Methoden aus der Vergangenheit erfolgen, und es ist ein Zusammenwirken aller Staatsorgane aufgrund der liechtensteinischen Mischverfassung notwendig. Problematisch ist insbesondere das Abolitionsrecht des Monarchen, d.h. er kann Strafverfahren vor einem rechtskräftigen Urteil der zuständigen Gerichte ohne weitere Begründung niederschlagen. Derartige Anwendungsfälle hat es in Liechtenstein bis in die jüngste Zeit hinein gegeben, wobei auf das Erfordernis einer Gegenzeichnung durch den Regierungschef in der Praxis verzichtet wurde. Ebenso problematisch ist es, dass der Fürst auch in der Volksabstimmung angenommene Initiativen ohne weiteres ablehnen kann, was historisch indes erst einmal vorgekommen ist, demokratiethoretisch aber als ein Konstruktionsfehler betrachtet werden muss.

Im Unterschied zur staatspolitisch klugen Distanziertheit seines Vaters, der jedoch auch des öfteren gegen Regierungsbeschlüsse erfolgreich interveniert hat, neigt der heutige Landesfürst Hans Adam II. von und zu Liechtenstein dazu, unkonventioneller zu denken und provokativer oder ironisch zugespitzter zu formulieren. Es besteht mittlerweile eine monarchische Amtsführung, die weniger am Gedanken der ultima ratio orientiert, vielmehr durchaus politisch offensiv angelegt ist.

Der Landesfürst ist zur eigentlichen "dritten Partei" geworden, was gelegentlich zur Politikblockade führt. So hat der Monarch das Beamtengesetz zu Fall gebracht, obwohl er es prinzipiell befürwortete. Er wollte als Kompensation für sein Verfassungsrecht der Beamtenernennung, das die Regierung seit 1968 stillschweigend an sich gezogen hat, dem Landtag inskünftig die Richter aller Ebenen zur Wahl vorschlagen, das bisherige Verfahren also umkehren. Auch das seit mehr als zwanzig Jahren nicht realisierte Kunsthausexperiment möchte der Fürst in Eigenregie durchführen, weil er der öffentlichen Hand misstraut.

Der Regierungschef-Stellvertreter Herbert Wille hat in einem Meinungsbeitrag im Liechtensteiner Volksblatt vom 14. 8. 1991, mithin aus Anlass des Staatsfeiertages am nächsten Tag, den neuen monarchischen Stil kritisiert. Die monarchisch-demokratische Staatsform stehe auf dem Prüfstand durch das neue Rollenverständnis des Fürsten; denn die monarchische Staatsform, die von der Demokratie begleitet sei, wie dies im Fürstentum Liechtenstein der Fall sei, müsse darauf angelegt sein, dass die Monarchie das statisch-bewahrende und die Demokratie das dynamisch-aktive Element verkörpere: "Wird diese Rollenverteilung vertauscht und hat im politischen Bereich das monarchische Element den aktiven Part, ist eine Korrektur auf dem Verfassungswege im Sinne einer Verstärkung des demokratischen und einer Zurückdrängung des monarchischen Elements angezeigt."

Generell kann jedoch gesagt werden, dass der Fürst nach der Verfassungslage zwar starke politische Kompetenzen hat, dass sie aber faktisch relativ wenig greifen. Die Regierung ist in der politischen Praxis zum Hauptträger der Entscheidungsmacht geworden, und der Landtag als Milizparlament ist mit seiner bescheidenen Infrastruktur hinsichtlich der Regierungskontrolle schlicht überfordert. Jedoch ist auch die Regierung des Fürstentums mit nur zwei hauptamtlichen Mitgliedern tendenziell überfordert, und eine Verstärkung und Professionalisierung ist sicherlich vonnöten.

Die liechtensteinische Halbmilizregierung, in der Verfassung als Kollegialregierung bezeichnet, ist durch eine Durchmischung von Elementen des Präsidial-, Kollegial- und Ressortprinzips gekennzeichnet. Das Kollegialprinzip ist jedoch am geringsten ausgeprägt, insofern vom Minderheitspartner in der "Allparteienregierung" bestimmte Abstriche in der parteipolitischen Profilierung verlangt werden und gesamthaft der von der "Ko-Opposition" in Regierung und Landtag mitzutragende Mehrheitsbeschluss gilt. Es gibt auch keine Vollzuständigkeit der Regierungsmitglieder für ihre Ressorts, da Liechtenstein kein Departementalsystem kennt. Es gehört zu den Vorrechten des mehrheitsbewussten Regierungschefs, dass er über die Ressorts Finanzen und Präsidium verfügt, womit er alle Regierungsräte binden kann. Die Minderheit muss nolens volens mitmachen, um die eigene Wählerklientele noch einigermaßen in der Regierung repräsentiert zu sehen und um nicht von den wichtigsten Informationen im Lande abgeschnitten zu sein.

In Liechtenstein gibt es, wie bereits erwähnt, inzwischen vier Parteien. Die Freie Liste als teiloppositionelle und programmorientierte Partei stellt darauf ab, einzelne Elemente des Basiskonsenses in Liechtenstein in Rich-

tung auf eine Konkurrenzdemokratie zu verändern, während die andere teiloппositionelle Gruppe der Überparteilichen Liste vornehmlich andere Personen in die politischen Ämter und Positionen bringen will und dabei auf ein Handlungs- und Grundsatzprogramm verzichtet. Diese Trennungslinie ("cleavage") ist eindeutig.

Nicht ganz so eindeutig, wenngleich vorhanden, sind die "cleavages" zwischen den beiden etablierten Parteien, wobei in letzter Zeit zusätzliche Orientierungsschwierigkeiten dadurch aufgetaucht sind, dass in der Fortschrittlichen Bürgerpartei liberale Elemente auf dem Vormarsch sind, während der Wirtschaftsflügel am Boden liegt und unter Umständen zur Vaterländischen Union abwandert, die die Wohlstandsentwicklung und -bewahrung kontrafaktisch, aber wirkungsvoll für sich beansprucht. Die FBP ist nach wie vor eine wertkonservative, auf unabhängige Persönlichkeiten von intellektuellem oder menschlichem Rang bezogene Partei, während die VU viel von Organisation und Parteidisziplin hält. Die VU ist eine effiziente Apparatpartei geworden. Demgegenüber hat die FBP eher einen amateurhaften Anstrich und vertraut auf Grundwerte, die sich im politischen Diskurs als zielführend erweisen sollen. Der Vorsprung der VU besteht im besseren Management plus Marketing und im Willen zur Machterhaltung.

Die VU ist im grossen und ganzen eine mehr zentralistische Partei, die Bürgerpartei eine Partei mit gesinnungsethischen Zügen und individuellen Abweichungen. Die VU ist machtbewusster und hierin von keinen Selbstzweifeln geplagt, die FBP reflexiver und sowohl im Denken wie im Handeln weniger geschlossen. Allerdings verfügt die FBP über keine grossen Alternativen zur Politikgestaltung der VU-Regierung; da sie an dieser beteiligt ist und ihre Prämissen nicht in Frage stellen kann.

Die Fortschrittliche Bürgerpartei und die Vaterländische Union sind ihrem Anspruch nach demokratische Integrationsparteien (Sammel- oder Volksparteien). Sie unterscheiden sich lediglich in den oben angeführten Nuancen. Die "Etatisierung" der beiden Parteien hat zu einer rhetorischen Flucht in die lediglich verbal mobilisierende Attitüde geführt, wie sie in den Landes- qua Parteizeitungen zum Ausdruck kommt, die gebetsmühlenartig bestimmte Parolen und Standpunkte reproduzieren, ohne überhaupt eine wirkliche Auseinandersetzung zu suchen.

Der Wille zur Machterhaltung oder zum Machtgewinn hält die Parteien als Wählergruppen zusammen sowie die von den Führungsgremien betriebene Suche nach einem wählerwirksamen Regierungschef-Kandidaten, hin-

ter den sich, einmal gefunden, alle im Erfolgsfall scharen können oder wollen. Die Verselbständigung der Parteien, welche die Kandidatenselektion und Regierungszusammensetzung bestimmen, also für die politische Elitenauswahl zuständig sind, geht mit einem Allzuständigkeitsdenken einher, das trotz vieler Einzelbemühungen in den Fachausschüssen noch immer weniger an der Politikvermittlung auf dem Wege eines Dialogs interessiert ist, als vielmehr im appellativen Verlautbarungsstil politische Inhalte entweder als Handlungs- oder aber Bedenkenträger präsentiert, weil der aktive und breit informierte Parteibürger (und die -bürgerin) fehlt. Der adressatenbezogenen Gefälligkeitspolitik korrespondiert eine überzogene Anspruchshaltung der Bevölkerung, so dass seitens der Parteien eine Einpassung in vorherrschende Tendenzen und keine zielgerichtete Initiierung von Lernprozessen erfolgt. Liechtenstein aber benötigt mehr denn je innovative Volksparteien, welche die politischen Vermittlungs- und Konsensualisierungsprozesse im Sinne einer responsiven und differenzierten Politikkonzeption für den Kleinstaat leisten, aber nicht nur affirmativ vorgeben, dies zu tun.

Responsive Politik verlangt aber auch, nichtmehrheitsfähige Interessen einzubinden, allen gesellschaftlichen Gruppen Chancen der Teilhabe und Kommunikation zu eröffnen, auch nichtorganisierte Interessen zu berücksichtigen und Chancengleichheit wie Verteilungsgerechtigkeit zwischen Gruppen und Generationen zu verwirklichen.

Die beiden etablierten Parteien in Liechtenstein bilden *cum grano salis* keine wirkliche geistige Heimat (mehr) und erodieren an den Rändern. Die kleinere Richtungspartei "Freie Liste" profitiert hiervon eher noch unterdurchschnittlich, weil sie zu sehr zu einer "Selbsterfahrungsgruppe" mit experimentalem Charakter tendiert und in ihrer programmatisch-alternativen Selbstherrlichkeit wenig wählerbezogen auftritt, während die noch kleinere "Überparteiliche Liste Liechtenstein" derzeit in manchem nur eine unfreiwillige Kopie der etablierten Parteien ist. Das Parteiensystem in Liechtenstein zerfranst sich und wird ohne erheblichen Substanzgewinn unübersichtlich.

In bezug auf das nur wenig untersuchte Verbandssystem ist zunächst festzuhalten, dass Liechtenstein wahrscheinlich das Land mit der grössten Vereinsdichte ist. Vereine fungieren als gesellschaftliche Katalysatoren; sie sind Entlastungszonen des Freizeitvergnügens und der Geselligkeit mit überwiegend latent bleibenden politischen Implikationen. Anders verhält es sich bei den grösseren Verbänden im Wirtschaftsbereich und in der Arbeits-

Politisches System

welt. Am bedeutendsten ist ohne Frage die Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer, in der nahezu alle den industriellen Export tätigen Unternehmen sowie Dienstleistungsunternehmen mit internationalem Geschäftsbereich zu einer Interessenskoalition zusammengeschlossen sind. Insofern in den hier erfassten Betrieben über ein Drittel der Gesamtbeschäftigten in Liechtenstein erwerbstätig ist, verfügt die Industrie- und Handelskammer schon aufgrund ihrer Mitgliederstärke über eine starke Nachfragemacht, so dass gegen ihr Votum politische Entscheidungen wohl kaum durchzusetzen sind.

An ihr führt in Liechtenstein kein politischer Weg vorbei, ohne ihr Placet ist kein systemrelevantes Reformprojekt durchsetzbar. Im Zuge eines Europäischen Wirtschaftsraumes, der sowohl die monarchischen Kompetenzen als auch die direktdemokratischen Volksrechte entsubstantialisiert, würden diesem Arbeitgeberverband schier unermessliche Gestaltungs- und Pressionsmöglichkeiten zuwachsen, zumal der "Gegenpart", der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband, immens schwach ist und in keinsten Weise eine wirkungsvolle soziale Gegenmacht darstellt. Der Organisationsgrad des Liechtensteinischen Arbeitnehmerverbandes als nationaler Einheitsgewerkschaft ist mit ca. 13 Prozent sehr niedrig. Konkrete Mitbestimmungsforderungen werden nicht erhoben, und man hat sich in Analogie zur Schweiz für sozialpartnerschaftliche Beziehungen entschieden.

Nicht nur im Kontext eines möglichen EWR-Vertrages wachsen für Liechtenstein die Orientierungsprobleme. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Liechtensteiner offensichtlich die Fähigkeit verloren haben, Strukturen und Besitzstände in Frage zu stellen oder einmal Neues zu riskieren. Die Verteilungsansprüche der Gruppen behindern jedenfalls das Erarbeiten aufeinander abgestimmter Zielvorstellungen. Liechtenstein steht daher - inmitten einer noch immer nicht so recht begriffenen "Wohlstandsgeschichte" - vor Identitätsproblemen, die sich zuallererst im Interessenvermittlungssystem ankündigen und niederschlagen werden.

In einem staatsrechtlichen und politischen Porträt Liechtensteins führt Gerard Batliner aus: "Es handelt sich um ein Mischsystem im durchaus aristotelischen Sinne; monarchisches und demokratisches Prinzip greifen ineinander oder sind geteilt und verstreben den Staat zu einem differenzierten Ganzen. - Dabei ist Liechtenstein ein Einheitsstaat, allerdings ein dezentralisierter, der durch elf Gemeinden getragen wird." Das Fürstentum Liechtenstein ist also eine Monarchie und Demokratie sowie ein dezentralisierter Einheitsstaat. Wegen der Kleinheit Liechtensteins wiederum fehlt im

Staatsaufbau verständlicherweise eine mittlere oder intermediäre Ebene (Bundesländer oder Kantone).

Jedoch sind auch in Liechtenstein wegen der zunehmenden Verflechtung der öffentlichen Aufgaben Zentralisierungstendenzen unübersehbar. Andererseits kann man sich hin und wieder des Eindrucks nicht erwehren, dass jede Gemeinde sich selbst immer noch am nächsten ist. Das zeigt das über zwölfjährige vergebliche Bemühen um die Institutionalisierung einer landesweiten Landwirtschaftszone. Derzeit ist wieder eine neu eingesetzte Landtagskommission an der Arbeit, die in der Landtagsitzung vom 12. September 1990 bestellt wurde, an welcher die zweite und dritte Lesung des entsprechenden Gesetzes über die Erhaltung und Sicherung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens vorgesehen war. Im Vorfeld der Gemeindegewahlen 1991 wurde vor allem von der Fraktion der VU die "heikle Schnittstelle zur Gemeindeautonomie" reklamiert. Die Gesetzesvorlage sei zu sehr von einem Referendum bedroht. Ein populistischer Abgeordneter aus dem Unterland (inzwischen auch Gemeindevorsteher, was nicht gerade der Gewaltenteilung dient) stellte im Landtag klar, dass er ein solches Referendum sofort mit Fr. 5'000.- unterstützen würde. Übergeordnete Interessen haben es auch im parlamentarischen Entscheidungsprozess schwer, anerkannt zu werden.

Ich könnte hier noch auf einige Dinge mehr eingehen, was aus Zeitgründen jedoch nicht mehr möglich ist. Es ist daher abschliessend festzuhalten, dass der Kleinstaat Liechtenstein charakterisiert ist durch Konkordanz oder Ko-Opposition, Konfliktvermeidung oder Kompromissfähigkeit, aber ebenso durch Kontrollverdünnung und Nicht-Entscheidungen. Liechtensteins Orientierungsnormen sind generell: Mitte - Mischung - Mässigung. Aber es kommen mitunter auch Mittelmässigkeit und Kleinmut hinzu. Die Mischverfassung bietet einen guten Rahmen sowohl für Ausgleich als auch für Blockaden. Viele Konstellationen sind denkbar, aber überwiegend bleibt es beim Bisherigen, weshalb ich an anderer Stelle einmal von "struktureller Ereignislosigkeit" gesprochen habe. Liechtenstein hat sich in seiner Nische komfortabel eingerichtet, mehr kann und will es offensichtlich nicht. Es wird sich weisen, ob das "muddling through", das pragmatische Sichdurchwursteln, eine zukunftstaugliche Politikausrichtung ist. Mit Besitzstandswahrung allein ist es nach meiner Auffassung jedenfalls nicht getan. An den Richtungssymbolisierungen des Landesfürsten würde ich keinen Anstand nehmen, ist es doch seit jeher eine der vornehmsten Aufgaben des Monarchen, "zu ermutigen, zu raten und zu warnen". Der neue

Politisches System

monarchische Stil könnte angesichts der unweigerlichen Dynamisierung aller Lebensverhältnisse in Wohlfahrtsstaaten ein angemessener sein, er passt zu einer offenen und toleranten Gesellschaft. Insofern sich der Fürst aus der Tabuisierung selbst herausnimmt, wird man sich mit ihm politisch-argumentativ auseinandersetzen haben.

Lassen Sie mich mit einem bemerkenswerten Satz des Liechtensteiners Heinz Frommelt schliessen, den er aus Anlass seiner Dissertation über das liechtensteinische Bankgeheimnis in einem Zeitungsinterview geäußert hat und den ich als eine Maxime des Kleinstaates verstehen möchte: "Ein kleines Land wie Liechtenstein bedarf auf jedem Gebiet einer Vision, Dynamik und Universalität, um seine Eigenständigkeit zu erhalten."

Literaturverzeichnis

- Allgäuer, Thomas: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz, 1989. (Liechtenstein Politische Schriften. Bd. 13).
- Batliner, Gerard: Liechtenstein. Ein staatsrechtliches und politisches Portrait. Vaduz, 1986. (Liechtenstein Wirtschaftsfragen. Bd. 13).
- Gralher, Manfred: Mitte - Mischung - Mässigung. In: Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Hrsg. Peter Haungs. München, 1977, S. 82-114.
- Ignor, Alexander: Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung. In: Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Hrsg. Volker Press und Dietmar Willoweit. Vaduz, 1987, S. 465-485.
- Liechtenstein: Facetten eines Kleinstaates. In: Neue Zürcher Zeitung. Sonderbeilage vom 10.9.1990.
- Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz. Hrsg. Peter Geiger und Arno Waschkuhn. Vaduz, 1990. (Liechtenstein Politische Schriften. Bd. 14).
- Riklin, Alois: Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. In: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts. Vaduz, 1987. (Kleine Schriften, H. 11), S. 20-37.
- Waschkuhn, Arno: Die Mischverfassung Liechtensteins. In: Liechtensteinische Juristen-Zeitung Jg. 10 (1989), H. 1, S. 9-12.
- Waschkuhn, Arno: Zur Bedeutung der Monarchie für Liechtenstein. In: Liechtensteinische Juristen-Zeitung Jg. 10 (1989), H. 2, S. 41-45.
- Waschkuhn, Arno: Probleme des politischen Systems Liechtensteins. BERN, 1991. (Ms. Liechtenstein-Institut).
- Wille, Herbert: Aus der Vergangenheit müssen die Kräfte für die Zukunft geschöpft werden. Konstanten im Wandel. Selbstverständnis von Staat, Gesellschaft, Monarchie und Kirche in der heutigen Zeit. Gedanken zum Staatsfeiertag. In: Liechtensteiner Volksblatt vom 14. August 1991, S. 1 u. 3.

Schichten der liechtensteinischen Verfassung*

Summary

The constitution of 1921 of Liechtenstein is part of a much wider tradition of constitutional development. In some single provisions the legal philosophy of the 17th, 18th and 19th century is retained. In particular, the constitution combines monarchic, representative and direct democratic elements as well as the rule of law and guarantees comprehensive protection of legal, fundamental and constitutional rights. Certain components of the constitution link Liechtenstein with early Southern German constitutionalism as well as Austrian and Swiss legal philosophy. From the USA, Liechtenstein, like other states, adopted the "feeling for the inviolability and the legal superiority of the constitutional provisions".

Contrary to the larger German speaking monarchies and to the developments in Russia, the monarchy in Liechtenstein did not come to an abrupt end after the First World War, but was transformed organically from the constitutional monarchy of the 19th century into a modern constitutional state based on monarchic and democratic principles. This unique elliptical form of government with its dual focus strengthens the small state in many respects, and exposes it at the same time to possible tensions between monarchic and democratic principles. Tensions may also arise between the democratic-monarchic legislator and the constitutional court (Staatsgerichtshof) with its extensive powers to judicially review the existing legal provisions and, if necessary, to quash them as unconstitutional, like a "negative" legislator with an effect *erga omnes*.

*) Diese Arbeit war Ende Januar 1992 abgeschlossen. Sie berücksichtigt nicht die mit der Regierungsvorlage zu einem Staatsgerichtshof-Gesetz (Bericht und Antrag an den Landtag vom 8.10.1991, Nr. 71/1991) angestrebte bzw. die vom Landtag am 11.11.1992 beschlossene Gesamtrevision des StGHG, zu welcher die Sanktion des Fürsten aussteht. Zur derzeitigen Stellung des StGH vgl. nachstehende Ausführungen in I 4, 10 und 11 sowie in II 2, deren Substanz mit Ausnahme der Ausführungen über die Prüfung von Staatsverträgen (nachstehend in I 10) auch nach der (noch nicht in Kraft getretenen) Gesamtrevision des StGHG nicht berührt wird.

Nach dem ersten Satz von Art. 2 der geltenden Verfassung von 1921 ist das Fürstentum „eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“. Während der Satzteil „ist eine konstitutionelle Erbmonarchie“ auf das traditionelle Übergewicht des monarchischen Prinzips hindeutet, könnte aus den Worten „auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage“ geschlossen werden, dass das demokratische Prinzip die Grundlage des Staates ist. Der zweite Satz von Art. 2, „die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt“, bringt eine gewisse Klärung und konstituiert die Staatsgewalt im Fürsten und im Volke (*pouvoir constitué*).

Das Volk, oder der Landtag, und der Fürst bilden zusammen die Legislative. Das Volk, oder der Landtag, beschliesst über die Verfassung und die Gesetze; diese benötigen die Sanktion des Fürsten, um Gültigkeit zu erlangen. Die Exekutive besteht aus der von Landtag und Fürst eingesetzten Regierung. Im Bereich der Aussenpolitik ist dem Fürsten die Aussenvertretung übertragen, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung; der Abschluss von Staatsverträgen bedarf ausserdem in der Regel der Zustimmung des Landtages und, im Falle eines Referendums, des Volkes. Die Justiz ist unabhängig. Die Zivil- und Strafrichter werden auf Antrag des Landtages vom Fürsten ernannt. Bei der Bestellung der Präsidenten der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (Verwaltungsgericht) und des Staatsgerichtshofes wirkt der Fürst mit; ihre übrigen je vier Richter werden vom Landtag direkt gewählt.

In der Lehre wird die liechtensteinische Staatsform als dualistisch, dual oder elliptisch bezeichnet.¹ Wer den Staat vom Ausnahmezustand her

¹ Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung (Hrsg. Press/Willoweit), 2. A. Vaduz 1988, 482; Batliner, Gerard, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz (Hrsg. Geiger/Waschkuhn), LPS 14, Vaduz 1990, 131.

bestimmt (Notrecht, Abberufung der Regierung), wird dem monarchischen Prinzip den Vorrang geben. Den Carl Schmittschen² Fall, dass der Fürst sozusagen verfassungskonform das Mass seiner Zuständigkeit unbegrenzt selbst bestimmt, kennt die Verfassung nicht. Die Verfassung beschränkt die fürstliche Zuständigkeit zum Notrecht (Art. 10 letzter Satz) auf dringende Fälle (in denen anderswie Vorkehren nicht möglich sind) und auf das (zeitlich, räumlich, inhaltlich und umfangmässig) Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates. "Die Verfassung konstituiert Macht und begrenzt sie." (Peter Häberle) Die Verfassung unterstellt die Notverordnung einer Kontrolle durch den Staatsgerichtshof.³ Das Notrecht wird schliesslich durch das Völkerrecht (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK], zwingendes Völkerrecht) begrenzt. Bei Annahme, dass die EMRK innerstaatlich auf Verfassungsstufe anwendbar ist, ist Art. 10 letzter Satz der Verfassung während der Vertragsdauer bezüglich der Grundrechte teilweise derogiert (Art. 15 EMRK). Wer den Staat von der Normalität her begreift (z. B. Erstbeschlussfassung über Gesetze und deren inhaltliche Ausgestaltung durch das Volk [bei Volksinitiativen] oder durch den Landtag; Auswahl- und Vorschlagsrecht des Landtags bei der Bestellung der Regierungsmitglieder; Einfluss der Verwaltung; Auswahl- und Vorschlagsrecht des Landtages bei der Bestellung der Richter, teils Direktwahl der Richter) wird ein Übergewicht des demokratischen Prinzips feststellen.

Wenn Deutschland und Österreich am Ende des Ersten Weltkrieges revolutionär den Weg von der konstitutionellen Monarchie zur Republik gegangen sind, hat Liechtenstein in verfassungskonformem Übergang beide Prinzipien unter der Verfassung vereinigt. Liechtenstein ist ein monarchisch-demokratischer Verfassungsstaat. Die Verfassung bestimmt schlicht: "... die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert" (Art. 2), d. h. durch die Verfassung konstituiert (*pouvoir constitué*). Die Verfassung sagt an dieser Stelle nichts über die Herkunft oder den Ursprung der Staatsgewalt. In der Präambel dagegen - ich komme gleich darauf zu sprechen - wird die Staatsgewalt des Fürsten von Gott abgeleitet, ohne auch die Volkssouveränität ausdrücklich zu erwähnen. Die Verfassung vermeidet auf diese Weise den legitimatorischen Rückgriff auf letztlich schwer Vereinbares, wie dies etwa unter Napoleon III. oder Italiens Königen geschehen ist, die sich

² Schmitt, Carl, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 3. A. Berlin 1979, 11ff.

³ Ausführungen hinten, I 10.

Verfassungsschichten

als Herrscher "von Gottes Gnaden und durch den Willen der Nation"⁴ bezeichnet haben.

