

Strukturbedingungen des Kleinstaates  
und ihre Auswirkungen  
auf den politischen Entscheidungsprozess

*Arno Waschkuhn*

Für den Kleinstaat allgemein gibt es zahlreiche Zuschreibungen, Metaphern und Chiffren, die ich hier nicht alle darstellen und würdigen kann. Ich beschränke mich daher auf einige signifikante Äusserungen. Hinsichtlich der Vorteile kleiner politischer Einheiten ist der Begriff «small is beautiful» wohl am bekanntesten geworden. Daneben gibt es auch noch andere Benennungen, die das Problemfeld umschreiben: «Small is possible» lautet ein Buchtitel aus dem Jahre 1981. Das Generalsekretariat des Commonwealth gibt im Jahre 1984 eine Veröffentlichung über kleine Staaten in der Weltgesellschaft heraus mit der Überschrift: «Small is beautiful but vulnerable» (also: verletzlich, verwundbar, angreifbar), und im Jahre 1985 erscheint eine Untersuchung über Mikrostaaten in der Makrowelt unter dem Titel: «Small is dangerous».<sup>1</sup>

Kurzum: «small is beautiful – but dangerous». Es ist offenkundig nicht leicht, klein zu sein – vor allem bei struktureller Abhängigkeit von aussen im Rahmen eines interdependenten Interaktionssystems. Die wechselseitige Abhängigkeit oder Interdependenz aber wirkt sich für den Kleinstaat sehr häufig zu ungleichgewichtigen oder asymmetrischen Beziehungen aus.

Der Kleinstaat steht somit vor einem Abhängigkeitsdilemma. Er ist aus Gründen der Nichtselbstversorgung auf einen arbeitsteiligen Austausch mit der Umwelt angewiesen. Aufgrund seiner kleinen internen Märkte und in der Regel geringen materiellen und personellen Ressourcen bleibt dem Kleinstaat nur «die Wahl . . . zwischen der extern arbeitsteiligen und damit abhängigkeitsträchtigen Erzeugung von Leistungen» oder dem Verzicht auf diese Leistungen. Aus der Sicht der abhängigen Gesellschaft, lässt sie sich auf diese Interdependenz tatsächlich ein, erwachsen geradezu zwangsläufig Probleme des Verlustes an «Autonomie, Kontrolle und Identität».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Siehe in der genannten Reihenfolge: Schumacher, McRobie, Commonwealth Secretariat, Harden und Ashoff.

<sup>2</sup> Sieber, 57.

Darüber hinaus ist der Kleinstaat wegen seiner fehlenden Potenzen und Kapazitäten vergleichsweise machtlos und verletzbar. Er ist mehr als grössere Staaten existentiell bedroht und auf das Wohlwollen seiner Nachbarn angewiesen. Kleine Staaten sind offensichtlich schwache Staaten; sie sind von externen Störungen potentiell stärker betroffen als vergleichbare Teilregionen grösserer staatlicher Gebilde.

Wir können daher festhalten: Die strukturelle Knappheit befördert externe Verflechtungen, diese Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen determinieren die Vulnerabilität (Verletzlichkeit) und Sensitivität (Empfindlichkeit) von Kleinstaaten in besonderem Masse und können als «komplexe Koppelungseffekte» bezeichnet werden, die nicht anhand eines einzigen Indikators zu erfassen sind, zumal auch dem Kleinstaat durchaus einige voluntaristische Strategien und Optionen verbleiben, um sich als «David» gegenüber «Goliath» zumindest bereichsweise durchzusetzen.<sup>3</sup>

Etwas unschön formuliert, aber zutreffend, kann sich der Kleinstaat als überaus erfolgreicher «Trittbrettfahrer» (free rider) und «Rosinpicker» erweisen. Allerdings gehen damit, ich habe es bereits angesprochen, auch spezifische Autonomieverluste einher. So hat Liechtenstein, wengleich die Zoll- und Währungsverträge sowie weiteren Abkommen mit der Schweiz kündbar sind, zweifelsohne Autonomieverluste dadurch erlitten, dass man die Aussenhandels-, Geld- und Währungspolitik freiwillig an den helvetischen Nachbarn abgetreten hat. Allerdings überwiegen bei einer Kosten/Nutzen-Analyse für Liechtenstein die Vorteile, insofern das Fürstentum seine Grössennachteile kompensieren und einer Peripherisierung entgehen konnte.

Trotz einer in vielerlei Hinsicht selbstbezogenen Ausrichtung und Entwicklung hat Liechtenstein somit auf einen bedeutenden Teil eigenständiger Wirtschaftspolitik verzichtet und sogar einige Vollzugskompetenzen im Fürstentum selbst an schweizerische Behörden abgetreten. So kann die Schweizerische Nationalbank auf liechtensteinischem Hoheitsgebiet Ermittlungen durchführen lassen und die Richtigkeit der Informationen zur Durchführung monetärer Massnahmen an Ort und Stelle überprüfen. Der im Jahre 1980 mit der Schweiz abgeschlossene Währungsvertrag hat zum Beispiel ferner zur Folge, dass alle massgeblichen Gerichtsentscheidungen, die im Zuge der Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Rahmen dieses Vertrages gefällt werden, der alleinigen Beurtei-

---

<sup>3</sup> Vgl. Höll, Sieber und Vogel.

lung der schweizerischen Gerichtsbarkeit überlassen bleiben.<sup>4</sup> Des weiteren gelangen aufgrund des Zollvertrages zahlreiche schweizerische Erlasse in Liechtenstein zur Anwendung, die dem Referendum entzogen sind. Dieser Bereich ist somit den direktdemokratischen Volksrechten in Liechtenstein materiell und faktisch verschlossen.<sup>5</sup> Ferner kann auch der Inhalt der von Liechtenstein aufgrund des Zollvertrages (und der weiteren Verträge und Abkommen) übernommenen Schweizer Vorschriften vom Staatsgerichtshof nicht an der liechtensteinischen Verfassung gemessen, d. h. auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden.

Aber bei diesen Autonomieverlusten durch Anbindung handelt es sich im wesentlichen um politische Entscheidungen, die als struktursparende Strategien der selektiven Optimierung in allgemeiner Sicht auf Kostenminderung und darüber hinaus auch auf innovative Nischenausnutzung zielen. Jedes System muss nämlich eine bestimmte Kombination von Umweltoffenheit und innerer Geschlossenheit herstellen, um einerseits international wettbewerbs- und kollektiv lernfähig zu sein, was als *Anpassungsflexibilität* bezeichnet werden kann, und um andererseits die gesamtgesellschaftliche Stabilität angesichts existentieller Unsicherheit und asymmetrischer Interdependenz zu befestigen, was als *Konsistenzfordermis* zu begreifen ist. Letzteres kann im Innern durch die Institutionalisierung von Verhandlungsformen und Ausgleichsmechanismen im Sinne der Sozialpartnerschaft oder eines «demokratischen Korporatismus» erreicht und durch die Mobilisierung von Vermittlungs- und Konsensualisierungsprozessen wirkungsvoll unterstützt werden. Die daraus erwachsende politische Stabilität muss ebenfalls als ein wichtiger Standortvorteil des erfolgreichen Kleinstaates angesehen werden, während als struktureller Nachteil die extreme Weltmarkt- und Auslandsabhängigkeit bleibt, die noch dadurch verstärkt wird, dass wirtschaftlich expandierende Kleinstaaten in wachsendem Masse von Akteuren durchdrungen werden, die ihnen nicht angehören.<sup>6</sup>

Abgesehen davon, dass «Kleinheit» keine absolute, sondern eine komparative Grösse ist, der «Kleinstaat» weder in der politischen Praxis noch in der Literatur allgemeinverbindlich definiert werden konnte und es wohl auch darauf ankommt, was man aus den jeweiligen Gegebenheiten kleiner

<sup>4</sup> Kleine-Hartlage, 117.

<sup>5</sup> Ritter, 6.

<sup>6</sup> Dieses autonomie- und identitätsbedrohende Interpenetrationsproblem im Spannungsfeld von Interdependenz und Dependenz bedürfte einmal einer empirisch informierten wie systemtheoretisch angeleiteten Untersuchung.

politischer Einheiten konkret macht, hat der Kleinstaat aber auch Vorteile, die gerade auf seiner Spezifik beruhen. Obschon die wichtigsten Herausforderungen und Probleme zumeist ausserhalb der eigenen Kontrolle liegen, kann nämlich Kleinheit in eigener Weise wichtig und vorteilhaft sein.

Damit ist nicht, trotz des Eigennutzenaxioms und der materiellen Begehrlichkeit, das Gesellschafts- und Treuhandwesen gemeint, das – wie Gerard Batliner einmal feststellte – ohne Ethos ist, weil es nahezu alles (und zu viel, A. W.) erlaubt. Es ist auch nicht der für viele höchst erfreuliche Umstand gemeint, dass Kleinstaaten oftmals «Steueroasen» sind. Der Historiker Heinrich von Treitschke, im übrigen ein Verkünder nationaler Machtpolitik und schon von daher kritisch zu betrachten, nannte eine niedrige Steuerbelastung sogar «bettelhaft» und bemerkte drastisch: «Wenn ein Staat wie eine Eierschale nicht drücken soll, so kann er auch nicht schützen.»<sup>7</sup> Dies alles meine ich also nicht, sondern ich beziehe mich auf einen Ansatz, den ich als einen anthropologisch-sozialen bezeichnen möchte, insofern er auf den Menschen oder die Person unter kleinstaatlichen Handlungsbedingungen abstellt.

Dieses Verständnis des Kleinstaates wird in Liechtenstein in erster Linie von Alt-Regierungschef Gerard Batliner vertreten.<sup>8</sup> Er zählt vier Strukturelemente des Kleinstaates auf, die zugleich Vorzüge oder den besonderen Reichtum des Kleinstaates darstellen, nämlich

1. als Ordnungseinheit der Geltung der Person,
2. als Friedensordnung,
3. als Lebenseinheit internationaler Solidarität und
4. als Lebenseinheit offener Kommunikation.

Ich fasse einige Begründungsmuster für diese Annahmen zusammen: Der Kleinstaat ist auf Menschenmass zugeschnitten aufgrund vielfältiger persönlicher Kontaktmöglichkeiten bis hin in die obersten politischen und anderen Stellen. Der einzelne ist im Kleinstaat weniger anonymen Mächten und Apparaten ausgeliefert. Der Kleinstaat ist wegen seiner geringen Machtfülle per se ein pazifistischer Staat. Er ist nicht in der Lage, im Innern grosse Macht auszuüben, und er ist wegen seiner Kleinheit auch dazu ungeeignet, über andere herzufallen und anderen seinen Willen aufzuzwingen. Der offensiv wie defensiv machtlose Kleinstaat ist wie kein anderer auf den

---

<sup>7</sup> Zit. nach Cappis, 169.

<sup>8</sup> Batliner, Strukturelemente.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

internationalen Rechtsschutz und den Frieden in der Welt angewiesen, weswegen er schon aus eigenem Interesse alle Bestrebungen nach Frieden unterstütze. Einem Kleinstaat sei die Solidarität mit den Kleinen in der Welt, mit Minderheiten, wirtschaftlich bedürftigen Völkern und jenen, die auch um ihre Freiheit und Unabhängigkeit ringen, in quasi natürlicher Weise mitgegeben. Kleine staatliche Gebilde entwickelten ein feines Gespür für gegenseitige Rücksichtnahme und zwischenmenschlichen Austausch; denn ein Kleinstaat ist nicht autark, weder wirtschaftlich noch geistig. Er sei daher auf offene Kommunikation angelegt, und dieser notwendige wirtschaftliche, kulturelle und zwischenmenschliche Austausch könne vielleicht als «einer der modernsten Züge des Kleinstaates in unserer weltweit sich verflechtenden Gesellschaft»<sup>9</sup> betrachtet werden.

