Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 30 (1990)

Artikel: Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates
Autor: Waschkuhn, Arno
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172774

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Arno Waschkuhn

Strukturbedingungen und Entwicklungsprobleme des Kleinstaates

Die bisherige Kleinstaatenforschung krankte überwiegend daran, dass man sich zu sehr auf die relative Machtlosigkeit des Kleinstaates und seine Sicherheitsproblematik im internationalen Beziehungsgeflecht kaprizierte. Hier werden im Anschluss an Hans Geser und Shmuel N. Eisenstadt einige modelltheoretische Überlegungen vorgestellt, die sich anhand systemtheoretischer Konzepte auf Kleinheit und Interdependenz beziehen sowie die kleinstaatlichen Strukturbedingungen und ihre Implikationen für den politischen Entscheidungsprozess analysieren. Hinsichtlich des politischen und wirtschaftlichen Systems der Schweiz als Fallbeispiel werden ferner neuere Ansätze von Mancur Olson, Peter J. Katzenstein und Wolf Linder herangezogen und problematisiert. Zum Schluss werden die Argumentationsmuster einer interdisziplinär ausgerichteten Staatsdiskussion umrissen, die den Staat als Koordinationsinstanz begreifen und die davon ausgeht, dass «weiche» Politikformen und die Anerkennung von Teilsystemrationalitäten im Sinne dezentraler Kontextsteuerung sich in verstärktem Masse durchsetzen werden.

La recherche scientifique menée sur les petits Etats a principalement souffert, jusqu'à maintenant, de sa focalisation sur leur relative impuissance et sur la problématique de leur sécurité dans le réseau des relations internationales. Cet article présente quelques réflexions théoriques = subséquentes à Hans Geser et Shmuel N. Eisenstadt = relatives à des concepts systémiques sur l'exiguïté et l'interdépendance. Ces réflexions ont également trait aux conditions structurelles des petits Etats et en analysent leurs implications dans les processus politiques de décision. De nouvelles interprétations de Mancur Olson, Peter J. Katzenstein et Wolf Linder sont présentées et discutées dans le contexte de l'exemple du système politique et économique de la Suisse. En conclusion, les bases d'une discussion interdisciplinaire sur l'Etat, concevant celui-ci comme une instance de coordination, sont esquissées. La nécessité de formes politiques «moins dirigistes» transparaît de ce débat, tout comme la reconnaissance d'une gestion décentralisée des différents sous-systèmes.

«Kleinstaatenforschung» und Staatsformenlehren in vergleichender Absicht oder als Zyklenfolge haben seit der Antike Tradition, was hier allerdings nicht näher thematisiert werden soll, sondern wir konzentrieren uns auf heutige elaborierte Konzeptualisierungsversuche und Theorieansätze, die sich jenseits dogmengeschichtlich überhöhter oder modernistisch verkürzter Polisdarstellungen und -kritiken auf die Konstitutionsbedingungen und Entwicklungschancen kleiner politischer Handlungssysteme und territorialer Einheiten einlassen. Hierbei ist die allgemeine Systemtheorie unser epistemologischer Ausgangspunkt, wobei im Sinne einer empirisch informierten Theorie des Kleinstaates Differenzierungen erfolgen, die bislang in den Kategoriengerüsten und Schematisierungsversuchen dieses sozialwissenschaftlichen Paradigmas der (Re-)Konstruktion von Wirklichkeit und ihrer Komplexität eher selten aufscheinen. Überspitzt formuliert kann nämlich gesagt werden, dass die systemtheoretischen Einordnungsversuche auf der Folie von Konkurrenzdemokratien und Grossflächenstaaten argumentieren und daher zu perspektivischen Fehleinschätzungen neigen. Dieser uneingestandene «bias» ist indes mit den analytischen Instrumentarien der Systemtheorie selbst behebbar, wenn man die kleinstaatlichen Strukturbedingungen sowie die spezifischen Auswirkungen und Implikationen hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses stärker berücksichtigt und gewichtet. Das soll hier als Problemskizze anhand modelltheoretischer Überlegungen aufgewiesen werden, die ausdrücklich auf Kleinheit und Interdependenz bezogen sind.

Es ist bislang weder politisch-praktisch noch politikwissenschaftlich gelungen, den Kleinstaat in allgemeinverbindlicher Weise zu definieren. Die bisherige Kleinstaatenforschung krankte zudem überwiegend daran, dass man sich zunächst zu sehr auf die relative Machtlosigkeit des Kleinstaates und seine Sicherheitsproblematik im internationalen Beziehungsgeflecht kaprizierte.[1] Dabei wurden die voluntaristischen Strategien und möglichen situationsspezifischen Optionen des Kleinstaates übersehen, das interne strukturelle Determinationsgefüge als intervenierende Variable weithin vernachlässigt, die Vorteile und besonderen Bedingungen von Kleinheit oftmals negiert und offensichtlich vergessen, dass Kleinstaaten durch innovative Nischenausnutzung und flexible Handlungsformen selektiver Optimierung sehr erfolgreich sein können.[2] «Kleinheit» ist insofern keine absolute, sondern eine komparative Grösse, und es kommt auch darauf an, was man gesamtgesellschaftlich aus den jeweiligen Gegebenheiten kleiner politischer Einheiten oder Territorien konkret macht: «By skilfully utilizing economic and political

1 Siehe auch das untersuchungsleitende Verständnis des Kleinstaates in der ansonsten äusserst verdienstvollen Arbeit von Thomas Fleiner, *Die Kleinstaaten in den Staatenverbindungen des zwanzigsten Jahrhunderts*, Zürich 1966, S. 27: «Zusammenfassend können wir somit den Kleinstaat umschreiben als einen Staat, der infolge seiner geringen Machtmittel gegenüber einer Mehrzahl von Staaten auf die Durchsetzung eines eigenen politischen Willens verzichten muss.»