Die geltende Verfassung von 1921, aufbauend auf der konstitutionellen Verfassung von 1862, diese wiederum beeinflusst von der konstitutionellen Übergangsregelung 1849-52 und aufbauend auf der landständischen Verfassung von 1818, ist das Ergebnis einer liechtensteinischen Eigenentwicklung wie eines Rezeptionsvorganges ungewöhnlichen Ausmasses.⁵ Die Verfassung von 1921 vereinigt in sich Schichten, die in die Tiefen der Geschichte hinabreichen, wie solche, die uns mit der süddeutschen, österreichischen, schweizerischen und sonstiger Verfassungsentwicklung verbinden. Einzelne Textschichten haben ihre frühere Bedeutung mit der Übernahme in die Verfassung 1921 gewandelt, in einzelnen Fällen haben sich die dahinterliegenden realen Verhältnisse verändert. In gewissen Bereichen zeigt sich, wie die Koexistenz verschiedener Prinzipien in einer Verfassung Spannungen erzeugen kann. Mit dem Thema einiger "Verfassungsschichten und ihre Bedeutung" befasste ich mich im ersten Teil (I.) meines Referates. Dem Thema "Spannungen in der liechtensteinischen Verfassungsordnung" sind im zweiten Teil (II.) einige Worte gewidmet.

I. Verfassungsschichten und ihre Bedeutung

1. Die Verfassung von 1921 beginnt: "Wir, Johann II. von Gottes Gnaden souveräner Fürst zu Liechtenstein, ... tun hiemit kund, dass von Uns die Verfassung vom 26. September 1862 mit Zustimmung Unseres Landtages in folgender Weise geändert worden ist:"

Dem Majestätsplural "Wir, Johann II." folgen die Worte "von Gottes Gnaden". Schon früh haben die fränkischen Könige die Aussage des Apostels Paulus, wonach alle staatliche Gewalt von Gott stammt (Röm. 13,1), für ihren Herrschaftsbereich auf sich bezogen, um ihre Herrschaft zu legitimieren.⁶ Die Verbindung der Herrschaft mit dem Göttlichen ist auch in antiken und ausserchristlichen Kulturen anzutreffen. Die Ableitung der monarchischen Herrschaft von Gott fand im Abendland Verbreitung und ihre höchste Stufe im Absolutismus.

⁴ Gottesgnadentum, in: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 7, Wiesbaden 1969, 518f.

⁵ Vgl. Verfassungstexte 1808-1918, in: LPS 8, 259ff.

⁶ Bosl, Karl, Gottesgnadentum, in: Lexikon für Theologie und Kirche, Sonderausgabe Bd. 4, Freiburg i.Br. 1986, 1111ff.

Mit der Auflösung des Reiches 1806 und der dann folgenden Souveränität Liechtensteins konnten sich die liechtensteinischen Fürsten den Titel "souveräner Fürst" zulegen. So beginnen die landständische Verfassung von 1818, die konstitutionelle Verfassung von 1862 und die monarchisch-demokratische Verfassung von 1921 mit denselben Worten: "Wir ... von Gottes Gnaden souveräner Fürst". Was ist darunter zu verstehen?

Die landständische Verfassung von 1818 war in Ausführung von Art. 13 der Deutschen Bundesakte (1815) vom Fürsten als verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) einseitig verliehen worden.⁷ Es wurden Landstände vorgesehen, insbesondere zur Beratung über die Einbringlichkeit der postulierten Steuersummen; die Landstände scheinen aber nach dem Verfassungstext nicht Repräsentanten des Volkes, d.h. Ausdruck der Volkssouveränität, zu sein. Die Idee der Volkssouveränität war, seit der französischen Revolution, für die Restauration ein Schreckgespenst. Vom Volke ist in der landständischen Verfassung von 1818 als von den "Untertanen" (§§ 4, 12, 15) die Rede. Im Sinne von Art. 57 der Wiener Schlussakte des Deutschen Bundes von 1820 und des damaligen monarchischen Selbstverständnisses bleibt der Fürst als Souverän nicht nur "alleiniger Inhaber", sondern auch "einzigster Ursprung" der Staatsgewalt.⁸ In diesem Lichte ist zweifellos die landständische Verfassung von 1818 zu lesen. Die Fürstensouveränität ihrerseits wird "von Gottes Gnaden" abgeleitet.

Obwohl nach dem Geist der landständischen Verfassung von 1818 und im Sinne von Art. 57 der Wiener Schlussakte der Fürst Ursprung und Inhaber aller Staatsgewalt war, haben beim Entstehen der konstitutionellen Verfassung 1862 die Landstände tatsächlich verfassungsgebend mitgewirkt.⁹ Die Verfassung von 1862 ist nicht - eher ungewöhnlich für die Zeit - einseitig vom Fürsten oktroyiert,¹⁰ sondern das Ergebnis der "zwischen Uns (dem

⁷ LPS 8, 259.

⁸ Willoweit, Dietmar, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands*, München 1990, 210; Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, Nachdruck der 2. A., Stuttgart 1990, 337 und 640ff.; Art. 57 der Wiener Schlussakte des Deutschen Bundes (vom 15. Mai 1820) lautete: "Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muss dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden." (Vgl. Huber, Ernst Rudolf, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, 3. A., Stuttgart 1978, 99; Quaderer, Rupert, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848*, Diss. Fribourg 1970, 16ff.)

⁹ Geiger, Peter, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866*, Diss. Zürich 1971, 248ff.

¹⁰ Ignor (Anm. 1), 478.

Verfassungsschichten

Fürsten) und den Ständen erzielten Vereinbarung". Es ist von "vertragsmässigem Wege" die Rede und in der Verfassungspräambel von "vertragsmässiger Zustimmung des einberufenen Landtages". Der Paktgedanke hat sich auch in § 122 der Verfassung von 1862 niedergeschlagen:

"Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung (d. h. dem Fürsten) und dem Landtage beseitigt werden kann, so soll die Entscheidung beim Bundesschiedsgerichte (des Deutschen Bundes) eingeholt werden."

Sozusagen im Kontrast zur historischen Realität beim Entstehen der Verfassung 1862 und zu den einzelnen zitierten Textstellen bezeichnet die Verfassung von 1862 an anderer Stelle in frühkonstitutioneller Terminologie den Fürsten als alleinigen Inhaber der Staatsgewalt und bindet ihn nur in der Ausübung derselben an den Landtag als den Vertreter des Volkes (§ 2).

Die Verfassung von 1921 wiederum ist in der Wirklichkeit - wie Dietmar Willoweit darlegt - das Werk der Schlossabmachungen¹¹ zwischen Vertretern des Fürsten und des Volkes sowie formell das Ergebnis der für die Verfassungsrevision (gemäss Verfassung 1862) zuständigen Organe Fürst und Landtag.

Soweit zur Verfassungsgebung bis 1921. Die "Fürstensouveränität" ist nach der Verfassung von 1921 eine solche innerhalb des Verfassungsstaates. Die fürstliche Gewalt steht, wie diejenige des Volkes, unter der Verfassung.¹² Eine Verfassungsänderung oder -neugebung hat in dem durch die Verfassung selbst vorgezeichneten Rahmen und Verfahren zu erfolgen (Art. 111 Abs. 2).

Was meint indessen der legitimatorische Rückbezug auf Gottes Gnaden ("von Gottes Gnaden souveräner Fürst") in der Präambel der Verfassung von 1921? Handelt es sich um eine Erinnerung an den Anfang der Verfassungsgebung von 1818? Oder soll, wie es scheint, mit dem Text sozusagen der ontologische, vorpositive Ursprung der monarchischen Staatsgewalt beschrieben und verfassungsrechtlich festgeschrieben werden? Besonders

¹¹ Willoweit, Dietmar, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS 11, 123f.; Wille, Herbert, Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918-1939, in: LPS 8, 118ff.

¹² Beide Gewalten, Monarch und Volk, sind im Verfassungsstaat als Organe konstituiert. Wenn Alois Riklin von der liechtensteinischen Verfassung als einer Mischverfassung spricht, wird dieses Prädikat die durch die Verfassung konstituierten Gewalten betreffen. Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, KS 11, 20ff.

seit Max Weber wissen wir (charismatische, traditionale, rationale Legitimation),¹³ dass die Frage der Legitimität der Herrschaft als ausserkonstitutionelle Frage sich der konstitutionellen Positivierung entzieht.

Es kann angenommen werden, dass Liechtenstein von den allgemeinen ideengeschichtlichen und sozialen Entwicklungen nicht völlig unberührt bleibt. Philosophen wie Otfried Höffe von der Universität Fribourg bezeichnen die Demokratie als die legitime Staatsform.¹⁴ Die römisch-katholische Kirche verkündet - 275 Jahre nach John Locke - am Zweiten Vatikanischen Konzil in der Pastoralconstitution vom 7.12.1965 über die Kirche in der Welt von heute (Art. 75 Abs. 1):

“In vollem Einklang mit der menschlichen Natur (Cum humana natura plene congruit ...) steht die Entwicklung von rechtlichen und politischen Strukturen, die ohne jede Diskriminierung allen Staatsbürgern immer mehr die tatsächliche Möglichkeit gibt, frei und aktiv teilzuhaben an der rechtlichen Grundlegung ihrer politischen Gemeinschaft, an der Leitung des politischen Geschehens, an der Festlegung des Betätigungsbereichs und des Zwecks der verschiedenen Institutionen und an der Wahl der Regierenden ...”¹⁵

Ähnlich hatte die Weihnachtsansprache Papst Pius XII. von 1944 gelautet, wonach der Mensch “Träger, Grundlage und Ziel” des sozialen Lebens “ist und sein muss”¹⁶ und so “vielen die demokratische Regierungsform als eine von der Vernunft selbst gestellte natürliche Forderung” erscheint.¹⁷

Von Tragweite ist auch die völkerrechtliche Entwicklung, wenn Liechtenstein 1978 dem Statut des Europarates¹⁸, der die demokratischen Rechtsstaaten Europas vereinigt, beitrifft, oder die Entwicklung in der KSZE, wenn der liechtensteinische Regierungschef zusammen mit den Staats- und Regie-

¹³ Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. A. (Studienausgabe) Tübingen 1985, 122ff.

¹⁴ Höffe, Otfried, *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*, Frankfurt a.M. 1987, 438ff., 471; Batliner, Martin, *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*, III. Kapitel, Publikation in Vorbereitung.

¹⁵ In: *Lexikon für Theologie und Kirche*, Das Zweite Vatikanische Konzil III, Freiburg i.Br. 1968, 522ff.

¹⁶ So auch Art. 25 Abs. 1 der Pastoralconstitution über die Kirche in der Welt von heute (Anm. 15), 358f.

¹⁷ Radiobotschaft vom 24.12.1944, AAS 37 (1945), 12f.; Utz/Groner, *Soziale Summe Pius XII.*, Bd. 2 Fribourg, 1775, Rdnr. 3473f.

¹⁸ Vgl. Präambel, Abs. 3, und Art. 3 des Statuts des Europarates; auch Abs. 1 der Präambel des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2.5.1992.

Verfassungsschichten

rungschefs aller KSZE-Staaten 1990 die Charta von Paris¹⁹ ohne interpretative Erklärung unterzeichnet, in der es heisst:

“Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nation aufzubauen, zu festigen und zu stärken ... Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmässigen, freien und gerechten Wahlen findet.”

Das liechtensteinische Volk hat durch seine Vertreter an der Verfassunggebung von 1862 und 1921 mitgewirkt. An der Legitimitätsgrundlage des demokratischen Prinzips ist, nach dem Vorstehenden, ideengeschichtlich, sozial sowie völkerrechtlich nicht zu zweifeln.

Beim monarchischen Prinzip sind die ausserkonstitutionellen Legitimationsgrundlagen unsicherer und schwankender geworden. Unverändert aber ist das Fundament, das die Monarchie in der geltenden Verfassung hat, die die Staatsgewalt konstituiert, nicht zu reden von der Fundierung des Fürstenhauses im liechtensteinischen Volk.²⁰ Dennoch sind auch die Anfechtungen nicht zu übersehen. Umsomehr bedarf die Monarchie, die für den kleinen Staat lebenswichtig ist, behutsamer, ich möchte sagen liebender Pflege von beiden Seiten, besonders von Seiten der Repräsentanten der Monarchie selbst.

2. Nach Art. 13 der Verfassung von 1921 wird jeder Thronfolger vor Empfangnahme der Erbhuldigung in einer schriftlichen Urkunde aussprechen, dass er das Fürstentum in Gemässheit der Verfassung und der übrigen Gesetze regieren werde. Darauf folgt die Erbhuldigung durch den Landtag (Art. 51). Das Institut der Rechtszusage des Landesherrn einerseits und der Huldigung andererseits war in der ständisch-feudalen, vorabsolutistischen Herrschaftsordnung weit verbreitet. Der präsumptive Landesherr hatte jeweils vor dem Herrschaftsantritt den Untertanen die althergebrachten Rechte verbindlich zuzusagen. Nach diesem Akt leisteten die Untertanen den Treueid (Huldigung), wodurch die Herrschaft erst konstituiert wurde.²¹

¹⁹ Die Charta von Paris vom 21.11.1990 gilt als politisch bindendes Instrument. Weder der Europarat noch die KSZE schliessen die Mitgliedschaft oder Teilnahme von Monarchien aus. Entscheidend ist deren Fundierung im Verfassungsstaat.

²⁰ Batliner, Martin, (Anm. 14), I. und III. Kapitel.

²¹ Hostenstein, André, Die Verfassung im vorkonstitutionellen Zeitalter. Zur Struktur und Funktion der Untertanenhuldigung im Fürstentum Liechtenstein, Vortrag am Liechtenstein-Institut 1990, überarbeitete Fassung, in: JBL 1990 (1991), 283ff.; ders., Die Huldigung der Untertanen. Rechtskultur und Herrschaftsordnung (800-1800), Stuttgart 1991; Batliner, Gerard, Interview, Liechtensteiner Volksblatt vom 27.11.1989, 3.

Diese alte Einrichtung, die Herrschaft durch eine Art Vertrag zwischen dem Landesherrn und den Untertanen zu konstituieren, musste im Absolutismus mit seiner einseitigen Herrschaftsbegründung verblassen, wie auch im modernen Verfassungsstaat. Im modernen Verfassungsstaat wird die Herrschaft nicht durch Vertrag zwischen dem Landesherrn und den Ständen, nicht durch den absoluten Monarchen, sondern durch die Verfassung grundgelegt. Alle Staatsgewalt und die Staatsorgane sind der Verfassung unter- und eingeordnet. Was die persönliche Bestellung eines Fürsten angeht, so erfolgt diese in der Erbmonarchie nicht durch einen Wahlakt. Vielmehr tritt der Thronwechsel ipso iure im Zeitpunkt des Todes eines Fürsten ein.²² Dies aber schliesst nicht aus, dass die darauffolgende schriftliche Erklärung des Regierungsnachfolgers auf die Verfassung (Art. 13 Abs. 1) und die Erbhuldigung des Landtages (Art. 13 Abs. 1 und 51 Abs. 1) verschieden gedeutet werden können.²³ Nach dem bisher praktizierten, durch die absolutistische Verengung geführten, durchaus plausiblen Verfassungsverständnis erfolgt mit dem Tode eines Fürsten nicht nur der Thronwechsel, sondern auch der Amtsantritt des Thronfolgers mit all seinen Wirkungen. Folgerichtig erfüllt die schriftliche Erklärung des Regierungsnachfolgers als "feierliches Gelöbnis" auf die Verfassung zwar eine Vorschrift derselben, vermag aber den nach der Verfassung mit dem Amt des Fürsten verbundenen Rechten und Pflichten nichts hinzuzufügen, da der Fürst vom Amt ohne sein Zutun schon voll Besitz ergriffen hat. Ebensovienig begründet die anschliessende nichteidliche Huldigung des Landtages einen neuen Vertrag oder verbindet sich mit ihr z. B. der Amtsantritt des ipso iure bestimmten Regierungsnachfolgers. Der Fürst ist kraft der Verfassung und der Hausgesetze im Augenblick des Todes des bisherigen Fürsten unmittelbar neuer Landesfürst geworden und hat das Amt bereits angetreten. Man muss die Huldigung nach dem praktizierten Verfassungsverständnis

²² LGBI 1989/61; Steger, Gregor, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Diss. Fribourg 1950, 122; Huber (Anm. 8), Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 337.

²³ Neueren Bestrebungen folgend gar ausserkonstitutionelle "Huldigungsfeiern" vor dem Schloss Vaduz mit Erklärungen des Fürsten auf die Verfassung und der Beteiligung des Volkes (am 29.5.1939 und 15.8.1990). Sollte der Erklärung des Regierungsnachfolgers auf die Verfassung und der Huldigung des Landtages ein stärkeres Gewicht zukommen als bisher angenommen, wird es sich um ein rechtliches Gewicht dieser Akte handeln müssen, beispielsweise, dass sie nach dem ipso iure erfolgten Thronwechsel die Folgeschritte zum Amtsantritt bilden. Dies würde den Vorgang der Erklärung des Regierungsnachfolgers und der Huldigung des Landtages in die Nähe des vorabsolutistischen Ursprungs dieses Rituals bringen, ohne die neueren Erfordernisse der Erbmonarchie und des Verfassungsstaates (in welchem die Vorstellung eines "Herrschaftsvertrages" zwischen Fürst und Ständen keinen Platz mehr hat) zu beeinträchtigen.

Verfassungsschichten

nis etwa so deuten, dass damit seitens der Volksvertretung nachträglich die Thronfolge als rechtmässig zustande gekommen und der Thronfolger als rechtmässig im Amt befindliches monarchisches Staatsoberhaupt deklariert wird (deklaratorischer Akt).²⁴

3. Nach Art. 7 Abs. 2 der Verfassung ist die Person des Fürsten geheiligt und unverletzlich. Die verfassungsrechtliche Festschreibung der politischen und strafrechtlichen Unverletzlichkeit der regierenden Fürsten und Könige ist eine Erfindung des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts (vgl. § 2 Abs. 2 FL-Verfassung 1862). Die Unverletzlichkeit der Fürsten ist der Preis für deren Unterstellung unter die Verfassungen, verbunden allerdings mit der Gegenkonzession der sog. Gegenzeichnung der verantwortlichen Minister.²⁵ Danach bedürfen alle Hoheitsakte des Fürsten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch einen Minister, der anstelle des Fürsten zur Verantwortung gezogen werden kann und damit die Einbindung in den Verfassungsstaat verbürgt: so in der Verfassung 1862 (§ 29), so in der Verfassung 1921 (Art. 85 und 86 Abs. 2). Realiter aber hat die Gegenzeichnung 1921 ein anderes Gewicht erhalten, seitdem der Regierungschef nicht mehr ein vom Fürsten allein bestellter fürstlicher Funktionär ist (§ 27 Verfassung 1862), sondern ein von den politischen Parteien und dem Parlament ausgewählter und vorgeschlagener gebürtiger Liechtensteiner, der vom Fürsten hernach ernannt wird (Art. 79 Verfassung). Dies ist auch zu bedenken, wenn beispielsweise an die ungenügend präzise, von 1862 übernommene fürstliche Notrechtsvollmacht (§ 24 Verfassung 1862; Art. 10 Verfassung 1921) oder an das unbefriedigende fürstliche Niederschlagungsrecht in Strafverfahren (Art. 12 Abs. 1) gedacht wird. Notrechtserlasse und Niederschlagungsakte bedürfen zur Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den verantwortlichen Regierungschef.

4. Aus dem Rechtsraum des Deutschen Bundes stammt, mit Modifikationen, die Bestimmung des Art. 112 der Verfassung (§ 122 Verfassung 1862). Danach entscheidet bei Verfassungsstreitigkeiten über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung (Organstreitigkeiten i. w. S.), die

²⁴ Landtagsprotokoll vom 5.12.1989, 5; Batliner, Interview (Anm. 21).

²⁵ Loebenstein, Edwin, Die Stellvertretung des Landesfürsten gemäss Verfassung, in: LPS 11, 100ff. mit Nachw.

nicht durch Übereinkunft zwischen Fürst²⁶ und Landtag beseitigt werden können, der Staatsgerichtshof, der die Verfassung verbindlich mit Wirkung gegen jedermann auslegt. Die Vorstellung, dass Fürst und Landtag die Verfassung durch Übereinkunft verbindlich auslegen könnten, entspringt vorkonstitutionellem Denken, als man die Verfassung als einen "Vertrag" des Fürsten mit den Ständen auffasste. Es ist unter der geltenden Verfassung

²⁶ Die Verfassung spricht zwar von "der Regierung und dem Landtage". Mit "Regierung" gemeint ist der Fürst. Hiezu Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag vom 8.10.1991 zum Staatsgerichtshof-Gesetz, Nr. 71/1991, 17ff. Zur Auslegung von Artikel 112 auch Batliner (Anm. 1), 105ff. Wörtlich-grammatisch ist der von der Verfassung verwendete Begriff "Regierung" zunächst äquivok. Vgl. dazu Andreas Schurti, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. St. Gallen 1989, 15; Ernst Pappermann, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Köln 1967, 48. Meist wird unter "Regierung" die Regierung als Spitze und Inbegriff der Landesverwaltung (Artikel 78ff.) verstanden, an anderen Stellen ist der Fürst gemeint (Artikel 13 Abs. 1, 13bis, 51). Im Zusammenhang mit Kompetenzkonflikten, bei denen auf der einen Seite die Gerichte und auf der anderen Seite primär die Regierung im Sinne von Artikel 78ff. involviert sind, gebraucht die Verfassung für die Regierung den Begriff "Verwaltungsbehörden" (Artikel 104 Abs. 1). Doch die wörtlich-grammatische Auslegung lässt eine klare Schlussfolgerung nicht zu. In systematischer Hinsicht ist zu beachten: Wenn der Landtag zusammen mit der Regierung als Landesverwaltung (Artikel 78ff.) genannt wird, ist der Landtag übergeordnet (vgl. etwa Artikel 62 lit. e und g, 69, 78 Abs. 1, 80, 92 Abs. 1, 93 lit. f und g). Wo der Landtag zusammen mit dem Fürsten genannt wird, steht der Fürst in der Reihung vor dem Landtag (Artikel 64 Abs. 1, 78 Abs. 1, 92 Abs. 1); entsprechend ist mit "Regierung" in Artikel 112 der Fürst gemeint. Dies steht mit einer weiteren systematischen Überlegung im Einklang. Das IX. Hauptstück der Verfassung (Art. 111 - 114) enthält die fundamentalen Normen betreffend die "Verfassungsgewähr und Schlussbestimmungen", d.h. die Bestimmungen über die Verfassung als grundlegende Norm (Artikel 111 Abs. 1, 113), über die Verfassungsentwicklung (Artikel 111 Abs. 2) und über Organstreitigkeiten der, vom Volk abgesehen, höchsten Träger der Staatsgewalt Fürst und Landtag vor dem Staatsgerichtshof bezüglich der Auslegung einzelner Vorschriften der Verfassung (Art. 112; Art. 2). Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für die niedrigeren Kompetenzkonflikte ist an anderer Stelle in der Verfassung oder, in fragwürdiger Weise, nur auf Gesetzesstufe geregelt: Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den (meistens in der Regierung zusammengefassten) Verwaltungsbehörden (Art. 104 Abs. 1 Verfassung, Art. 12, 30 Abs. 1 und 32 StGHG); (bejahende) Kompetenzkonflikte zwischen Landtag und Gerichten sowie zwischen Landtag und Verwaltungsbehörden (Art. 30 Abs. 2 StGHG). Art. 112 schliesst somit auch eine Lücke, weil die sonstigen Kompetenzkonflikte weitgehend nach Art. 104 Abs. 1 Verfassung und Art. 12, 30 und 32 StGHG entschieden werden können, nicht jedoch Streitigkeiten zwischen Fürst und Landtag. Die historische Auslegung führt zum gleichen Ergebnis (vgl. Batliner [Anm. 1], 105 - 108, besonders dortige Anm. 30). Die teleologische Auslegung stimmt damit überein: Während im Deutschen Bunde die Entscheidung von obersten Streitigkeiten zwischen Landesherren und Ständen über die Auslegung der Verfassung durch das Bundesschiedsgericht dem Bundesfrieden wie dem Verfassungsfrieden in den Gliedstaaten dienen sollte (Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 3. A. Stuttgart 1988, 616, 621ff., Bd. 2, 3. A. Stuttgart 1988, 180f.), gewährleistet Art. 112 der Verfassung mit der Einsetzung der neutralen, ausschliesslich auf das Recht der Verfassung verpflichteten Instanz des Staatsgerichtshofes und der im Streitfall zwischen Fürst und Landtag bindenden Auslegung der Verfassung die Integration der politischen höchsten Träger der Staatsgewalt in den Verfassungsstaat, verhindert verfassungstörende Eigenentwicklungen, sichert das verfassungsmässige Weiterfunktionieren des staatlichen Apparates und beseitigt mögliche Blockaden durch gerichtlichen Entscheid. Der Staatsgerichtshof ist kraft Art. 112 der Verfassung oberster rechtlicher Integrationsfaktor, ein Schutz für die elliptische Staatsform und ihre beiden beteiligten Faktoren und für den Verfassungsfrieden, ein Garant für den Verfassungsstaat ("Verfassungsgewähr", IX. Hauptstück der Verfassung).

Verfassungsschichten

systematisch nicht mehr nachvollziehbar, dass Fürst und Landtag die Verfassung ausserhalb des regulären Verfassungsgebungsverfahrens durch eine sonstige Übereinkunft authentisch auslegen könnten.²⁷ Dagegen dient die in Art. 112 vorgesehene Möglichkeit, einen Organstreit über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung (darunter fallen auch Kompetenzstreitigkeiten) zwischen den, abgesehen vom Volk, höchsten Trägern der Staatsgewalt Fürst und Landtag vom Staatsgerichtshöf durch Feststellungs-urteil verbindlich entscheiden zu lassen, der äussersten Gewähr der elliptischen Staatsform unter der Verfassung.²⁸

5. Nach Art. 63 Abs. 2 der Verfassung kann der Landtag von ihm wahrgenommene Mängel oder Missbräuche in der Staatsverwaltung beim Fürsten rügen und ihre Abstellung beantragen. Diese von 1862 (§ 42) übernommene Bestimmung ist seit 1921 toter Buchstabe, da die Exekutive nicht mehr diejenige des Fürsten ist und dem Landtag das Recht der direkten Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung zusteht (Art. 63 Abs. 1 Verfassung).