Der Kleinstaat sei demnach «besonders geeignet, der Befreiung und der Freiheit und der Entfaltung der menschlichen Person zu dienen».<sup>10</sup> Insofern haben kleine Staatswesen «auch in einer zueinanderwachsenden und interdependenten Welt einen Sinn. Der kleine Staat, der ein Selbst ist und sich doch nicht abkapselt, vermag in unvergleichlich stärkerer Masse auf die Einzelperson Rücksicht zu nehmen als der Grossraum.»<sup>11</sup>

Jedoch konzidiert Gerard Batliner bei diesen normativ zu verstehenden Elementen des Kleinstaates durchaus einen Abstand zwischen Idee und Praxis, zwischen Sollen und faktischem Sein. Aber auch wenn man dies in Rechnung stellt, so lässt dieser anthropologisch-soziale Ansatz, wie ich ihn genannt habe, eigentlich wenig Raum für Defizitanalysen bzw. er läuft – zumindest der Tendenz nach – Gefahr, den Kleinstaat zu idealisieren, weil er machtpolitisch schwach und deswegen von vornherein mehr oder weniger gut ist. Er sei zu schwach, so Alexander Frick, um dem Chauvinismus zu verfallen.

Zu dieser Argumentation passt vorzüglich das oft zitierte Diktum von Jakob Burckhardt in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen»: «Der Kleinstaat ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind». Allerdings wird übersehen, dass gerade für Burckhardt das städtische Element,

---

<sup>9</sup> Ebd., 18.

<sup>10</sup> Batliner, Variationen, 89.

<sup>11</sup> Ebd., 100.

das Urbane, den Inbegriff höchster Kultur ausmacht, und dass er im Wettstreit, im Agonalen, das entscheidende Movens oder Bewegungsprinzip erblickte.<sup>12</sup>

Es kann uns also «nicht gehen um das Lob des Kleinstaates schlechthin, denn nicht alles, was klein ist, ist auch gut. Die dumpfe Enge Krähwinkels (oder von Archenfels, A. W.), seine geistlose Provinzialität, repressive Atmosphäre und versteinerte Sozialwelt kann kein Modell politischer Kultur sein.»<sup>13</sup> So werden in der Literatur auch des öfteren die sozialpathologischen Tendenzen des Kleinstaates herausgestellt, die zur Mut- und Gedankenlosigkeit führen, insofern Kleinheit den Horizont einengen und den Blick für grössere Zusammenhänge trüben kann.<sup>14</sup> Enge Verhältnisse, zu kleine Wirkungskreise erzeugen leicht lokalen Eigensinn und Pedanterie. Georg Gottfried Gervinus, ein Hauptvertreter des kleinstaatlichen Liberalismus im 19. Jahrhundert, hat die Kleinstaaten zwar als Horte der Freiheit gesehen, gewissermassen als Urzellen menschlicher Gemeinschaft und gegenseitigen Vertrauens, insgesamt ausgestattet mit wärmeren Lebenstrieben, gleichwohl hat er auch die Nachteile wahrgenommen, die beispielsweise einen Freiherrn von Stein vom Kleinstaatleben abschreckten: «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.»<sup>15</sup>

Auch Liechtenstein ist, wie Robert Allgäuer es einmal ausgedrückt hat, eine «Addition von Grenzen».<sup>16</sup> Es lassen sich auch hier einige kulturkritische Stimmen vernehmen, die interessanterweise in dem Band «Liechtenstein – Ansichten und Einsichten» zum Ausdruck kommen, der vom Allgemeinen Treuunternehmen in Vaduz aus Anlass des 60. Firmenjubiläums herausgegeben wurde. So schlecht kann es also mit der politischen Kultur in Liechtenstein nicht bestellt sein, da Selbstkritik – wie der Voksmund sagt – der erste Weg zur Besserung ist. Der Psychologe und Psychotherapeut Dietmar Näscher zitiert dort den Philosophen Günther Anders mit dem

<sup>12</sup> Siehe Kaegi, Kleinstaat II, 65, Cappis, 109, 127.

<sup>13</sup> Gebhardt, 571.

<sup>14</sup> Hemmerle, 39.

<sup>15</sup> Cappis, 72 u. 76.

<sup>16</sup> R. Allgäuer, 119.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

Satz: «Raum in allzu kleinen Hütten fordert Paarung und Gefahr», um dann in bezug auf Liechtenstein fortzufahren:

«Das ganze Land ist ein grosses Dorf. Jeder kennt jeden. Man hält sich auf dem laufenden. Wie geht der Liechtensteiner damit um? Klaustrophobie ist ihm ein Fremdwort – die Erfahrung der seelischen Verengung ist ihm bekannt. Kennt er Angst? Angst vor Nähe? Angst vor dem «Sich-zu-nahe-auf den Leib-rücken»? Ein Liechtensteiner ist einer, der die Kunst des Ausweichens beherrscht. Er hütet sich vor Festlegungen. Aus- und Umwege sind ihm vertraut. Worte sind ihm geläufiger als Taten, gerne flüchtet er in die Privatheit und dort vor die Glotze. Intimität wird zwar gesucht, aber unter dem Zaun hindurch, jenseits des grossen Flusses. Der Sehnsucht nach Heimat steht der Drang in die Ferne gegenüber. Das ist anthropologische Dialektik. – Es gibt genügend Identitätsprothesen für Entwurzelte: Zum Beispiel «Wir Liechtensteiner». Ein Held, ein Kühner, ein Sieger, ein dritter Rang im Sport genügt, um aus einem «er» oder «sie» ein «WIR» zu schlagen. Bereitschaft zur Nähe ist wirklich da, vor allem zum Geld, zu Besitz und Kapital. «Uns Liechtensteinern geht es gut, so soll es bleiben». An den Gesichtern sollt ihr sie erkennen. Ja – Menschen werden soweit zur Kenntnis genommen, wie sie nützen. Was nichts einbringt, interessiert nicht. Die Kunst des Ausweichens geht soweit, dass noch nicht bemerkt wurde, wie mittlerweile die Gesetze der Geldwelt die humane Ordnung zerfressen haben, die noch vor wenigen Jahrzehnten das Bild Liechtensteins geprägt hat.»<sup>17</sup>

Von Alois Büchel, dem verdienstvollen Intendanten des Theaters am Kirchplatz in Schaan, stammt in diesem Zusammenhang, aber an anderer Stelle, der Satz: «Es ist leichter, die Berliner Mauer abzureissen als Mauern aus Gold. – Man könnte auch erweiternd sagen, als Mauern aus Indifferenz, Angst, Opportunismus um scheinbarer und momentaner Vorteile willen, aus Anpassungsmechanismen der verschiedensten Art.»<sup>18</sup> Es kommt daher nicht von ungefähr, dass in Liechtenstein die Zahl der psychischen Erkrankungen relativ hoch ist und die der Zwangseinweisungen wächst. Die Folgen der rasanten wohlfahrtsgesellschaftlichen Entwicklung (wie im «Zeitraffer»), der Verlust tradierter Sozialmilieus, das umgreifende Sinndefizit und die allgemeine Orientierungskrise fokussieren (wie durch ein «Brenn-

<sup>17</sup> Näscher, 50.

<sup>18</sup> Büchel, 2.

glas») gerade im klein(st)staatlichen Rahmen. Diesen Problemen ist durch die Beschäftigung mit Esoterik, wie sie in Liechtenstein stark verbreitet ist, wohl kaum zu begegnen.

In dem erwähnten Liechtenstein-Band («Ansichten und Einsichten») führt Gerard Batliner aus, dass dem kleinen Staat in der Tat manches fehlt, «was der grosse bietet: die Mächtigkeit wie der weite, kulturelle, wissenschaftliche, berufliche, wirtschaftliche Freiraum und die Ausweichmöglichkeiten ins rein Private.» Jedoch überrage der

«kleine, freiheitliche Staat . . . den grossen, wo es darum geht, dass die Gewichte weniger erdrückend seien und die Stimme eines jeden noch Einfluss habe, der Verwaltungs- und Rechtsweg kurz und die kleine Freiheit wirklich sei. Und wenn zum Menschsein auch die Möglichkeit gehört, einen Beitrag zu leisten und eine Aufgabe zu haben, nicht nur in der Familie, sondern auch in der grösseren Gemeinschaft, dann hat der kleine Staat etwas voraus; denn er ist auf die verantwortliche Mitwirkung eines jeden angewiesen. Der kleine Staat ist ein Extremmodell, wie es auch der sehr grosse ist. Der Kleinstaat ist eine Art existentialistisches Gemeinwesen. Er ist eine Nation, eine civitas. Das passt vielleicht nicht für jeden. Doch das Geschenk in den durchaus gegebenen Grenzen bleibt nicht aus: die Einwurzelung und Beheimatung im erlebbaren Gemeinwesen und die souveräne Hoheit des Bürgers, des Einzelmenschen.»<sup>19</sup>

Soweit einige Überlegungen zur Sozialpsychologie und den Strukturbedingungen des Kleinstaates und zur ambivalent zu beurteilenden sowie sich darstellenden Situation in Liechtenstein. Ansichten und Einsichten, die ich lediglich zur Diskussion stellen und der Reflexion anheimgeben möchte – nicht mehr und nicht weniger. Was aber bedeutet dies alles für den politischen Entscheidungsprozess? Welche Implikationen und Auswirkungen können hiervon, von der Kleinheit und Interdependenz, von den Strukturelementen und im Blick auf die politische Kultur abgeleitet und verortet werden?

Generell kann gesagt werden, dass sich die Komplexität des politischen Entscheidungsprozesses nach den systemspezifischen Bedingungen der Gesamtgesellschaft bemisst. Der Kleinstaat Liechtenstein weist dabei gera-

---

<sup>19</sup> Batliner, Beitrag, 10.

dezu zwangsläufig und schon von sich aus ein soziales System oder Beziehungsgefüge auf, das im Hinblick auf die Systemstruktur und Mitgliedschaft auch die soziologische Definition von «Kleinheit» erfüllt. In diesem Zusammenhang möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass meine analytischen Anstrengungen sehr vieles den Konzeptualisierungsversuchen von Karl-Otto Hondrich, Shmuel Eisenstadt und vor allem Hans Geser (Zürich) zu verdanken haben, der auch als Referent am ersten internationalen Symposium des Liechtenstein-Instituts in Bendern Ende November 1989 zum politischen Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen teilgenommen hat.<sup>20</sup>

Wir können dabei erneut vom Basisbegriff der «Kleinheit» ausgehen. Ein soziales System gilt nämlich im soziologischen Sinne dann als «klein», wenn unter dem Gesichtspunkt von spezifischen Funktionsleistungen und strukturellen Subeinheiten nur eine «geringe Anzahl von regelmässig handelnden Mitgliedern» zur Verfügung steht.<sup>21</sup> Das ist also das Entscheidende (und ich wiederhole es): *es steht nur eine geringe Anzahl von regelmässig handelnden Mitgliedern zur Verfügung*. Damit ist eine innere Differenzierung vom System her zwar keineswegs ausgeschlossen, aber das personale Reservoir oder die «Zuflussquelle» für Führungs- und Leitungsaufgaben ist äusserst begrenzt. Hinzu kommt – und das gilt allgemein, also nicht nur für Liechtenstein –, dass viele Einwohner keine politischen Rollen übernehmen wollen oder statusmässig hierfür auch gar nicht in Betracht kommen.