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

opportunities even small states are able to progress economically and to enhance political or normative influence.»[3]

Die bekannte Metapher «small is beautiful» ist selbstredend ein Euphemismus. Das Generalsekretariat des Commonwealth gab im Jahre 1984 eine Studie über kleine Staaten in der Weltgesellschaft mit dem sicherlich zutreffenderen Titel heraus: «Small is beautiful but vulnerable».[4] Der Kleinstaat ist nämlich wegen seiner strukturellen Abhängigkeit von aussen im Rahmen eines interdependenten Interaktionssystems von externen Störungen potentiell stärker betroffen als vergleichbare Teilregionen grösserer staatlicher Gebilde. Er ist aus Gründen der Nichtselbstversorgung aufgrund seiner kleinen internen Märkte und in der Regel geringen materiellen und personellen Ressourcen auf einen arbeitsteiligen Austausch mit der Umwelt angewiesen. Diese Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen determinieren die Vulnerabilität und Sensitivität von Kleinstaaten in besonderem Masse und können als komplexe Koppelungseffekte bezeichnet werden, die keineswegs anhand eines einzelnen Indikators erfassbar sind.[5]

Der Kleinstaat muss wie jedes System eine bestimmte, gleichwohl soziohistorische kontingente Kombination von Umweltoffenheit und innerer Geschlossenheit herstellen, um einerseits international wettbewerbs- und kollektiv lernfähig zu sein, was als Anpassungsflexiblität bezeichnet werden kann, und um andererseits die gesamtgesellschaftliche Stabilität angesichts asymmetrischer Interdependenz zu befestigen sowie eine politisch-administrative Steuerungsfähigkeit und Selbststabilisierung zu erreichen, was als Konsistenzerfordernis zu begreifen ist. Letzteres kann durch die Institutionalisierung von Interessenvermittlungssystemen im Sinne der Sozialpartnerschaft oder eines demokratischen Korporatismus erzielt und durch die Mobilisierung von Konsensualisierungsprozessen wirkungsvoll unterstützt werden. Die daraus mittel- und langfristig erwachsende politische Stabilität muss 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. Darüber hinaus sind kleine offene Volkswirtschaften – von denen wir einmal ausgehen, zumal der Trend zur kapitalistisch imprägnierten Marktwirtschaft wächst –, insbesondere bei einem hohen Grad an Diversifikation und Spezialisierung den Schwankungen des Weltmarktes besonders stark ausgesetzt. Weltwirtschaftliche Veränderungen schlagen überproportional auf den Binnenmarkt durch («Mokkatasseneffekt»), worauf angemessen politisch und wirtschaft-

3 Väyrynen, «Small States in Different Theoretical Traditions of International Relations Research», in: Höll, *a.a.O.*, S. 83–104, hier: S. 93.

4 Aufgenommen in: Commonwealth Secretariat (ed.), *Vulnerability: Small States in the Global Society*, London o.J., siehe auch Guido Ashoff, *Entwicklungs- und industriestrategische Optionen kleiner Länder der Dritten Welt* (Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik [DIE], Bd. 91), Berlin 1988.

5 Siehe auch M. Sieber, «Abhängigkeit als ‹Nichtselbstversorgung›», H. Vogel, «Ein theoretischer Versuch zur Analyse kleinstaatlichen Verhaltens im internationalen System», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1979*, S. 55–69 und S. 71–80.

lich zu reagieren ist, um existenzgefährdende Nachteile zu vermeiden («Nussschaleneffekt»).[6]

Die Komplexität des politischen Entscheidungsprozesses selbst wiederum bemisst sich nach den systemspezifischen Bedingungen der Gesamtgesellschaft. Wir können hier im Hinblick auf die Systemstruktur und Mitgliederschaft erneut vom Basisbegriff der «Kleinheit» ausgehen.[7] Ein soziales System gilt im soziologischen Sinne dann als klein, wenn unter dem Gesichtspunkt von spezifischen Funktionsleistungen und strukturellen Subeinheiten nur eine «geringe Anzahl von regelmässig handelnden Mitgliedern» überhaupt zur Verfügung steht. Damit ist eine innere Differenzierung vom System her zwar keineswegs ausgeschlossen, aber das personale Reservoir oder die «Zuflussquelle» für Führungs- und Leitungsaufgaben ist ziemlich begrenzt. Die Träger systemrelevanter Handlungen werden aufgrund dieser Bedingungen «in einer besonders unausweichlichen Weise in das normative Feld des Sozialsystems einbezogen», und es wird von jedem aktiven Individuum zugleich eine hohe Teilnahmeintensität verlangt. 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 resp. nebenberuflichen Teilzeitrollen behandelt werden (Milizprinzip). Die Vielfalt der Handlungserwartungen (Multifunktionalität), ihre Übernahme und Erfüllung erfordern daher eher unspezifische Formen allgemeiner Motivierung, «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» – und so auch in aller Regel begründet werden.[8]

Andererseits erhöhen sich dabei natürlich auch die Möglichkeiten des einzelnen Mitglieds, seine besonderen Fähigkeiten innerhalb des Sozialsystems tatsächlich zur Geltung zu bringen und dadurch die Festlegung und Ausgestaltung der internen Auswahlregeln und Strukturmuster in einem erheblichen Masse zu beeinflussen. Gleichzeitig erwächst die Gefahr, dass aufgrund der schmalen Mitgliederbasis bestimmte Handlungsträger, vor allem bei Rollenkumulation oder einer eventuell mehrfachen «Personalunion» von Ämtern und zentralen Positionen, die jeweils erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen für sich monopolisieren und ihr erworbenes Handlungswissen nicht weitergeben. Auch auf diese Weise werden sie «unersetzbar», wobei diese Oligarchisierung eine Kontrollverdünnung bewirkt.

6 Roland Czada, «Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung», in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19), Opladen 1988, S. 187.

7 Vgl. insbesondere Hans Geser, «Kleine Sozialsysteme: Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten», *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1980*, S. 205–239, Geser, «Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?», Vortrag vom 24. November 1989, *Symposium des Liechtenstein-Instituts: Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, Bendern (erscheint in der Reihe «Liechtenstein Politische Schriften», Vaduz 1990).

8 Geser, *a.a.O.*, S. 207ff.

Dagegen gehört es zur sog. «Überschaubarkeit» in kleinen Systemen, dass die Mitglieder unabhängig von ihrer jeweiligen strukturellen Position die systemische Gesamtsituation sowie die wichtigsten Teilkomponenten besser und angemessener als in grösseren Systemen in ihr kognitives Wahrnehmungsfeld einbeziehen können. Ferner 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.[9]

Es ist ein weiteres Charakteristikum kleiner Sozialsysteme, 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.[10]Infolge dieser vielfältigen Verknüpfungen im ohnedies und strukturnotwendig dichten oder kurzgeschlossenen Geflecht der Kommunikations- und Einflussbeziehungen besteht in bezug auf kollektiv verbindliche Entscheidungen 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 Einrichtungen und Verfahrensweisen kennen. In einer UNITAR-Studie, einer global ausgerichteten Untersuchung vom «United Nations Institute for Training and Research» zum Status und zu den Problemen kleiner politischer Einheiten und Territorien, wird nämlich in bezug auf den hohen Bekanntheitsgrad der Eliten untereinander eine besondere Affinität zur Korruption sowie ein grösseres Gewicht politischer Feindschaft aufgewiesen, was vielfach mit einem hohen Effektivitätsverlust des politischen Entscheidungsprozesses verbunden ist.[11] 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.[12]

Wir stellen indes auch im weiteren ab auf die Grundprozesse und Ausprägungen kleiner Sozialsysteme, die mit sozialpartnerschaftlichen Verhaltensweisen und der damit verbundenen Bindungskraft vergleichsweise gute Erfahrungen gemacht haben und sie daher cum grano salis für konstitutiv erachten. Diese Organisationsformen und Konfliktregelungsmuster müssen allerdings tradiert resp. in einem historischen Lernprozess gewachsen sein, d.h. sie sind nicht einfach um-

9 Geser, *a.a.O.*, S. 210ff.

10 Geser, *a.a.O.*, S. 215.

11 Die UNITAR-Studie ist auch in Buchform erschienen: Jacques G. Rapoport u.a., *Small States and Territories*, New York 1971, siehe auch Thomas Darsow, *Zum Wandel des Staatsbegriffs*, Frankfurt/M. u.a. 1984, S. 177.