6. Die Grundrechte der Verfassung von 1921 sind, in der Tradition des frühen und späteren deutschen Konstitutionalismus, Landesangehörigen-Rechte, also im Unterschied zur amerikanischen und französischen Verfassungsentwicklung nicht allen Menschen zustehende Rechte. Die Texte von 1921 erinnern auch sonst in ihrer weichen Diktion an konstitutionelle Vorbilder des 19. Jahrhunderts, als solche Verfassungsrechte zwar den Kompetenzfreiraum der Exekutive zurückgedrängt hatten, im übrigen aber nicht als subjektive Rechte, sondern bloss als Sätze des objektiven Rechts und als Programme für den Gesetzgeber verstanden worden waren. Zur Illustration ein Beispiel: "Das freie Vereins- und Versammlungsrecht ist innerhalb der gesetzlichen Schranken gewährleistet." (Art. 41). Es kann gefragt werden, ob ein solcher Verfassungstext nicht als "leerlaufend" (Richard Thoma) bezeichnet werden muss, seitdem mit der Verfassung von 1921 ohnehin das Legalitätsprinzip für alles staatliche Handeln eingeführt ist. Der Text bringt, für sich allein genommen, keinen zusätzlichen Schutz gegenüber der Exekutive, und er vermag, so scheint es, das Grundrecht gegenüber dem Gesetzgeber nicht in Schutz zu nehmen. Dennoch hat die Verfassung von 1921 die Lage grundlegend geändert. Die Verfassung hat nicht nur das Legalitätsprinzip für alles staatliche Handeln eingeführt, son-

²⁷ Batliner (Anm. 1), 105ff.

²⁸ Vgl. Anm. 26 a. Ende.

dern auch den Rechtsschutz zur Einhaltung dieses Prinzips durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen (vgl. Ausführungen hinten Ziff. 9). Inbezug auf die Grundrechte hat sich deren Qualität verändert. In Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 der Verfassung haben die Grundrechte 1921 die Qualität von subjektiven, vom einzelnen Betroffenen mit Verfassungsbeschwerde vor dem Staatsgerichtshof einklagbaren und durchsetzbaren Rechten (vgl. Ausführungen hinten I Ziff. 11) erhalten.²⁹ Dies kann allerdings zu Spannungen im gewaltenteiligen Staatsgefüge führen, weil der Verfassungsgeber die Grundrechte zum Teil vage und unterbestimmt belassen und zugleich den Staatsgerichtshof mit der Kompetenz betraut hat, die Grundrechte anzuwenden. Im Bemühen um solche Konkretisierung hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber Grenzen gesetzt, die bloss "innerhalb der gesetzlichen Schranken gewährleisteten" Grundrechte durch Gesetze wieder aufzuheben. Der Staatsgerichtshof schützt in der Praxis einen "Kerngehalt" ("Substanz") der Grundrechte,³⁰ auch wenn die liechtensteinische Verfassung eine ausdrückliche Wesensgehaltsgarantie, etwa vergleichbar der Bestimmung von Art. 19 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes, nicht kennt.

7. Schweizerisch beeinflusst sind die in der Verfassung 1921 aufgenommenen, nun auch den Frauen zustehenden, direktdemokratischen, politischen Rechte betreffend die Verfassungs- und Gesetzesinitiative und das Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzreferendum (Art. 29 Abs. 2, 64-66) sowie das Staatsvertragsreferendum (Art. 66bis).^{31,32}

8. Das Kapitel über die Staatsaufgaben in der Verfassung 1921 (Art. 14ff.) erinnert an soziale Forderungen der Zeit (Volkswohlfahrt, Bildung, Arbeit etc.).

²⁹ Batliner (Anm. 1), 98ff.; 110ff.

³⁰ Batliner (Anm. 1), 141.

³¹ Die Bestimmungen über das Staatsvertragsreferendum sind, nach Durchführung einer Volksabstimmung, am 4. April 1992 in Kraft getreten (LGBl 1992/27). Sie gehen teils weiter als die vergleichbaren Bestimmungen der schweizerischen Bundesverfassung, nach welcher das obligatorische Referendum für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften und das fakultative Referendum für völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen oder die durch die beiden Räte der Volksabstimmung unterstellt werden, vorgesehen sind (Art. 89 Abs. 3-5 BV). Im Unterschied zu Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschlüssen kann der Landtag die Zustimmung zu Staatsverträgen nicht durch Dringlicherklärung vom Referendum ausschliessen (Art. 66 Abs. 1 und 66bis).

³² Eine weniger weit gehende Regelung über die Einführung des Staatsvertragsreferendums hatte das Volk am 19. 3. 1989 abgelehnt. Vgl. Berichte der Regierung an den Landtag vom 29. 11. 1988, Nr. 71/88, und vom 21. 3. 1989, Nr. 5/89.

Verfassungsschichten

9. Mit Österreich verbindet uns das 1921 eingeführte strenge Legalitätsprinzip für alles staatliche Handeln (Art. 92). Es besteht - im Lichte der neuen Verfassungsauslegung - eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle für sämtliche Verwaltungsakte.³³

10. Von den USA haben europäische Staaten das "Gefühl für die Heiligkeit und die rechtliche Überordnung der Verfassungsnormen"³⁴ übernommen, und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz wie in der liechtensteinischen Verfassung 1921 hat die Merkl-Kelsensche Lehre von der gestuften Rechtsordnung Eingang gefunden, deren Hierarchie und Übereinstimmung mit der Verfassung durch ein System der abstrakten und konkreten Normenkontrolle geschützt wird (Art. 104 Abs. 2).³⁵ Verfassungswidrige Gesetze und gesetzwidrige Verordnungen werden vom Staatsgerichtshof kassiert, der diese Normen mit Wirkung gegenüber jedermann wie ein negativer Gesetzgeber aufhebt.

Keiner direkten verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegen nach dem bisher geltenden Recht Staatsverträge.³⁶ Ob ein Notrechtserlass einer Normenkontrolle unterliegt, ist nicht geklärt. Ebenso unbeantwortet ist, ob bei Notrechtseingriffen in verfassungsmässig gewährleistete Rechte eine Verfassungsbeschwerde möglich ist. Leichter zu beantworten ist m. E. die Frage, ob der Staatsgerichtshof gegen einen Notrechtserlass im Organstreitverfahren nach Art. 112 angerufen werden kann. Liechtenstein ist kein Willkürstaat. Falls ein Notrechtserlass den durch die Verfassung gesetzten Ermessensspielraum ("in dringenden Fällen ... das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren") überschreitet oder verletzt, kann der Landtag die Frage als Organstreit vor den Staatsgerichtshof bringen, mit

³³ Batliner (Anm. 1), 101ff., 125f.

³⁴ Friesenhahn, Ernst, Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: ZSR NF 73 (1954), 134.

Der Gedanke der Heiligkeit der Verfassung und des Verfassungsstaates durchzieht wie ein roter Faden den Text der FL-Verfassung von 1921. Verfassung als oberste Norm oder als Grundgesetz in: Art. 2, 7 Abs. 1, 11, 13 Abs. 1, 28 Abs. 3, 29 Abs. 1, 43, 45 Abs. 1, 51 Abs. 1, 54, 62 lit. a und g, 64 Abs. 3 und 4, 66 Abs. 2, 74 lit. a und e, 78 Abs. 1, 88, 92 Abs. 2, 104, 107, 109 sowie 111-114.

³⁵ Batliner (Anm. 1), 101, 103ff., bes. 105, dortige Anm. 27.

³⁶ Bericht der Fürstlichen Regierung vom 17.11.1981 an den Landtag zum Postulat betr. die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, 9ff., 12, 15ff. mit Nachw.

Die vom Landtag am 11.11.1992 beschlossene Gesamtrevision des StGHG, zu welchem die Sanktion des Fürsten aussteht, sieht in Art. 21 und 22 eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Rechtsvorschriften in Staatsverträgen vor. Hiezu die entsprechende Regierungsvorlage vom 8.10.1991 zu einem neuen Staatsgerichtshof-Gesetz (Nr. 71/1991).

der Behauptung, der Fürst habe durch die Setzung der Notrechtsnorm in die verfassungsmässige Zuständigkeit des Landtages oder Volkes als Mitverfassungsgeber oder Mitgesetzgeber eingegriffen (Art. 112 Verfassung).³⁷ Was gilt, wenn der Fürst mit einem Notrechtsakt gleichzeitig auch den Staatsgerichtshof oder die Möglichkeit zur Beschwerdeführung vor dem Staatsgerichtshof und Art. 112 der Verfassung beseitigen würde? Man wird annehmen dürfen, dass die Notrechtskompetenz, die als Ausnahmebestimmung nach allgemeinen Auslegungsregeln ohnehin nicht extensiv zu interpretieren ist, vor Art. 112 an eine verfassungsgrammatische, -systematische und -teleologische Grenze stösst. Der Staatsgerichtshof und das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, die ja, im Unterschied zu den handlungsorientierten Vorgehen zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates (Art. 10), gemäss Art. 112 der Verfassung bloss zur Kontrolle und zur Gewähr der Verfassung eingesetzt sind, können auf dem Wege eines Notrechtserlasses nicht beiseite geschafft werden. Das Notrecht bleibt innerhalb des Verfassungsstaates und der zu seinem Schutz eingesetzten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Gegebenenfalls tritt der Landesausschuss anstelle des Landtages als Beschwerdeführer vor dem Staatsgerichtshof auf (Art. 74 lit. a Verfassung).

Gelegentlich kommt der Staatsgerichtshof und kommen die Gerichte und Behörden nicht umhin, Staatsverträge in ihrer innerstaatlichen Wirksamkeit mittelbar einer Kontrolle über Gültigkeit, Inhalt und Umfang zu unterziehen. Dies ist eine Konsequenz der automatischen Inkorporation von Staatsverträgen ins Landesrecht. Wenn nämlich im Normenkontrollverfahren oder bei einer Verfassungsbeschwerde zu prüfen ist, ob eine untergeordnete Norm oder ein gerichtlicher oder behördlicher Akt verfas-

³⁷ Vgl. Maunz/Dürig, Kommentar zum (deutschen) Grundgesetz, München, Art. 93 Rdnr. 15f. Auch Friesenhahn (Anm. 34), 143f.

Während die Notrechtsverordnung vom 18.2.1943, LGBl 1943/4 (Verlängerung der Mandatsdauer des Landtages), sorgfältig abgestützt war (vgl. Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, 33 und dortige Lit.), waren oder sind die Notrechtserlasse vom 13.7.1982, LGBl 1982/49 (Betäubungsmittelgesetzgebung), und vom 10.8.1990, LGBl 1990/47 (Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait), mitverursacht durch die Passivität des Landtages, verfassungsrechtlich fragwürdig. Vgl. Arno Waschkuhn, Politisches System Liechtensteins, 2. Kapitel (Der Landesfürst), noch nicht veröffentlicht. Der Notrechtserlass betr. Betäubungsmittel (LGBl 1982/49) wurde mit einfachem Gesetz vom 20.4.1983 (Art. 30 des Betäubungsmittelgesetzes, LGBl 1983/38) formell aufgehoben. Der Notrechtserlass betr. Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait (LGBl 1990/47) ist (Ende Januar 1992) zum Teil immer noch aufrecht (LGBl 1991/73), obwohl mit dem neuen Gesetz vom 8.5.1991 über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten (LGBl 1991/41) nunmehr eine gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Regierungsverordnung gegeben ist.

Verfassungsschichten

sungskonform ist, impliziert dies, dass der Staatsgerichtshof darüber befindet, welche Verfassungsnorm als Prüfungsmassstab überhaupt gilt, ob sie durch einen Staatsvertrag derogiert ist etc. Dasselbe wiederholt sich auf Gesetzesebene. Wenn eine Verordnung auf die Gesetzesmässigkeit untersucht wird, ist auch zu prüfen, welche Gesetzesnorm überhaupt als Prüfungsmassstab gilt, durch einen Staatsvertrag derogiert ist etc. Auch die Kompetenz des Staatsgerichtshofes, eine Verordnung, die unmittelbar auf einen Staatsvertrag abgestützt ist, auf ihre Gültigkeit zu überprüfen, impliziert, die Frage der innerstaatlichen Gültigkeit des Staatsvertrages als des Prüfungsmassstabes zu beurteilen. Schliesslich ist bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung (Art. 112) zu prüfen, ob allenfalls eine Derogation derselben durch staatsvertragliche Normen stattgefunden hat. Die vorerwähnten Ausführungen zu Staatsverträgen gelten auch für Notrechtserlasse. Diese stehen ja in einer Relation zur übrigen Rechtsordnung, und es gelten die klassischen Derogationsregeln.

11. Als frühe liechtensteinische Weiterentwicklung muss das Institut der individuellen Verfassungsbeschwerde an den Staatsgerichtshof betrachtet werden, die bei Grundrechtsverletzungen jedem Landesangehörigen gegen Endentscheide aller Art, auch solcher der Höchstgerichte, zustehen.³⁸

Wenn Ernst Friesenhahn³⁹ die Verfassungsstreitigkeiten, abgesehen etwa vom Verfahren über die Ministeranklage und die Wahlprüfung, in drei Hauptgruppen einteilt, nämlich die aus dem deutschen Konstitutionalismus stammende oberste Erledigung von Organstreitigkeiten, die von den USA übernommene (und dann von Österreich ausgeweitete) an der Verfassung orientierte Normenkontrolle und die in der Schweiz entfaltete Individualgrundrechtsbeschwerde, so hat Liechtenstein alle diese Typen des Verfassungsrechtsschutzes in die Verfassung 1921 übernommen. Es hat darüber hinaus die Grundrechtsbeschwerde in einer Weise ausgebaut, wie sie erst wieder im deutschen Grundgesetz von 1949 (1969) und der spanischen Verfassung von 1978 eingeführt wurde.⁴⁰

In Anbetracht der herausragenden Stellung des Staatsgerichtshofes und seiner kaum überschätzbaren Integrationsfunktion für alle Staatsorgane, die Gemeinden, die Bürger und Einwohner und den Verfassungsfrieden kann gefragt werden, ob die einseitige Bestellung der Richter am Staatsgerichtshof (Wahl aller fünf Richter durch den Landtag, Bestätigung der erfolgten

³⁸ Batliner (Anm. 1), 110ff.

³⁹ Friesenhahn (Anm. 34), 130ff.

⁴⁰ Batliner (Anm. 1), 111ff.

Wahl des Präsidenten durch den Fürsten)⁴¹ befriedigt, ob die Richterbestellung nicht auf verschiedene Träger verteilt werden sollte (z. B. ein Richter durch den Fürsten, drei Richter - darunter zwei Ausländer - durch den Landtag, ein Richter durch die Gemeinden [etwa Versammlung der Gemeindevorsteher], denen die Verfassung in verschiedenen Belangen eine Mitwirkung in Landesangelegenheiten einräumt [Art. 48 Abs. 2 und 3, 64 Abs. 2, Art. 66 Abs. 1 und 2, Art. 66bis Abs. 1 Verfassung; Art. 24 Abs. 1, 25 Abs. 2 StGHG]).

12. Die Gesamtrechtsordnung im weiteren Sinne betreffend: Liechtenstein hat das Österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch und das Strafrecht und die zugeordneten Prozessrechte und Bestimmungen über das Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren rezipiert und besitzt ein den schweizerischen Vorbildern entsprechendes Personen- und Sachenrecht. Verschiedene schweizerische Rechtsnormen gelten in Liechtenstein aufgrund des bilateralen Zollvertrages.⁴²

13. Als (einziges) ungeschriebenes liechtensteinisches Verfassungsrecht gilt die völkerrechtsfreundliche Regel der automatischen Adoption des Vertragsvölkerrechts im innerstaatlichen Bereich, soweit das Völkerrecht solche Geltung intendiert. Das so inkorporierte Völkerrecht steht innerstaatlich teils mindestens auf Verfassungsstufe (z. B. verfassungsändernde Bestimmungen des Zollvertrages), sonst aber mindestens auf Übergesetzes- und Gesetzesstufe. Möglicherweise steht die Europäische Menschenrechtskonvention, die in bezug auf die Grundrechtsgehalte auf der grossen angelsächsisch-französischen Tradition aufbaut, als "ordre public communautaire des libres democracies d'Europe" im Verfassungsrang und erweitert und verstärkt so die liechtensteinischen Grundrechte und erstreckt den Schutz in die internationale Dimension.⁴³

Liechtenstein schlägt nach Franz Gschnitzer "nicht nur geographisch Brücken über den Rhein - den europäischen Strom! -, es schlägt sie auch

⁴¹ Nach der Regierungsvorlage zum Erlass eines neuen Staatsgerichtshof-Gesetzes soll das in Art. 105 der Verfassung vorgesehene Bestellungsverfahren unverändert bleiben; vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag vom 8.10.1991 zum Staatsgerichtshof-Gesetz, Nr. 71/1991, 43f., 47ff., 92 sowie Art. 2 des Gesetzesentwurfes.

⁴² Kühne, Josef, Zur Struktur des liechtensteinischen Rechtes. Eine föderative Rechtsordnung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Hrsg. Peter Häberle), Bd. 38 (1989), 379ff. Wenn Liechtenstein dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA) beitrifft, werden mit dem Abkommen zahlreiche Vorschriften der EG für und in Liechtenstein verbindlich und manche aufgrund des Zollvertrages mit der Schweiz bestehende Vorschriften ersetzt.

⁴³ Batliner (Anm. 1), 145ff., 160ff. Das aufgrund des EWRA anwendbare Recht wird grundsätzlich Überverfassungsrang haben.

geistig zwischen europäischer Vergangenheit und Gegenwart und zwischen europäischen Völkern und Rechten".⁴⁴

Vielleicht muss man Angehöriger eines sehr kleinen Staates sein, der nachbarliches und fremdes Recht ungenierter rezipiert, adaptiert und einverwandelt zu Eigenem macht als grosse Staaten, um in der Tiefe zu erleben, wie sehr die nicht aufgezwungene, in Freiheit gewählte oder aus der Geschichte tradierte Gemeinsamkeit im Recht verbindet. In seiner vielschichtigen Rechtsordnung jedenfalls nähert sich Liechtenstein dem, was Peter Häberle treffend als "kooperativen Verfassungsstaat" bezeichnet. Im Mikrokosmos Liechtenstein ist Rechtsgut der grossen Ideengeschichte und Geschichte und des weiteren Raumes zu einer lebendigen Rechts- und Verfassungsordnung verdichtet.

II. Spannungen in der liechtensteinischen Verfassungsordnung

1. Eine mögliche Spannung ist in der Aufteilung der Staatsgewalt auf Fürst und Volk angelegt. Dies äussert sich gegenwärtig vorab in den Bereichen der Gesetzgebung und der Aussenpolitik. - Gesetzgebung: Wenn der Fürst sein "Recht" der Gesetzesinitiative "in der Form von Regierungsvorlagen" so interpretiert, dass er der verantwortlichen Kollegialregierung manchmal bis ins Detail gehende Aufträge erteilt oder ein gesetzgeberisches Nachgeben hier mit Forderungen dort junktimiert und präventiv eine mögliche Sanktionsverweigerung ankündigt, wird dies die bestehende Verfassungsordnung Spannungen aussetzen. - Aussenpolitik: In bezug auf diesen Bereich ist dem Fürsten die Vertretung des Staates nach aussen übertragen, unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung, was nichts anderes heisst als der selbständig verantwortlich handelnden Regierung, und unbeschadet der in der Regel erforderlichen Zustimmung des Landtages und, im Falle eines Referendums, des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen. Der Fürst vertritt den Staat, nicht Teile desselben, also den Gesamtstaat mit allen seinen Organen, nach aussen. Sofern der Fürst die Aussenvertretung nicht als verfassungsrechtliche Vertretungsvollmacht und als das Resultat vorheriger interner Zustimmung und Absprache begreift, sondern als Befugnis zum präventiven öffentlichen, von

⁴⁴ Gschnitzer, Franz, Lebensrecht und Rechtsleben des Kleinstaates, in: Gedächtnisschrift Ludwig Marxer (Hrsg. A.P. Goop), Zürich 1963, 52.

allen zu akzeptierenden Positionsbezug im Verhältnis zu den mitinvolvierten verantwortlichen Staatsorganen, wird die Staatsform strapaziert.

2. Ein zweites Spannungsfeld betrifft das Verhältnis von Normsetzung und Normenkontrolle. 1921 wurden die direktdemokratischen Rechte (Initiative und Referendum) ausgebaut. Das Volk, oder der Landtag, und der Fürst zusammen bilden einen politisch überaus starken Gesetzgeber. Im gleichen Zuge wurde 1921 der Staatsgerichtshof mit aussergewöhnlichen Kompetenzen eingerichtet und ausgestattet: der Befugnis gleich einem Verfassungsgeber die Verfassung authentisch mit Wirkung gegenüber jedermann auszulegen; der Befugnis, von Volk bzw. Landtag und Fürst erlassene Gesetze bei Verfassungswidrigkeit wie ein negativer Gesetzgeber aufzuheben; der Befugnis, die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte gegen jeden behördlichen und gesetzlichen Widerspruch durchzusetzen. Welches Gewicht ist nun stärker? In Ländern wie der Schweiz mit ungebrochener demokratischer Tradition und dem Gedanken der Volkssouveränität neigt sich die Waagschale auf die Seite des Gesetzgebers. Vom Volk oder Parlament erlassene Bundesgesetze können vom schweizerischen Bundesgericht nicht auf deren Verfassungsmässigkeit überprüft werden. In Grossbritannien mit der Suprematie des Parlamentes fehlt eine Verfassungsgerichtsbarkeit überhaupt. Liechtenstein dagegen hat dem starken Normsetzer das insbesondere aus Österreich mit schwächerer demokratischer Tradition übernommene und eher von Misstrauen gegenüber der politischen Staatsgewalt geprägte Institut der umfassenden verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle gegenübergestellt. Spannungen zwischen Normsetzung und Normenkontrolle werden womöglich dadurch verschärft, dass manche Texte der Verfassung unterbestimmt und vage oder aus verschiedensten Schichten zusammengefügt oder vom Verfassungsgeber ungenügend weiterentwickelt sind, so dass dem Staatsgerichtshof, wenn er sich keine judizielle Selbstbeschränkung auferlegt, enorme Auslegungs- und Vetomacht zuwächst und die Grenzen zur Normsetzung fliessend werden.

Die elliptische Staatsform fordert die Pflege der politischen Kultur, Umsicht, Verständnis und Takt im Umgang miteinander. Die Koexistenz starker semidirektdemokratischer und monarchischer Normsetzung und starker Normenkontrolle verlangt von den Beteiligten Mass, Rationalität und einen lebendigen Bezug zum Recht.

Zusammenfassung der Diskussion

In der von Rupert Quaderer moderierten Diskussion richtete Josef Seifert an Arno Waschkuhn die Frage, welche Philosophie der Politik hinter seinen Ausführungen stünde. Es sei unter anderem die Berücksichtigung sowohl mehrheitsfähiger als auch nicht mehrheitsfähiger Interessen der Bürger thematisiert worden. Welche Staatsform als Form einer politischen Ordnung könne einer solchen Problematik am besten dienen? Es könnte in dieser Hinsicht vielleicht auf eine möglichst starke Demokratie abgestellt werden, weil dann die mehrheitsfähigen Interessen am besten gewahrt und durchgesetzt werden. Wenn es um Entscheidungen und Rechte gehe, die nicht mehrheitsfähig seien, könnte womöglich ein stärkeres monarchisches Element dafür eine bessere Garantie bieten. Hinsichtlich der Staatsform sei im Hinblick auf ein Zitat von Herbert Wille der Demokratie der dynamische Part, dem Fürsten der mehr statische Teil zugeschrieben, andererseits aber auch der neue monarchische Stil des Landesfürsten gewürdigt worden, der offenkundig mehr in Richtung der Dynamik gehe. Hieraus folge als weitere Frage, ob denn die inhaltliche Ausfüllung durch Personen wichtiger als die Staatsform sei. Ein absoluter Monarch könne durchaus zum Tyrannen und eine Demokratie teilweise auch demagogisch gelenkt werden, während der Rechtsstaat vor allem der Wahrung der vernünftigen und legitimen Interessen diene.