Aufgrund dieser Bedingungen werden die Träger systemrelevanter Handlungen im Kleinstaat «in einer besonders unausweichlichen und sachlich umfassenden Weise in das normative Feld des Sozialsystems einbezogen» und wird von jedem aktiven Individuum zugleich eine kontinuierlich hohe Teilnahmeintensität verlangt.<sup>22</sup> In diesem Zusammenhang bilden die Eliten eine Gruppe, deren Mitglieder kaum substituierbar und zudem mit einem breiten Spektrum heterogener Aufgaben belastet sind, die oftmals und zusätzlich in Ehrenämtern und nebenberuflichen Teilzeitrollen behandelt werden bzw. behandelt werden müssen. Das Stichwort hierfür lautet bekanntlich «Milizsystem» oder «Milizprinzip».

Die Vielfalt der Handlungserwartungen, ihre Übernahme und Erfüllung erfordern daher vergleichsweise unspezifische Formen allgemeiner Moti-

---

<sup>20</sup> Siehe Eisenstadt, Geser, Geser/Höpflinger, Hondrich, Michalsky.

<sup>21</sup> Geser, 207 ff.

<sup>22</sup> Ebd.

vierung, «wie sie beispielsweise aus einer Identifikation mit den Zielen und Bestandsproblemen des Gesamtsystems, aus . . . personalen Bindungen zu anderen Mitgliedern (z. B. auf der Basis von Verwandtschaft und Freundschaft) oder aus Vorstellungen genereller «Pflichterfüllung» und «Solidarität» heraus entstehen»<sup>23</sup> und in der Regel so auch begründet werden.

Andererseits erhöhen sich unter diesen Bedingungen natürlich auch die Möglichkeiten des einzelnen Mitglieds, seine besonderen Fähigkeiten und Interessen innerhalb des Sozialsystems tatsächlich zur Geltung zu bringen und dadurch die Festlegung oder Ausgestaltung der internen Auswahlregeln und Strukturmuster in einem erheblichen Masse zu beeinflussen. Gleichzeitig erwächst jedoch die Gefahr, dass aufgrund der schmalen Mitgliederbasis bestimmte Handlungsträger – in Sonderheit bei Rollenkumulation – die jeweils erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen für sich monopolisieren, ihr erworbenes Handlungswissen nicht weitergeben und wegen einer eventuell mehrfachen «Personalunion» bei ihrem selbstgewählten oder erzwungenen Ausscheiden aus zentralen Positionen womöglich ein nur schwer zu füllendes Vakuum hinterlassen. Auch auf diese Weise werden sie der Tendenz nach «unersetzbar».

Es gehört indes zur sog. «Überschaubarkeit» in kleinen Systemen, dass die Mitglieder unabhängig von ihrer jeweiligen strukturellen Position die Gesamtsituation des sozialen Systems sowie die wichtigsten Teilkomponenten besser und angemessener als in grösseren Systemen in ihr kognitives Wahrnehmungsfeld einbeziehen können. Auch erübrigt die Verwobenheit persönlicher und sozialer Regelkreise einen hohen Verfahrensaufwand zur Konsensbildung und Konfliktbereinigung, erleichtert aber ebenso die soziale Kontrolle und führt zu direkteren und ganzheitlicheren Sanktionsformen. Mit anderen Worten: Kommunikationsprozesse in kleinen Kommunen sind «oftmals weniger auf einen Lebenskreis begrenzt, sondern sie involvieren und verletzen auch mehr. Wer politisch oder familiär Misserfolg hat, kann auch beruflich-wirtschaftlich stärker betroffen sein und umkehrt.»<sup>24</sup>

Auch das hängt mit der Kleinheit zusammen. Der Soziologe Georg Simmel stellt in seinem Standardwerk: «Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung» im Kapitel über den «Raum und die

---

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Neidhart, 455.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

räumlichen Ordnungen der Gesellschaft» fest: «Es ist eine sehr alte Erfahrung, dass Bewohner des gleichen Hauses nur auf freundlichem oder feindlichem Fusse stehen können.»<sup>25</sup>

Das ist auch in Liechtenstein bekannt. So gibt es zum Beispiel rigide Ausschlussregeln für Richter an den liechtensteinischen Gerichten. Ein Richter hat unter anderem in den Ausstand zu treten bei verwandtschaftlichen Beziehungen, in der Seitenlinie bis zum vierten Grade, und er kann in bürgerlichen Rechtssachen abgelehnt werden, wenn er – wie es im Gerichtsorganisationsgesetz (§ 11) so schön heisst – «wegen zu enger Freundschaft oder zu grosser Feindschaft» zu einer der Parteien als befangen erscheint.

Ein weiteres Charakteristikum kleiner Gemeinwesen ist es, dass sich der Raum der noch öffentlich sichtbaren und kontrollierbaren Vorgänge durch persönliche Kontaktnahme der wenigen sozialaktiven Personen und Meinungsführer deutlich verringert, der konkrete politische Entscheidungsprozess durch eine hohe interaktive Konnektivität der Eliten auf informeller Ebene vorangetrieben und inhaltlich «vorentschieden» wird. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen ist der Entscheidungsprozess häufig weitgehend von einzelnen Personen abhängig, und es besteht eine Tendenz zur Ämterhäufung. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass auch der liechtensteinische Regierungschef zugleich Aussenminister ist, des weiteren ist er Ressortinhaber Präsidium, für das Bildungswesen, für Finanzen und das Bauwesen, während der Regierungschef-Stellvertreter als zweites hauptamtliches Mitglied der Regierung die Ressorts Inneres / Kultur, Jugend und Sport / Umwelt, Land- und Waldwirtschaft sowie das Ressort Justiz innehat.

Infolge der vielfältigen Verknüpfungen im ohnedies und strukturnotwendig dichten oder kurzgeschlossenen Geflecht der Kommunikations- und Einflussbeziehungen besteht in bezug auf kollektiv verbindliche Entscheidungen des weiteren eine Tendenz zum Konsensprinzip – entweder als aktive Übereinstimmung mit bestimmten Zielen («supportive consens») oder aber als internalisierte Handlungserwartung, passive Hinnahme und Tolerierung der erzielten Ergebnisse («permissive consens»).

Es kann aber auch zu problematischen Vereinnahmungen oder Rivalitäten kommen, vor allem in Systemen, die keine konkordanzdemokratischen, auf Übereinstimmung und Ausgleich angelegten Einrichtungen und

<sup>25</sup> Simmel, 482 f.

Verfahrensweisen kennen. In einer UNITAR-Studie, einer global ausgerichteten Untersuchung vom «United Nations Institute for Training and Research» zum Status und den Problemen kleiner politischer Einheiten und Territorien, wird nämlich in bezug auf den hohen Bekanntheitsgrad der Eliten untereinander eine besondere Anfälligkeit für Korruption sowie ein grösseres Gewicht politischer Feindschaft aufgewiesen, was vielfach mit einem hohen Effektivitätsverlust des politischen Entscheidungsprozesses verbunden sei.<sup>26</sup> Es gilt dies offensichtlich weniger für Systeme mit funktionierenden konkordanzdemokratischen Institutionen, wenngleich die Konkordanz ebenfalls zu bestimmten Defiziten neigt, die vor allem in einer generellen Innovationsschwäche und in der Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der politischen Entscheidungsprozesse liegen.<sup>27</sup>

Doch kommen wir zurück zu den besonderen Ausprägungen kleiner sozialer Systeme, die mit sozialpartnerschaftlichen Verhaltensweisen und der damit verbundenen Bindungskraft gute Erfahrungen gemacht haben und sie daher für konstitutiv erachten. Diese Organisationsformen und Konfliktregelungsmuster müssen tradiert oder in einem Lernprozess gewachsen sein, sie sind also nicht einfach umstandslos anzuwenden oder sozialtechnologisch anzuempfehlen. Sie sind kein universelles Rezept, sondern eine Möglichkeit, mit den Strukturbedingungen der Kleinheit und den interdependenten Verknüpfungen im Innern umzugehen und der Mängel Ausgangslage in möglichst produktiver Weise zu begegnen.<sup>28</sup>

Es geht also um Selbststabilisierung angesichts von Kleinheit und Interdependenz. Die binnenstrukturellen Erfordernisse führen zur Konfliktprävention, insofern unnötige Polarisierungen für das einzelne Mitglied und das betreffende Handlungssystem ansonsten mit «hohen Kosten» (im sozialen Sinne) verbunden wären: einerseits würden die «guten persönlichen Beziehungen» empfindlich tangiert werden, andererseits könnte eine wachsende Desintegration die unerwünschte Folge für das System sein.<sup>29</sup> Kleine soziale Systeme setzen daher als «integrativen Kitt» ein hohes Mass an Kompromissbereitschaft und affektiver Selbstdisziplin voraus, um hinlänglich störungsfrei funktionieren zu können, da nahezu «alles mit allem» bzw. «jeder mit jedem» zusammenhängt und interagiert.

---

<sup>26</sup> Vgl. Rapoport, siehe auch Darsow, 177.

<sup>27</sup> Siehe Luthardt, Rüegg.

<sup>28</sup> Vgl. Lehmsbruch, Waschkuhn, Konsens.

<sup>29</sup> Geser, 222.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

Diese sozialwissenschaftlichen Herleitungen von Strukturmerkmalen und Leistungskapazitäten kleiner Sozialsysteme lassen sich im Analogieschluss auf kleinräumige Gesellschaften übertragen, ohne über Gebühr tautologisch vorgehen zu müssen. Das Phänomen des «gütlichen Einvernehmens» (*amicabilis compositio*) oder der Konfliktvermeidung zählt gerade in Gesellschaften des konkordanzdemokratischen Typs zu den herausragenden Stilelementen ihrer spezifischen politischen Kultur, die auch ein Reflex ist auf die vor allem unter kleinstaatlichen Bedingungen besonders gegebene Knappheit an Handlungs- und Organisationskapazitäten. In der politischen Praxis führt dies bekanntlich dazu, möglichst viele organisierte Interessenvertreter und andere sozial bedeutsame Handlungsträger relativ frühzeitig in den Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess miteinzubeziehen (zum Beispiel institutionalisiert im sog. «Vernehmlassungsverfahren») und potentielle Oppositionsgruppen günstigstenfalls zu «kooptieren», also hinzuzuwählen oder mit hereinzunehmen. Auf diese Weise, gleichsam als «inklusives» Entscheidungssystem, kann zugleich ein vergleichsweise hoher Grad an politischer Stabilität erzielt und erhalten werden.

Kleine Sozialsysteme, so kann als Zwischenresümee behauptet werden, müssen in funktionaler Betrachtung demnach mindestens vier Problemstellungen erfolgreich bewältigen: (1) die optimale Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen, (2) die Sicherung und Erhöhung der adaptiven Flexibilität nach aussen, (3) die Vorbeugung und Regelung von Konflikten sowie (4) eine politisch-administrative Selbststabilisierung.<sup>30</sup>

Hinsichtlich der inneren strukturellen Differenzierung kleiner hochentwickelter Gesellschaften könnte man von «Polyvalenz» (oder Plurivalenz), also von Vielwertigkeit sprechen, insofern die strukturelle Knappheit besondere Problemlösungsstrategien erfordert, die auf einer individuellen Rollenanhäufung mit einem erweiterten Leistungskreis beruhen. Das bedeutet aber auch, dass die Akteure eine zur flexiblen und «polyvalenten» Anpassung fähige Persönlichkeitsstruktur benötigen und entwickeln müssen, um im Rahmen multipler Mitgliedschaften eigenständige Strukturierungsleistungen erbringen zu können, da in der Regel keine einheitlich normierten Lösungswege zur Verfügung stehen und gerade in «Milizsystemen» auch keine Rollenprofessionalisierung vorausgesetzt werden kann.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Nach Geser, erscheint in Michalsky.