12 Vgl. u.a. Erwin Rüegg, *Regierbarkeit durch Konkordanz?* Phil. Diss. Zürich 1985.

standslos anzuwenden oder sozialtechnologisch anzuempfehlen. Sie sind kein universelles Rezept, wohl aber eine Möglichkeit, mit den Strukturbedingungen der Kleinheit und den interdependenten Verknüpfungen im Innern umzugehen und der Mängelausgangslage in möglichst produktiver Weise zu begegnen. Dabei ist auch eine Ergänzung durch konkurrenzdemokratische Politikmuster keinesfalls ausgeschlossen, sondern um der soziopolitischen Dynamik willen sogar wünschenswert.

Es geht also um Kleinheit und Interdependenz. Die binnenstrukturellen Erfordernisse führen zur Konfliktprävention, insofern unnötige Polarisierungen für das einzelne Mitglied und das betreffende Handlungssystem ansonsten mit hohen sozialen Kosten verbunden wären: einerseits würden die «guten persönlichen Beziehungen» empfindlich tangiert werden, andererseits könnte eine wachsende Desintegration die unerwünschte Folge für das System sein. Kleine soziale Systeme setzen daher als «integrativen Kitt» ein hohes Mass an Kompromissbereitschaft und affektiver Selbstdisziplin voraus, um hinlänglich störungsfrei funktionieren zu können.[13]

Diese sozialwissenschaftlichen Herleitungen von Strukturmerkmalen und Leistungskapazitäten kleiner sozialer Systeme lassen sich im Analogieschluss auf kleinräumige Gesellschaften übertragen, ohne über Gebühr tautologisch vorgehen zu müssen oder auf geopolitische Überlegungen zu rekurrieren. 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 insbesondere unter kleinstaatlichen Bedingungen besonders gegebene Knappheit an Handlungs- und Organisationskapazitäten. In der politischen Praxis führt das bekanntlich dazu, möglichst viele organisierte Interessenvertreter relativ frühzeitig in die Entscheidungsbildung einzubeziehen (zum Beispiel institutionalisiert im «Vernehmlassungsverfahren») und potentielle Oppositionskräfte günstigstenfalls zu «kooptieren», wodurch selbst bei einer Vielzahl differenter Gruppen (auch ethnischer oder religiöser Art) ein hoher politischer Stabilitätsgrad erzielt und erhalten werden kann, nämlich auf dem Wege eines gleichsam «inklusiven» Entscheidungssystems.[14]

Hinsichtlich der endogenen strukturellen Differenzierung kleiner hochentwickelter Gesellschaften ist es angebracht, von «Polyvalenz» zu 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, 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» eine Rollenprofessionalisierung nicht ohne

13 Geser, *a.a.O.*, S. 222.
14 Geser, *a.a.O.*, S. 223.

weiteres vorausgesetzt werden kann.[15] Auf diese Weise ist auch die für Modernisierungsprozesse verlaufstypische Bürokratisierungstendenz in Kleinstaaten etwas weniger ausgeprägt und sind die sozialen Strukturen, wenn man so sagen will, eher «personalisiert».

Auch auf der Systemebene kann von sozialer Polyvalenz bzw. 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 disponibel sind.[16]

Es gehört ferner zur Bedingungskonstellation gegenwärtiger moderner und hochentwickelter 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.»[17] Das typische Kleinstaatendilemma 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.» 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. Gerade ein Kleinstaat muss daher, um es zu wiederholen, jeweils eine Kombination aus innerer Geschlossenheit und einer adaptiven Flexibilität nach aussen zu erreichen suchen.[18]

Im Zusammenhang mit dem kleinstaatlichen Erfordernis von innerer Konsistenz und struktureller Flexiblität ergeben sich weitere Implikationen für die politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse, die für erfolgreiche Kleinstaaten charakteristisch 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».[19]

Die externen Orientierungsprozesse und Festlegungen werden weitaus weniger

15 Geser, François Höpflinger, «Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften», *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1976*, S. 27–54, hier: S. 38 und Geser, *a.a.O.*, S. 227ff.

16 Geser/Höpflinger, *a.a.O.*, S. 49ff.

17 Shmuel N. Eisenstadt, «Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten», *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 1977*, S. 67–85, hier: S. 70.

18 Eisenstadt, *a.a.O.*, S. 71ff.

19 Eisenstadt, *a.a.O.*, S. 76.

offen und erheblich zentralisierter entschieden, während bei innenpolitischen Frage- und Problemstellungen möglichst viele etablierte oder organisationsfähige 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.»[20]

Parteien sind das Aushandeln (bargaining), die Verteilung und Zuwahl verstärkende Medien im politischen Koordinatensystem, das gesamthaft auf eine Elitenübereinkunft ausgerichtet ist, wobei ein «Elite-Kartell», das nicht auf die politische Elite beschränkt ist, in aussenpolitischen und supranationalen Fragen nahezu hermetisch abgeschlossen agiert, bei innenpolitischen Reformvorhaben und Gestaltungsaufgaben hingegen institutionalisierte Beteiligungsrituale vollzogen werden, um eine möglichst breite Legitimation sicherzustellen. Das Wissen um Interdependenzen in den beiden Sektoren bleibt bei den Entscheidungs- und Positionseliten konzentriert, die die Handlungsfäden zur politischen Steuerung bei sich oligopolisieren.

Kleine politische Einheiten oder Territorien sind wegen des inhärenten Zwanges zur Kooperation ihrer Mitglieder indes auch in spezifischer Weise konfliktanfällig, wenn die kalkulierten oder eingefahrenen Strategien der Konfliktbegrenzung versagen. Es kommt dann zu Politikblockaden und in letzter Konsequenz sogar zum Verzicht auf Politik durch die «Schubladisierung» inhaltlich kontroverser Reform- und Revisionsvorhaben. Davon analytisch zu unterscheiden wären die sog. «non-decisions», die bestimmte Politikthemen aufgrund einer Elitenübereinkunft 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 strengen Vertraulichkeitsregeln unterliegen und daher empirisch nur schwer nachzuweisen sind, insofern sie sich in den uneinsichtigen Arkanbereichen und Grauzonen politischer Herrschafts- und Machtbeziehungen ereignen.