Waschkuhn verdeutlichte, dass er zusätzlich von organisations- und konfliktfähigen Interessen hätte sprechen können, und dass die Interessen und Bedürfnisse der sozial und politisch Schwachen im Sinne der Responsivität von den Gewählten mitberücksichtigt werden müssten. Die politischen Eliten sollten nicht nur darauf achten, Mehrheiten abzusichern. Der von ihm hervorgehobene Aspekt gehöre zu den modernen Mischelementen im Blick auf den Sozialstaat. Auch könne man bei tatsächlicher und stärkerer Berücksichtigung der nicht mehrheitsfähigen Interessen die Frage der Staatsform offen lassen, es sei dann im Grunde nicht mehr so erheblich, ob es sich nun um eine stärker akzentuierte Demokratie oder Monarchie handle. Auch der Weg der Realisierung, ob durch Subsidiarität oder sonstwie, müsse nicht festgelegt werden. Jedenfalls müsse prinzipiell wie aktuell ein womöglich bislang unterbilanzierter öffentlicher Problembereich von den gewählten Volksvertretern berücksichtigt und mit Reformvorschlägen versehen werden, wenn sie ihren Wählerauftrag richtig verstünden. Waschkuhn legte dar, dass er über keine eigentliche "Philosophie der Politik" ver-

Zusammenfassung der Diskussion

füge, aber einige Einsichten der Demokratie- wie Systemtheorie und dem kritischen Rationalismus verdanke, wie er insbesondere von Karl Popper vertreten werde. Man könne zwischen konkurrierenden Werten wissenschaftlich ohnedies nicht verbindlich oder "objektiv" entscheiden, wohl aber könne man als Politikwissenschaftler die Implikationen, Optionen und auch die ideengeschichtlichen Hintergründe aufzeigen. Die politischen Entscheidungen und die Elitenauswahl aber müsse man den Bürgerinnen und Bürgern überlassen und als ihre Wahl anerkennen. Man könne als Sozialwissenschaftler jedoch in gewisser Weise eine kritische Aufklärungsarbeit leisten, indem man sich auf die jeweiligen Politikbegründungen der Parteien, Gruppen, Staatsorgane usw. einlasse und sie an ihren eigenen normativen Kriterien messe. Hinsichtlich der Position und des neuen Stils des liechtensteinischen Monarchen und der zustimmend zitierten Kritik durch den Regierungschef-Stellvertreter in einem Artikel zum Staatsfeiertag bestünde nur insofern ein Widerspruch, als der Referent als deutscher Wissenschaftler hiervon nicht so direkt betroffen sei wie ein agierender liechtensteinischer Politiker. Der Referent könne den neuen, teilweise provokativen Stil in Analogie zu Prinz Charles und Juan Carlos eher würdigen und vielleicht auch abgeklärter sehen als ein hier im Lande politisch Handelnder. Der Widerspruch in den Perspektiven erkläre sich demnach grösstenteils aus den unterschiedlichen Positionen von ihm und Herbert Wille. Hinsichtlich der weiteren Fragestellung sei an die Diskussion zu erinnern, die in den 68er Jahren geführt wurde. Die sog. Formaldemokratie und ihre Strukturen reichten für eine Beurteilung nicht vollständig aus, sondern man müsse sich auch um die inhaltliche Seite der Politik kümmern. Damit solle aber keineswegs vernachlässigt werden, dass man eine Verfassung, Grundrechte, bestimmte Spielregeln der Konfliktaustragung usw. benötige. Beide Dimensionen müssten analytisch miteinander verknüpft werden.

Peter Häberle verwies darauf, dass beide Referenten den eindrucksvollen Begriff der Mischverfassung verwendet hätten, der auf Liechtenstein bezogen vor allem von Alois Riklin politikwissenschaftlich eingeführt worden sei. Man müsse aber vielleicht doch die Gretchenfrage stellen, wer Inhaber der verfassunggebenden Gewalt sei. Blicke es sozusagen vorgelagert vor den Text der liechtensteinischen Verfassung von 1921 bei den grossen Auseinandersetzungen, die u. a. mit dem Stichwort John Locke zu kennzeichnen seien? Man müsse ganz sicher nicht nur für den Verfassungsstaat Liechtenstein die Konzeption von Hobbes als ein absolutistisches Modell des Gesellschaftsvertrages ablehnen, so dass der Entwurf von Locke als Para-

Zusammenfassung der Diskussion

digma bliebe. Auch wenn die konstituierten Gewalten in jener schönen liechtensteinischen Balance zwischen Fürst und Volk lebten, so könne man hinter Locke und 1789 nicht mehr zurückgehen. Man müsse mit dem Modell von Locke arbeiten: Abschluss eines Gesellschaftsvertrages, dann Einsetzung des Fürsten, aber im Sinne treuhändischer Macht nach dem Vertrauensprinzip (trust-Idee). Gerard Batliner habe sich in einem Punkte hinsichtlich der verfassunggebenden Gewalt auf Carl Schmitt bezogen. Mittlerweile seien aber genügend Versuche unternommen worden, die den Nachweis erbrächten, dass das naturhafte und vom Ausnahmezustand her konzipierte Verständnis einer verfassunggebenden Gewalt des Volkes nicht zutreffe. Auch das Volk entscheidet nicht normativ aus dem Nichts dezisionistisch, sondern es ist auch an bestimmte vorstaatliche, gemeineuropäische oder sonstige Rechtsprinzipien gebunden, und es käme nicht die naturhaft aus dem Nichts schöpfende Gewalt in Betracht. Man spreche heute von einer Konstitutionalisierung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass es gewisse, vor dem Volk liegende Kulturwerte und Rechtsprinzipien gäbe. Ferner sei ihm sofort aufgefallen, dass eine gewisse Nähe zwischen der liechtensteinischen und der spanischen Verfassung bestehe im Sinne einer Konkordanzform zwischen Monarch und Volk. Auch die spanische Verfassung von 1978 habe sich nicht eindeutig zum Prinzip der Volkssouveränität bekannt, auch hier könne man aber hinter John Locke nicht zurück, insofern sein Modell des Gesellschaftsvertrages eine nicht revidierbare Kulturleistung darstelle.

Dietmar Willoweit knüpfte an das Referat von Waschkuhn an, in welchem nach seinem Eindruck dargetan wurde, dass es durchaus legitim sei, wenn der Monarch politische Richtungen angebe oder Anregungen dieser Art in den Raum stelle; man müsse sich dann eben mit dem Landesherrn politisch auseinandersetzen. Das sei vielleicht die zweite Gretchenfrage, die zu beantworten wäre. Das Sanktionsrecht des Fürsten könne nach Auffassung Willoweits nicht bedeuten, dass ihm eine politische Richtlinienkompetenz zukomme, dann würde nämlich das parlamentarische Prinzip leerlaufen und der Landesfürst zur politischen Partei werden. Es sei normlogisch denkbar, dass über die Verweigerung der Sanktion praktisch eine politische Richtlinienkompetenz ausgeübt werde, aber damit sei die Verfassung buchstäblich auf den Kopf gestellt. Der Landtag würde dann der Tendenz nach zu einem Konsultativorgan mit einem gewendeten Vetorecht. Hier würde sich das ganze System umkehren. Nach der Verfassung sei das Sanktionsrecht hingegen als ein Vetorecht anzusehen, das einer besonderen Begrün-

Zusammenfassung der Diskussion

dungsqualität auf moralisch-politischer Ebene bedürfe. Kontrollfunktionen müsse es in jedem Staat geben, und in der Bundesrepublik Deutschland werde diese Aufgabe vom Bundesverfassungsgericht wahrgenommen. Man könne natürlich die Frage stellen, ob ein kluger Monarch nicht genausoviel Kompetenz haben könne als ein Dutzend hochgebildeter Verfassungsrichter, die auch hin und wieder Unsinn machen könnten. Man könne aber nicht aus dem Sanktionsrecht eine Richtlinienkompetenz machen, dann würde bei ihm, Willoweit, die Glocke anschlagen, wengleich es auf der anderen Seite sicher verfassungsgemäss sei, wenn der Fürst politische Meinungen äussere. Die Frage sei dann nur, inwieweit dies in der politischen Praxis durchschlage. Zum Gottesgnadentum bemerkte Willoweit noch, dass dies schon im 18. Jahrhundert im Grunde genommen eine *ius cogens* für die Nachfolgeordnung bedeutete, erst im frühen 19. Jahrhundert habe man im Zuge der Restauration daraus wieder eine göttliche Einsetzung der Monarchie gemacht. Auf den säkularisierten Staat übertragen heisse Gottesgnadentum, dass der Zufall der Geburt über die Nachfolge in der Monarchie entscheide. Ein solches Prinzip habe einen stabilisierenden Sinn. In dieser reduzierten Weise ausgedeutet würde sich kein Ideologieüberhang ergeben, der wie auch immer gefährlich werden könnte.

Waschkuhn führte aus, dass niemand hinter John Locke und seine politische Konzeption zurückgehen wolle. Bei Willoweit habe die Glocke vielleicht zu früh angeschlagen, denn es war nicht die Richtlinienkompetenz des Monarchen angesprochen, sondern lediglich von Richtungssymbolisierung die Rede, was unzweifelhaft in den jährlichen Thronreden des Fürsten zur Landtagseröffnung zum Ausdruck komme. Man müsse diese Richtungssymbolisierung aber mehr im Kontext der politischen Kultur sehen, dass der Fürst also über die Tagespolitik hinausgehen und zu den grösseren Themen- und Weichenstellungen der Zeit Stellung nehmen könne, wie es dies ja auch der deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker in hervorragender Weise unternehme. Dort sei im Kontext der bundesrepublikanischen politischen Kultur vielleicht ein monarchisches Äquivalent zu sehen. Eine Richtlinienkompetenz des Fürsten wurde insoweit auch von Waschkuhn zurückgewiesen.

Batliner erläuterte seinen Rekurs auf Carl Schmitt hinsichtlich der Notrechtskompetenz in dem Sinne, dass diese Kompetenz im Ausnahmefall immer noch eine innerhalb der Verfassung sei. Man könnte sie vielleicht mit Klaus Stern als eine "*pouvoir constituant institué*" bezeichnen. Jede Notrechtsverordnung bedürfe der Gegenzeichnung durch den Regierungschef,

Zusammenfassung der Diskussion

wobei er, Batliner, auf den Qualitätswandel hingewiesen habe. Auch die Notrechtsverordnung unterliege einer Organkontrolle vor dem Staatsgerichtshof, wenn sie gewisse Grenzen überschreite. Hinsichtlich der originären verfassungsgebenden Gewalt, die nur im Zusammenhang mit der Legitimationsfrage angesprochen wurde, seien auch in Liechtenstein einige Veränderungen festzustellen, wenn etwa der Fürst selbst auf der Huldigungsfeier ausführte: "Solange die Mehrheit der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner einen eigenen Staat und eine Monarchie haben will, wird sich das Fürstenhaus wie in der Vergangenheit für Volk und Land einsetzen." Dies seien Symptome, dass auch der Fürst auf eine demokratische oder mindestens soziale Legitimation abstelle. Auch sei er vom Gottesgnadentum sicher weit entfernt, wenn er beispielsweise in einem Interview zum letzten Staatsfeiertag seinen Beruf als "Job" bezeichnete, und dass ihn dieser nicht auslaste. Andererseits teilte Batliner die Auffassung, dass man die Konzeption von Locke nicht hinterschreiten könne. Interessant sei in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung in der katholischen Kirche, die im Zweiten Vatikanum in der Konstitution "Gaudium et spes" erklärt habe, dass im vollen Einklang mit der menschlichen Natur die Entwicklung der rechtlichen und politischen Strukturen stehe, die ohne jede Diskriminierung allen Staatsbürgern immer mehr die tatsächliche Möglichkeit gebe, frei und aktiv teilzuhaben an der rechtlichen Grundlegung. Das sei ein gewaltiger Wandel des Denkens, der schon bei Papst Pius XII. angekündigt sei. Es seien auch bestimmte Ereignisse nicht aus der Geschichte zu schaffen, so der Umstand, dass Liechtenstein 1978 dem Statut des Europarates beigetreten sei und die Charta von Paris seines Wissens ohne interpretatorische Erklärung unterzeichnet habe, in der es heisse: "Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken. Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmässigen, freien und gerechten Wahlen findet." Man möge es bedauern, aber sicherlich sei eine Schwächung der legitimatorischen Basis durch diesen Vormarsch des demokratischen Prinzips festzustellen. So bedauerlich diese Entwicklung wegen des monarchischen Prinzips womöglich anzusehen sei, so bedürfe es zu dessen Erhaltung einer liebenden Pflege von beiden Seiten und vor allem auch seitens der Monarchie selbst.

Liechtensteinische Aussenpolitik an einer Wende

Summary

The lessons Liechtenstein can draw from its history is on the one hand its dependence from foreign powers, on the other hand the importance of affirming its identity and of convincing other states through clever diplomacy of their interest to respect Liechtenstein's sovereignty. In doing so Liechtenstein has to be aware of its responsibility to contribute with its modest means but with the possible moral authority of the powerless to a better world.

The priority partners in Liechtenstein's foreign policy are the neighbours, Austria and Switzerland. A customs, monetary and postal union make the relationship with Switzerland a special one. Therefore the rapprochement of its neighbours towards the European Community has a great impact also on Liechtenstein. It will be the challenge of the coming years to find a place for the country in the european integration which allows to maintain its identity and its prosperity, in close cooperation with the neighbours.

In many ways Liechtenstein is well prepared for this new chapter in european history. Not in the least, the extensive multilateral cooperation – Liechtenstein is among others member of the UN, the CSCE, the Council of Europe and the EFTA – gives it a good starting position in european and global diplomacy.

Ich wurde gebeten, im Rahmen dieses Symposiums, ohne genaue Themenvorgabe, zur liechtensteinischen Aussenpolitik zu sprechen, dabei aber unsere Beziehungen zu KSZE, Europarat, Schweiz, EWR und UNO zu berühren.

In Anbetracht der kurzen mir zur Verfügung stehenden Zeit möchte ich in einem ersten Teil recht abstrakt über liechtensteinische Aussenpolitik sprechen, um dann in einem zweiten Teil konkrete Fragen, die uns momentan beschäftigen, zu behandeln. Es sei noch angefügt, dass ich hier natürlich nur meine persönlichen Ansichten äussere.

I. Bedingungen liechtensteinischer Aussenpolitik

1. Abhängigkeit

Lassen Sie mich von einem bemerkenswerten Artikel von Peter Geiger in den Politischen Schriften, Band 14, ausgehen, mit dem Titel: "Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte". Der Autor beschreibt darin verschiedene Epochen in der liechtensteinischen Geschichte, vor allem des 19. und 20. Jahrhunderts, in denen Liechtensteins Eigenständigkeit bedroht war oder als bedroht angesehen wurde. Die historische Studie zeigt, dass die Existenz Liechtensteins mehrmals an einem Faden hing und die Schere, die diesen Faden hätte durchschneiden können, in den Händen äusserer Mächte lag, wobei diese zumeist nicht so sehr das Schicksal Liechtensteins vor Augen hatten, sondern grössere politische Zusammenhänge.

Diese Abhängigkeit von den Interessen anderer ist wohl typisch für den Machtlosen, sei es nun ein Staat, eine andere Gemeinschaft oder ein Einzelmensch. Dieses Wissen relativiert die Bedeutung liechtensteinischer Aussenpolitik: Auch beste Politik kann unsere Existenz nicht garantieren. Für

den politisch Verantwortlichen mag es eine Erleichterung sein, von der Begrenztheit der Auswirkungen seiner Entscheidungen zu wissen; jedenfalls sollte es Anlass für uns Liechtensteiner zur Bescheidenheit sein: Schlussendlich liegt unser Schicksal in den Händen der Vorsehung und mittelbar, zumindest teilweise, in den Händen Mächtigerer auf unserem Kontinent.

2. Eigenständigkeit

Die Lektion, die wir aus der Geschichte ziehen können, ist aber nicht nur das Bewusstsein, unser Schicksal nicht gänzlich in den Händen zu haben. Die Bedeutung der eigenen Anstrengung kommt aus einigen der von Geiger beschriebenen historischen Epochen ebenso zum Ausdruck: dass liechtensteinische Persönlichkeiten sozusagen als Garanten der internationalen Verkehrsfähigkeit Liechtensteins im Vordergrund stehen, sei es, dass geschickte Diplomatie überzeugte, sei es ganz einfach, dass der Wille der liechtensteinischen Bevölkerung zur Eigenständigkeit verspürt wurde. Wichtigstes dabei ist sicher der Wille und natürlich dann auch die eigene Leistung. Die beste Diplomatie wird langfristig nichts ausrichten können, wenn sie nichts zu vertreten hat: Es wäre der Fall des Kaisers ohne Kleider.

Als die Angst vor einer Einverleibung bestand, waren es häufig wirtschaftliche Gründe (Steuern) und die Gefährdung der Freiheit, die den Eigenständigkeitswillen förderten. Auch heute noch dürfte für viele Liechtensteiner die wirtschaftliche Maximierung und die doch direktere Einflussmöglichkeit auf viele Bereiche des öffentlichen Lebens ein Hauptgrund sein, einem eigenen Staat der vielleicht bequemerer Lösung eines Anschlusses den Vorzug zu geben. Es scheint aber auch berechtigt zu sein, eine im Laufe der Jahrhunderte bis zu einem gewissen Grad gewachsene liechtensteinische Identität, die sozusagen keiner weiteren Begründung bedarf, als verspürten Grund für den Eigenständigkeitswillen anzugeben. In der Zeit des Zweiten Weltkrieges ist diese eigene liechtensteinische Identität stark zu Bewusstsein gekommen.

3. Verantwortlichkeit

Persönlich frage ich mich, ob ein so kleiner Staat, der sein Entstehen und Überleben so vielen Zufälligkeiten der Geschichte verdankt, nicht auch seine Existenzberechtigung von ideellen Zielsetzungen ableiten sollte. Müssen wir nicht die einmalige Chance, die uns die Geschichte gegeben hat,

dazu nützen, um eine glaubwürdige, modellhafte, nach aussen offene und nützliche Gemeinschaft zu sein? Auch das Faktum unserer Auslandsabhängigkeit, nicht zuletzt das in erheblichem Ausmass im Ausland generierte Einkommen, sollte die Bereitschaft, unsere Umwelt nach moralischen Kriterien mitzugestalten, erhöhen. Ebenso prädestiniert uns unser christliches Erbe, an Leid und Freud dieser Welt nicht nur als Zuschauer teilzunehmen.

Sieht man von der Nachbarschaft und der europäischen Wirtschaftsintegration ab, so haben wir als Kleinstaat wenig materielle Interessen in der Aussenpolitik zu vertreten, und man hätte ja zumeist auch nicht die Macht, diese durchzusetzen. Das hat den Vorteil, dass man ideelle Werte glaubwürdiger vertreten kann, da nicht sogleich vermutet wird, Machtinteressen damit zu verbinden. Natürlich ist dies nicht immer leicht, denn Beifall ist rascher zu erwarten, wenn man Modeströmungen vertritt und nicht Wahrheiten, die häufig unpopulär sind. Auch bedingt es eben, zumindest in gewissen Bereichen, einen eigenständigen Weg zu gehen. Aber durch seine grössere Freiheit und sein grösseres Interesse an einer gerechten internationalen Ordnung - denn Schutz findet der Kleinstaat ja nicht in seiner Macht, sondern nur im Recht - kann der Kleinstaat einen Beitrag zu einer solchen Ordnung leisten und nicht nur im Namen seiner wenigen Seelen sprechen.

II. Realitäten liechtensteinischer Aussenpolitik

1. Aufwand

In der täglichen liechtensteinischen Aussenpolitik stellt sich natürlich nicht in erster Linie die Frage nach unseren übergeordneten Zielen und der Verfassung des Staates, den man nach aussen zu vertreten hat, sondern nach den konkreten Aufgaben unserer Diplomatie und den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln.

Lassen Sie mich zuerst kurz über die uns zur Verfügung stehenden Mittel sprechen und insbesondere über den finanziellen und personellen Aspekt. Denn es scheint mir wichtig zu sein, darauf hinzuweisen, dass bis vor kurzem unsere finanziellen Aufwendungen für aussenpolitische Belange auch in relativen Zahlen äusserst bescheiden und vielfach unter dem lagen, was andere Staaten für ihren diplomatischen Apparat im Verhältnis zum Gesamtbudget ausgeben. Die direkten Aufwendungen für unsere aussenpolitische Maschinerie belaufen sich auch heute noch um ein Prozent unseres Landesbudgets. Wenn man bedenkt, dass wohl beinahe die Hälfte

unserer Staatseinnahmen ohne Eigenstaatlichkeit wegfallen würden und wir ausserdem kein Militär zur Verteidigung unserer Souveränität halten, so wird man die oftmals gehörte Kritik über die hohen Kosten unserer Aussenpolitik schwer verstehen. Diese Feststellung soll einer wohl verstandenen Sparsamkeit auch in der Aussenpolitik nicht entgegenstehen. Es geht, wie im Inland, darum, die richtigen Investitionen für unsere internationalen Beziehungen zu tätigen. Die Grenzen der Expansion werden eher beim Mangel an qualifiziertem Personal als beim sinnvollen Einsatz der Finanzen erreicht sein.

Wenn auch aussenpolitische Notwendigkeiten in Liechtenstein nicht gleich mit den finanziellen Möglichkeiten in Konflikt kommen, so wird man doch in dieser Expansionsphase unserer aussenpolitischen Aktivitäten jeweils sehr genau prüfen müssen, was langfristig verkraftbar ist. Dazu gehört auch eine klare Prioritätensetzung.

2. Nachbarstaaten

Dies bringt mich nun auch zu den Agenden unserer momentanen Aussenpolitik und zu den spezifischeren Themen, die mir vorgegeben wurden. Ich möchte aber auch diese Einzelfragen in ihren Zusammenhängen betrachten.

Aus der geographischen Dimension und Lage Liechtensteins wird jedermann schnell verstehen, dass unsere erste aussenpolitische Priorität unseren Nachbarländern gehören muss. Unsere ganze Geschichte als souveräner Staat ist geprägt von der Abhängigkeit von unseren Nachbarländern, wobei wir dabei interessanterweise fast immer sehr asymmetrische Beziehungen hatten. Ohne im Detail auf diese Frage hier eingehen zu wollen, kann dieses sozusagen institutionalisierte Ungleichgewicht in den Beziehungen zu den beiden Nachbarländern auf den ersten Blick hin erstaunen. Wenn man die historischen Hintergründe der wichtigsten bilateralen Vertragsabschlüsse in Rechnung stellt und auch bedenkt, dass wirtschaftlich gesehen mit einem einseitigeren Vertragsverhältnis ein grösserer erwünschter Integrations-effekt verbunden ist sowie ein geringerer Verwaltungsaufwand, so versteht man diese an sich vorhandene politische Anomalie besser. Dazu kommt, dass Liechtenstein durchaus gute Erfahrungen mit dieser starken Integration, zuerst in Richtung Österreich und dann zur Schweiz, gemacht hat.

Die letzten 70 Jahre haben wohl alle überzeugt, dass wir in der Schweiz einen nahezu idealen Vertragspartner haben. Neben dem wirtschaftlichen Aspekt wird man viele kulturelle und andere Gemeinsamkeiten feststellen

Liechtensteinische Aussenpolitik

können. Ja, viele stellen sich sogar die Frage, ob Liechtensteins Platz in nicht allzu ferner Zukunft in der Schweiz sein sollte, sozusagen als zugewandter Ort. Dies ist nicht zuletzt nach der starken Annäherung Liechtensteins zur Schweiz während dieses Jahrhunderts eine berechtigte Frage, und die Änderungen im europäischen Raum, insbesondere die Integrationsentwicklung, mag vielen diese Frage bald noch aktueller erscheinen lassen. Jedenfalls ist jetzt schon abzusehen, dass das Umfeld unserer bilateralen Beziehungen, eben vor allem durch die europäische Integration, grosse Änderungen erfährt und damit auch die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen nicht unberührt lassen wird. Ob die Beziehungsdichte zu-, abnehmen oder gleichbleiben wird, kann noch nicht gesagt werden; wir wissen lediglich, dass wir vor Änderungen stehen. Wesentlich wird natürlich die Frage sein, welchen Platz die Schweiz in Europa suchen und finden wird.

Ziel der liechtensteinischen Aussenpolitik wird es sicher sein, die engen Beziehungen zur Schweiz weiter zu erhalten. Wir haben in der Schweiz immer einen verständigen Partner gefunden, der auch neue Wege Liechtensteins immer geachtet und sogar unterstützt hat. Die kürzlich abgeschlossene Zollvertragsänderung im Hinblick auf eine eigenständigere Rolle Liechtensteins in der Integrationspolitik sei als aktuelles Beispiel dafür genannt. So können die Beziehungen zur Schweiz als freundschaftlich und stabil bezeichnet werden. Wir werden aber vermehrt berücksichtigen müssen, dass die Schweiz heute selbst an einem Drehpunkt ihrer Geschichte angelangt ist und entsprechend viel Energie für die Gestaltung des eigenen Schicksals aufwenden müssen. Weiters scheint es mir wichtig zu sein, nach all der Verstärkung unserer diplomatischen Aktivitäten gegenüber Dritten, keine Zweifel aufkommen zu lassen, wie hoch wir unsere special relationship mit der Schweiz schätzen.

Die Beziehungen zu Österreich haben sich im Verlauf der letzten Jahre verstärkt. Auch wenn Bern um einiges näher zu Vaduz liegt als Wien, sind die Beziehungen zu unserem östlichen Nachbarland sicher noch ausbaufähig, und die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa sowie der integrationspolitische Kurs Österreichs geben diesen Beziehungen eine zusätzliche Note.

Die Knüpfung bilateraler Kontakte zu weiteren, vor allem europäischen Ländern werden weiterhin nur beschränkt sinnvoll und möglich sein. Die bisherige Intensität soll aber durch die Aufwertung im formalen Bereich, so die vermehrten Akkreditierungen diplomatischer Vertreter neben den bestehenden konsularischen Vertretungen, besser institutionalisiert werden.

3. UNO

Die multilaterale Komponente unserer Aussenbeziehungen ist im Laufe der Jahre stark gewachsen. Dies ist einmal darauf zurückzuführen, dass seit dem Zweiten Weltkrieg sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene diese Form der Zusammenarbeit einen wahren Aufbruch erlebt hat, nicht zuletzt als Lehre aus den beiden schrecklichen Weltkriegen. Aus liechtensteinischer Sicht hat die multilaterale Präsenz den Vorteil, dass sie weniger aufwendig ist als ein ganzes Netz bilateraler Vertretungen. An einem Ort sind Kontakte zu einer Vielzahl von Ländern möglich. Dazu kommt, dass eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen zumeist auch von den dort ausgeführten Tätigkeiten für uns von Interesse ist (man denke z. B. an die rechtliche Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates usw.). Ein weiterer, und bei manchen multilateralen Zusammenschlüssen für uns der wichtigste Grund der Mitgliedschaft ist die damit verbundene allgemeine Anerkennung unserer Souveränität und internationalen Verkehrsfähigkeit.