<sup>31</sup> Geser/Höplinger, 38 und Geser, 227 ff.

Auf diese Weise ist auch die für Modernisierungsprozesse verlaufstypische Bürokratisierungstendenz in Kleinstaaten nicht so stark ausgeprägt und sind die sozialen Strukturen, wenn man so sagen will, eher «personalisiert». Damit kommt den persönlichen Qualitäten und der Vertrauenswürdigkeit der verantwortlich Handelnden ein erhöhter Stellenwert zu. Andererseits können auch sehr leicht «Profilneurosen» entstehen, und es kann sich das Syndrom der «Spiegelsaalpolitiker» ausbreiten, wie der Physiker Franz Hoop es einmal genannt hat (und zwar 1973 – heute ist es natürlich völlig anders):

«Wenn ich die Politiker Liechtensteins, soweit ich sie seit meiner Kindheit in Erinnerung habe, mit einem einzigen Wort beschreiben müsste, dann würde ich das Wort Spiegelsaalpolitiker vorschlagen. Darunter würde ich einen kleinen Haufen von Männern verstehen, die sich in einem Spiegelsaal befinden, sich unzählige Male in den Spiegeln wiederfinden und daraus schliessen würden, sie hätten das Volk vor sich. Sie würden miteinander reden und würden ihr eigenes Echo hören und meinen, sie hätten die Stimme des Volkes gehört; sie würden zu ihren Ebenbildern reden und meinen, sie hätten zum Volk gesprochen und das alles nur, weil ein paar Spiegel eine ungewohnte Erscheinung hervorzubauern.

Sie bilden eine geschlossene Gesellschaft, einen Geheimbund, Kreise und Kränzchen, zu welchen Uneingeweihte keinen Zutritt haben. Nur vor den Wahlen verirren sich alle wie von einem Instinkt getrieben aus diesem Spiegelsaal heraus, verkünden lauthals hauptsächlich unüberlegte und schnell hingeschriebene Programme, um sich nachher in den Spiegelsaal zur Selbstgefälligkeit zurückzuziehen und um sich von Jahr zu Jahr stärker von der Wirklichkeit und den Problemen zu entfremden. Können diese Kreise die breitgestreuten Anliegen der jungen Generation überhaupt verstehen und vertreten? Hoffentlich findet bald einmal einer zufällig oder bewusst den Ausgang aus dem Spiegelsaal und erinnert sich beiläufig daran, dass er sich vom Volk fürs Volk hat wählen lassen und sonst zu gar nichts.»<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Hoop, 46 f.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

Andererseits ist es tröstlich zu wissen, dass der Spruch «Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand» offensichtlich in kleinstaatlichen Zusammenhängen entstanden ist.<sup>33</sup>

Des weiteren kann man selbstredend auch für den Verhaltens- oder Sprachstil und die autistischen Gefährdungen der karikierten Spiegelsaalpolitiker im Kleinstaat durchaus Verständnis aufbringen, insofern ihr gesamtes Denken und Handeln, auch ihre privaten oder halbprivaten Kontakte und Verbindungen, ihre Meinungen und Attitüden, wie die anderer Meinungsführer und sonstiger Personen von öffentlichem Interesse, durch kursierende Gerüchte transportiert und verstärkt werden und sich gerade in Liechtenstein wegen der besonderen Kleinheit der Verhältnisse leicht zu einer Sache von geradezu «nationaler Bedeutung» stilisieren lassen. Was woanders bestenfalls von provinzieller Bedeutung ist, erreicht hier sehr schnell den Rang nationaler Bedeutsamkeit oder könnte ihn haben, da jedes kleine Problem zu einer Staatsfrage erster Ordnung gemacht werden kann. Zwischen der Mikro- und der Makroebene besteht keine allzu grosse Distanz, falls überhaupt, und es fehlt die mittlere, die Mesoebene. Zwischenräume stehen nicht zur Verfügung.

Doch fahren wir mit unseren modelltheoretischen Überlegungen fort. Auch auf der Systemebene kann von sozialer Polyvalenz oder Polymorphie gesprochen werden, insofern in Kleinstaaten vorzugsweise soziale Organisationsformen eingerichtet werden, die mit wenig Struktur auskommen und daher für neue Arrangements je nach Aufgabenstellung offen und zur Erbringung bedarfsgerechter funktionaler Leistungen einsetzbar und verfügbar sind.

Insofern Leistungen zwischen den sozialen Teilsystemen in Liechtenstein stärker als in Grossflächenstaaten durch Personen hindurch übertragen werden und hierzu eine hohe persönliche Leistungsbereitschaft der sozialrelevanten Handlungsträger vonnöten ist, um der Multifunktionalität auch tatsächlich zu entsprechen, sind die Einfluss- und Wirkungschancen sowie die damit verbundenen Kompetenz- und Erfolgsgefühle grösser – wie überhaupt im Regelfall kleine Gruppen mehr kollektives Handeln pro Kopf aufweisen als grosse.<sup>34</sup> Allerdings bestehen gleichzeitig weniger Freiräume von sozialer Kontrolle oder öffentlicher Normierung, sind die Mög-

<sup>33</sup> Siehe Cappis, 35.

<sup>34</sup> Olson, 43.

lichkeiten zu privater Abweichung, zum Dissens und zur gesellschaftlichen Nischenbildung weniger gross.

Vom gesamtgesellschaftlichen System des Kleinstaates mit knapper Ressourcenbasis her gesehen müssen ausserhalb des eigenen Systems kompensatorische Systeme für nicht erbrachte ökonomisch-instrumentelle Leistungen vorhanden sein. In Sonderheit der Zoll- und Währungsvertrag, der PTT-Vertrag und diverse weitere Abkommen Liechtensteins mit der Schweiz (liechtensteinische Interessenvertretung im Drittland, Vereinbarungen im Schul- und Hochschulwesen etc.) erfüllen diese Funktion. Man kann also von einer Vertragsgemeinschaft Liechtensteins mit der Schweiz sprechen. Allerdings besteht hierbei stets die Gefahr, zu sehr in das Gravitationsfeld des gewichtigeren Partners hineingezogen und politisch mediatisiert zu werden.

Kleine Systeme mit externer Abhängigkeit (z. B. auch von Weltmarkt-Konjunktoren) und interner Autonomie weisen, wenn sie erfolgreich sind, wie zuvor erwähnt, relativ häufig konsensuale Konfliktregelungsmuster und korporatistische Verhandlungsformen oder Interessenvermittlungssysteme nach dem Prinzip der Sozialpartnerschaft auf. Ferner gehört es zur Bedingungskonstellation gegenwärtiger moderner Kleinstaaten, dass sie ein hohes Exportvolumen aufweisen: «Ihre Grösse und ihr Grad an Diversifikation reichen weder dazu aus, um alles, was der Kleinstaat braucht, selbst zu produzieren, noch, um alles, was produziert wird, intern zu konsumieren. Die naheliegende und universell beobachtbare Lösung dieses Problems besteht darin, sich auf externe Märkte auszurichten und entsprechend zu spezialisieren.»<sup>35</sup> Das typische Kleinstaatendilemma, von dem wir bereits gesprochen haben, besteht grundsätzlich darin: «Wie können einerseits die zur Kompensation interner Einseitigkeiten und Restriktionen notwendigen Import- und Exportbeziehungen aufrechterhalten werden, ohne andererseits allzuviel nationale Autonomie zu verlieren.»<sup>36</sup>

Diese Problemstellung existiert nicht nur im Bereich wirtschaftlicher Märkte, sondern ist analog für kulturelle, wissenschaftliche, technologische und ebenso für politische Beziehungsfelder gegeben, sofern der Kleinstaat von sich aus eine «Selbstisolation» vermeiden, aber auch keine allzu weitgehende, identitätsbedrohende Anpassung erbringen will. Ich habe es bereits

---

<sup>35</sup> Eisenstadt, 70.

<sup>36</sup> Ebd., 71 ff.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

als Strukturnotwendigkeit und Systemprinzip angesprochen: jedes Handlungssystem und gerade ein Mikrostaat muss daher eine Kombination aus innerer Geschlossenheit und einer hohen Flexibilität nach aussen zu erreichen suchen.

Für den politischen Entscheidungsprozess ist an den sozialen Tatbestand der individuellen Rollenkumulation anzuknüpfen, der gesamtgesellschaftlich eine Tendenz zur Oligarchisierung beinhaltet, also «einige wenige herrschen» und gestalten massgeblich die Politik. Manfred Schlapp führt dazu in einem liechtensteinbezogenen Beitrag aus: «Wenige haben viel zu sagen und zu tun; so kommt es, dass es von diesen wenigen viele sind, die in ihrem Leben zumindest einmal irgendein politisches Amt ausgeübt haben oder in öffentlicher Funktion tätig gewesen sind.»<sup>37</sup>

Oligarchisierung kann aber auch in negativer Konsequenz Verfilzung und Kontrollverdünnung bedeuten. Auf Gemeindeebene sind bekanntlich verwandtschaftliche Ausschlussregeln institutionalisiert, damit sich keine «Familienclans» in überproportionaler Weise durchsetzen können. Ferner wird die Verknüpfung eines Gemeinderatsmandats mit dem Mandat des Rechnungsrevisors und des Gemeindegassiers ausgeschlossen. Auch sind mit dem Mandat eines Gemeindevorstehers und Vizevorstehers die Funktionen von Mitgliedern der Regierung oder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht vereinbar. Nach dem Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes sind von der Wahl in den Gemeinderat des weiteren die Mitglieder des Staatsgerichtshofes ausgeschlossen sowie Bedienstete, die vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätig sind.

Auch auf Landesebene, im Verhältnis von Regierung und Landtag, wird schon seit längerem ein Gesetz über die Unvereinbarkeit diskutiert. In Liechtenstein ist nämlich die Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder zum Parlament weder verboten noch etwa vorgeschrieben. Die mithin fakultative Vereinbarkeit von Regierungs- und Landtagsmandat war von der Verfassungskommission angesichts der kleinen Verhältnisse des Landes und des damit verbundenen Mangels an geeigneten Personen durchaus gewollt, wie auch Thomas Allgäuer in seiner an der Hochschule St. Gallen entstandenen Dissertation zur parlamentarischen Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein feststellt.<sup>38</sup> Ernst Pappermann argumentierte in seiner 1967 erschienenen Dissertation über die Regierung im Fürstentum

<sup>37</sup> Schlapp, 112.

<sup>38</sup> Siehe Th. Allgäuer, 41 ff.