Durch den vor- und ausserparlamentarischen Interessenausgleich, die mögliche Paralysierung aufgrund divergenter oder zu eng verfilzter Interessen, die Festlegung von Themenstrukturen in der Politikformulierung und den Konformitätsdruck wird einerseits die Handlungskapazität des politischen Systems eingeschränkt, andererseits befördern die Konkordanzelemente und sonstigen Konfliktregelungsmodi faktisch die Tendenz zur Entpolitisierung in den breiten Bevölkerungsschichten (qua Nicht-Eliten) und verringern somit das gesamtgesellschaftliche Partizipationspotential, zumal die Bedeutung von Wahlen in Konkordanzsystemen als vergleichsweise gering einzuschätzen ist, da ein dramatischer Wandel nur höchst selten eintritt. Man könnte insoweit, etwas überspitzt formuliert, von «struktureller Ereignislosigkeit» sprechen. Auch entsprechen die tatsäch-

20 Eisenstadt, *a.a.O.*, S. 78.

lich erzielten Politikergebnisse nicht immer den sachlich am besten geeigneten Problemlösungsstandards, die generell zur Verfügung stehen.[21]

Mancur Olson vertritt in seiner inzwischen auch in Europa stark beachteten Arbeit über den Aufstieg und Niedergang von Nationen die universell zu verstehende Grundthese, dass Sonderinteressengruppen und Verteilungskoalitionen einen ungünstigen Einfluss auf die Wachstumsraten und das Gesamteinkommen von Gesellschaften haben.[22] Lobbies und Kartellorganisationen führten geradezu zwangsläufig zu Starrheiten in der Sozialstruktur. Vor allem Länder mit der längsten demokratischen Koalitionsfreiheit und ohne Umbruch oder Invasion hätten am meisten unter wachstumshemmenden Organisationen und Verbindungen zu leiden und werden aufgrund «institutioneller Sklerose» der Tendenz nach «unregierbar».[23] Wenn sich diese Annahmen für die neueren Zeiträume seit dem Zweiten Weltkrieg nicht überall bestätigen lassen, behilft sich Olson mit der Zusatzinterpretation, in diesen Fällen seien die Sonderinteressengruppen in ihrem Verhältnis zur Gesellschaft vergleichsweise «umfassend» (encompassing), vor allem in kleinen und relativ homogenen Gesellschaften. Es könne aber keine Garantie dafür gegeben werden, dass «umfassende Organisationen immer in einer Weise handeln werden, die in Übereinstimmung mit dem Wohl ihrer Gesellschaften ist, oder dass die Gesellschaften mit solchen Organisationen notwendigerweise immer blühen werden».[24]

Allerdings vernachlässigt Olson bei seiner Untersuchung die je nationalspezifischen institutionellen Bedingungen und politischen Strukturen. Insbesondere länder- und bereichsspezifische Differenzen sowie nationale Policy-Stile, institutionelle Arrangements und kulturelle Grunddispositionen werden nur unzureichend berücksichtigt.[25] Ferner werden von Olson lediglich negative Politikeinflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung betrachtet, positive Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten hingegen ausgeblendet.[26] Abgesehen davon, dass sich die Kapital- und Warenmärkte fortlaufend globalisieren oder integrieren und sich nationalstaatlicher Regulierung zunehmend entziehen, was auch für die Anfangsphase neuer Hochtechnologie-Industrien gilt, kommen vergleichbare Kontextanalysen zu teilweise gegenläufigen Ergebnissen. So hat vor allem Peter J. Katzenstein[27] die Entwicklungsbedingungen europäischer Kleinstaaten (insbesondere hinsichtlich der Schweiz und Österreichs) untersucht und aufgewiesen, dass ökonomische

21 Vgl. Markus Bucheli, *Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems*, Bern 1979, S. 111f.

22 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven (dt. Tübingen 1985, hiernach wird zitiert). Zur Kritik siehe u.a. Klaus Schubert, Jürgen Nordhause-Janz, «Olsons politisch-ökonomische Theorie der Interessenvermittlung», in: Wolfgang Luthardt, Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Politik und Repräsentation*, Marburg 1988, S. 65–78.

23 Olson, *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen 1985, S. 102f.

24 Olson, *a.a.O.*, S. 125f.

25 Siehe Jürgen Feick, Werner Jann, «Nations matter», in: Schmidt, *a.a.O.*, S. 196–220.

26 Franz Lehner, Nordhause-Janz, «Die Politische Oekonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte», in: Schmidt, *a.a.O.*, S. 38–60, hier: S. 45.

27 Siehe Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change*, Ithaca/London 1984, Katzenstein, *Small States in World Markets*, Ithaca/London 1985.

Flexiblität und politische Stabilität sowie der zwischen Kapital und Arbeit, Interessenorganisation und Staatsadministration spielende demokratische Korporatismus die wirtschaftliche Prosperität begünstigen. Während Olson nichtstaatliche Organisation ausschliesslich auf individuell zurechenbare Vorteile zurückführt, entstehen für Katzenstein korporatistische Verteilungskoalitionen im Hinblick auf ein kollektives Nutzenkalkül, nämlich um die Anpassungsflexibilität kleiner, weltmarktoffener Volkswirtschaften an sich verändernde Umraumbedingungen sicherzustellen. Dem Staat kommt dabei die Funktion der Konsensmobilisierung zu, die er angesichts von Komplexität offenbar nur noch in einer hoch organisierten gesellschaftlichen Umwelt erfolgreich wahrnehmen kann.[28]

Wenn wir uns hier aus naheliegenden Gründen auf die Schweiz beschränken, so wird an diesem Beispiel und mit Katzenstein deutlich, dass die Staatengrösse und die spezifischen Strukturen intervenierende Variablen darstellen, die von Olson unterschätzt werden. Die wirtschaftliche und politische Erfolgsstrategie kleiner Staaten kann in diesem Zusammenhang als flexibel, reaktiv und inkremental bezeichnet werden. Wegen der Ressourcenknappheit sind die kleinen Staaten weltmarktabhängig, dem internationalen Strukturwandel unterworfen und hierdurch besonders verletzlich. Die Perzeption extremer Verwundbarkeit, insbesondere in den Krisenjahren der Zwischenkriegszeit, erforderte unter Kleinheitsbedingungen nach innen die Institutionalisierung von soziopolitischen Verhandlungs- und Austauschformen im Sinne eines demokratischen Korporatismus, dessen Attribute lauten: freiwillig, informell und kontinuierlich.[29]