Dieser Aspekt ist natürlich auf Weltebene zuerst durch die UNO gegeben, der wir nun seit einem Jahr angehören. Wenn auch die formale, völkerrechtliche Anerkennung schon durch unsere Mitgliedschaft kurz nach dem Zweiten Weltkrieg beim Statut des Internationalen Gerichtshofes gegeben war, so ist natürlich mit der UNO-Mitgliedschaft eine viel grössere politische Wirkung und damit auch Souveränitätsabsicherung gegeben. Es ist halt nun einmal so, dass es genau wie im gesellschaftlichen Leben auch im politischen Leben einen Ausschlusseffekt gibt: Wenn man nicht an dem Tisch eingeladen ist, zu dem Gleichgeartete eingeladen werden, so kann bald einmal die Erosion der vermeintlich erkämpften Position eintreten.

4. Europarat, KSZE

Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt scheint mir auch unsere Mitgliedschaft beim Europarat von grosser politischer Bedeutung gewesen zu sein: Im Europarat erfolgt die Anerkennung als erstens europäischer und zweitens rechtsstaatlich und demokratisch organisierter Staat, eine sehr qualifizierte Anerkennung also. Wenn man in diesem Klub Mitglied ist, so wird man von den andern Klubmitgliedern als seinesgleichen anerkannt, und die Mitgliedschaft in noch restriktiveren Klubs wird damit erst möglich.

Zur Absicherung unserer Position ist auch die KSZE von Bedeutung: Sie fasst geographisch alle europäischen Länder zusammen, ohne weitere Qua-

lifikation, sowie die USA und Kanada wegen ihrer direkten strategischen Bedeutung für unseren Kontinent, was vor allem während der vor kurzem zu Ende gegangenen Zeit des Eisernen Vorhangs von Bedeutung war. Diese gleichberechtigte, direkte Teilnahme an der KSZE war nicht nur durch diese Tatsache selbst ein wichtiger Schritt (Liechtenstein hat dort das gleiche Vetorecht wie die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten), sondern auch dadurch, dass Liechtenstein effektiv an der Ausarbeitung der so bedeutenden Schlussakte von Helsinki und der darauf aufbauenden weiteren Beschlüsse der KSZE teilhatte.

Bevor ich zu der Integrationsfrage komme, kann sicherlich festgehalten werden, dass Liechtenstein aus aussenpolitischer Sicht für diese Zeit der historischen Wende in Europa und auf der ganzen Welt in einer recht guten Startposition liegt und dies mit einem, wie oben ausgeführt, doch recht geringen Aufwand: Auf Weltebene bildet die UNO schlechthin das Forum internationaler Anerkennung und weltweiter multilateraler Zusammenarbeit. Die KSZE und der Europarat sind in ihrer jeweiligen Ausrichtung die grössten politischen Zusammenschlüsse Europas, von denen heute sicher noch nicht gesagt werden kann, welche Rolle sie in einem zukünftigen Europa haben werden. Aber auch wenn neue Institutionen und Gremien entstehen, so werden sie u.a. von den Gremien ausgehen, in denen Liechtenstein Mitglied ist.

5. Europäische Integration

So wichtig die multilaterale Zusammenarbeit im allgemeinen und die europäische im besonderen ist und so starke Positionen Liechtenstein dabei aufgebaut hat, kann die Integrationsfrage doch in gewisser Beziehung als die heute anstehende Schicksalsfrage Liechtensteins bezeichnet werden. Die europäische Wende hat ihren Kristallisationspunkt für Liechtenstein zumindest heute - neue diesbezügliche Entwicklungen sind in den nächsten Jahren nicht auszuschliessen - in der Integrationsfrage. Dies ist einmal wirtschaftlich verständlich, wenn man die Veränderungen der Märkte für unsere Industrieprodukte, an den mit oder ohne EWR ins Haus stehenden Wettbewerbsdruck für unser Gewerbe und an mögliche Veränderungen der Standortvorteile für unsere Finanzdienstleistungen denkt. Aber auch politisch ist die Zukunft oder Nichtzukunft supranationaler Zusammenschlüsse und der EG im besonderen für uns eine Schicksalsfrage. Man denke nur an die Möglichkeit, dass in einigen Jahren unsere beiden Nachbarstaaten Mit-

glied der EG sein könnten und wir somit, je nach der föderalen Entwicklung der EG, in wesentlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit nur noch einem Nachbarpartner gegenüberstünden.

Es würde zu weit führen, hier auf die einzelnen Optionen, die sich Liechtenstein in einigen Monaten oder Jahren stellen können, im Detail einzugehen. Es bringt auch meiner Ansicht nach nichts, sich auf die eine oder andere Option möglicher integrationspolitischer Alternativen für Liechtenstein einzuschiessen: Nachdem wir unsere politische Umwelt nur beschränkt beeinflussen können, wird die Realität wohl meist anders aussehen, als wir sie am Reissbrett entworfen haben. Unsere Aufgabe, scheint es, muss vielmehr sein, uns auf verschiedene Varianten vorzubereiten, unmögliche auszuschliessen und wenn wir dann jeweils relevante Änderungen in unserem politischen und wirtschaftlichen Umfeld feststellen können, rasch und flexibel darauf zu reagieren, in Zusammenarbeit mit unseren Partnern, vorab mit der Schweiz. Ein besonderes Gewicht möchte ich auf die Vorbereitung der sich abzeichnenden Entwicklungen legen. Oft waren wir im Laufe unserer Geschichte in der Aussenpolitik und besonders auch in der Integrationspolitik der letzten 40 Jahre spät dran.

6. EWR

Unsere Integrationspolitik ist momentan in erster Linie durch den EWR geprägt. Liechtenstein nimmt als eigene Partei an diesen EWR-Verhandlungen teil und geht damit, zumindest bis zu einem gewissen Grad, einen neuen Weg in seiner Integrationspolitik. Dies ist in erster Linie dadurch gegeben, dass anders als wie bei der seinerzeitigen Gründung der EFTA und den Verträgen der EFTA-Staaten mit der EG von 1972 die EWR-Verhandlungen weit über eigentliche Freihandelsmaterien hinausgehen und damit über die vom Zollvertrag mit der Schweiz abgedeckten Kompetenzen. Liechtenstein hat bekanntlich den Stockholmer Vertrag und den Freihandelsvertrag CH-EG von 1972 vollumfänglich durch ein Sonderprotokoll bzw. einen dreiseitigen Vertrag übernommen.

Neben dieser mehr rechtlichen Betrachtungsweise muss man natürlich auch sehen, dass die EWR-Verhandlungen sozusagen ein Startschuss für die EFTA-Staaten in ein Integrationsniveau von viel höherer politischer und wirtschaftlicher Intensität sind. Eine blosser Übernahme eines EWR-Vertrages, gleich wie bei den obengenannten Freihandelsverträgen, aufgrund des Zollvertrages, wie dies mancherseits zu Beginn vorgesehen war, hätte für

Liechtensteinische Aussenpolitik

Liechtenstein eine doppelte Abhängigkeit auf dem gesamten Wirtschaftsgebiet und wichtigen weiteren Bereichen gebracht. Die von Beginn an klare Aussage auf EG-Seite, keine Sonderlösungen für einzelne der EFTA-Partner einzugehen, d. h. nur volle Übernahme eines EWR-Vertrages, hätte es wohl für uns verunmöglicht, nur die durch den Zollvertrag abgedeckten EWR-Bestimmungen zu übernehmen, abgesehen vom praktischen Problem einer klaren Ausscheidung. Selbst wenn dies möglich gewesen wäre, wäre im Laufe der Jahre der Druck gestiegen, in Anbetracht des Regelungsgefalles auch weitere Bereiche des Vertrages zu übernehmen, ohne dann auf irgendeine Weise Parteienstellung zu haben. In Anbetracht der politischen Situation musste man die EWR-Verhandlungen von Anbeginn als Prozess betrachten, d. h. der Charakter eines EWR-Vertrages (möglicherweise nur Übergangscharakter) wie auch sein Zustandekommen waren offen und konnten schlussendlich zu anderen Integrationsformen führen. Somit war auch aus politischen Gründen ein Abseitsstehen gefährlich. Folgerichtig war damit auch das Anstreben der EFTA-Mitgliedschaft.

Wenn genügend Zeit vorhanden wäre, würde ich hier gerne auf den bisherigen Verhandlungsstand im einzelnen eingehen, die Chancen, diesen EWR-Vertrag abzuschliessen, abwägen und die Vor- und Nachteile für Liechtenstein behandeln. Lassen Sie mich dazu nur im Telegrammstil folgendes sagen: Die Verhandlungen können als quantitativ, d. h. von der abgedeckten Substanz, als zu über 90 Prozent erledigt betrachtet werden (natürlich können Dossiers immer wieder geöffnet werden), aber ob der politische Wille genügt, um die einigen wenigen, aber gewichtigen offenen Verhandlungsgegenstände (v. a. Fisch, Kohäsionsfonds, Transitverhandlungen) zu erledigen, kann heute nicht beantwortet werden. Wenn es zu einem paraphierten Vertragstext kommt, so stellt sich dann die Frage, ob dieser Vertrag unterzeichnet wird. Zu den Hürden auf EG-Seite zählt u. a. die Erreichung eines qualifizierten Mehrs im Europaparlament, was nicht nur ein Formalkritikum ist. Für uns von besonderem Interesse ist natürlich, ob die Schweiz unterzeichnet (Kompetenz des Bundesrates) und wenn ja, ob der Vertrag dann die weiteren Etappen, vor allem das Referendum, unbeschadet passiert.

Die Frage, wie die Schweiz über den EWR entscheidet, dürfte, zumindest unter den heutigen Gegebenheiten, auch für uns mitentscheidend sein: Wollen wir nicht den Zollvertrag und einige weitere Verträge mit der Schweiz auflösen, ist ein paralleles Vorgehen beim Beitritt bzw. Nichtbeitritt zu einem EWR vorgegeben. Ein Nein zum EWR unter gleichzeitiger Beibehaltung des Zollvertrages scheint mir, wie weiter oben ausgeführt,

kein gangbarer Weg zu sein. Es sei daher davor gewarnt, die innenpolitische Diskussion über den EWR ohne Berücksichtigung der gesamtpolitischen Zusammenhänge zu führen. Man kann verstehen, dass sich jetzt bei uns Vertreter von Partikularinteressen stark zu Wort melden, verantwortliche Politiker müssen aber das Wohl des Landes als Ganzes im Auge haben.

Es kann hier, wie gesagt, nicht im einzelnen auf die Vor- und Nachteile eines EWR-Abkommens eingegangen werden. Gerne stehe ich dem Liechtenstein-Institut nach Paraphierung für eine solche Diskussion zur Verfügung. Lassen Sie mich hier nur sagen, dass ich den EWR in seinen heutigen Konturen als einen für uns gangbaren Kompromiss ansehe: Neben Opfern, die aber teilweise in den nächsten Jahren mit oder ohne EWR erbracht werden müssen, bringt er uns bedeutende politische und wirtschaftliche Absicherungen. Jedenfalls haben uns schon die bisherigen Verhandlungen eine grössere Operationsmarge in unserer Integrationspolitik gebracht. Ich könnte mir auch vorstellen, wenn der EWR für alle oder die meisten EFTA-Staaten eher Übergangscharakter bekommt, dass er für uns Ausgangspunkt einer bilateralen Vereinbarung mit der EG sein kann.

III. Liechtensteinische Aussenpolitik an einer Wende

Wir müssen realisieren, dass unabhängig von unseren eigenen Entscheidungen durch äussere Umstände eine Wende ins Haus steht. Vieles lässt sich dafür beispielhaft anführen: Erstens relativieren sich einige unserer bisherigen wirtschaftlichen Standortvorteile; andere benützen inzwischen vermehrt unsere bzw. schweizerische Rezepte, z. B. höhere Priorität der politischen und der Geld-Stabilität, Rückgang des Staatsdirigismus, und sogar bei der Steuer gibt es Tendenzen eines Konkurrenzkampfes nach unten. Gleichzeitig stellt sich für uns vermehrt die Frage der Harmonisierung an internationale Normen, unabhängig vom EWR (z. B. Geldwäscherei-Empfehlung der OECD, Bericht der eidgenössischen Bankkommission über Liechtenstein).

Zweitens sind unsere Nachbarn an einem Wendepunkt ihrer Geschichte, wenn man ihre politische Diskussion verfolgt. Die Frage der EG-Mitgliedschaft konkretisiert dieses Wendedenken. Noch ist es zu früh zu sagen, ob und unter welchen Umständen unsere Nachbarn, sei es einer oder beide, der EG beitreten werden, und somit auch zu früh für uns, endgültige Schlüsse daraus zu ziehen. Über die mögliche Bedeutung eines solchen Schrittes habe ich schon weiter oben gesprochen.

Liechtensteinische Aussenpolitik

Drittens befindet sich ganz Europa in einer entscheidenden Umwälzung. Das Schicksal der EG vorauszusagen ist zumindest verfrüht. Bisher geht sie aber, selbst wenn Hindernisse da und dort zu Verzögerungen geführt haben, auf einem Weg, der ihr immer mehr Attribute staatlicher Hoheitsgewalt überträgt. Die total neue Landschaft in Mittel- und Osteuropa sowie am Balkan wird auf die Zukunft der EG selbstverständlich wesentlichen Einfluss haben. Ob sie gestärkt oder geschwächt aus diesen Umwälzungen herausgehen wird, lässt sich schwer abschätzen. Sicher wird auch sie Veränderungen dadurch erfahren. Persönlich wünsche ich ihr eine Stärkung, inklusive Vertiefung und Erweiterung sowie einen sehr föderalen Charakter. Denn es ist momentan keine Alternative zu sehen, um eine weltweite Schwächung, ja Balkanisierung Europas aufzuhalten. Eine in diesem Zusammenhang von uns sehr aufmerksam zu verfolgende Entwicklung in Europa ist auch der vermehrte Drang zur Regionalisierung.

In Anbetracht all dieser Unwägbarkeiten wäre ich sehr zurückhaltend, uns heute schon einen genauen Platz in diesem neuen Europa zuzuweisen. Für den Augenblick scheint mir eine weiterhin enge Kooperation mit unserem Zollvertragspartner, der Schweiz, und zweitens mit unserem östlichen Nachbarn, Österreich, erste Priorität. Ebenso sollten wir uns nicht der Mitgestaltung der europäischen Integration im Rahmen unserer bescheidenen Möglichkeiten entziehen. Beides hängt eng zusammen: Je mehr sich unsere Nachbarn der EG annähern, desto sollten auch wir institutionelle Bindungen mit dieser in Betracht ziehen, selbst wenn wir nicht so weit wie diese gehen können oder wollen. Ein Alleingang Liechtensteins ist wohl nur in vereinzelten Bereichen möglich und wohl für viele Liechtensteiner, vor allem die Jugend, nicht ohne weiteres wünschenswert.

Peter Geiger

Geschichtliche Grundzüge der liechtensteinischen Aussenbeziehungen

Summary

The Principality of Liechtenstein, a tiny country which has survived as a sovereign state to this day, serves for a case study on the history of foreign relations. By searching through the history of Liechtenstein for general tendencies in its foreign policy, at least nine characteristic features can be outlined: (1) The minuteness, (2) the geopolitical situation between and on the outer edge of greater powers, (3) the role of the prince, shifting from house interest to state interest, (4) the rise of democratic participation, (5) the economic dependence, cushioned by a customs union, (6) the assimilation to neighbour states and peoples, (7) the neutrality since World War I, (8) the emancipation within the international community since World War II, and (9) the economic policy of niches during the twentieth century. These basic historical lines were confirmed also during the period of 1938 to 1945, when Liechtenstein lived under the threat of "Anschluss", the Third Reich stretching until a few miles before Vaduz.

Nachdem uns gestern Miroslav Hroch aus Prag vor Augen geführt hat, wie vor Jahrhunderten Kleinstaaten in Europa dem Normalfall entsprachen, wie sie sich verhielten und wie sie schliesslich verschwanden, möchte ich Sie heute anhand der Fallstudie zu Liechtenstein erneut zur zeitlich längeren Perspektive zurückführen und Ihnen historische Grundzüge der liechtensteinischen Aussenpolitik skizzieren. Diese erklären zugleich, warum der Kleinstaat Liechtenstein, aus dem Normalfall herauswechselnd, erhalten geblieben ist.

Geschichte vollzieht sich in der Zeit, in Bewegung und Wandel. Als historischen Grundzug bezeichnen wir hier - neben faktischen Abläufen - das, was durch die Zeit hindurch gleich bleibt oder sich in eine Richtung entwickelt oder sich grundlegend wandelt und neu konstant bleibt. Neun aus der Geschichte erkennbare Grundzüge in der Aussenpolitik und im weiteren Sinne in den Aussenbeziehungen Liechtensteins wollen wir betrachten. Geopolitische Gegebenheiten sowie Träger, Ziele und Instrumente der Aussenpolitik sind einzubeziehen.

Folgende historische Grundlinien sind hier darzulegen: 1) Die Wirkungen der Kleinheit, 2) die Zwischen- und Randlage, 3) die Rolle des Fürsten in der Aussenpolitik, 4) die Demokratisierung der Aussenpolitik, 5) die wirtschaftliche Anlehnung, 6) die Nachbarschaftsfähigkeit, 7) die Neutralität, 8) die Emanzipation und 9) die Nischenpolitik.

Wir werden nicht chronologisch die Fakten abschreiten, sondern in einem ersten Teil die Konstanten ableiten und knapp exemplarisch erläutern, diese Grundzüge in einem zweiten Teil an der zeitgeschichtlichen Phase von 1938 bis 1945 - der "Aussenpolitik in extremis" - prüfen und sie schliesslich in einem dritten Teil zu Thesen verdichten.

I. Historische Grundzüge

1. *Wirkungen der Kleinheit*

Römische Legionen, Eidgenossen, Franzosenheere und Suwarow zogen durch das Land, benützten oder plünderten es.¹ Sie fragten nicht, sie taten dem Ländchen an, was sie wollten. Aber sie wollten es nicht primär besitzen. Die Kleinheit als Grundgegebenheit der liechtensteinischen Aussenbeziehungen tritt hervor. Sie war von bedeutsamer Ambivalenz: Einerseits zog die Kleinheit völlige Macht- und Schutzlosigkeit nach sich. Andererseits begründete die winzige Unbedeutendheit gerade einen geschichtlichen Schutzwinkel. Hirsch und Hase wurden gejagt, nicht das Marienkäferchen. Freilich: Kleinheit allein bewahrte viele hundert andere kleine Gebiete nicht vor dem Aufgehen in grösseren Staaten, mit oder ohne eigenen Willen.

2. *Rand- und Zwischenlage*

Liechtenstein verdankt sein staatliches Überleben denn auch seiner besonderen geschichtlichen Zwischen- und Randlage. Im Gebiet von Chur bis zum Bodensee konnte sich kein politisches Machtzentrum mit übergreifender staatsbildender Kraft entwickeln. Die Habsburger dehnten ihre Herrschaft vor den Arlberg bis Feldkirch aus, die Eidgenossenschaft rückte bis zur Luziensteig und an den Rhein vor. Dazwischen blieb für sich das Ländchen mit 11 armen Bauernorten, ohne Stadt, Hof oder Kloster, niemandem wert, zu niemandes Schaden.² Nach wechselnder Herrschaft kam es ab 1699 und 1712 an die Fürsten von Liechtenstein.

Die Zwischenlage wurde, da die Eidgenossenschaft sich vom Reich löste, zusätzlich zur Randlage in Deutschland. Das Fürstentum lag als winziger Splitter ganz aussen im alten deutschen Reich, dann im Rheinbund von Napoleons Gnaden³ und ab 1815 im Deutschen Bund.⁴ Zudem war es

¹ Adolf Peter Goop, *Liechtenstein gestern und heute*, Vaduz 1973, S. 53-55, 148-150, 206-208. - Peter Kaiser, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, Nebst Schilderungen aus Chur-Rätien's Vorzeit, Chur 1847* (Neu herausgegeben von Arthur Brunhart, Vaduz 1989), S. 6 ff., 254 ff., 484ff. - Claus Grimm, *Suworow in Balzers*, in: *Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein* (JBL), Bd. 73, Vaduz 1973, S. 203-214.

² Peter Geiger, *Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte*, in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, LPS 14, Vaduz 1990, S. 55 f.

³ Georg Malin, *Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815*, in: JBL, Bd. 53, Vaduz 1953, S. 50 ff., 146 ff.

⁴ Rupert Quaderer, *Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848*, in: JBL, Bd. 69, Vaduz 1969, S. 201 ff.

Geschichtliche Grundzüge

durch Österreich vom übrigen Deutschland abgeschnitten. Als sich 1866 der Deutsche Bund auflöste, Österreich aus Deutschland herausfiel und Bismarcks kleindeutsches Reich entstand, da erlaubte das getrennte Abseitsliegen, dass das Ländchen weiterlebte. Die Rand- und Zwischenlage ermöglichte auch ein begrenztes Lavieren zwischen den Grösseren.⁵

3. Fürst und Aussenpolitik

Hans Adam I. der Reiche hatte das Fleckchen, das er nie mit Augen sah, nur gekauft, weil er ein reichsunmittelbares Gebiet zur Komplettierung der Fürstenqualität benötigte. Das Fürstentum diente vorerst dem Ansehen des Fürstenhauses in der Habsburger Monarchie, zu dessen reichem Hochadel die Fürsten zählten.⁶

Aussenpolitik führte der Fürst aus der Ferne und durch seine Hofkanzlei in Wien, beraten durch den Landvogt in Vaduz, der den aufbegehrenden Untertanen bei Gelegenheit drohte, man könnte das Ländchen wieder verkaufen.⁷ Die Bevölkerung erfuhr jeweils nach Tisch und Riebel von aussenpolitischen Veränderungen: Dass Napoleon das Land dem Rheinbund zugewiesen und ihm so die Mediatisierung erspart; dass Fürst Johann I. am Wiener Kongress sein Ländchen in den Deutschen Bund gerettet; dass ein Sammelgesandter in Frankfurt am Main in der Bundesversammlung für die 9 Kleinststaaten in der 16. von 17 Kurien die liechtensteinische Teilstimme vertrat, von Wien aus instruiert; dass 1852 eine Zolleinigung mit dem Kaiserreich Österreich überfallartig in Kraft gesetzt wurde.⁸

Aussenpolitisches Hauptziel der Fürsten war die Erhaltung der staatlichen Selbständigkeit ihres Landes. Gegenüber Österreich war dies wegen des Ansehens und der Verdienste des Fürstenhauses in der Donaumonarchie einfach. In den Verhandlungen zum Zollvertrag von 1852 zeigte sich Österreich gegenüber der liechtensteinischen Souveränität ausgesucht rücksichtsvoll - allerdings auch, um damit ein verlockendes Beispiel für andere noch zu gewinnende Zollraumpartner, welche sonst dem Preussischen

⁵ Peter Geiger, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, in: JBL, Bd. 70, Vaduz 1970, S. 336 ff.

⁶ Otto Seger, 250 Jahre Fürstentum Liechtenstein, in: JBL, Bd. 68, Vaduz 1968, S. 5 ff. - Vgl. Thomas Schulz, Liechtenstein im Schwäbischen Kreis, in: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hrsg.), Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, 2. Aufl., Vaduz-München-Wien 1988, S. 313.

⁷ Proklamation von Landvogt Schuppler vom 12. Juni 1809, gedruckt bei Karl von In der Maur, Feldmarschall Johann Fürst von Liechtenstein und seine Regierungszeit im Fürstentum, in: JBL, Bd. 5, Vaduz 1905, S. 213.

⁸ Vgl. Malin; Quaderer; Geiger, Geschichte.

Zollverein zustrebten, zu geben⁹ -, ein hübscher Fall von "moralischem Alibi" der Grossmacht (Hroch). Im Deutschen Bund achteten die Fürsten Johann I., Alois II. und Johann II. peinlich genau auf Erfüllung der vorab militärischen Bundespflichten, wenn auch nicht ohne Ausnahme.¹⁰ Bis nach dem Ersten Weltkrieg waren vor allem die Stellung und die Aussenpolitik des Fürsten Garanten für die Bewahrung der Eigenstaatlichkeit des Fürstentums.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte eine stärkere Identifikation des Fürsten mit dem Land, die Aussenpolitik diente vermehrt auch der Entwicklung des Landes.¹¹ Mit dem Zerfall der Donaumonarchie Ende des Ersten Weltkrieges und dem stufenweisen Verlust der fürstlichen Güter rückte das Fürstentum für das Fürstenhaus erst ganz ins Zentrum. Die Verlegung des Wohnsitzes ins Land nach 1938 machte dies augenfällig.

4. Demokratisierung der Aussenpolitik

Ab 1848 begann mit aussenpolitischen Forderungen des Volkes die Verschiebung der Aussenpolitik vom Fürsten in Richtung von Regierung, Volksvertretung und Volk. Liechtenstein sandte einen gewählten Vertreter in die Paulskirche, erst den Historiker Peter Kaiser; dann den Arzt Karl Schädler. Diese wehrten sich dort gegen eine drohende Mediatisierung durch Verschmelzung der kleinen Staaten.¹² Und sie versuchten, Liechtenstein in den geplanten zwei deutschen Parlamentskammern eine gewisse Vertretung zu sichern. Doch die Paulskirchenverfassung gestand Liechtenstein zwar eines von 192 Mitgliedern im Staatenhaus zu; für die Volkskammer aber wäre Liechtenstein mit seinen 7'000 Einwohnern einem österreichischen 100'000-Seelen-Wahlkreis für einen Nationalvertreter zugeschlagen worden.¹³

Die Verfassung von 1862 machte dem Landtag aussenpolitische Mitwirkung möglich. Der Landtag verlangte im Konflikt um Schleswig-Holstein, bei der Bundesauflösung und im preussisch-österreichischen Krieg Aufklärung über die vom Fürsten und dessen Gesandten in Frankfurt betrieb-

⁹ Geiger, Geschichte, S. 191-194.