Liechtenstein jedoch bereits dahingehend, dass sich inzwischen die Bevölkerung vergrössert habe, der Bildungsstand höher sei als zur Zeit der Verfassungsgründer und deshalb eine personelle Trennung dieser beiden Organe möglich sei; denn gerade in einem kleinen Parlament sei die Unvereinbarkeit als Instrument der personellen Gewaltenteilung im Interesse einer wirksameren Kontrolle und grösseren Objektivität sicherlich wünschbar.<sup>39</sup> Auch Thomas Allgäuer folgt dieser Argumentation, hält das Problem indes für nicht gerade brisant, da eine derartige Ämterkumulation in der jüngeren Zeit äusserst selten vorkomme. Zuletzt war dies 1970–71 der Fall, als der Abgeordnete Cyrill Büchel, Gamprin, Regierungsrat war. 1980 legte Hilmar Ospelt sein Mandat als Landtagsabgeordneter aus politischen Erwägungen heraus nieder, um als Regierungschef-Stellvertreter tätig zu werden, obwohl rein juristisch keine Inkompatibilität besteht.<sup>40</sup> Das Gesetz über die Unvereinbarkeit scheiterte im übrigen, weil keine Einigung darüber erzielt werden konnte, ob auch das Mandat des Gemeindevorstehers eine Unvereinbarkeit mit dem Landtagsmandat begründen soll. Man war sich aber darin einig, dass Mitglieder der Regierung, der Gerichte, der Verwaltungsbeschwerdeinstanz sowie die Staatsbeamten und -angestellten nicht gleichzeitig Abgeordnete sein sollten.

Allgäuer hält fest, dass insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Beamtenstatus die parlamentarische Kontrolle schwäche, da zum Beispiel ein Amtsleiter sich schon aus kollegialen Gründen davor hüten werde, ein Thema aufzugreifen, das einen anderen Amtsleiter betrifft. Aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Kontrolle erscheint Allgäuer eine seit 1989 in Liechtenstein bestehende Konstellation besonders fragwürdig zu sein, weswegen ihm die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Unvereinbarkeit als nach wie vor wünschenswert erscheint: der neue Fraktionssprecher der Bürgerpartei, Alois Ospelt, sei nämlich als Leiter der Landesbibliothek hierarchisch indirekt der vom VU-Regierungschef Hans Brunhart geleiteten Regierung unterstellt. Ich sehe darin allerdings kein allzu schwerwiegendes oder überragendes Problem, wollte es aber der Vollständigkeit halber doch zumindest erwähnt haben.<sup>41</sup>

Ich komme zu einem *Zwischenresümee*. Im Zusammenhang mit dem kleinstaatlichen Erfordernis von innerer Konsistenz und struktureller Flexibilität nach aussen ergeben sich Implikationen für die politischen Entschei-

<sup>39</sup> Pappermann, 58 f.

<sup>40</sup> Th. Allgäuer, 43.

<sup>41</sup> Ebd., Anm. 25.

dungsprozesse, die für erfolgreiche Kleinstaaten kennzeichnend und stilbildend sind. Zu diesen Merkmalen zählen ein exekutives Übergewicht gegenüber einer vergleichsweise geringen parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeit, eine eingeschränkte bis minimale Bedeutung von ideologischen oder klassenbezogenen Problemdimensionen sowie die Tendenz, innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse voneinander zu trennen, andererseits jedoch «die Entscheidungsmacht über beide Bereiche bei denselben Exekutiven und Organisationen zu vereinigen.»<sup>42</sup>

Die *nach aussen* gerichteten Orientierungsprozesse und Festlegungen werden weniger offen und erheblich zentralisierter entschieden, während bei *innenpolitischen* Fragestellungen möglichst viele soziale Gruppierungen einbezogen werden: «Diese Kooptation vollzieht sich in erster Linie auf der Basis einer kontinuierlichen Interaktion zwischen Exekutive, Bürokratie, parlamentarischen Kommissionen und den relevanten Interessengruppen – und nicht etwa auf den Kanälen des parlamentarischen Plenums.»<sup>43</sup> Es ist also ein Bedeutungsverlust des Parlaments zu konstatieren.

Die Parteien sind das Aushandeln («bargaining»), die Verteilung und Zuwahl noch verstärkende Medien im politischen Koordinatensystem, das insgesamt auf eine Elitenübereinkunft ausgerichtet ist, wobei ein «Elite-Kartell» in aussenpolitischen und supranationalen Fragen nahezu hermetisch abgeschlossen agiert, bei innenpolitischen Reformvorhaben hingegen institutionalisierte Beteiligungsrituale vollzogen werden, um eine möglichst breite Legitimation sicherzustellen. Auf diese Weise bleibt Aussenpolitik, um es pointiert auszudrücken, «Aussenpolitik» (sie bleibt gleichsam äusserlich oder «aussein vor»), während Innenpolitik unter Harmonisierungszwang steht. Das Wissen um Interdependenzen, um wechselseitige Abhängigkeiten in den beiden Sektoren, ist bei den Entscheidungseliten konzentriert, die die Handlungsfäden zur politischen Steuerung bei sich monopolisieren (oder oligopolisieren), was tendenziell zur Überlastung der Regierung führen kann.

Dieses Procedere oder Versatzstücke davon sind selbstverständlich nicht nur auf Kleinstaaten beschränkt, sondern gehören zur Herrschaftstechnik und Machtsicherungstaktik von Eliten in genereller Sicht. Es ist daher zu prüfen, ob und inwiefern diese Verlaufsformen in welcher Gewichtung für Liechtenstein zutreffen.

<sup>42</sup> Eisenstadt, 76.

<sup>43</sup> Ebd., 78.

Der hochentwickelte Kleinstaat Liechtenstein erfüllt nach meinem Eindruck die zuvor behandelten modelltheoretischen Annahmen in vielerlei Hinsicht. So ist eine kleinheitsbedingte Ressourcenknappheit in bezug auf Funktionsebenen gegeben, treten Rollenanhäufungen auf, kann multisektoral von einer Milizdemokratie durchaus gesprochen werden und herrscht in vielen Belangen das Konkordanzprinzip vor. Allerdings sind die sozialstrukturellen und soziokulturellen Voraussetzungen, die üblicherweise als Begründungsmuster für Konkordanzforderungen angeführt werden, in Liechtenstein so gut wie überhaupt nicht vorhanden, jedenfalls heute nicht mehr oder nur in sehr abgeschwächter Form. Die Gesamtgesellschaft ist weder sozial noch ethnisch oder gar religiös und weltanschaulich gespalten, sondern eher homogen, von «Versäulungen» im Plural und tiefgreifenden Konflikten zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen kann nicht die Rede sein, auch die «Freie Liste» ist an Kooptation interessiert und die «Überparteiliche Liste Liechtenstein» gibt sich sowieso sehr staaterhaltend.

Die Konkordanzelemente in Liechtenstein sind – abgesehen von bestimmten soziohistorischen Konstellationen in der Zwischenkriegszeit<sup>44</sup> – überwiegend den minimalen Grössenverhältnissen geschuldet und ergänzend auf die Umraumbedingungen der Region zurückzuführen, insofern die zwei Nachbarländer Schweiz und Österreich politisch-kulturell ebenfalls den Konkordanz- und Proporzgedanken pflegen (in Österreich jedoch mit abnehmender Tendenz).

Für den politischen Entscheidungsprozess sind somit auch in Liechtenstein die folgenden Leitideen und Konfigurationen konkordanzdemokratischer Spielart prägend oder genossenschaftlich tradiert: die Einsetzung von Kommissionen zur Entscheidungsvorbereitung, die frühzeitige Beiziehung von Interessengruppen bzw. ihren Exponenten, Konfliktvermeidung und Kompromissbereitschaft, Elitenakkommodation (also -angleichung) und Kontrollverdünnung, assoziative Vernetzung des Individuums und pragmatische Grundhaltungen. Deutlichste Manifestationen im politischen System Liechtensteins sind vor allem die «Allparteienregierung» seit 1938 und die «Ko-Opposition», also die kooperierende Opposition im Landtag bei gleichzeitiger Beteiligung an der Kollegial- und Halbmilizregierung. Die Verflochtenheit der politischen mit der sozialen und wirtschaftlichen Elite, das Ausbleiben von intermediären Instanzen ausserhalb des Elitenkerns in

---

<sup>44</sup> Vgl. Hoch, 80f.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

Verbindung mit einer unverkennbaren Hegemonie der bürgerlichen Mitte sowie das vielbeschworene landespolitische «Miteinander» sind symptomatische Ausflüsse des Kleinstaates. Sie erklären – zumindest teilweise – auch die relativ lange Amtsdauer von politischen Rollen- und Amtsträgern.

Die aussenpolitischen Entscheidungen fallen aus Kohärenz- und Effizienzgründen im kleinsten Zirkel und gleichsam hinter geschlossenen Türen, erst danach wird die Öffentlichkeit über die Rationalität der einzuschlagenden Wegrichtung und der damit verbundenen Massnahmen in behutsamer Weise aufgeklärt. In diesen Entscheidungsmaterien ist de constitutione lata ein Referendum nicht vorgesehen und aus Gründen der Handlungsfähigkeit seitens der verantwortungs- und machtbewussten Administration aufgrund staatlicher Eigeninteressen auch gar nicht erwünscht. Die Initiative auf Einführung eines Staatsvertragsreferendums ist zudem in der Volksabstimmung vom 17./19. März 1989 gescheitert.

Hingegen wird bei betont binnennationalen Problemstellungen von vornherein auf einen Einbezug möglichst aller relevanten und organisationsfähigen Kräfte, natürlich unter Bevorzugung etablierter Gruppen, hingearbeitet. Jedoch kann in der Regel, im Zeitverlauf allerdings ziemlich langfristig bemessen, ein beabsichtigter Wandel, ein Reformvorhaben oder Projekt im Ergebnis auch erfolgreich implementiert (also durch- und umgesetzt) werden – trotz überwiegend retardierender Elemente in der Bevölkerung.

Es gibt jedoch eine frappante Ausnahme, die vor allem bei ausländischen Besuchern des Fürstentums auf völliges Unverständnis stösst. Gemeint ist das noch immer nicht realisierte und in diesem Jahrhundert wohl auch nicht mehr zu verwirklichende Kunsthause in Vaduz. Wie immer man diesen «Kunsthause-Skandal», vor allem in bezug auf seine Weiterungen auch politisch und rechtlich beurteilt («Staatsgerichtshof-Affäre»), so wirft er doch ein bezeichnendes Licht auf die Doppelbödigkeiten, Brechungen und Ambivalenzen der politischen Kultur Liechtensteins. Hier bündelten sich die verschiedensten Dissens- und Widerstandsmotive bzw. Ablehnungsgründe und auch persönlichen Animositäten in paradigmatischer Weise, und ist es in der Folge zu Indiskretionen der beteiligten Richter und zu Eigenwilligkeiten in der Nähe des Amtsmissbrauches seitens des vormaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofes gekommen, der von Amtes wegen mit der Sache bzw. ihren rechtlichen Weiterungen und Implikationen befasst war, beriefen sich führende Repräsentanten des öffentlichen Lebens auf «Gedächtnislücken» bei der Rekonstruktion der tatsächlichen Gesche-

hensabläufe und Vorkommnisse, wobei sie mit der Wahrheit teilweise ziemlich willkürlich umgingen. Wir werden ja sehen, zu welchen Ergebnissen die parlamentarische Untersuchungskommission gelangt und ob sie mehr Klarheit in die verworrene Angelegenheit bringt. Auf der Ebene des Staatsgerichtshofes zeichnet sich jedenfalls ab, dass die Kunsthausinitianten, die das Projekt bereits politisch-praktisch zu Fall gebracht haben, sich auch rechtlich am Ende durchsetzen werden. Gerade in Vaduz scheinen bestimmte Meinungsführer ständig nach dem an sich löblichen Motto zu agieren: «Ohne einen Schuss Abneigung gegen die, die Gewalt über uns haben, kann die Freiheit nicht bestehen.»