Die Schweiz als Prototyp einer kleinen offenen, weltmarktintegrierten Volkswirtschaft ist in besonders intensiver Weise mit der Weltwirtschaft verflochten. Diese hohen externen Verflechtungen haben zur Folge, dass der materielle Wohlstand der Bevölkerung sehr stark von der Bewertung der nationalen Produktion auf den ausländischen Märkten abhängt. Zumindest für die Schweiz kann eine positive Korrelation zwischen Internationalisierung und Wohlstandssteigerung nicht in Abrede gestellt werden. Gerade die politische Stabilität der Eidgenossenschaft aber gehört zu den ganz wesentlichen gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, insofern sie sich nebst angekoppelten Handlungs- und Strukturmustern zu immobilen und nicht- imitierbaren Wettbewerbsvorteilen auswirkt.[30]

Die Anpassungfähigkeit der Wirtschaft, die Stabilität des politischen Systems, das ausländische Desinteresse an einem machtpolitischen Zugriff auf den Kleinstaat und die innere Bereitschaft zum permanenten Interessenausgleich machen die schweizerischen Entscheidungsprozesse, auch im Bereich der Wirtschaft, in aller Regel vorhersehbar und hochgradig berechenbar.[31] Auf der anderen Seite ist gerade das Verbandssystem in der Schweiz mit seinen Spitzenverbänden stärker zentralisiert als das Parteiensystem und das politische System selber, und es herrscht das Primat privater, verbandsmässiger Politik gegenüber einer staatlich

28 Czada, *a.a.O.*, S. 180.

29 Katzenstein, Corporatism, *a.a.O.*, S. 28f.

30 Siehe Carlo Knöpfel, *Der Einfluss der politischen Stabilität auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz*, Grüsch 1988 (Diss. Basel).

31 Knöpfel, *a.a.O.*, S. 75ff.

orchestrierten Politik vor.[32] Jedoch bestehen vielfältige intermediäre Arrangementstypen der Interessenvermittlung, so dass von einer separierten Staatssphäre nicht gesprochen werden kann.[33] Hinzu kommt, dass sich die Schweiz insgesamt als ein komplexes Mischsystem darstellt. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz durch eine «mehrfach innendifferenzierte Kleinstaatlichkeit mit einer ethnischen, regionalen, konfessionellen und sprachlich-kulturellen Segmentierung» gekennzeichnet ist und politische Beschlüsse durch Instanzen verschiedener Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden, interkantonale und interkommunale Organisationen) getroffen werden und zu vermitteln sind.[34] Darüber hinaus ist die Schweiz aber nicht nur eine Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie, sondern auch eine Referendumsdemokratie. Aufgrund dieser besonderen Innendifferenzierung des politischen Systems der Schweiz als einer «plebiszitär imprägnierten Repräsentationsdemokratie» (Rhinow) haben sich im Zusammenhang mit weiteren institutionellen Faktoren (z.B. parlamentsunabhängige Kollegialregierung, kooperative Opposition, Proporzwahlrecht) spezifische politische Entscheidungsmechanismen herausgebildet, die hier nicht näher behandelt werden sollen.[35]

Entscheidend ist, dass in Konkordanzdemokratien das Mehrheitsprinzip nicht als zentraler Entscheidungsmechanismus fungiert, eine Elitenakkommodation resp. ein demokratischer Machtsyndikalismus angestrebt wird. Die konkordanzdemokratischen Verständigungsmodi und Kompromisstechniken sind in der Schweiz «im Bewusstsein des Volkes wie in der Elite tief verankert. Weniger offenkundig ist indessen, dass das Konkordanzprinzip auch seine Kosten hat, und dass diese Kosten unterschiedlich gewichtet werden».[36] Hier wären erneut zu nennen das geringe Innovationspotential und die zunehmende Entscheidungsschwäche politischer Führungsgremien,die zur Problemvertagung neigen. Insofern ist auch die äusserst positive Einschätzung in den mehr deskriptiv gehaltenen Konzeptionen von Katzenstein hinsichtlich der sozioökonomischen Effektivierung einzuschränken. So ist infolge des geringen Spielraums für aktive Interventionen in die Wirtschaft die Schweiz aufgrund ihrer politisch-ökonomischen Vermittlungsstrukturen und der faktischen Monopolisierung der wichtigsten Industriebranchen heute kaum in der Lage, eine systematische Modernisierungspolitik durchzuführen.[37]

Mit Ausnahme des offizial-staatlichen Schutzes der Landwirtschaft, was historisch zu erklären ist, verfolgt die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik einerseits keinen protektionistischen Kurs, andererseits haben es die binnenmarktorientierten Wirtschaftszweige über innerverbandliche Absprachen und in enger

32 Knöpfel, *a.a.O.*, S. 167

33 Siehe Walter Steinmann, *Zwischen Markt und Staat. Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz*, Konstanz (Diss.) 1988.

34 René A. Rhinow, «Grundprobleme der schweizerischen Demokratie», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1984*, S. 111–273, hier: S. 192 und 237.

35 Siehe Rhinow, *a.a.O.*, und Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt/M.-New York 1980, Leonhard Neidhart, «Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1983*, S. 13–43.

36 Rhinow, *a.a.O.*, S. 241.

37 Lehner/Nordhause-Janz, *a.a.O.*, S. 57.

Zusammenarbeit mit den betreffenden Verwaltungsstellen verstanden, ein privates Aequivalent zum staatlichen Schutz gegen ausländische Konkurrenz aufzubauen.[38] Mit dieser konfliktvermindernden Interessenvermittlung zwischen dem binnenmarkt- und dem weltmarktorientierten Sektor der Wirtschaft ist die Schweiz bislang gut gefahren. Dieses Modell ist sicherlich auf Grossflächenstaaten und im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt '92, der für die Schweiz enorme Orientierungsprobleme mit sich bringt, nicht übertragbar.

In Anbetracht der ingesamt hohen Entwicklungskontinuität zeigt das Beispiel der kriegs- und krisenverschonten Schweiz ebenso, dass Olsons Argumentationsmodell nicht ausreicht. Allerdings sind die schweizerischen Verteilungskoalitionen durchaus im Sinne Olsons eher als «umfassend» zu bezeichnen. Ferner verhält es sich bei näherer Betrachtung auch so, dass die wirtschaftliche Wachstumsrate der Schweiz nur als mittelmässig denn als besonders hoch zu veranschlagen ist. Dagegen sind die Preisstabilität und Beschäftigungslage wegen besonderer Konstellationen als sehr günstig anzusehen. Dass die Schweiz als internationaler Finanzplatz spezifische Vorteile und Gewinne erzielt, ist wiederum aber auch ihrer politischen Stabilität zu verdanken. Sowohl die grosslinigen Theorieansätze Olsons als auch die Bereichsstudien von Katzenstein greifen daher auf je eigene Weise zu kurz: «Die komplexe Struktur des politisch-ökonomischen Systems der Schweiz verbietet es, eine pauschale Zuteilung zu einem der beiden Theoriemodelle vorzunehmen. Zum einen finden wir sowohl pluralistische wie koporatistische Elemente in diesem System, zum zweiten entziehen sich die historisch gewachsenen Strukturen den idealtypischen Vorstellungen der Modellwelt.»[39]