¹⁰ Geiger, Geschichte, S. 344-374. Fürst Johann II. billigte 1861 die "Notlüge" des Landesverwesers gegenüber dem Deutschen Bund, höhere Präsenzzeiten des Militärkontingents, als wirklich geleistet wurden, anzugeben; ebd. S. 362.

¹¹ Geiger, Geschichte, S. 49-51, 186 ff., 216 ff., 310 ff., 336 ff.

¹² Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, hrsg. von Franz Wigard, 9 Bde., Frankfurt a. M. 1848-49, S. 3817 ff. - Vgl. Geiger, Geschichte, S. 137 ff.

¹³ Stenographischer Bericht (s. oben Anm. 13), S. 5549 f., 5768. - Geiger, Geschichte, S. 146.

Geschichtliche Grundzüge

bene Politik und fasste Beschlüsse dazu.¹⁴ Der Landtag stritt mit dem Fürsten heftig über den Einsatz des Militärkontingents für Österreich gegen die italienischen Freischaren. Erst als der Fürst im Lande erschien und erläuterte, dass dadurch Österreich Loyalität erwiesen und das Kontingent gerade aus dem preussisch-österreichischen Krieg herausgehalten würde, billigte der Landtag den Ausmarsch.¹⁵ Allerdings verhielt sich Liechtenstein dabei als Trabant Österreichs. Nach dessen Niederlage, mit dem Ende des Deutschen Bundes und auf Drängen des Landtags wurde 1868 das liechtensteinische Militär faktisch abgeschafft.¹⁶

Ab 1918, als im Land Parteien entstanden, und ab 1921, als nach der neuen Verfassung die Staatshoheit im Volk gleich wie im Fürsten ruhte und ein Liechtensteiner Regierungschef wurde, verschob sich auch die Aussenpolitik weiter in Richtung von Regierung, Landtag und Volk.

Aussenpolitik wurde und wird seither in der Öffentlichkeit, in den Parteizeitungen und im Landtag diskutiert. 1989 wurde eine direktdemokratische Entscheidungsteilhabe durch ein Staatsvertragsreferendum, gefordert von einer kleinen Oppositionspartei (Freie Liste), vom Volk noch verworfen. Im September 1991 wurde erneut eine ähnliche Verfassungsinitiative lanciert, diesmal von der Gewerbe- und Wirtschaftskammer, die vor allem einen EWR- oder EG-Beitritt dem fakultativen Referendum unterstellt sehen wollte. Das Staatsvertragsreferendum ist inzwischen 1992 nach einem zustimmenden Volksentscheid in die Liechtensteinische Verfassung aufgenommen worden. Diese Volksbegehren bestätigen die säkulare Demokratisierungstendenz in bezug auf aussenpolitische Entscheidungen, was Aussenpolitik nicht leichter macht.

5. Wirtschaftliche Anlehnung

In der Mitte des 19. Jahrhunderts, als die Wirtschaftsräume einheitlicher und zugleich nach aussen geschlossener wurden, geriet das unentwickelte Liechtenstein in Isolation. Die auch von Liechtenstein an die Paulskirche geknüpfte Hoffnung auf einen grossdeutschen Wirtschaftsraum zerschlug sich. Pessimistische Überlegungen gingen dahin, man müsse aus wirtschaftlichen Gründen über kurz oder lang in Österreich aufgehen und es sei vielleicht besser, den Schritt gleich selber zu tun, statt das Verhängnis abzuwarten.¹⁷

¹⁴ Geiger, Geschichte, S. 366-375.

¹⁵ Ebenda, S. 382-392.

¹⁶ Ebenda, S. 397 f.

¹⁷ Ebenda, S. 126, 130, 147-151.

Der Zoll- und Steuereinigungsvertrag mit Österreich beendete indes ab 1852 die Isolation.¹⁸ Nachdem man dann im Ersten Weltkrieg mit Österreich darbt und als Donaumonarchie und Krone zerfielen, die österreichische Restrepublik sich an Deutschland, Vorarlberg aber sich an die Schweiz anschliessen wollte¹⁹, da löste Liechtenstein 1919 hastig die Vertragsbindung zu Österreich und suchte Zoll-, Post- und Frankenanschluss bei der prosperierenden Schweiz²⁰. Diese bot Hand, trotz heftiger Opposition aus der unmittelbaren schweizerischen Nachbarschaft.²¹ Seit 1924 stehen Schweizer Zoll- und Grenzschutzbeamte an der liechtensteinischen Grenze zu Vorarlberg.²²

Wirtschaftlicher Teilanschluss an ein Nachbarland war für Liechtenstein lebensnotwendig. Weder Insel noch autark noch goldreich, war es auch gesetzgeberisch und administrativ allein nicht leistungsfähig genug für eine moderne Alleinentwicklung. Neben den Vorteilen wuchs das Dilemma des Souveränitätsverlusts. Doch wirtschaftliche Anlehnung war geradezu Voraussetzung für die Erhaltung der staatlichen Existenz. Das war den Trägern der liechtensteinischen Aussenpolitik auch immer bewusst; man kann dazu die Thronreden Franz Josefs II. lesen.

Mit der Angleichung der Wirtschaftsräume in Europa stellt sich für die liechtensteinische Aussenpolitik heute erneut die abgewandelte Frage des alten Kirchenliedes: "Wohin soll ich mich wenden?" Analogien zur Situation nach dem Ersten Weltkrieg treten hervor. Auch damals waren die Unwägbarkeiten enorm. Würde Vorarlberg schweizerisch, was nach 1918 eine Zeitlang für wahrscheinlich galt, so würde Liechtenstein Enklave innerhalb der Schweiz. Konservative Bürgerpartei und Fürstenhaus fürch-

¹⁸ Ebenda, S. 186 ff.

¹⁹ Daniel Witzig, Die Vorarlberger Frage, Die Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz, territorialer Verzicht und territoriale Ansprüche vor dem Hintergrund der Neugestaltung Europas 1918-1922, 2. Aufl., Basel u. Stuttgart 1974. - Werner Dreier/Meinrad Pichler, Vergebliches Werben, Misslungene Vorarlberger Anschlussversuche an die Schweiz und an Schwaben (1918-1920), Bregenz 1989. - "Eidgenossen helft euern Brüdern in der Not!", Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918-1922, hrsg. vom Arbeitskreis für regionale Geschichte, Feldkirch 1990.

²⁰ Eduard von Liechtenstein, Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz, Vaduz o. J. (1946). - Roland Hilti, Die Loslösung Liechtensteins von Österreich und der Zollvertrag mit der Schweiz 1923, in: "Eidgenossen helft euern Brüdern . . .", S. 115-122. - Peter Geiger, Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen, in: "Eidgenossen helft euern Brüdern . . .", S. 95-114.

²¹ Peter Geiger, "Höher als der Buchser Kirchturm . . .", Abgrenzung und Anziehung zwischen Werdenberg und Liechtenstein, Beispiele aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Werdenberger Jahrbuch 1991, S. 98-109.

²² Pierre Raton, Le Liechtenstein, Histoire et institutions, 2^e édition, Genève 1967, 91 ff. - Dieter J. Niedermann, Liechtenstein und die Schweiz, Eine völkerrechtliche Untersuchung, LPS 5, Vaduz 1976, 88 ff.

Geschichtliche Grundzüge

teten dann für die monarchische Eigenstaatlichkeit. Würde Restösterreich sich, wie zeitweilig erwartet, Deutschland ganz oder in Zollunion verbinden, so wäre ein wirtschaftliches Anhängen Liechtensteins an diese grossdeutsche Konstellation einem Zollanschluss an die Schweiz vorzuziehen, leitartikelte die Bürgerparteizeitung 1919²³ (nicht mehr so dann allerdings 1938). Demgegenüber unterstützte die progressive Volkspartei den Vorarlberger Anschluss an die Schweiz, weil dieser für das Fürstentum die gewünschte Umorientierung Richtung Schweiz bringen musste.²⁴ Praktische Entwicklungserwartungen brachte ein Balzner Zeitungseinsender 1919 auf den Punkt: Wenn Vorarlberg schweizerisch und das liechtensteinische Ländchen von der Schweiz umschlossen würde,

“so hätte Liechtenstein in kurzer Zeit: Bahn, Licht, Gas, modernes Postwesen, mehr geistiges Leben, gewerbliche Unternehmungen, Banken und endlich auch Ordnung. Wäre das nicht viel?”²⁵

In der Krise der Dreissigerjahre galt dann geradezu als Verräter am Staatsinteresse, wer den Zollvertrag nur mit einer Silbe antastete. Was nicht hiess, dass Liechtenstein mit dem Vertragsverhältnis in allem zufrieden war.

6. Assimilation und Nachbarschaftsfähigkeit

Eine Folge der wirtschaftliche Anlehnung war die ständige Anpassung Liechtensteins an die Entwicklung des jeweiligen grossen Zollbruders, es wurde zuerst mehr “österreichisch”, dann und bis heute zusehends “Swiss-like”.

Diese einseitige Assimilation beinhaltet allerdings auch das, was ich als “Nachbarschaftsfähigkeit” bezeichnen möchte, in Abwandlung der in der Schweiz als “Europafähigkeit” bezeichneten freiwilligen Angleichung an EG-Regelungen. Die “Österreichfähigkeit” und später “Schweizfähigkeit” erleichterte Liechtenstein das Leben, warf aber das Identitätsproblem auf. Der liechtensteinische Paulskirchenvertreter Peter Kaiser meinte einmal sarkastisch, wenn Liechtenstein in allem österreichisch sei, könne es sich gleich Österreich eingliedern.²⁶ Von der deutschen Einigung erhoffte man 1848 in Liechtenstein gerade eine gewisse Emanzipation gegenüber Öster-

²³ ‘Liechtensteiner Volksblatt’, 7. Juni 1919: “Die Zukunft des Fürstentums Liechtenstein”.

²⁴ Peter Geiger, Anschlussgefahren, S. 68-70.

²⁵ ‘Oberrheinische Nachrichten’ (Vaduz), 15. März 1919.

²⁶ Peter Kaiser an Landesverweser Menzinger, 2. Juli 1848, Liechtensteinisches Landesarchiv Vaduz (LLA), Peter Kaiser Akten. - Geiger, Geschichte, S. 130.

reich. Seit der Vertragsgemeinschaft mit der Schweiz wiederum hallte die 1927 im Landtag ausgesprochene Warnung nach: "Eines Tages sind wir Schweizer."²⁷ Man lebt hier überall ständig an der Grenze, in Berührung mit dem grösseren Nachbarn, unter Assimilationsdruck, und benötigt daher besonders häufig die Formel: "Miar Liachtaschteiner." Man verfügt über keine eigene, Identität stiftende Sprache - etwa ein geschichtlich denkbare "Liechtenstein-Romanisch" - ausser den Dialekten.

7. Neutralität

Liechtenstein ist geschichtlich aus Staatenbündnissen heraus- und in die Neutralität hineingewachsen. Seit 125 Jahren (seit 1866/68) genießt es keinen äusseren und inneren militärischen Schutz. Im Ersten Weltkrieg verstand es sich als neutral. Die von den Ententemächten zögernd anerkannte Neutralität war wichtig, sollte Liechtenstein nicht in den Friedensverträgen in die Konkursmasse der Verlierer eingehen.²⁸ Im Zweiten Weltkrieg ergab sich an der Seite der Schweiz von selber die Neutralität. Von den Alliierten und den Achsenmächten wurde die liechtensteinische Neutralitätserklärung zur Kenntnis genommen²⁹ - allerdings etwa bezüglich des Auslandvermögens von Liechtensteinern oder bezüglich liechtensteinischer Neubürger nicht immer respektiert.³⁰

Seither hat Liechtenstein wie seine zwei neutralen Nachbarn in internationalen Streitfragen einen neutralen Kurs gehalten. Der liechtensteinische Vertreter gehört bei den KSZE-Konferenzen der Gruppe der "N+N-Staaten" an. Die Neutralität als aussenpolitisches Instrument ist für Liechtenstein auch deshalb vorteilhaft, weil bei Parteinahme Gegenparteien leicht mit der Bestreitung der liechtensteinischen Staatlichkeit und mit Handelsboykott zur Hand sein möchten.

²⁷ Emil Batliner im nichtöffentlichen Landtag vom 15. Nov. 1927, LLA Landtagsprot.

²⁸ Raton, S. 62 f. - Geiger, Anschlussgefahren, S. 70-72.

²⁹ Liechtensteinische Neutralitätserklärung, Regierung an das Eidgenössische Politische Departement, 30. Aug. 1939, und Antworten Frankreichs, Italiens und Englands; LLA RF 193/56. - Entgegennahme der schweizerischen Verbalnote betreffend die liechtensteinische Neutralitätserklärung durch Staatssekretär Weizsäcker im Auswärtigen Amt in Berlin am 1. September 1939, Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918-1945, Serie D, Bd. VII, Dok. Nr. 420, 528.

³⁰ Z. B. LLA RF 199/423, 199/425, 213/1.

Geschichtliche Grundzüge

8. Aussenpolitische Emanzipation

Liechtenstein lief Gefahr, Trabant zu werden, erst Österreichs, dann der Schweiz. Anfang der 1970er Jahre hat Gerard Batliner auf den von ihm mitinitiierten Wandel der liechtensteinischen Aussenpolitik von der bilateralen Ausrichtung auf die Schweiz zu einer multilateralen Aussenpolitik hingewiesen.³¹ Zuvor schon hat der damalige Thronfolger und heutige Fürst Hans Adam am 12. September 1970 in einer öffentlichen Rede vor der Liechtensteinischen Industriekammer das Bild vom Ausstieg aus dem Rucksack der Schweiz geprägt.³² Gemeint war, wenn wir der Metapher folgen, vermehrt zu prüfen, wie weit Liechtenstein den Weg wieder selber unter die Füße nehmen, Wegweiser lesen, den kleinen Rucksack selber füllen und tragen und die Jausenstationen allein anpeilen könne.

Die liechtensteinische Aussenpolitik hat sich seither in der Tat zusehends emanzipiert. Kontakte mit Österreich, der Bundesrepublik, dem Vatikan und zu inter- und supranationalen Organisationen sind vertraglich geknotet worden. Wegmarken sind etwa KSZE, Europarat, EMRK und Mitwirkung in der Europäischen Menschenrechtskommission. Der europäischen folgte die globale Emanzipation Liechtensteins 1990 mit dem flinken Stabhochsprung in die UNO - unter Vermeidung des direktdemokratischen Wassergrabens, in dem die Schweiz zuvor hängengeblieben war.

Die Emanzipationsschritte betrafen indes vorerst rechts- und statussichernde Bereiche, sie berührten kaum sensitive Bezirke, nicht den "nervus rerum" - Geld und Wirtschaft - oder die Verfassung. Das Argument für den UNO-Beitritt, er koste ja nicht viel und verpflichte wenig, sprach dies unverhüllt aus.

Seit die EG neuerdings ihren Ausbau forciert und die EWR- und EG-Verhandlungen laufen, ist die liechtensteinische Aussenpolitik auch im sensitiven Bereich unter neuen Entscheidungs- und Emanzipationsdruck geraten. Die bisherige Statussicherung erweist sich hierbei als clevere Vorausstrategie. Emanzipation drückt sich jetzt in der Teilnahme an den EWR-

³¹ Gerard Batliner, Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Referat, gehalten an der Mitgliederversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik in Bern am 9. Mai 1972), in: Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik, hrsg. zum 50jährigen Bestehen des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrages, LPS 2, Vaduz 1973, S. 21-48. - Ähnlich Georg Malin, Bemerkungen zu 150 Jahre Liechtensteinische Aussenpolitik, LPS 2, S. 49-55. - Gerard Batliner war liechtensteinischer Regierungschef von 1962 bis 1970, Georg Malin Regierungsrat von 1974 bis 1978.

³² Wortlaut der Rede des Thronfolgers im 'Liechtensteiner Volksblatt' und im 'Liechtensteiner Vaterland', 15. Sept. 1970.

Verhandlungen seit 1990 und in der 1991 erlangten EFTA-Vollmitgliedschaft aus, aber auch in der Prüfung von künftigen Alternativen zum Gleichschritt mit der Schweiz, ob mit EWR- oder EG-Mitgliedschaft oder aber ohne - eventuell gar spekulierend auf eine Wohlstand spendende Binnen-Offshore-Quelle im Kleinheitsschutzwinkel.

Eine kurze Emanzipationsphase durchlebte Liechtenstein übrigens bereits nach dem Ersten Weltkrieg. 1919 errichtete Liechtenstein in Bern und in Wien Gesandtschaften, eine dritte in Prag wurde von der Tschechoslowakei nicht anerkannt. Nach erfolgreicher Hinwendung zur Schweiz wurde die Wiener Gesandtschaft 1921 aufgehoben.³³ Liechtenstein ersuchte auch um Aufnahme in die League of Nations. Doch es wurde von den Völkerbundsmitgliedern als zu leicht befunden, als zu klein und unfähig, seine Staatsfunktionen und völkerrechtlichen Pflichten wahrzunehmen.³⁴ 1933 hoben Regierung und Landtag aus innenpolitischen Gründen und aus Sparsamkeit auch die Gesandtschaft in Bern auf.³⁵ Regierung und Verwaltung konnten nun ähnlich wie eine Kantonsregierung die kleinen und grossen Angelegenheiten zwischen Vaduz und Bern direkt regeln, oft per Telephon. Gerade in den wirtschaftlich schwierigen Zeiten wünschte Liechtenstein von der Schweiz möglichst wie ein Kanton behandelt zu werden. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges schwand solcher Wunsch wieder, während die Gründung des Roten Kreuzes 1945 und der Beitritt zum Internationalen Gerichtshof 1949³⁶ bereits globale Anknüpfungen waren. Die Emanzipation Liechtensteins in den Aussenbeziehungen brachte Liechtenstein erweiterten Gestaltungsspielraum.

9. Nischenpolitik

Seit den Zwanzigerjahren ist ein weiterer, spezifischer Grundzug feststellbar, nämlich die Suche und Verteidigung von besonderen Quellen für Volkseinkommen und Staatseinnahmen. Mit Bezug auf die umliegenden Volkswirtschaften handelte es sich dabei um ausgesprochene Nischen.

Den Weg säumen ein Spielbankprojekt, das nicht realisiert wurde,³⁷ eine Lotterie, die von Mitte der Zwanzigerjahre bis 1934 Bestand hatte,^{37a} Brief-

³³ Eduard von Liechtenstein, Liechtensteins Weg - Raton, S. 81.

³⁴ Raton, S. 67-76.

³⁵ Rechenschaftsbericht der Regierung 1933, S. 34. - Landtagsbeschluss v. 22. März 1933, LLA Landtagsprot. - Vgl. Landtagsprot. v. 29. Dez. 1933, LLA.

³⁶ Dazu Raton, S. 116-118.

³⁷ Eduard von Liechtenstein, Liechtensteins Weg, S. 522.

^{37a} Erläuterungen von Regierungschef Hoop im nichtöff. Landtag vom 9. Nov. 1933, LLA Landtagsprot. - Landtagsprot. vom 28. Dez. 1933, LLA. - 'Liechtensteiner Nachrichten', 9. Dez. 1933.

Geschichtliche Grundzüge

marken³⁸, Finanzeinbürgerungen³⁹ und vor allem das in den Zwanzigerjahren für Liechtenstein entdeckte und seither erfolgreich genützte Gesellschafts- und Treuhandwesen.⁴⁰ Diese Nischenzweige und ihre Verteidigung erzeugten zugleich gegenüber andern Staaten einen ständigen moralischen Zwang zur Rechtfertigung; diese war nicht leicht zu leisten. Korrigierende und kompensierende Image-Pflege im Ausland wurde daher begleitend als zusätzliche aussenpolitische Aufgabe wahrgenommen.⁴¹ Hierbei erwiesen sich immer wieder Kleinheit, frühere Jahrhundertarmut und die freundliche Friedlichkeit Liechtensteins als hilfreiche Argumente beim Werben um Verständnis für die Nischenpolitik. Diese sucht Liechtenstein heute im aktuellen europäischen Integrationsschub weiter zu bewahren oder zu diversifizieren.

II. Aussenpolitik in extremis 1938-1945

Bestätigen sich die oben abgeleiteten Grundzüge auch in der Phase von 1938 bis 1945, während welcher der Nationalsozialismus, das Dritte Reich und der Krieg Liechtenstein unmittelbar und existentiell bedrohten? Wir überschauen die neun Grundzüge kurz für diesen zeitgeschichtlichen Abschnitt, in welchem für das Ländchen - wie für alle andern Staaten auch - "Aussenpolitik in extremis" gefordert war, zumal der Schutz des Völkerrechts in einer Gewaltzeit wenig galt.⁴²

³⁸ Vgl. Landesrechnungen, Rechenschaftsberichte 1922 ff.

³⁹ LLA, Einbürgerungsakten. - Peter Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, in: JBL, Bd. 88, Vaduz 1990, S. 5 f.

⁴⁰ Vgl. die Angaben in den Landesrechnungen und in den Rechenschaftsberichten der Regierung 1922 ff.

⁴¹ Vgl. etwa LPS Bd. 7: Das Bild Liechtensteins im Ausland, Vaduz 1977.

⁴² Der Verfasser arbeitet zur Zeit an einem Forschungsprojekt am Liechtenstein-Institut zur liechtensteinischen Geschichte in den Dreissigerjahren und im Zweiten Weltkrieg; daraus wird eine Darstellung dieses zeitgeschichtlichen Abschnitts hervorgehen. - Siehe zu diesem Teil auch: Adolf Peter Goop, Liechtenstein gestern und heute, Vaduz 1973; Norbert Jansen/Robert Allgauer/Alois Ospelt (Red.), Liechtenstein 1938-1978, Bilder und Dokumente, Vaduz 1978; Joseph Walk, Liechtenstein 1933-1945, Nationalsozialismus im Mikrokosmos, in: Ursula Büttner (Hrsg.), Das Unrechtsregime, Internationale Forschung über den Nationalsozialismus, Bd. 1, Hamburg 1986, S. 376-425; Horst Carl, Liechtenstein und das Dritte Reich, Krise und Selbstbehauptung des Kleinstaates, in: Press/Willoweit (Hrsg.), Liechtenstein - Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, 2. Aufl., Vaduz-München-Wien 1988, S. 419-464; Gerhard Krebs, Zwischen Fürst und Führer, Liechtensteins Beziehungen zum 'Dritten Reich', in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 1988/Nr. 9, S. 548-567; Peter Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, in: JBL, Bd. 88, Vaduz 1990, S. 1-36; Peter Geiger, Anschlussgefahren und Anslusstendenzen in der liechtensteinischen Geschichte, in: Geiger/Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990, S. 51-90; Peter Geiger, "Am Rande des Strudels", in: 'Dufour' Nr. 3, Oktober 1990, S. 56-63.

1. Als Beute zu klein

In den Tagen nach dem Anschluss Österreichs im März 1938 drängte die 'Volksdeutsche Mittelstelle' in Berlin auch auf Anschluss Liechtensteins. Neben "Volkstum" wurde auch ein militärisches Interesse der Wehrmacht vorgebracht: Diese könnte von den liechtensteinischen Höhen aus mitten in die Festung Sargans hineinwirken. Ribbentrop und Hitler lehnten aber eine zum Anschluss führende Einmischung vorläufig ab.⁴³ Ebenso missbilligte Hitler⁴⁴ ein Jahr später den von den liechtensteinischen Nationalsozialisten - der "Volksdeutschen Bewegung in Liechtenstein" - und der lokalen Feldkircher SA inszenierten, aber gescheiterten Anschlussputsch im März 1939⁴⁵; Hitler griff Reichsminister Meissners Argument auf, Deutschland würde sich mit einem Einmarsch in Liechtenstein vor der Welt lächerlich machen.⁴⁶ Die Kleinheit der Beute schützte vor dem Verschlungenwerden. Nichtbeachtung⁴⁷ und Gönnerlaune⁴⁸ prägten die Haltung der hitlerdeutschen Landräuber gegenüber Liechtenstein.

2. Zwischen der Schweiz und dem Dritten Reich

Ribbentrop konnte sich für Liechtenstein, wie er im März 1938 notierte, eine "Monaco- oder Danzigstellung" am Rande des Reiches vorstellen.⁴⁹ Die Schweiz wiederum hatte Interesse am kleinen Gebiet als Glacis vor der Festung Sargans. Es sollte nicht ins Reich hinübereutschen und wurde daher wirtschaftlich gestützt.⁵⁰ Die deutsche Politik gegenüber Liechtenstein

⁴³ Der Nachweis ist geführt bei Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, S. 16-18.

⁴⁴ Gemäss mündlicher Mitteilung von Edmund Glaise von Horstenau an Fürst Franz Josef II. im Frühsommer 1939; Interview des Verfassers mit Fürst Franz Josef II. vom 19. Aug. 1988.

⁴⁵ Zum Putsch: Geiger, Anschlussgefahren, S. 78 f., und Peter Geiger, "Liechtenstein 1939", Radiosendung vom 5. Sept. 1990, Radio "L" (Liechtenstein).

⁴⁶ So Hitler gegenüber dem Chef der Präsidialkanzlei, Reichsminister Otto Meissner, der Hitler in der Putschnacht vom 24. auf den 25. März 1939 aus Venedig telefonisch anrief; Hans Otto Meissner, "Wie die Freiheit des Fürstentums Liechtenstein gerettet wurde", in: 'Liechtensteiner Volksblatt', 8. März 1990. Hans Otto Meissners Darstellung bedarf in einigen andern Punkten der Berichtigung.

⁴⁷ Liechtenstein wurde in den 1940 erstellten Karten der deutschen Angriffsstudien gegen die Schweiz zwar faktisch einbezogen, aber nicht eingezeichnet; dies geht aus sechs Karten hervor, die wiedergegeben sind bei Hans Rudolf Kurz, Operationsplanung Schweiz, Die Rolle der Schweizer Armee in zwei Weltkriegen, Thun 1974.