Der politische Entscheidungsprozess ist demnach nur im Grenzfall eine konsensuale oder diskursive Veranstaltung, vielmehr zeigen sich auch hier die verschiedensten Gesichter der Macht, und sie haben sich gezeigt. Spätestens an diesem Fall wird deutlich, dass die liechtensteinische «Harmonielehre» keine allgemeinverbindliche, sondern eine definierte und ausgrenzende sowie oftmals Frustrationen auslösende Beschwichtigungsphilosophie ist, deren realer Gehalt durchaus bestritten werden kann.

Ferner kann man vermuten, dass in Analogie zum Kunsthausfall und dem schon seit längerem aufgegebenen Projekt des Münchner Architekten von Branca auch das Vorhaben des neuen Landtagsgebäudes, nämlich das Projekt «Polis» des unkonventionellen Tessiner Architekten Luigi Snozzi, auf einige Widerstände in der Bevölkerung stossen wird, aber ich will hier beileibe nicht unken, und man wird sehen, wie in dieser Sache vorgegangen wird.

Kleine Gemeinwesen sind demnach wegen des ihnen innewohnenden Zwanges zur Kooperation ihrer Mitglieder auch in spezifischer Weise konfliktanfällig, wenn die kalkulierten oder eingefahrenen Strategien der Konfliktbegrenzung versagen. Es kommt dann zu *Politikblockaden*, zum Vertragen von Problemen und Verschieben von Projekten sowie in letzter Konsequenz sogar zu einem Verzicht auf Politik durch die «Schubladiesierung» inhaltlich kontroverser Reformvorhaben und Gestaltungsaufgaben.

Davon zu unterscheiden wären analytisch schliesslich noch die sog. «non-decisions», die bestimmte Politikthemen aufgrund einer Elitenüber-einkunft aus dem Agendabereich heraushalten und insofern ganz bewusst an einer Befestigung des Status quo orientiert und interessiert sind. Diese je aktuellen, aber latenten «Nicht-Entscheidungen» sind also eher wertbesetzte oder prinzipielle Vorentscheidungen über die «zugelassene» Themenstruktur kleinstaatlicher Handlungs- und Steuerungsprobleme, die

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

strengen Vertraulichkeitsregeln unterliegen und daher empirisch auch nur schwer nachweisbar sind. Mit anderen Worten: selbstverständlich sind auch die sog. «Nicht-Entscheidungen» politische Entscheidungen und unter Umständen sogar wichtiger als die eigentlichen Entscheidungen.

Unter dem Stichwort des «Neokorporatismus» möchte ich ferner noch ein paar Anmerkungen zum Einfluss der Verbände auf den politischen Entscheidungsprozess machen. In Abgrenzung von älteren (ständestaatlichen und faschistischen) Korporatismusbegriffen wird unter «Neokorporatismus» die Formierung und Inkorporierung gesellschaftlicher Grossgruppen und Interessenträger mit der staatlichen Politik und ihrer Gestaltung in hochindustrialisierten Wohlfahrtsstaaten verstanden, wobei die funktionalen Politikverflechtungen zwischen dem ökonomischen und dem politisch-administrativen System im Vordergrund des politikwissenschaftlichen Interesses stehen.

In Liechtenstein muss dieser Bereich als weitgehend unerforscht gelten, wengleich das Vermutungswissen ziemlich allgemein verbreitet ist, dass zum Beispiel zwischen der Firma Hilti und der Vaterländischen Union enge Allianzen bestehen. Insofern hier rund ein Viertel des Industriepersonals beschäftigt ist, kann von einer nicht unerheblichen Nachfragemacht gesprochen werden. Nicht zu unterschätzen ist auch die Möglichkeit der betrieblichen Beeinflussbarkeit der Beschäftigten.<sup>45</sup>

Der Einfluss der Verbände und grossen Industriebetriebe wird generell, wie es auch Thomas Allgäuer hervorhebt, «durch verschiedene Kanäle geltend gemacht: recht offensichtlich durch die Freistellung leitender Angestellter für das Amt des stellvertretenden oder des nebenamtlichen Regierungsrates; durch den Einsatz in vorberatenden Kommissionen der Regierung und schliesslich durch direkte persönliche Kontakte der Verbands- resp. Industriechefs mit dem Regierungschef oder seinem Stellvertreter, je nachdem, welcher Partei der Betreffende nähersteht.»<sup>46</sup>

Mitarbeiter von Grossbetrieben und Verbandsvertreter (Industrie- und Handelskammer, Arbeitnehmerverband, Gewerbege nossenschaft) mit Abgeordneten-Mandat oder einem Einsitz in der Regierung sind in Liechtenstein nicht selten vorgekommen. Auf der anderen Seite bedürfen beispielsweise die Statuten der Gewerbe- und Wirtschaftskammer der Geneh-

---

<sup>45</sup> Siehe Malunat, 240 f.

<sup>46</sup> Th. Allgäuer, 86.

migung durch die Regierung und werden im Landesgesetzblatt publiziert. Die Industrie- und Handelskammer ist ein privatrechtlicher Verein, doch auch sie hat eine eigene gesetzliche Grundlage und ihre Statuten wurden sogar als Anhang zum Gesetz kundgemacht und mit einem Genehmigungsvermerk der Regierung versehen, was zweifelsohne verfassungswidrig war, wie dies auch der Staatsgerichtshof in einem Gutachten hervorgehoben hat.<sup>47</sup>

Herbert Wille stellte bereits 1972 in einem Beitrag zum «Kleinstaat im Wandel» fest, dass die Vertretung von Sonderinteressen durch die Verbände, die hierin den allgemeiner orientierten Parteien strukturell überlegen seien, stark an Gewicht zugenommen habe. Vor allem hätten sich Grossbetriebe als bedeutende Machttträger zwischen dem einzelnen und dem Staat aufgebaut: «Sie liegen zwar ausserhalb des Verfassungsfeldes, doch beeinflussen sie Sachentscheidungen . . . Ihr Expansionsstreben droht dem Kleinstaat die Grundlage zu entziehen, vornehmlich dann, wenn Sachentscheidungen für den Staat in Rücksicht auf die Grossbetriebe gefällt werden. Unter diesem Gesichtswinkel scheinen Landtag und Regierung, die Orte, wo die staatswichtigen Entscheidungen gefällt werden müssen, zu Stätten der blossen Reproduktion bereits gefällter Entscheide herabgemindert zu werden. Neben der Schutzfunktion hat im Bewusstsein der industriellen Gesellschaft, die einer materiellen Lebenshaltung huldigt, der Staat eine Umdeutung erfahren, die zu stark den Dienstleistungscharakter in den Vordergrund rücken lässt.»<sup>48</sup>

Ein gutes Beispiel für den Einfluss von Verbänden stellt im übrigen auch das Gesetz über die Berufsausübung der Ingenieure und Architekten dar, wenn es im Bericht und Antrag der Regierung (Nr. 7/1989) explizit heisst:

«Mit dem Ziel, den Beruf des Ingenieurs und Architekten gesetzlich besser zu schützen, ist die liechtensteinische Ingenieur- und Architektenvereinigung mit dem Ersuchen an die Regierung herangetreten, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Die Regierung hat sich mit dieser Frage befasst und ist zur Ansicht gelangt, dass ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, die Berufsausübung des Ingenieurs im Bauwesen und des Architekten künftig einer Bewilli-

---

<sup>47</sup> Liechtensteinische Entscheidungssammlung (LES) 1982, 121.

<sup>48</sup> Wille, 23 f.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

gungspflicht zu unterstellen. Sie hat in ihrer Sitzung vom 8. Juli 1986 eine Kommission zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfes bestellt, welcher neben Mitarbeitern der Verwaltung zwei Vertreter der liechtensteinischen Ingenieur- und Architektenvereinigung angehörten.»<sup>49</sup>

Das kann man sicherlich als offenherzig bezeichnen; Transparenz ist jedenfalls gegeben.

Thomas Allgäuer schliesslich führt in seiner, der parlamentarischen Kontrolle gewidmeten Dissertation aus:

«Über das Verhältnis von parlamentarischem und neokorporatistischem Kreislauf in Liechtenstein etwas aussagen zu können, ist schwierig: dominiert eines der Strukturmuster oder ergänzen sie sich gegenseitig? Manches spricht für eine symbiotische Verknüpfung beider Prinzipien. Das Netzwerk der informellen Beziehungen und Rollenkumulationen ist im Kleinstaat derart intensiv, dass anstelle der Konkurrenz der Kreisläufe deren Integration tritt. Die ausgeprägte personelle Verflechtung von Parteien, Vertretern von Partikularinteressen, Regierung, Verwaltung und Parlament führt, verstärkt durch das System der Ko-Opposition, wohl zu vor- und ausserparlamentarischen Entscheidungsverfahren, ohne aber den Landtag völlig auszuschalten. (Gerard) Batliner stellt zudem fest (und das deckt sich mit der Mehrheitsmeinung der von Allgäuer befragten Abgeordneten, A. W.), dass der Verbandseinfluss in der Regel besonnen und gemässigt ausgeübt werde. Die grosse Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen mag darauf zurückzuführen sein, dass die meisten politischen Interessen eben an diesem informellen Entscheidungsverfahren beteiligt sind und sie in Partei, Fraktion, Landtag und Regierung aufeinanderstossen, sich artikulieren können, sich gegenseitig aber auch hemmen.»<sup>50</sup>

Ich komme zu einem demokratiethoretisch akzentuierten *Resümee*: Durch den vorparlamentarischen Interessenausgleich, die mögliche Paralyse aufgrund divergenter oder zu eng verfilzter Interessen, die Festlegung von Themenstrukturen in der Politikformulierung und den kleinstaatlichen Konformitätsdruck wird einerseits die Handlungskapazität des politischen Systems eingeschränkt, andererseits befördern die Konkordanzelemente und weiteren Konfliktregelungsformen faktisch die Tendenz zur

<sup>49</sup> Bericht Nr. 7/1989, 2.

<sup>50</sup> Th. Allgäuer, 100.

Entpolitisierung in den breiten Bevölkerungsschichten (als Nicht-Eliten) und verringern somit das gesamtgesellschaftliche Beteiligungspotential, zumal die Bedeutung von Wahlen in Konkordanzsystemen als vergleichsweise gering einzuschätzen ist und ein dramatischer Wandel nur höchst selten stattfindet. Man könnte auch von *struktureller Ereignislosigkeit* sprechen, wengleich die Ergebnisse von Wahlen für die Verteilung der Ämter und die Zuteilung von Posten nach wie vor entscheidend sind.

Ferner entsprechen die tatsächlich erzielten Politikergebnisse nicht immer den sachlich am besten geeigneten Problemlösungsstandards, die generell zur Verfügung stehen. Es erhebt sich daher die Frage, ob eine stärkere Pluralisierung, Professionalisierung oder Spezialisierung der Funktions- und Machteliten, die natürlich auch den Milizcharakter tendenziell aufheben würden, dazu geeignet sind oder wären, neue politische Rationalitätsmuster anzustiften oder einzuüben und gleichzeitig die durchgreifende personalpolitische Ämterpatronage in funktionsgerechterer Weise abzubauen – ebenfalls der Tendenz nach. Das integrative Gleichgewicht sich wechselseitig kontrollierender Kräfte würde sich zumindest auf einer anderen Ebene einpendeln und womöglich insgesamt zu einer stärkeren «Versachlichung» der Politik führen, die weniger personenzentriert ausfällt. Wenn die Rollenkumulation seltener wird, die funktionalen Leistungserfordernisse auf mehr Personen verteilt werden können, dann erwachsen unter Umständen auch neue Autonomieräume und verringert sich die Teilnahmeintensität für den einzelnen – vor allem in zeitlicher Hinsicht. Diese Entlastung könnte andererseits auch den Verlust von überproportionalem Einfluss bewirken und die mit dem Milizsystem verbundene Kontrollverdünnung beheben helfen. Vielleicht entsteht auch so etwas wie Meinungsvielfalt. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer umfassenden Parlamentsreform und das funktionale Erfordernis einer Trennung von Regierung und Verwaltung dadurch, dass die Verwaltung stärker hierarchisiert und spezialisiert wird und nicht mehr nahezu alles über den Schreibtisch des Regierungschefs läuft. Im Augenblick sind ja einige Anstrengungen in dieser Hinsicht bereits im Gange. Es wird dies gelegentlich schon als Perestrojka in Liechtenstein bezeichnet.