Die soziopolitische Wirklichkeit ist gesamthaft offensichtlich komplexer. Allerdings müssen sich die Argumentationsmuster von Olson und Katzenstein empirisch nicht unbedingt widersprechen, insofern «umfassende» Organisationsformen eine besondere Eigenart kleiner Länder darstellen.[40] Gleichwohl sollten die jeweiligen institutionellen Strukturbedingungen für die Auswahl von Politikstrategien und Handlungsmöglichkeiten, die nationalspezifisch ausgeprägten Formen organisierter Interessenvermittlung und ebenso die politisch-kulturellen Wertvorstellungen und kollektiven Lernprozesse für empirisch abgestützte Konfigurations- und Verlaufsanalysen keine zu vernachlässigenden Grössen sein. Das gilt selbstredend auch für mein derzeitiges politikwissenschaftliches Betätigungsfeld, nämlich das Fürstentum Liechtenstein und seine reale Mischverfassung mit monarchischen, demokratischen und direktdemokratischen Elementen, was als eine einzigartige politisch-gesellschaftlich gestaltete Kombination angesehen werden muss.[41] Viel-

38 Knöpfel, *a.a.O.*, S. 181

39 Knöpfel, *a.a.O.*, S. 179.

40 Czada, «The impact of interest politics on flexible adjustment policies», in: Hans Keman, Heikki Poloheimo, Paul F. Whiteley (eds.), *Coping with the Economic Crisis*, London 1987, S. 20–53, hier: S. 30.

41 Siehe Alois Riklin, «Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung», in: *Eröffnung des Liechtenstein-Instituts*, Vaduz 1987, S. 20–37, Waschkuhn, «Die Mischverfassung Liechtensteins», in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung 1989*, S. 9ff., Hilmar Hoch, «Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in bezug auf Liechtenstein», *Liechtensteinische Juristen-Zeitung 1989*, S. 77ff.

leicht sollte man zukünftig vermehrt Klein(st)staaten und ihre Konstellationen berücksichtigen, die ausserhalb des «mainstream»-Denkens liegen, um die Argumentationsschwächen oder Anwendungsstärken bestimmter Theorieannahmen noch besser ermitteln oder falsifizieren zu können.[42]

Wolf Linder hat in bezug auf den Problemzusammenhang von Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz aufgezeigt, dass in einer von Konkordanzmustern geprägten halbdirekten Demokratie auch ausserhalb von periodisch veranstalteten Wahlen oder über die Wahl hinaus auf Partizipationsbedürfnisse nach Massgabe politischer Wichtigkeit differenziert reagiert werden könne.[43] Integration und Partizipation würden ferner durch den Föderalismus und das Milizsystem hergestellt und geleistet. Allerdings werde die gesteigerte Legitimation durch direktdemokratische Mitwirkung durch eine hohe Stimm- und Wahlabstinenz relativiert. Wahl- und abstimmungsentscheidend wird tendenziell der «gelegentliche Urnengänger», der weniger parteigebunden, mehr an individuellen Vorteilen denn an institutionellen Fragen interessiert und orientiert ist. Gesamtgesellschaftliche Lerneffekte werden von Linder vor allem durch wechselnde Koalitionspartner bei einzelnen Sachfragen erwartet. Ein flexiblerer Umgang mit Volksbegehren, ein Abbau machtpolitischer Hegemonialstellungen und die Verbreitung demokratischer Alltagskultur werden als weitere Innenaspekte angeführt, um die Innovations- und Legitimationschancen reziprok zu steigern. In extravertierter Perspektive würde vor allem ein EG-Beitritt der Schweiz die internen Konkordanzzwänge abbauen helfen.

Dieser Ansatz läuft indes Gefahr, die gewichtigen helvetischen Konkordanzvorteile zu übersehen, dass nämlich die Konkordanz ein funktionales Äquivalent darstellt für die vergleichsweise geringe Autonom-Setzung und «autopoiesis» des politischen (Teil-)Systems. Wenn die weltanschaulichen Milieus ohnedies auseinanderfallen und damit als wichtige Interpretationshilfen für die Bewältigung, Reduktion und die systemisch veranlasste Steigerung von Komplexität entfallen sollten, dann muss man sich bei einer sowieso geringen nationalen Identität schon fragen, was nach dem Ausfransen der Konkordanz als Stabilisierungskitt überhaupt noch bleibt. Hier muss zumindest nach neuen funktionalen Äquivalenten Ausschau gehalten werden, wie auch die direktdemokratischen Volksrechte nach einem EG-Beitritt zweifelsohne an Substanz verlieren würden.

Während konkordanzdemokratische Systeme in mancherlei Hinsicht oft überbremst sind, wachsen in kompetitiven Gesellschaften die Konsensfindungskosten und ist Konsens eher zu einem knappen Gut geworden. Allerdings führt die Überbetonung der integrativen Sozialfigur über die notwendige Konsensbasis einer Gesellschaft hinaus zur Immobilität aufgrund eines pragmatischen Konservatis-

42 Siehe auch Waschkuhn, «Konsens, Konkordanz und politische Rationalität», in: Bernhard Claussen (Hrsg.), *Aspekte der Sozialwissenschaften, Bd. 1: Vernachlässigte Themen*, Frankfurt/M. 1990.

43 Wolf Linder, «Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz», Vortrag vom 24. November 1989, *Symposium des Liechtenstein-Instituts* (s. Anm. 7).

mus, der für Kleinstaaten häufig prägend ist.[44] Es fehlen die produktiven Spannungsmomente, es überwiegen zweckrationale Orientierungsmuster, die politische Steuerung und Gestaltung beschränkt sich auf ein kurzfristiges Krisenmanagement und begnügt sich ansonsten der Tendenz nach mit einem prinzipienlosen «muddling through». Jedoch sind diese Politikformen nicht allein auf Konkordanzmuster zurückzuführen, wie überhaupt Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien gar keine bipolaren Typen darstellen[45], sondern lediglich analytische Trennungen, die in der soziopolitischen Realität nicht so klar und eindeutig zu trennen sind und deren Komponenten als durchaus kombinierbar erscheinen. Vielleicht wäre sogar ein gemischtes Konkordanz/Konkurrenzsystem[46] das politiktheoretische Optimum. Wenn es ausserdem zutrifft, dass der moderne Staat als «polyzentrischer Akteur» immer mehr Teilsystemrationalitäten anerkennen muss und darauf angewiesen ist, um dem neuen Steuerungs- und Kooperationsbedarf zu genügen, vermehrt neue Verhandlungssysteme zwischen dem politischen System und den gesellschaftlichen Handlungsträgern einzurichten[47], dann können auch grossflächige Territorialstaaten konkurrenzdemokratischer Spielart von den konkordanzdemokratischen Verhandlungsregeln, die eher kleinstaatenspezifisch sind, lernenden Gebrauch machen – und vice versa.