⁴⁸ Vgl. Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, S. 18.

⁴⁹ Notiz von Ribbentrop, o. D. (19. März 1938), Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn, Büro des Reichsaussenministers, Liechtenstein März 1938 - März 1939, R 28869, Dok. Nr. 115/117'378f. - Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, S. 18.

⁵⁰ Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, S. 28 f., 34.

Geschichtliche Grundzüge

änderte sich ab 1938 kaum: Liechtenstein war als Annex der Schweiz allenfalls mit dieser zusammen "aufzusaugen"⁵¹ oder eben wie die Schweiz noch nicht zu "schlucken".⁵² Liechtenstein konnte die Zwischenlage nach beiden Seiten nützen und dank der Randlage zur Schweiz - und trotz der Randlage zum Reich - vor den Klauengriffen des Dritten Reiches und des Krieges verschont bleiben.

3. Aussenpolitik des Fürsten

Thronfolger Franz Josef übernahm Ende März 1938 energisch die Regierungsrechte vom alten Fürsten Franz, besuchte fünf Tage später bereits den schweizerischen Bundesrat und meldete zugleich seinen Besuch bei Hitler in Berlin an. Dort wimmelte man ihn ein Jahr lang ab, bis Hitler und seine Paladine ihn und die Regierungsspitze im März 1939 empfangen.⁵³ Der Fürst suchte - zusammen mit Regierung und Koalitionsparteien - durch Anlehnung an die Schweiz und durch nichtprovokative Politik gegenüber dem Dritten Reich die Selbständigkeit des Landes zu bewahren und im Innern den nationalsozialistischen Einfluss gering zu halten⁵⁴, im Reich und in dessen eingegliederten Gebieten des Protektorats aber auch seine Interessen als ausländischer Grossgrundbesitzer zu wahren.⁵⁵ Hausinteresse und Staatsinteresse ergänzten sich. Die eigentliche, konkretere Aussenpolitik machte allerdings die Regierung, gelegentlich auch ohne Absprache mit dem Fürsten. So wie auch Fürst Franz Josef vereinzelt allein Aussenpolitik betrieb, etwa als er im Hinblick auf das Kriegsende mehr Einfluss auf die Aussenpolitik zurückgewinnen wollte und daher 1944 - gegen den Widerstand von Regierung, Landtag und Koalitionsparteien - in Bern wieder eine Gesandtschaft eröffnen liess.⁵⁶

⁵¹ Hitler sagte 1934 zu Hermann Rauschnig, die europäischen Neutralen würden "aufgesaugt... Schritt für Schritt", zit. nach Jürg Fink, *Die Schweiz aus der Sicht des Dritten Reiches 1933-1945*, Zürich 1985, S. 12.

⁵² Vgl. Klaus Urner, "Die Schweiz muss noch geschluckt werden!" Hitlers Aktionspläne gegen die Schweiz, Zürich 1990.

⁵³ Geiger, *Liechtenstein im Jahre 1938*, S. 20 ff. - Interview des Verfassers mit Fürst Franz Josef II. vom 19. Aug. 1988. - Carl, S. 438.

⁵⁴ Carl, S. 458 f.

⁵⁵ So nach Einverleibung des Sudetengebietes ins Reich 1938; LLA RF 190/344. - Geiger, *Liechtenstein im Jahre 1938*, S. 30.

⁵⁶ LLA, Landtagsprotokolle vom 7., 14. und 21. Dez. 1944, alle nichtöff., ebenda Beilagen. - Hausarchiv des Regierenden Fürsten von Liechtenstein, Schloss Vaduz (HALV); Karton 630.

4. Demokratisierung der Aussenpolitik

In den Jahren der Bedrohung befassten sich alle mit Aussenpolitik. Der Landtag debattierte die aussenpolitische Orientierung in nichtöffentlichen "Konferenzsitzungen", die Parteien führten Gespräche zur Aussenpolitik. Konkret gestaltet wurde diese durch die Regierung, die sich eng an die Schweiz anlehnte und zugleich die Verbindungen ins Reich pflegte. Regierungschef Dr. Josef Hoop, von 1928 bis 1945 an der Spitze der Regierung, nützte persönliche Beziehungen zu Parteistellen im Reich für stille, beschwichtigende Diplomatie. Der Regierungschef-Stellvertreter Dr. Alois Vogt, von März 1938 bis 1945 im Amt, hielt noch engere Kontakte ins Reich.⁵⁷

Als Formen direkter "Volks-Aussenpolitik" können der Putsch der liechtensteinischen Nationalsozialisten und deren Anschlussaktivismus auf der einen Seite ebenso wie auf der Gegenseite der von der grossen Bevölkerungsmehrheit durch Unterschriftensammlung und bei patriotischen öffentlichen Anlässen bezeugte Wille zur Selbständigkeit und zum Verbleib an der Seite der Schweiz bezeichnet werden.

5. Wirtschaftliche Anlehnung

Die Schweiz stellte Liechtenstein im Zweiten Weltkrieg die gesamte kriegswirtschaftliche Organisation mit Landesversorgung, Rationierung und Mehranbau zur Verfügung. Dafür erwartete sie, dass das Fürstentum klar jeder Umorientierung nach Norden entgegensteuere. Die Nationalsozialisten im Lande aber, die einen Ausweg aus der wirtschaftlichen Krise und eine Zukunft für die liechtensteinische Bevölkerung allein von der "Grossraumwirtschaft" in Hitlers "neuem Europa" erwarteten, drängten auf einen Zollanschluss ans Reich, als Vorstufe für einen früher oder später unvermeidlichen Totalanschluss.⁵⁸

In den schwierigsten Phasen, 1938 und wiederum 1940/41 im Zuge der deutschen Siege, spielten auch breitere Kreise - bis in die Regierung hinein - mit dem Gedanken einer wirtschaftlichen Umorientierung in Richtung Grossdeutschland.⁵⁹ Eine solche momentane Perspektive erwies sich - auch weil Deutschland kein Interesse zeigte⁶⁰ - als trügerische Fata Morgana

⁵⁷ Walk, S. 406, 408; Carl, S. 436 f., 440 f., 445, 450; Krebs, S. 559 f.

⁵⁸ Geiger, Anschlussgefahren, S. 81 ff.

⁵⁹ Krebs, S. 554 f., 559.

⁶⁰ Krebs, S. 559 f.

Geschichtliche Grundzüge

gegenüber der soliden wirtschaftlichen Verknüpfung mit der kriegsverschonten Schweiz, welche Liechtenstein mit durch die Kriegszeit trug.

6. Nachbarschaftsfähigkeit und Eigenbewusstsein

Die Nationalsozialisten im Lande wollten das "volksdeutsche" Liechtenstein dem deutschen Volkskörper eingliedern. Deren Drängen, das hitlerdeutsche System in möglichst allem zu übernehmen⁶¹, gab die Regierung nicht nach. Sie tat indes alles, um den nördlichen Nachbarn nicht zu reizen und den Schein der Normalität aufrechtzuerhalten. Und die liechtensteinischen Gerichte amtierten von 1938 bis 1945 unter Beizug von nun reichsdeutschen (früher österreichischen) Richtern neben schweizerischen.⁶²

Schritt im Krieg gerade die Assimilierung Richtung Schweiz voran - ausser bei den Deutschorientierten - und erfolgte ein verwaltungsmässiger Angleichungsschub in Richtung der Schweiz, so festigte sich in der Extremsituation zugleich das Eigenbewusstsein der liechtensteinischen Bevölkerung. "Heimattreu"⁶³ nannte man sich stolz, in Ablehnung der "volksdeutschen" Anschlussrichtung.

7. Grosse und kleine Neutralität

Liechtenstein erklärte am 30. August 1939 die Neutralität.⁶⁴ Die Regierung verbot 1940 ausländische Fahnen und Abzeichen.⁶⁵ Man vermied einseitige Stellungnahmen. Die zwei Zeitungen der Koalitionsparteien übten Selbstzensur.⁶⁶ Offen gegen die Neutralität trat nur die nationalsozialistische "Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein" auf,⁶⁷ welche aus Rücksicht auf Deutschland geduldet wurde. Die Regierung beobachtete übrigens neben der völkerrechtlichen, im Unterschied zur Schweiz unbewaffneten Neutralität (gegenüber den Kriegführenden) noch eine gewisse zweite Neutralität, die man neben der "grossen" als "kleine Neutralität" bezeichnen könnte, nämlich eine politisch neutral erscheinende Position zwischen der Schweiz und Hitlerdeutschland, um das letztere nicht zu irritieren.

⁶¹ "Der Umbruch", 14. Dez. 1940.

⁶² Geiger, Liechtenstein im Jahre 1938, S. 28.

⁶³ Vgl. die im Januar 1939 gegründete "Heimattreue Vereinigung Liechtenstein", LLA RF 190/196.

⁶⁴ Siehe oben S. 9 und oben Anm. 30.

⁶⁵ Verordnung v. 11. Mai 1940, LGBL 1940/9.

⁶⁶ 'Liechtensteiner Volksblatt' und 'Liechtensteiner Vaterland', 1938 bis 1945.

⁶⁷ Vgl. "Der Umbruch", erschienen von Oktober 1940 bis Juli 1943 (mit einer letzten Nr. im Febr. 1944).

8. Emanzipationstaktik

Ansätze zur Emanzipation in der liechtensteinischen Aussenpolitik zeigt auch die Extremsituation. Dabei ging es freilich weniger um die Aufwertung der eigenstaatlichen Position als um situationsgegebenes Taktieren. Nach dem Anschluss Österreichs tauchte wiederholt der Gedanke auf, die Gesandtschaft in Bern zu reaktivieren und parallel dazu eine liechtensteinische Gesandtschaft in Berlin zu eröffnen⁶⁸; da rechnete man für das Dritte Reich noch mit längerer Hegemonie. Im Laufe des Krieges nahm man, zum Teil an der Schweiz vorbei, auch Kontakt mit amerikanischen und britischen Diplomaten auf.⁶⁹

Bezeichnend ist die Ellhornkontroverse: Die Schweiz wollte 1938/39 das Ellhorn, eine Felsnase über dem Rhein am Eingang zur Festung Sargans, dringend abgetreten erhalten.⁷⁰ Liechtenstein weigerte sich mit dem Argument, Deutschland müsste dies als Affront empfinden und könnte analoge Forderungen an das Ländchen etwa am Schellenberg stellen, wofür es auch Andeutungen aus dem Reich gab.⁷¹ Nach dem Weltkrieg und zu Beginn des Kalten Krieges erhielt die erneut und ultimativ drängende Schweiz das Ellhorn schliesslich im Austausch gegen Landwirtschaftsboden.⁷² Es brauchte danach zweieinhalb Jahrzehnte ruhiger und vorab wirtschaftlicher Aufwärtsentwicklung, bis der aussenpolitische Spielraum sich wieder erweitern liess.

9. Erhaltung der Nischen

Wie in der Wirtschaftskrise waren auch in der Zeit äusserer und innerer Bedrohung gerade die Nischeneinkünfte Liechtensteins wichtig. Um diese zu erhalten, galt es, politische Stabilität und Selbständigkeit zu wahren. Und um die soziale und politische Stabilität abzustützen, waren wiederum die Nischeneinkünfte - aus Briefmarken, Gesellschaftswesen und Einbürgerungen - nötig. Das Dritte Reich setzte Druck gegen das Gesellschaftswesen

⁶⁸ Aktenvermerk von Regierungschef Hoop vom 3. Mai 1938, LLA RF 180/131. - Hoop an Konsul Walter von Propst, 26. April 1939, LLA RF 178/248. - Kabinettssekretär Dr. Rupert Ritter an Regierungschef Hoop, 6. April 1939, HALV, Karton 630.

⁶⁹ HALV, Korrespondenz Kabinettskanzlei 1942/71, /77, /94. Ebenda Karton 630, div. Korrespondenz 1943 und 1945.

⁷⁰ Bundesarchiv Bern, Protokolle des Bundesrates vom 28. Sept. 1938/Nr. 1641, vom 7. Nov. 1938/Nr. 1878 und vom 10. Dez. 1938/Nr. 2132.

⁷¹ Bundesarchiv Bern, E 1001, EPD (Anträge 1. 1. - 30. 6. 1939), EPD-Antrag an den Bundesrat vom 26. Jan. 1939.

⁷² LLA, Landtagsprotokolle vom 3. Nov., 12. Nov. und 30. Dez. 1948, alle nichtöff.

Geschichtliche Grundzüge

und gegen die Einbürgerung von Emigranten, vorab jüdischer Abkunft, an. Putsch und Umtriebe der Anschlussleute im Lande verschreckten die ausländischen Gesellschaften. Die Staatseinnahmen aus diesem Zweig sanken im Krieg zeitweilig bedenklich. Dennoch gelang es, die oben genannten volkswirtschaftlichen Nischen über den Krieg hin zu behalten und danach - neben einer zweiten Industrialisierung - kräftig auszuweiten. Entsprechend blieb der Rechtfertigungsbedarf bestehen.

III. Neun Thesen

Nach der Ableitung aus der Geschichte lassen sich nun neun Thesen zu den historischen Grundzügen liechtensteinischer Aussenpolitik und Aussenbeziehungen formulieren. Vollständigkeit ist nicht beansprucht. Die Thesen sind ins Präsens gesetzt, da sie aus der Vergangenheit auch in die Gegenwart herein und über diese hinaus eine gewisse Gültigkeit beanspruchen dürften. Sie mögen zur Diskussion anregen.

1. Die grosse *Kleinheit* bedeutet für Liechtenstein Ohnmacht und Schutz zugleich. Der so kleine Staat ist auf die Geltung des Rechts angewiesen.⁷³
2. Die besondere *Zwischen- und Randlage* bewahrt Liechtensteins staatliche Existenz. Achtung und Wohlwollen der Nachbarn sind unabdingbar.
3. Die Rolle des *Fürsten* in der Aussenpolitik verschiebt sich von der Haus- zur Staatspolitik und von der Allein- zur Mitgestaltung.
4. *Demokratisierung* führt zur Partizipation von Regierung, Volksvertretung, Parteien, Interessengruppen und Volk in der Aussenpolitik.
5. *Wirtschaftliche Anlehnung* erweist sich als lebensnotwendig und als Voraussetzung für Entwicklung und eigenstaatliche Existenz.
6. *Assimilation und "Nachbarschaftsfähigkeit"* folgen aus der Kleinheit und der ökonomischen Anlehnung, berühren aber zugleich die Identität.
7. *Neutralität* als vorteilhaftes Instrument ergibt sich fast ohne Zutun seit dem Ersten Weltkrieg aus dem Fehlen eigenen Militärs und aus der Politik der Nachbarstaaten.

⁷³ Vgl. Gerard Batliner, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Geiger/Waschkuhn, LPS 14, S. 174 f.

8. *Emanzipation* aus einseitiger Ausrichtung auf den Zollpartner führt zu mehrseitigen Verbindungen, zu europäischer und globaler Statussicherung und zu mehr Gestaltungsspielraum.
9. *Volkswirtschaftliche Nischenpolitik* sichert seit den Zwanzigerjahren spezielle Einnahmen, zieht aber einen moralischen Rechtfertigungsbedarf nach sich.

Liechtenstein ist bisher immer "davongekommen". Seit bald 200 Jahren, seit den Franzosenkriegen, ist es nicht mehr von Krieg überzogen worden, hat sich erhalten und entwickeln können und ist - nach jahrhundertelanger Armut - nach dem Zweiten Weltkrieg wohlhabend geworden. In der Aussenpolitik und in den Aussenbeziehungen trug dazu manches bei: Neben der Kleinheit auch nachbarliches Wohlwollen, die Gunst der Umstände, das Völkerrecht, Leistungen weit entfernter Dritter - etwa von alliierten Armeen oder ausländischen Geldbringern und Arbeitskräften -, dazu eigene Klugheit und Realitätssinn.

Sollen wir zum Schluss, nach Betrachtung der Geschichte, eher vom "Glück des Kleinen" als vom Glück des Tüchtigen sprechen? Seit längerem wächst jedenfalls die aussenpolitische Einsicht, wonach das erworbene oder zugefallene Glück dann als verdient erscheint, wenn sich zur Chance und zur Tüchtigkeit auch beim Kleinen ein weiteres gesellt: humane Solidarität über die Grenzen hinaus.

Zusammenfassung der Diskussion

In der von Rupert Quaderer geleiteten Diskussion knüpfte Alois Riklin an eine Bemerkung von Gerard Batliner an hinsichtlich der Charta von Paris aus dem Jahre 1990. Sie enthalte Formulierungen, die von der liechtensteinischen wie von der schweizerischen Verfassung her gesehen als verfassungswidrig zu betrachten seien. In der Charta werde ja festgehalten, dass das Volk der einzig legitime Träger des *pouvoir constituant* und die Demokratie dem Wesen nach repräsentativ sei, die direkte Demokratie im Rahmen der *pouvoirs constitués* habe demnach eine allenfalls marginale Rolle. Offenbar habe diese Erklärung ein Böckenförde-Schüler geschrieben oder schreiben können. Die Schweiz in bezug auf die Volksrechte und den repräsentativen Charakter und Liechtenstein in bezug auf beides sowie hinsichtlich der Festlegung des Volkes als dem einzigen Träger des *pouvoir constituant* hätten eigentlich nicht unterschreiben dürfen. Hätten die Schweiz und Liechtenstein, salopp formuliert, dies verschlafen?

Prinz Nikolaus von Liechtenstein replizierte, dass die diplomatische Antwort auf die Frage die wäre, die Pariser Akte nicht als ein rechtliches, sondern als ein politisches Instrument anzusehen, so dass eine Detailüberprüfung nicht durchgeführt worden sei. Eine mehr allgemeine Antwort könne darin bestehen, ob die Alternative einer interpretativen oder massgeschneiderten Erklärung das politisch richtige Vorgehen gewesen wäre. Die Pariser Akte sei unter einem enormen Zeitdruck entstanden, habe eine bestimmte Zielrichtung verfolgt und stünde vor einem politischen Hintergrund. Die Problematik habe sich politisch für Liechtenstein auch beim Europarat gestellt. Dort habe auch die Frage des *pouvoir du prince* eine gewisse Rolle gespielt im Hinblick darauf, ob Liechtenstein im Sinne des Europarates als ein demokratischer Staat anzusehen sei. Dies sei gottlob affirmativ beantwortet worden. Man habe von Liechtenstein aus allerdings auch stark damit "gedroht", Parallelen zum französischen System auf den Tisch zu legen.

Ralph Kellenberger thematisierte die Arbeitsmarktschwierigkeiten Liechtensteins im Zusammenhang mit dem Zollvertrag. Das Problem der "Überfremdung" sei ja nicht nur ein solches der Sprachbarrieren. Von Peter Geiger wurde ergänzt, dass Liechtenstein in historischer Perspektive den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt in unbefriedigender Weise erhielt, heute stelle sich das Problem umgekehrt.

Die angesprochene Thematik wurde von Prinz Nikolaus von Liechten-

Zusammenfassung der Diskussion

stein als komplex bewertet; es sei dies eine der am heftigsten diskutierten innenpolitischen Fragen. Man müsse diese Problematik in der Tat historisch einordnen und in längeren Perspektiven denken. In Anbetracht früherer hoher Arbeitslosigkeit sei es wesentlich, aus diesem kleinen Raum herausgehen zu können und woanders tätig zu werden. Das gelte auch für das EWR-Abkommen. Andererseits sei die derzeitige wirtschaftliche Maximierung auch darin begründet, dass ein überwiegender Teil der arbeitenden Bevölkerung Ausländer seien. Über ein Drittel der Wohnsitzhabenden seien Nicht-Liechtensteiner, was mit der Einbürgerungspolitik zusammenhinge. Es bestünde teilweise die Horrorvorstellung eines Liechtenstein-Hongkong. Es sei schwierig, hier eine theoretische Antwort zu geben: Man habe sich auch bei den EWR-Verhandlungen bemüht, einen Weg zu finden, der einen völligen Ausschluss vermeidet, aber auch die längerfristigen Risiken für Liechtenstein in Rechnung stellt. Es sei denkbar und wohl auch möglich, Übergangsperioden zu verlängern. Man befände sich allerdings in einem enormen Spannungsverhältnis, von dem auch das liechtensteinische Selbstverständnis stark betroffen sei.

Von Josef Seifert wurde die Frage nach der liechtensteinischen nationalen Identität gestellt, die ja nicht nur als eine pragmatisch motivierte Wirtschaftseinheit figurieren könne. Peter Geiger wies darauf hin, dass eine Identität der Bevölkerung im Sinne des Abgrenzens und des Andersseins historisch schon sehr früh bestanden habe. Dies zeige sich auch sprachlich in den Dialektausprägungen. Zur Identität beigetragen hätten die Landammanverfassungen, die von demokratischen und genossenschaftlichen Elementen getragen worden seien. Im 19. und 20. Jahrhundert stand das Ringen um die Volksrechte im Vordergrund, später das isolierte Sicherhaltenmüssen gegenüber einer Umwelt, die in Bewegung war. Insbesondere der Zweite Weltkrieg habe für Liechtenstein eine grosse Bedrohung dargestellt. Nützlichkeitsabwägungen standen nicht unbedingt im Vordergrund, sonst hätten sich die Liechtensteiner in ihrer Armut schon lange z. B. an Feldkirch oder andere anschliessen müssen. Man gehöre zwar zum deutschsprachigen Kulturraum, aber Liechtenstein bleibe durchaus etwas Eigenes, solange es dies tatsächlich wolle.

Peter Häberle kam noch einmal auf die Pariser Erklärung zu sprechen und hielt fest, dass diese zwar auch politisch zu verstehen sei, aber in der Völkerrechtswissenschaft habe man die Kategorie des "soft law" geschaffen, was in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden sollte. An Geiger, der zum Schluss seines Vortrages von der humanen Solidarität gespro-

Zusammenfassung der Diskussion

chen hatte, richtete er die Frage, wie damals die Auslieferung "irgendwelcher Russen" in Liechtenstein verhindert worden war. Das sei eine grosse humane Tat, aber er habe die näheren Umstände nur noch vage im Gedächtnis.

Geiger führte abschliessend aus, dass es sich dabei um die 1945 in den letzten Kriegstagen nach Liechtenstein übergetretene kleine Truppe des russischen Generalmajors Arthur Holmston (früher Smyslowsky) gehandelt habe. Holmston, russischer Emigrant, habe während des Zweiten Weltkrieges in der deutschen Wehrmacht gekämpft und beispielsweise 1940/41 wenige Kilometer vor Moskau gestanden. 1944 habe er im Rahmen der deutschen Wehrmacht eine "I. Russische Nationalarmee" aus russischen Kriegsgefangenen und Emigranten zusammengestellt, um gegen Stalin zu kämpfen. Diese Truppe von rund 3.000 Mann sei vor Warschau in den letzten Kriegswochen versprengt worden. Der Rest, mit dem Stab zusammen gegen 500 Mann in Wehrmachtuniformen, hätte sich nach Süddeutschland und Vorarlberg durchgeschlagen und sei in der Nacht vom 1. auf den 2. Mai 1945 ins neutrale Liechtenstein übergetreten - am Tag, bevor die Franzosen Vorarlberg besetzten. Die Russentruppe, in deren Reihen sich auch zwei Dutzend Frauen und einige deutsche Fahrer befanden, hätten die liechtensteinische Grenze in Hinterschellenberg nach Mitternacht im Schneetreiben überquert und seien zum Gasthof "Löwen" - wo die hier sitzenden Symposiumsteilnehmer zu Mittag gespeist hätten - gekommen. Die liechtensteinische Regierung habe sie interniert. Knapp die Hälfte der internierten Russen habe sich in den ersten Monaten freiwillig in Kriegsgefangenschaft der Franzosen nach Vorarlberg begeben. Dem Druck von seiten einer darauf in die Schweiz und nach Liechtenstein gekommenen sowjetischen Militärkommission, welche ultimativ die Auslieferung der übrigen Russen verlangte, habe Liechtenstein nicht nachgegeben. Gut hundert Russen seien, den Versprechungen der Sowjetdelegierten vertrauend, mit diesen freiwillig heimgekehrt. Man habe nichts mehr von ihnen gehört. Von den übrigen hätten sich einzelne in andere westliche Länder abgesetzt, die restlichen rund 120 internierten Russen - darunter gut 20 Frauen - seien 1947 mit Hilfe der liechtensteinischen Regierung nach Argentinien emigriert. Das Besondere an der ganzen Episode liege in der Tatsache, dass das winzige, neutrale Liechtenstein dem sowjetischen Druck nicht stattgegeben habe, was sich weniger aus besonderem Heldenmut als aus der menschlichen Solidarität erkläre, die im nahen Kontakt zu den Internierten - auch eine Folge der Kleinheit - bald erwachsen sei. Die nicht Ausgelieferten seien

Zusammenfassung der Diskussion

so dank der liechtensteinischen Haltung vor Gulag und Tod in der Sowjetunion bewahrt worden, anders als Hunderttausende von russischen Kriegsgefangenen, welche von den westlichen Alliierten und anderen Ländern der Sowjetunion übergeben wurden. Falsch wäre es aber auch, so schloss Geiger den Exkurs, etwa Holmston und sein Trüppchen zu heroisieren, hätten sie doch in Hitlers Uniformen gekämpft.

Hinweise zu den Autoren

Clark C. Abt, Direktor des "Center for the Study of Small States" und Research Professor of International Relations an der Boston University, Präsident und Verleger von Abt Books Inc.; B.S., Industrial Engineering, M.I.T., 1952, M.A., Philosophy and Literature, John Hopkins University 1952, Ph.D., Political Science, M.I.T., 1965.

Veröffentlichungen u.a.: *Serious Games* (1970). - *The Evaluation of Social Programs* (Hrsg. und Autor) (1977). - *Applied Research for Social Policy* (Hrsg. zusammen mit K.J. Arrow, S.J. Fitzsimmons) (1979). - *Problems in American Social Policy Research* (Hrsg.) (1980). - *A Strategy for Terminating a Nuclear War* (1985). - *Aids and the Courts* (Hrsg.) (1990).