Allerdings stellt sich immer wieder das Problem des begrenzten personalen Reservoirs. Es ist wohl nicht davon auszugehen, dass der Kleinstaat Liechtenstein von sich aus und auf absehbare Zeit über das notwendige breitgestreute Elitenpotential verfügen wird, so dass hieran geknüpfte Erwartungen, insbesondere im Zusammenhang mit einer stärkeren Profes-

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

sionalisierung und Spezialisierung, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher spekulativ sind. Man könnte daher auch sagen: der Status quo hat ein hohes Mass an liechtensteinspezifischer Vernünftigkeit in bezug auf die Handlungsbedingungen und den Handlungsraum des Kleinstaates.

Hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses bleibt insgesamt unbedingt zu berücksichtigen, dass im Fürstentum Liechtenstein ein auf mehrere Machträger verteiltes und miteinander verflochtenes System gegeben ist. Liechtenstein hat bekanntlich eine reale Mischverfassung, deren verfassungsrechtliche Kompetenzordnung vielfältige Kurations- und wechselseitige Kontrollbefugnisse kennt.<sup>51</sup> So bedarf jedes Gesetz der Sanktion des Fürsten. Das Sanktionserfordernis eröffnet – gerade im Kontext politischer Entscheidungsprozesse – 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 indessen eine Zustimmung des Landtages vonnöten. Einberufung und Auflösung des Parlaments wiederum 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 zustandegemessener 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 Normenkontrolle (und zwar als Individualbeschwerde) vor dem Staatsgerichtshof derart gut ausgebaut, dass ein Minderheitenschutz durchgängig gewährleistet ist.

Insbesondere garantiert die liechtensteinische Verfassung im IV. Hauptstück, das den Grundrechten und -pflichten gewidmet ist, neben der Rechtsgleichheit und dem Grundsatz «nulla poena sine lege» in Art. 43 ein Beschwerderecht gegenüber den Behörden und hierfür ein geregeltes Verfahren, das sich im Zusammenhang mit der Europäischen Menschen-

<sup>51</sup> Siehe Batliner, Idee, 14, Ignor, Kühne, Riklin, Waschkuhn, Mischverfassung.

rechtskonvention bis auf die europäischen Rechtsinstanzen hin auswirken und ebenso von Ausländern in Liechtenstein in Anspruch genommen werden kann.

Das Fürstentum Liechtenstein verfügt insgesamt über eine exemplarische Mischverfassung und sein politisches System ist durch zahlreiche «checks and balances» gekennzeichnet. Neben den erwähnten legislativen Entscheidungsanteilen und den rechtlichen Möglichkeiten sind schliesslich die faktischen Vollzugsinteressen der organisierten Gruppen nicht gering zu veranschlagen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch nach der Entscheidung, mithin in der Realisierungs- oder Implementationsphase, Versuche nicht ausbleiben, die Entscheidungen durch erneutes oder sekundäres «bargaining» zu modifizieren bzw. auch zu umgehen. Es gehört dies zu den nicht-intendierten Handlungsfolgen beabsichtigter Reformen, worauf ich an dieser Stelle nicht näher eingehen kann.

Die liechtensteinischen «checks and balances», also das an der Gewaltenteilung orientierte Netz von Mitwirkungs-, Mitsprache-, Widerspruchs- und Kontrollbefugnissen, werden übrigens von Thomas Allgäuer in seiner schon mehrfach erwähnten Arbeit ausführlich und eindrücklich herausgearbeitet. Ich verweise in diesem Zusammenhang vor allem auf eine Tabelle in Form eines Faltblattes, die eine Synopsis der «checks and balances» in Liechtenstein enthält und die verschiedenen Kontrollträger, die Instrumente der Intra- und Interorgan-Kontrollen und die intermediären Mächte in ihrem Beziehungsgeflecht aufzeigt.<sup>52</sup>

Ich komme zum Schluss. In seinem «Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht» hat Friedrich Dürrenmatt hervorgehoben: «Kleinstaat haben die Eigenschaft, untertauchen und immer wieder auftauchen zu können.»<sup>53</sup> Ich weiss nicht, ob dieses Statement zutreffend ist. Werner Kaegi bemerkt, dass ein Kleinstaat sehr wohl untergehen könne, allerdings sei sein Lebensprinzip (oder seine Selbsterhaltungskraft) oft zäher als erwartet.<sup>54</sup>

Von Heinz Frommelt habe ich aus Anlass seiner Dissertation über das liechtensteinische Bankgeheimnis in einem Interview einen Satz gelesen, den ich als eine Maxime des Kleinstaates verstehe: «Ein kleines Land wie Liechtenstein bedarf auf jedem Gebiet einer Vision, Dynamik und Univer-

<sup>52</sup> Th. Allgäuer, 104.

<sup>53</sup> Dürrenmatt, 182.

<sup>54</sup> Kaegi, Kleinstaat I, 253.

salität, um seine Eigenständigkeit zu erhalten.»<sup>55</sup> Des weiteren hat Sieglinde G. Gstöhl darauf aufmerksam gemacht, dass ein machtloser und auf den internationalen Rechtsschutz angewiesener Kleinstaat eine überzeugende Aussenpolitik mit Aussicht auf Erfolg nur vor dem Hintergrund einer exemplarischen Innenpolitik betreiben könne.<sup>56</sup> Diese exemplarische Innenpolitik sollte sich, wie ich meine, vor allem auch zum Thema «Gleiche Rechte für Mann und Frau» erweisen, nach der politischen muss u. a. die eherechtliche und soziale Gleichstellung der Frau erfolgen. Aber immerhin hat die Regierung zu diesem Problemkomplex eine Kommission eingesetzt, die von einer Frau geleitet wird und der neben einem Alt-Regierungschef auch zwei Frauen der nicht im Landtag vertretenen Freien Liste angehören. Es wird sich weisen, ob dies nur eine Alibiübung ist oder ein positives Leitbild darstellen soll. Im Stellenplan der Regierung für 1990 taucht eine Stabsstelle für Gleichberechtigungsfragen, die die Kommission angeregt hat, jedoch noch nicht auf.

Ferner fehlt in Liechtenstein weitgehend der politisch sozialisierte und in Wahlveranstaltungen gerne als «mündig» apostrophierte Bürger (bzw. die Bürgerin), d. h. es gibt ausserhalb (und auch innerhalb) der Parteien viel zu wenig Einwohner, die ausreichend informiert sowie dazu bereit und fähig sind, möglichst vorurteilslos im langfristigen Interesse der Allgemeinheit zu denken und diese Position ungeachtet privater Vor- und Nachteile in den politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen.

Abgesehen davon, dass die Institutionalisierung einer Wirtschaftsdemokratie fehlt, weil es so vielen gut geht, mangelt es auch weitgehend an einer politisch-demokratischen Alltagskultur. Eine qualitative Opposition ist nur rudimentär entwickelt und der komplexe Konsensus beruht zu einem nicht geringen Teil auf einem Verschleiern von politikrelevanten Vorgängen, der öffentliche Dialog findet kaum statt, abweichende Meinungen gelten häufig noch als «undemokratisch», der argumentative Umgang miteinander ist noch zu wenig ausgeprägt oder sensibilisiert, zumal in Liechtenstein parteiunabhängige Medien kaum vorhanden sind.

Kurzum: es fehlt eine öffentliche Gesprächs- und argumentative Streitkultur, die zu einem wichtigen Organisations- und Lebensprinzip liberal-demokratischer Systeme zählt. Dieser Mangel kann nicht unbedingt an der

<sup>55</sup> Liechtensteiner Vaterland, 27. Juni 1989.

<sup>56</sup> Gstöhl, Ziele, 84, siehe auch dies., *Microstate*, 34 f.

Kleinheit liegen, es sei denn, man verwechselt Kleinheit mit Kleinmut. Ich glaube aber, dass das Bedürfnis nach sinnvoller und konstruktiver Auseinandersetzung in Liechtenstein durchaus vorhanden ist und weiter wächst. Der Kleinstaat stellt ja sowieso die am wenigsten künstliche staatliche Form dar, und es wurde auch in der Literatur schon des öfteren festgestellt, dass die Demokratie als «selbstverantwortliche Bürgerschaft» (Herbert Lüthy) sich vor allem in überschaubaren Räumen ereignen könne.<sup>57</sup>

Allerdings droht auch die «Tyrannei der Intimität». In seiner bekannten Untersuchung zum Verfall und Ende des öffentlichen Lebens wird von Richard Sennett überzeugend dargelegt, dass die Lokalisierung der menschlichen Erfahrung, ihre Beschränkung auf die nächste Umgebung und der überragende Stellenwert der unmittelbaren Lebensumstände die Beschäftigung mit den *res publica* verdrängt habe durch die irriige Annahme, gesellschaftlicher Sinn erwachse aus dem Gefühlsleben der Individuen und aus dem Gemütszustand von «Heimat» heraus: «Der Lokalismus und die lokale Autonomie werden zum politischen Credo, als nähmen Machtverhältnisse um so menschlichere Züge an, je intimer der Raum ist, in dem sie wahrgenommen werden.» Die Menschen «streben nach einer intensiven Geselligkeit, doch ihre Erwartung wird enttäuscht. Je näher die Menschen einander kommen, desto ungeselliger, schmerzhafter, destruktiver werden ihre Beziehungen zueinander.»<sup>58</sup>

Die Hervorhebung des Wertes der Gemeinschaft und des Miteinanders ist reichlich paradox; denn gleichzeitig werden Aussenseiter (oder die man dafür hält) ausgegrenzt und verbarrikadiert sich die Gemeinschaft selbst. «Umgang und Austausch mit Fremden gilt allenfalls als langweilig und unergiebig, wenn nicht gar als unheimlich.» Man zieht sich zurück. Das Privatleben gilt «als so kostbar und zerbrechlich, dass es nur gedeihen kann, wenn es geschützt und isoliert wird. Jedem einzelnen ist das eigene Selbst zur Hauptbürde geworden. Sich selbst kennenzulernen, ist zu einem Zweck geworden, ist nicht länger ein Mittel, die Welt kennenzulernen. . . . Je mehr (aber) die Psyche privatisiert, d. h. ins Private gedrängt wird, desto weniger wird sie stimuliert und desto schwieriger ist es für uns, zu fühlen oder Gefühle auszudrücken.»<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Siehe u. a. Capps, 29.

<sup>58</sup> Sennett, 380 f.

<sup>59</sup> Ebd., 15 f.