Bei den Konzeptualisierungsversuchen der allgemeinen Systemtheorie[48] fällt besonders Nicht-Sozialwissenschaftlern ins Auge, dass der Begriff des Staates nur noch am Rande oder gar nicht auftaucht. Statt dessen spricht man lieber von der Gesamtgesellschaft und einem funktional ausdifferenzierten und auf die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen spezifizierten politischen (Teil-)System. Die Kategorie des Staates wird dagegen nur noch gelegentlich[49] oder in anderen Kontexten verwendet. So begreift zum Beispiel Niklas Luhmann den Staat als eingeführten Standardbegriff für das Funktionssystem «Politik» nur noch als «Selbstbeschreibung» des politischen Systems einer Gesellschaft.[50] Der Staatsbegriff wird ausserhalb dieser Semantik für unfruchtbar gehalten, da das politische System und die politischen Prozessabläufe mehr umgreifen als eben nur staatliches oder auf den Staat bezogenes Handeln.

44 Vgl. Paul Sutton, «Political Aspects», in: Colin Clarke, Tony Payne (eds.) *Politics, Security and Development in Small States*, London u.a. 1987, S. 3–25, hier: S. 18f.

45 Siehe auch Luthardt, «Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich», in: Luthardt/Waschkuhn, *a.a.O.*, S. 225–248.

46 Rüegg, *a.a.O.*, S. 8.

47 Vgl. Helmut Willke, *Entzauberung des Staates*, Königstein/Ts. 1983 sowie die Mehrzahl der Beiträge in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1*, Baden-Baden 1987 sowie den Überblicksartikel von Gunnar Folke Schuppert, «Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder ‹Bringing the State Back in?›», in: *Der Staat 1989*, S. 91–104.

48 Zur Kritik vgl. Waschkuhn, «Politische Dimensionen und gesellschaftsanalytische Defizite der allgemeinen Systemtheorie», in: *Perspektiven des Demokratischen Sozialismus 1987*, S. 269–279.

49 Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981.

50 Luhmann, «Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme», in: Udo Bermbach (Hrsg.), *Politische Theoriengeschichte* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 15), Opladen 1984, S. 99–125.

Wie immer man die in jüngster Zeit entwickelten Selbstorganisationstheoreme (autopoiesis) der Systemtheorie auch beurteilen mag[51], so wird im übrigen gerade bei den Konzepten Luhmanns deutlich, dass sie auf Grossflächenstaaten resp. Konkurrenzdemokratien ausgerichtet sind, da er Politik vor allem durch das Dual Regierung/Opposition fundiert sieht sowie konkordante, (neo)korporatistische oder föderal verflochtene Prozesse der Politikformulierung und -implementation vernachlässigt.[52] Die handlungstheoretisch basierten, auf Max Weber und Talcott Parsons aufbauenden systemtheoretischen Ausrichtungen, wie sie insbesondere von Richard Münch[53] vertreten werden, sind in dieser Hinsicht wesentlich offener[54], wenngleich beispielsweise Formen der direkten Demokratie ebenfalls nicht in den Blick kommen.

Auch neuere Ansätze einer interdisziplinär ausgerichteten Staats- und Verwaltungswissenschaft nähern sich den systemtheoretischen Auffassungen an, obschon am Begriff des Staates als gemeinwohlverpflichteter Problemlösungsinstanz festgehalten wird.[55] Unter «Staat» wird indes nicht mehr, falls das überhaupt jemals faktisch zutreffend war, eine autonome Aktions- und Willenseinheit verstanden, sondern diese nur noch im «Reden über den Staat» präsente Autonomie wird nach aller empirischen Erkenntnis immer mehr zugunsten kooperativer Strukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Handlungsträgern aufgelöst. Die Aufgabe des Staates konzentriert sich insoweit auf die Wahrnehmung von Führungsfunktionen: Kooperation, Koordination und Moderation stehen dabei im Vordergrund.

Staatliche Politik als Führungsaufgabe in dem modernen Verständnis eines kooperativen Staates und einer dynamisch-responsiven Demokratie[56] muss vor allem eine Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion wahrnehmen. Es wird bei diesen Überlegungen zugleich davon ausgegangen, dass die traditionellen Formen staatlicher Steuerung – etwa über die Zuweisung von Kompetenzen und Ressourcen – nicht mehr ausreichen oder an Bedeutung verlieren. Dagegen gewinnen sog. «weiche» Formen der Politik an Raum, die u.a. durch Massnahmen der argumentativen Überzeugung, das Gespräch «vor Ort», die systematische Entwicklung von Handlungsmustern und Leitlinien sowie die flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind. Die Koordinationsinstanz Staat ist daher auf Rahmenplanung und dezentrale Kontextsteuerung verwiesen,

51 Vgl. Ulrich Druwe, «‹Selbstorganisation› – ein neues Paradigma für die Entstehung sozialer Ordnung?», in: *Zeitschrift für Politik 1988*, S. 395–415.

52 Scharpf, «Politische Steuerung und politische Institutionen», in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen 1989, S. 17–29, hier: S. 26, Waschkuhn, «Gesellschaft als Selbstzweck?», *Perspektiven des Demokratischen Sozialismus 1989*, S. 56–62.

53 Siehe Richard Münch, *Theorie des Handelns*, Frankfurt/M. 1982, Münch, *Die Struktur der Moderne*, Frankfurt/M. 1984

54 Vgl. Waschkuhn, *Politische Systemtheorie*, Opladen 1987, S. 135ff.

55 Hesse, «Aufgaben einer Staatslehre heute», in: Ellwein u.a., *a.a.O.*, S. 55–87, Hesse, «Staatliches Handeln in der Umorientierung», in: Hesse, Christoph Zöpel (Hrsg.), *Zukunft und staatliche Verantwortung*, Baden-Baden 1987, S. 59–72.

56 Siehe Waschkuhn, *Partizipation und Vertrauen. Grundlagen von Demokratie und politischer Praxis*, Opladen 1984.

und sie muss sogar vermehrt neue Verhandlungsformen einrichten. Hinzu kommt, dass zwischen «Markt» und «Staat» sich eine dritte Sphäre («voluntary sector») koordinierten sozialen Handelns entwickelt hat, die von «non-profit organizations» im Sinne der Subsidiarität und im Zeichen postmaterieller Wertorientierungen ausgefüllt wird.[57]

Aufgrund genossenschaftlicher Traditionslinien und der externen Verflechtungssensibilität haben «weiche» und solidarische Politikformen im Kleinstaat per se gute Anknüpfungs- und Vernetzungschancen. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass in der Schweiz nach der Armeeabschaffungsinitative ein «neuer Gesellschaftsvertrag» («Oeko-Solidarnosc») von alternativen Gruppierungen diskutiert wird, der an kollektiven Güptern orientiert und analytisch um eine Konsensausweitung bemüht ist.[58] Das soll hier nicht überbewertet, aber gleichwohl registriert werden, zumal auch in ökologischen Belangen der Kleinstaat seiner Herkunft, Verwundbarkeit und Ressourcenknappheit wegen eine exemplarische Politik betreiben könnte oder sollte, die ihm womöglich einen neuen normativen Rang verschafft.