Gerard Batliner, geb. 1928 in Eschen, FL; Studium der Rechtswissenschaften in Zürich, Fribourg, Paris und der Philosophie in Freiburg/Br.; Dr. iur. utr. an der Universität Fribourg, Rechtsanwalt; Fürstlicher Justizrat, Dr. iur. h. c. der Universität Basel; Vizepräsident der Fortschrittlichen Bürgerpartei (1958-1962); Vizevorsteher der Gemeinde Eschen (1960-1962); Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein (1962-1970); Präsident (1974-1977) und Vizepräsident (1978-1981) des liechtensteinischen Landtages; Leiter der liechtensteinischen Parlamentarierdelegation beim Europarat (1978-1981); Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (1981-1982); Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission (1983-1990); Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts seit 1987 und Mitglied der Europäischen Kommission für die Demokratie durch das Recht seit 1991.

Veröffentlichungen u.a.: *Strukturelemente des Kleinstaates, Grundlagen einer liechtensteinischen Politik, ein Versuch*, in: LPS 1, 2. Aufl. Vaduz 1977. - *Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, in: LPS 2, Vaduz 1973. - *Zu heutigen Problemen unseres Staates*,

Hinweise zu den Autoren

Gegebenheiten, Ziele und Strategien, in: LPS 6, Vaduz 1976. - Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, in: LPS 9, Vaduz 1981. - Liechtenstein und die europäische Integration, in: Kleine Schriften, Heft 14, Vaduz 1989. 1989. - Die liechtensteinische Rechtsordnung und die europäische Menschenrechtskonvention, in: Peter Geiger, Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990.

Hubert Büchel, geb. 1951, Wohn- und Bürgerort Ruggell, FL; Studium der Volkswirtschaft an der Universität Innsbruck, Abschluss als Mag. rer. soc. oec. 1977 und Dr. rer. soc. oec. 1981; Berufstätigkeiten in einem liechtensteinischen Industriebetrieb, als Universitätsassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck, als Mitarbeiter im Amt für Volkswirtschaft in Vaduz und Sekretär der Liechtensteinischen Bankenkommision sowie (im Nebenberuf) als Geschäftsführer des Liechtenstein-Instituts.

Veröffentlichungen u. a.: Der öffentliche Dienst im Fürstentum Liechtenstein aus ökonomischer Sicht 1950 bis 1980, Dissertation, Vaduz 1982. - Die Wirtschaft, in: Fürstentum Liechtenstein, Buchs 1986 (mit Andreas Wolfensberger, Egon Gstöhl, Julius Ospelt, Felix Näscher). - Kennt Liechtensteins Wirtschaftserfolg kein Ende?, in: Kleine Schriften, Heft 16, Vaduz 1989. - Unternehmer und Manager, in: Walter Wittmann (Hrsg.), Unternehmer - Träger der Zukunft, Stuttgart 1981 (mit Clemens-August Andreae). - Die Wiederentdeckung des Unternehmers in der Marktwirtschaft, in: Clemens-August Andreae und Werner Benisch (Hrsg.), Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsrealität, Festschrift für Arno Sölter, Köln 1982 (mit Clemens-August Andreae). - Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?, in: Peter Geiger, Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990.

Karl W. Deutsch, geb. 1912, † 1992, 1938 Promotion zum Dr. iur. in Prag. Im selben Jahr Delegierter der Deutschen Sozialdemokratischen Studentenvereingung an einem Weltjugend-Kongress in den USA. Er kehrte von dieser Reise - zusammen mit seiner Frau - nicht nach Europa zurück. Studium in Harvard, wo er 1941 den Magister, 1951 den Ph. D. Grad erlangte. Er war Professor für Politische Wissenschaften am Massachusetts Institute of Technology, an der Yale University und an der Harvard University. Von 1971 bis 1983 war er Stanfield-Professor for International Peace in Harvard;

Hinweise zu den Autoren

1977 übernahm er zusätzlich das Amt des Direktors am Internationalen Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), das er bis 1985 ausübte. Von 1985 bis 1987 war er Direktor für Programmentwicklung beim WBZ-Präsidenten. Gastprofessor an zahlreichen europäischen Hochschulen, u. a. in Genf und Zürich.

Veröffentlichungen u. a.: *World Handbook of Political and Social Indicators* (mit B. Russett) (1965). - *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration* (1972). - *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven* (3. Aufl. 1973). - *Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik* (1976). - *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration* (1976). - *Tides Among Nations* (1979). - *Der Westen - seine Merkmale und seine Strategien der Zukunft* (1979). - *Weltmodellstudien als Entscheidungshilfen der Politik*, in: S. A. Bremer u. a., *Weltmodellstudien* (1980). - *Zur Theorie der Vereinfachung. Reduktion von Komplexität in der Datenverarbeitung für Weltmodelle* (mit B. Fritsch) (1980). - *Comparative Government* (mit J. I. Domingues, H. Hecló) (1981).

Shmuel Noah Eisenstadt, geb. 1923, Professor für Soziologie an der Hebräischen Universität in Jerusalem. Gastprofessor an zahlreichen Universitäten, u. a. Harvard, Stanford, M.I.T., Chicago, Michigan, Washington, Oslo, Zürich und Wien. Mitglied der "Israeli Academy of Sciences and Humanities", Foreign Honorary Fellow der "American Academy of Arts and Sciences", Foreign Member der "American Philosophical Society", Honorary Fellow der "London School of Economics". Ehrendoktor (Politikwissenschaft) der Universität Helsinki.

Veröffentlichungen u. a.: *Israeli Society* (1967). - *From Generation to Generation* (1971). - *Tradition, Wandel und Modernität* (1979). - *Revolution und die Transformation von Gesellschaften* (1982). - *Patrons, Clients and Friends* (mit L. Roniger) (1984). - *The Transformation of Israeli Society* (1985). - *Origins and Diversity of Axial Age Civilizations* (Hrsg.) (1986). - *Society, Culture and Urbanization* (mit A. Shachar) (1987). - *European Civilization in a Comparative Perspective* (1987). - *Center Formation, Protest Movements and Class Structure in Europe and the United States* (Hrsg. zusammen mit L. Roniger und A. Seligman) (1987). - *Patterns of Modernity*, 2 Vol., (1987). - *The Early State in African Perspective* (mit M. Abitbol, N. Chazan, E. J. Brill) (1988). - *Knowledge and Society* (Hrsg. mit I. Silber) (1988). - *Japanese Models of Conflict Resolution* (Hrsg. mit E. Ben-Ari) (1990).

Hinweise zu den Autoren

Bernd-Christian Funk, geb. 1943 in Trofaiach, Steiermark, Österreich. Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Wien. Von 1968 bis 1974 Assistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. 1974 Habilitation in Öffentlichem Recht. Von 1974 bis 1978 Mitarbeiter in der wissenschaftlichen und bildungspolitischen Abteilung der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft in Wien. Seit 1978 o. Professor an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Veröffentlichungen u.a.: Der verfahrensfreie Verwaltungsakt (1974). - Lehrbücher des Österreichischen Verfassungsrechts (1985) und des Allgemeinen Verwaltungsrechtes (1987), gemeinsam mit Ludwig Adamovich. - Zahlreiche staats- und verwaltungsrechtliche Monographien und Aufsätze.

Peter Geiger, geb. 1942, von Oberegg AI, aufgewachsen in Mauren, FL; Studium der Geschichte, Germanistik und Romanistik in Zürich und Wien, 1970 Promotion zum Dr. phil. I an der Universität Zürich, ab 1970-1987 Lehrer und 1982-1987 Prorektor der Kantonsschule St. Gallen, 1975/76 Studienjahr an der University of Washington in Seattle/USA, seit 1976 bis heute nebenamtlicher Dozent für Geschichte an der Pädagogischen Hochschule St. Gallen, seit 1987 Forschungsbeauftragter für Geschichte am Liechtenstein-Institut mit dem Forschungsprojekt "Liechtenstein in der Krise der Zwischenkriegszeit und im Zweiten Weltkrieg".

Veröffentlichungen u.a.: Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 bis 1866, (Dissertation), in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein (JBL), Bd. 70, Vaduz 1970. - Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, JBL Bd. 74, Vaduz 1974. - Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848 bis 1918, in: LPS 8, Vaduz 1981. - Liechtenstein im Jahre 1938, in: JBL Bd. 88, Vaduz 1990. - Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen, in: 'Eidgenossen helfe euern Brüdern in der Not'. Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918-1922, Feldkirch 1990. - Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte, in: Peter Geiger, Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990. - 'Höher als der Buchser Kirchturm ...'. Abgrenzung und Anziehung zwischen Werdenberg und Liechtenstein. Beispiele aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Werdenberger Jahrbuch 1991, Buchs 1990. - Verfasser der Helbert-Chronik aufgespürt, in: JBL Bd. 90, Vaduz 1991.

Hinweise zu den Autoren

Hans Geser, geb. 1947 in Rapperswil, CH. Studium der Soziologie und Ökonomie in Zürich. Promotion daselbst 1975. Habilitation daselbst 1979. Von 1970 bis 1983 Assistent und Oberassistent am Soziologischen Institut der Universität Zürich. Von 1983 bis 1986 Professor für Soziologie an der Universität Heidelberg. Seit 1986 Extraordinarius für Soziologie an der Universität Zürich. Forschungsschwerpunkte: Organisationssoziologie; Gemeindefsoziologie u. a.

Veröffentlichungen u. a.: *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*, Bern 1981. - *Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme*, Wiesbaden 1983. - *Kommunales Regieren und Verwalten*, Grösch 1987. - *Kleine Sozialsysteme, Strukturprobleme und Leistungskapazitäten*, in: *KZfSS* 1980: 205-239. - *Elemente zu einer soziologischen Theorie des Unterlassens*, in: *KZfSS* 1986: 643-669. - *Gesellschaftliche Folgeprobleme und Grenzen des Wachstums formaler Organisationen*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 11, 1982: 112-132. - *Organisationen als soziale Akteure*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 19, 6, 1990: 401-417. - *Kleine Sozialsysteme, ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?*, in: Helga Michalsky, (Hrsg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, LPS 15, Vaduz 1991: 93-121.

Peter Häberle, geb. 1934 in Göppingen, Württemberg, Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Kirchenrecht an der Universität Bayreuth, zugleich ständiger Gastprofessor für Rechtsphilosophie an der Hochschule St. Gallen (Schweiz) und Mitglied des Lehrkörpers der Hochschule für Politik in München. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen, Bonn, Montpellier und Freiburg/Br.: 1961 Promotion bei Konrad Hesse in Freiburg/Br.; 1961 bis 1968 wissenschaftlicher Assistent in Freiburg/Br. bzw. Gerichtsreferendar in Baden-Württemberg; 1969 Habilitation an der Universität Freiburg/Br.; 1969 Rufe an die Universitäten Mannheim und Marburg, 1973 nach Bochum; 1969 bis 1976 o. Professor für Öffentliches Recht und Kirchenrecht in Marburg/L., dort 1974 bis 1975 Dekan; 1976 Berufung nach Augsburg, 1980 nach St. Gallen.

Veröffentlichungen u. a.: *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz* (3. Aufl. 1962). - *Öffentliches Interesse als juristisches Problem* (1970). - *Grundrechte im Leistungsstaat* (1972). - *Verfassungsgerichtsbarkeit* (Hrsg.) (1976). - *Verfassung als öffentlicher Prozess* (1978). - *Kommentierte Verfassungsrechtssprechung* (1979). - *Kulturpolitik in der Stadt, ein Verfassungsauftrag* (1979). - *Die Verfassung des Pluralismus* (1980). -

Hinweise zu den Autoren

Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat (1980). - Klassikertexte im Verfassungsleben (1981). - Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik (Hrsg. Horst Ehmke), (1981). - Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat (1981). - Rezensierte Verfassungsrechtswissenschaft (Hrsg.) (1982). - Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht (Hrsg.) (1982). - Verfassungslehre als Kulturwissenschaft (1982). - Das Grundgesetz der Literaten (1983). - Verfassungsschutz der Familie, Familienpolitik im Verfassungsstaat (1984). - Feiertagsgarantien als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates (1987). - Das Menschenbild im Verfassungsstaat (1988). - Der Sonntag als Verfassungsprinzip (1988). - Seit 1983 Herausgeber des Jahrbuchs des Öffentlichen Rechts. Mitherausgeber von vier juristischen Fachzeitschriften. 1991/92 Beteiligung an den Verfassungsberatungen in Polen und Estland. Für 1992/93 Berufung als Fellow an das Wissenschaftskolleg in Berlin.

Miroslav Hroch, geb. 1932, studierte Geschichte an der Karlsuniversität Prag, dort auch promoviert. Habilitation 1968, seitdem Dozent für allgemeine Geschichte an der Karlsuniversität Prag. Seit 1989 Professor ebenda, in den Jahren 1989-1991 Direktor dieser Abteilung. 1968-69 Gastdozent an der Universität Freiburg/Br., 1991 Gastprofessor an der Universität Saarbrücken, Frühjahr 1992 Gastprofessor an der University of California, Los Angeles.

Veröffentlichungen u.a.: Die Vorkämpfer der nationalen Bewegung bei den kleinen Völkern Europas, Prag 1968. - Handel und Politik im Ostseeraum während des Dreissigjährigen Krieges, Prag 1977. - Das 17. Jahrhundert, Krise der Feudalgesellschaft? (mit J. Petrán), Hamburg 1981. - *Buržoazní revoluce v Evropě* (Die bürgerlichen Revolutionen in Europa), Prag 1981. - *Social Preconditions of National Revival in Europe*, Cambridge University Press 1985. - *Ecclesia Militans. Die Inquisition im Zeitalter der Gegenreformation* (mit A. Skýbová), Stuttgart 1985. - *Evropská národní hnutí v 19. století* (Die Europäischen Nationalbewegungen im 19. Jahrhundert), Prag 1986. - *Evropa v dobe Velké revoluce* (Europa und die Grosse Französische Revolution, zusammen mit V. Kubišová), Prag 1990.

Helmut Kramer, geb. 1940 in Leoben in der Steiermark, Prof. für Politikwissenschaft an der Universität Wien (seit 1981). Studium der Geschichte, Germanistik und Philosophie an den Universitäten Graz und Wien, Promotion zum Dr. phil. 1964 an der Universität Wien (Dissertation

Hinweise zu den Autoren

in mittelalterlicher Rechtsgeschichte). Postgraduate-Studium der Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien in Wien (1964-65), Research Assistant an der Stanford University in den USA (1965-66), Assistent und Leiter der Abteilung Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien (1966-1978), Studiendirektor am Österreichischen Institut für Internationale Politik in Laxenburg bei Wien (1979-1981), Habilitation für Politikwissenschaft an der Universität Konstanz in der BRD (1976), seit 1981 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Wien, Institutsvorstand (1986-1988 und seit 1991), zahlreiche Auslandsaufenthalte in den USA und in Frankreich (seit 1989 Directeur des Etudes am Maison des Sciences de l'Homme in Paris).

Veröffentlichungen u.a.: Abgeordnete in der Parteiendemokratie, Wien 1968 (gemeinsam mit P. Gerlich). - Österreich im internationalen System, Wien 1983. - Überleben an der Universität. Hochschuldidaktische Erfahrungen an der Massenuniversität, Wien 1986 (Herausgeber). - Handbuch des österreichischen politischen Systems, Wien 1991 (Mit-Herausgeber). - Viele Beiträge in deutschsprachigen sowie englischen und französischen, politik- und sozialwissenschaftlichen Fachzeitschriften und Sammelbänden zu den Themenbereichen Aussenpolitik und aussenpolitischer Entscheidungsprozess, Öffentliche Meinung, Geschichte der Politikwissenschaft etc.

Prinz Nikolaus von Liechtenstein, geb. 1947, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, Promotion zum Dr. iur. 1973. 1973-1974 Research Assistant beim Internationalen Roten Kreuz in Genf; 1975-1976 Rechtspraktikum bei Gericht und Landesverwaltung in Vaduz. Von 1978 bis 1989 Ständiger Vertreter des Fürstentums Liechtenstein beim Europarat in Strassburg, seit 1989 Botschafter des Fürstentums Liechtenstein in Bern.

Veröffentlichungen u.a.: Das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz, Schaan 1982. - Liechtensteins Mitgliedschaft im Europarat, in: Liechtenstein in Europa, LPS 10, Vaduz 1984. - Der UNO-Beitritt Liechtensteins in seiner politischen Dimension, in: Norbert Jansen, Liechtenstein und die Vereinten Nationen; Vaduz 1991.

Kurt W. Rothschild, geb. 1914, Studium der Rechtswissenschaft und Nationalökonomie an der Universität Wien; 1938 Promotion zum Dr. iur.; 1938-40 Studium der Nationalökonomie und der Politischen Philosophie an der University of Glasgow; 1940 Promotion zum Master of Arts (Economics

Hinweise zu den Autoren

and Political Philosophy); 1940-47 Assistant Lecturer und Lecturer in Economics, University of Glasgow; 1940-66 Wissenschaftlicher Referent, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien; 1966-1985 Professor für Volkswirtschaftslehre, Universität Linz (1971/72 Rektor); 1985 Emeritierung; seit 1966 Konsulent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. 1987 Dr. h. c. Rheinisch-Westfälische Hochschule Aachen; 1990 Dr. h. c. Universität Augsburg. Gastprofessuren in Wien, Graz, Glasgow, St. Andrews, Salford, Saarbrücken, Melbourne, Minneapolis.

Veröffentlichungen u. a.: *Austria's Economic Development between the Two Wars*, London 1947. - *The Theory of Wages*, Oxford 1954. - *Wirtschaftsprognose, Methoden und Probleme*, Berlin 1969. - *Power in Economics*, Harmondsworth 1971. - *Einführung in die Ungleichgewichtstheorie*, Berlin 1981. - *Theorien der Arbeitslosigkeit*, München 1988.

Daniel Thürer, geb. 1945, o. Professor für Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich. Nach Studien an den Universitäten Zürich und Genf sowie an der Hochschule St. Gallen war er "British Council Scholar" an der Universität Cambridge (England). Hier erwarb er 1974 den Titel eines LL. M., im gleichen Jahr Promotion an der Universität Zürich zum Dr. iur. In der Folge als wissenschaftlicher Referent am Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg (Deutschland), Visiting Scholar an der Harvard Law School (USA) und im Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau tätig. Mitglied des Lehrkörpers der "Université européenne d'été" in Fribourg und Mitherausgeber der Schweizerischen Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht sowie der Zeitschrift für Schweizerisches Recht. Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (Genf) sowie KSZE-Experte im Bereich der menschlichen Dimension. Gründungspräsident der Schweizer Sektion der Internationalen Juristenkommission und Mitdirektor des 1992 gegründeten "Europa Institut Zürich".

Veröffentlichungen u. a.: *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Bern 1976. - "Soft law", in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 104 I, 1985. - *Bund und Gemeinden*, Heidelberg 1986. - *Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz*, in: J. Abr. Frowein und T. Stein (Hrsg.), *Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht*, Heidelberg 1987. - *Das Willkürverbot nach Art. 4 BV*, in: *Zeitschrift für Schweize-*

Hinweise zu den Autoren

risches Recht 106 II, 1987. - Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 50, 1991. - UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland, in: Archiv des Völkerrechts 30, 1991.

Arno Waschkuhn, geb. 1946 in Buchholz in der Nordheide, lebt in München. Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie, Kommunikationswissenschaft und Amerikanistik in München, dort 1974 Promotion zum Dr. phil., seit 1974 Wissenschaftlicher Assistent und Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Würzburg, dort 1983 Habilitation für dieses Fach. Nach einer Vertretungstätigkeit an der Universität Augsburg von 1984 bis 1987 Verwalter einer Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Theorien im Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Oldenburg. Von 1987 bis 1992 Forschungsbeauftragter für Politikwissenschaft am Liechtenstein-Institut mit dem Projekt "Politisches System Liechtensteins".

Veröffentlichungen u. a.: Zur Theorie politischer Institutionen, Diss. München 1974. - Partizipation und Vertrauen. Grundlagen von Demokratie und politischer Praxis, Opladen 1984. - Art. Institution(en), Institutionentheorie, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, München-Zürich 1985 (Neuausgabe 1989). - Politische Systemtheorie. Entwicklung, Modelle, Kritik. Eine Einführung, Opladen 1987. - Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Grundfragen der Theorie politischer Institutionen, Opladen 1987. - Politik und Repräsentation (Autor und Mitherausgeber, zusammen mit Wolfgang Luthardt), Marburg 1988. - Die Mischverfassung Liechtensteins, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung, LJZ, H. 1/1989. - Die Bedeutung der Monarchie für Liechtenstein, LJZ, H. 2/1989. - Utopien, Utopiekritik und Systemtheorie, in: Gerhard Göhler u.a. (Hrsg.), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch, Opladen 1990. - Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: Peter Geiger, Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz 1990. - Die Justizrechtsordnung in Liechtenstein, LJZ, H. 1/1991. - Art. Politische Theorie, in: Everhard Holtmann (Hrsg.), Politik-Lexikon, München-Wien 1991 (2. Aufl. 1993). - Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1990: Zukunft des

Hinweise zu den Autoren

Staates, Bern-Stuttgart 1991. - Grenzen des politisch-ökonomischen Ansatzes Olsons aus systemtheoretischer Sicht, in: Klaus Schubert (Hrsg.), Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie, Darmstadt 1992. - Politisches System Liechtensteins, LPS 17, Vaduz (1993).

Dietmar Willoweit, geb. 1936 in Memel/Klaipeda; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und Freiburg; Erstes und Zweites Juristisches Staatsexamen 1961 in Heidelberg und 1965 in Würzburg, Rechtsanwalt, 1967 Promotion zum Dr. iur. in Heidelberg; 1967-1971 wissenschaftlicher Assistent am Heidelberger Institut für geschichtliche Rechtswissenschaft; 1971 Habilitation an der Juristischen Fakultät Heidelberg für die Fächer Deutsche Rechtsgeschichte, Bürgerliches Recht und Kirchenrecht; ordentlicher Professor an der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin (1974), der Universität Tübingen (1979) und der Universität Würzburg (seit 1984); seit 1988 ordentliches Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften.

Veröffentlichungen u. a.: Rechtsgrundlagen der Territorialgewalt, 1975. - Beiträge in: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. I, 1983. - Meinungsfreiheit, Grundgedanken und Geschichte in Europa und USA, 1968 (Hrsg. gemeinsam mit J. Schwartländer). - Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS 11, 1985. - Liechtenstein, Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, 1988 (Hrsg. gemeinsam mit V. Press). - Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. 1992.

Teilnehmer des Symposiums

- Prof. Dr. Clark C. Abt
Dr. Dr. h. c. Gerard Batliner
- lic. oec. Alois Beck
lic iur. Marzell Beck
- Dr. Thomas Bruha
Dr. Ernst Büchel
Dr. Hubert Büchel
lic. iur. Markus Büchel
Peter Dahmen
lic. oec. Doris Frick
Martin Frommelt
Prof. Dr. Bernd-Christian Funk
Dr. Peter Geiger
Prof. Dr. Hans Geser
Adulf Peter Goop
lic. rer. publ. Sieglinde Gstöhl
- Prof. Dr. Peter Häberle
Dr. Alfred Hilbe
Prof. Dr. Miroslav Hroch
Dr. Ralph Kellenberger
Dr. Werner Keicher
Rita Kieber
Prof. Dr. Helmut Kramer
Dr. Helmut Leibfried
- University of Boston
Liechtenstein-Institut, BERN
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates
Triesenberg
Ressortsekretär des Regierungschef-Stellvertreters, Vaduz
Liechtenstein-Institut, BERN
Gamprin
Liechtenstein-Institut, BERN
Amt für Volkswirtschaft, Vaduz
Dekanat Liechtenstein, BERN
Schaan
Liechtensteiner Volksblatt, Schaan
Universität Graz
Liechtenstein-Institut, BERN
Universität Zürich
Vaduz
Balzers/International Institutions
Dissertations Fellow Harvard
University
Universität Bayreuth
alt Regierungschef, Schaan
Universität Prag
Liechtenstein-Institut, BERN
Vaduz
Liechtenstein-Institut, BERN
Universität Wien
Basel

S. D. Prinz Nikolaus von Liechtenstein	Botschafter in Bern
I. D. Maria Pia von Liechtenstein	Amt für auswärtige Angelegenheiten, Vaduz
Prof. Dr. Rudolf Lütke	Internationale Akademie für Philosophie, Schaan
Günther Meier	Liechtensteiner Volksblatt, Schaan
Prof. Dr. Helga Michalsky	Pädagogische Hochschule Flensburg/ Liechtenstein-Institut, Bendern
Dr. Alois Ospelt	Vaduz
Dr. Rupert Quaderer	Liechtenstein-Institut, Bendern
Dr. Rudolf Rheinberger	Liechtenstein-Institut, Bendern Vizepräsident des Vorstands
Prof. Dr. Alois Riklin	Hochschule St. Gallen
Prof. Dr. Dr. h. c. Kurt W. Rothschild	Universität Linz
Eva Rückstätter	Liechtenstein-Institut, Bendern
Alfons Schädler	Präsident des Arbeitnehmerverbands
Prof. Dr. Josef Seifert	Internationale Akademie für Philosophie, Schaan
Prof. Dr. Daniel Thürer	Universität Zürich
Emanuel Vogt	Parteipräsident der Fortschrittlichen Bürgerpartei
Reinhard Walser	Sprecher der Fraktion der Väterländischen Union, Vaduz
Dr. Dr. habil. Arno Waschkuhn	Liechtenstein-Institut, Bendern
Dr. Herbert Wille	Regierungschef-Stellvertreter, Vaduz
Prof. Dr. Dietmar Willoweit	Universität Würzburg
Dr. Josef Wolf	Liechtenstein-Institut, Bendern Mitglied des Vorstands
Dr. Hans Karl Wytzens	Wien