## Strukturbedingungen des Kleinstaates

Wenn sich – wie in kleinräumigen Gesellschaften notgedrungen – Gefühls- und Kollektivleben miteinander verbinden, setzt eine selbstzerstörerische Dynamik ein. Sobald einzelne Personen oder Gruppen neue Gefühle oder Vorstellungen entwickeln, ist der Bestand der Gemeinschaft gefährdet: «Wer sich ändert, «verrät» die Gemeinschaft. Die individuelle Abweichung bedroht die Stärke des Ganzen. Deshalb müssen die Menschen beobachtet und geprüft werden. Misstrauen und Solidarität, die scheinbar so gegensätzlich sind, fallen zusammen.»<sup>60</sup>

Die Menschen betreiben die öffentlichen Angelegenheiten dann entweder im Geiste ergebener Zurückhaltung oder auf der Basis von Gefühlsregungen, was beides inadäquat ist. Denn mit den öffentlichen Angelegenheiten kann angemessen nur auf der Grundlage von *nicht-personalen* Bedeutungen umgegangen werden. Auch für Liechtenstein kann in ironischer Sprache gelten, dass «jede Person in gewisser Masse ein Horrorkabinett ist und dass daher zivilisierte Beziehungen zwischen Personen nur so weit gelingen, wie die hässlichen kleinen Geheimnisse des Begehrens, der Habgier, des Neids darin eingeschlossen bleiben.»<sup>61</sup> Die Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten muss auf der *Sachebene* stattfinden, damit dieser Raum nicht entleert wird, und es braucht die Bereitschaft und den Mut zum Engagement; denn «in dem Masse, wie die Menschen lernen können, ihre Interessen in der Gesellschaft entschlossen und offensiv zu verfolgen, lernen sie auch, öffentlich zu handeln.»<sup>62</sup>

Im erstmaligen Kulturbericht der Regierung an den Landtag vom Dezember 1989 (Nr. 61/1989) wird ausgeführt, dass politisch-kulturelle Gespräche landesweit und wenn möglich auch über die Landesgrenzen hinaus geführt werden müssen: «Ein Dialog kann zwar nicht erzwungen, wohl aber behutsam gefördert werden.»<sup>63</sup> An anderer Stelle heisst es:

«Heute kann es nicht mehr nur darum gehen, sich im Ausland vorzustellen, sondern darum, dass auch die umgekehrten Wege geebnet und die Bürger des eigenen Landes mit dem Andersartigen fremder Kulturen und Nationen bekanntgemacht werden. Ein «partnerschaftlicher Austausch» hat gerade auch «die Selbstdarstellung anderer Staaten» im eigenen Land zu ermöglichen. Denn Verständigung setzt gegenseitiges,

<sup>60</sup> Ebd., 349.

<sup>61</sup> Ebd., 17.

<sup>62</sup> Ebd., 382.

<sup>63</sup> Kulturbericht, 12.

also partnerschaftliches Verständnis voraus . . . Eine moderne Kulturpolitik sorgt dafür, dass Menschen sich über Grenzen hinweg kennen und verstehen lernen. Sie schafft das Fundament des Vertrauens und der Achtung, ohne das eine wirksame politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und damit der Bestand von Frieden und Freiheit nicht möglich ist.»<sup>64</sup>

Das ist sicher zutreffend. Ob das nachfolgende Beispiel, nämlich das Abkommen zwischen den Regierungen des Fürstentums Liechtenstein und der Republik Costa Rica über eine gemeinsame Briefmarkenausgabe, hierfür besonders gut ausgewählt ist, möchte ich dahingestellt sein lassen. Allerdings ist damit mehr gemeint oder intendiert, insbesondere eine weitergehende kulturelle Zusammenarbeit, auch im Bereich der Bildung.<sup>65</sup>

Der Umstand jedoch, dass ausgerechnet das Theater am Kirchplatz zunächst nicht in das Vernehmlassungsverfahren zum Kulturbericht und zum Entwurf eines Kulturförderungsgesetzes einbezogen wurde und in der Systematik des Berichts, den ich im übrigen als Bestandesaufnahme und in vielen Sentenzen für sehr gut halte, ziemlich weit am Ende registriert wird, noch hinter den Trachtenvereinigungen, Fastnachtsbräuchen und Operettenbühnen, führt mich zu der Schlussfolgerung, dass auch innere Grenzen und Begrenzungen überwunden werden müssen, um dem Thema «Kleinheit und Interpendenz» in produktiver Weise wirklich gerecht werden zu können: global denken und regional handeln.

---

<sup>64</sup> Ebd., 74 f.

<sup>65</sup> Ebd., 75.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

### Literaturverzeichnis

- Allgäuer, Robert, Instrumente einer liechtensteinischen Aussenpolitik, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz 1977 (1972), 119-126.
- Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 13, Vaduz 1989.
- Ashoff, Guido, Entwicklungs- und industriestrategische Optionen kleiner Länder der Dritten Welt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1988.
- Batliner, Gerard, Beitrag, in: Jansen, Norbert, Liechtenstein – Ansichten und Einsichten, Vaduz 1989 (zit. Beitrag).
- Kleinstaatiche Variationen zum Thema der Integration – Denkmodelle, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz 1977 (1972), 80-105 (zit. Variationen).
  - Strukturelemente des Kleinstaates – Grundlagen einer liechtensteinischen Politik – ein Versuch, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz 1977 (1972), 11-20 (zit. Strukturelemente).
  - Zur Idee des Liechtenstein-Instituts, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften, H. 11, Vaduz 1987, 9-14 (zit. Idee).
- Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Schaffung eines Gesetzes über die Berufsausübung des Ingenieurs im Bauwesen und des Architekten, Nr. 7/89.
- Büchel, Alois, Kultur und Bewusstsein im politischen und zivilisatorischen Umfeld, in: Takblatt, Schaan (Februar) 1990.
- Cappis, Oscar Bernhard, Die Idee des Kleinstaates im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Phil. Diss. Basel 1922/23.
- Commonwealth Secretariat, Vulnerability: Small States in the Global Society (hierin: Small is Beautiful but Vulnerable. Opening Address to the First Meeting of the Commonwealth Consultative Group on the Special Needs of Small States, 18<sup>th</sup> July 1984), London 1985.
- Darsow, Thomas, Zum Wandel des Staatsbegriffs, Frankfurt/M. u.a. 1984.
- Dürrenmatt, Friedrich, Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht (1969), in: ders., Wiederholte Versuche, die Welt auszumisten, Berlin 1988, 153-200.
- Eisenstadt, Shmuel N., Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 3 (1977), 67-85.
- Gebhardt, Jürgen, Der Stadtstaat als Modell der politischen Kultur des Westens, in: Esterbauer, Fried u. a. (Hrsg.), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin 1983, 571-581.
- Geser, Hans, Kleine Sozialsysteme: Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32 (1980), 205-239.
- Geser, Hans/Höpfinger, François, Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2 (1976), 27-54.

- Gstühl, Sieglinde U., The «Microstate Problem» in the United Nations, Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, Summer Semester 1989 (zit. Microstate).
- Gstühl, Sieglinde U., Ziele und Mittel der Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein, Diplomarbeit Hochschule St. Gallen, April 1988 (zit. Ziele).
- Harden, Sh. (Hrsg.), Small is Dangerous: Micro State in a Macro World, London 1985.
- Hemmerle, Norbert, Liechtenstein – Fürstentum im Herzen Europas, Vaduz 1988.
- Hoch, Hilmar, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in bezug auf Liechtenstein, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 10 (1989), H. 3, 77–81.
- Höll, Otmar (Hrsg.), Small States in Europe und Dependence, Wien 1983.
- Hondrich, Karl-Otto, Grössenordnung – eine vergessene Dimension der Ordnungspolitik, in: Dettling, Warnfried (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Baden-Baden 1980, 185–205.
- Hoop, Franz, Was bedeutet mir Liechtenstein als gesellschaftlich-politische Einheit? in: Liechtenstein Politische Schriften, Beiträge zum liechtensteinischen Selbstverständnis, Bd. 3, Vaduz 1973, 43–50.
- Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Press, Volker/Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Vaduz-München-Wien 1988, 465–485.
- Kaegi, Werner, Der Kleinstaat im europäischen Denken, in: ders., Historische Meditationen. Erste Folge, Zürich 1942, 249–314 (zit. Kleinstaat I).
- Über den Kleinstaat in der älteren Geschichte Europas, in: ders., Historische Meditationen. Zweite Folge, Zürich 1946, 43–80 (zit. Kleinstaat II).
- Kleine-Hardage, Michael, Währungsvertrag Schweiz – Liechtenstein, Diss. Hochschule St. Gallen, Bamberg 1988.
- Kühne, Josef, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechts. Eine föderative Rechtsordnung, in: Häberle, Peter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, Neue Folge Bd. 38, Tübingen 1989, 379–420.
- Kulturbericht der Regierung an den Landtag, Nr. 61/1989.
- Lehmbruch, Gerhard, Konkordanzdemokratie, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Westliche Industriegesellschaften, München, Zürich 1983, 198 ff.
- Luthardt, Wolfgang, Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich, in: ders./Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Politik und Repräsentation, Marburg 1988, 225–248.
- Malunat, Bernd M., Der Kleinstaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie, Frankfurt/M. u. a. 1987.
- McRobie, G., Small is Possible, New York 1981.
- Michalsky, Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Symposium des Liechtenstein-Instituts vom November 1989, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 15, Vaduz (1991).
- Näscher, Dietmar, Beitrag, in: Jansen, Norbert, Liechtenstein – Ansichten und Einsichten, Vaduz 1989, 50.

## *Strukturbedingungen des Kleinstaates*

- Olson, Mancur, *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen 1985.
- Neidhart, Leonhard, *Notizen über die öffentliche Meinung im Kleinstaat*, in: Müller, Georg u. a. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Basel, Frankfurt/M. 1982, 443–460.
- Pappermann, Ernst, *Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Diss. iur. Köln 1967 bzw. Bigge/Ruhr.
- Rapoport, Jacques G. u. a., *Small States und Territories*, New York 1971.
- Riklin, Alois, *Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung*, in: *Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften*, H. 11, Vaduz 1987, 20–37.
- Ritter, Michael, *Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 11 (1990), H. 1, 2–8.
- Rüegg, Erwin, *Regierbarkeit durch Konkordanz?* Phil. Diss. Zürich 1985.
- Schlapp, Manfred, *Ohne drohende Gebärde: Liechtenstein*, in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.), *Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume*, Freiburg i. Br. 1979, 107–124.
- Schumacher, Ernst F., *Small is beautiful. Die Rückkehr zum menschlichen Mass*, Reinbek b. Hamburg 1985.
- Sennett, Richard, *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität*, Frankfurt/M. 1983.
- Sieber, Margret, *Abhängigkeit als «Nichtselbstversorgung»*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd. 19, Bern 1979, 55–69.
- Simmel, Georg, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin 1983 (1908).
- Vogel, Hans, *Ein theoretischer Versuch zur Analyse kleinstaatlichen Verhaltens im internationalen System*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd. 19, Bern 1979, 71–80.
- Waschkuhn, Arno, *Konsens, Konkordanz und politische Rationalität*, in: Claussen, Bernhard (Hrsg.), *Aspekte der Sozialwissenschaften*, Bd. 1: *Vernachlässigte Themen*, Frankfurt/M. 1990 (zit. *Konsens*).
- Waschkuhn, Arno, *Die Mischverfassung Liechtensteins*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 10 (1989), H. 1, 9–12 (zit. *Mischverfassung*).
- Wille, Herbert, *Liechtenstein: Kleinstaat im Wandel – staats- und gesellschaftspolitische Aspekte*, in: *Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein*, Bd. 1, Vaduz 1977 (1972), 21–29.

Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen  
in der liechtensteinischen Geschichte

*Peter Geiger*