Was die Zukunft des Kleinstaates angeht, so ist er wegen seiner strukturellen Vulnerabilität und Sensitivität aufgrund externer und existenznotwendiger Verflechtungen mehr als andere Gemeinwesen und grossräumige politische Herrschaftsverbände nach wie vor auf eine systeminterne Konsistenz und eine adaptive Flexibilität nach aussen angewiesen. Die Kombination von Umweltoffenheit und innerer Geschlossenheit wird von den politischen Handlungs- und Entscheidungsträgern hergestellt und ist aus Legitimationsgründen mehr denn je von ihrer Fähigkeit abhängig, einen spezifischen Entscheidungskonsens zu mobilisieren. Andererseits wird der gesamtgesellschaftlich unterstellte Konsens auch in Kleingebilden immer unwahrscheinlicher, da die pluralistische Wettbewerbsdemokratie, die sich in wachsendem Masse und in ubiquitärer Weise durchsetzt, ja nur einen Grund- oder Minimalkonsens benötigt, der im wesentlichen darin besteht, dass Konflikte friedlich auszutragen und zu regeln sind. Aufgrund der mit Modernisierungsprozessen unweigerlich verbundenen Wertevielfalt und einem damit einhergehenden Anwachsen neuer sozialer, bislang minoritärer und unterbilanzierter Gruppen verliert jedoch auch die Konkordanz als gesellschaftliches Integrationsprinzip an Präge- und Bindungskraft. Vor allem wird die Selbststeuerung und -moderierung des innendifferenzierten Gesamtsystems, seiner Kommunikationsströme, Einflussgrössen und Wechselbeziehungen problematisch, d.h. die fraglosen Selbstverständlichkeiten erodieren.

Hinzu kommt, dass nicht nur die Variablen Bevölkerungsgrösse und -wachstum sowie die Interaktionsmuster der soziopolitisch relevanten Gruppen zu beachten und empirisch informiert zu gewichten sind, vielmehr ist auch die systeminterne und -externe Umweltvariabilität in die kleinstaatlichen Analysen und Prognosen

57 Vgl. Volker Ronge, «Theorie und Empirie des ‹Dritten Sektors›», in: Ellwein u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2,* Baden-Baden 1988, S. 113–148.

58 Forum Neuer Gesellschaftsvertrag (Hrsg.), *Politische Sequenz I: Neuer Gesellschaftsvertrag,* Zürich 1989.

miteinzubeziehen.[59] Die neue Dynamik in den europäischen Integrationsprozessen, gerade nach den Herbstrevolutionen 1989 in Ost-, Mittel- und Südosteuropa, stellt insbesondere die europäischen Kleinstaaten vor neue Orientierungsprobleme. Der Ost-West-Konflikt hat sich in seinem Kern aufgelöst, und es sind neue Handlungsspielräume für Kooperation entstanden.[60] Der KSZE-Prozess wird womöglich zur Klammer und zum Promotor einer auf Gesamteuropa ausgerichteten Politik und Friedensverfassung. Die demokratisch verfassten Rechtsstaaten Osteuropas werden im Zuge der neuen europäischen Architektonik zu Mitgliedern des Europarates. Auf diese Weise wird auch der Geltungsbereich der in Westeuropa bestehenden Konventionen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgedehnt. Die Europäische Gemeinschaft gewinnt darüber hinaus stetig und ohne eigenes Zutun an politischer Substanz und wird sonach zum eigentlichen Gegengewicht zur Sowjetunion als einer euro-asiatischen Weltmacht. Die Annäherung der politischen und gesellschaftlichen Ordnungen wird Kommunikation und Austausch erleichtern, und es werden neue gemeinsame Institutionen und Organisationsformen entstehen. Vielleicht bestehen insgesamt auch Chancen für eine ökologieverträgliche Marktwirtschaft und letztendlich sogar dafür, die Nord-Süd-Disparitäten zu verringern.[61]

Hier kann und darf der Kleinstaat nicht im politischen Abseits stehen. Er wird, aktuell[62] und universell[63] betrachtet, mittel- und langfristig nur erfolgreich sein, wenn er die Kooperation will. Für die Schweiz und Liechtenstein wird insbesondere der EWR-Vertrag erhebliche staatspolitische Auswirkungen auf die direktdemokratischen Instrumente und die Regierungsstruktur haben, zumal das Abkommen auch gemeinsame rechtsetzende, kontrollierende und rechtsprechende Institutionen einrichten wird.[64] Rechtliche Souveränität resp. Eigenstaatlichkeit wird inskünftig nur noch im Rahmen kooperativer und integrierender Verflechtungsprozesse ihren Sinn, allerdings auch bestimmte substantielle Verluste zur Folge haben. Die bisherigen Nischenlagen und Sonderwege werden enger, knapper und ausgedünnter ausfallen, auch der Kleinstaat wird sich in vielerlei Hinsicht «normalisieren» müssen. Der Paradigmenwechsel vom autarken zum interdependenten Staat und von der absoluten zur relativen Souveränität bedeutet für den Kleinstaat, dass er nicht nur international handlungsfähig, sondern auch kooperationswillig und integrationsfähig sein muss. Es wird für den Kleinstaat daher in Zukunft darauf ankommen, ein «kooperatives Gewicht» einzubringen und zu

59 Vgl. William Collins, *An Ecological Theory of Democracy. Steps Toward a Non-Equilibrium View of Politics*, Heidelberg, New York 1989.

60 Vgl. u.a. Peter Haungs (Hrsg.), *Europäisierung Europas?*, Baden-Baden 1989, Daniel Thürer, «Auf dem Wege zu einem Europäischen Wirtschaftsraum?», *Schweizerische Juristen-Zeitung 1990*, S. 93–101.

61 Siehe insbesondere Dieter Senghaas, «Frieden in einem Europa demokratischer Rechtsstaaten», in: ders., *Europa 2000, Ein Friedensplan*, Frankfurt/M. 1990, S. 11–34.

62 Vgl. Werner Link, «Gesamteuropäische Kooperationsansätze und Perspektiven», in: Haungs (Hrsg.), *a.a.O.*, S. 123–142, Senghaas, *a.a.O.*, S. 38ff.

63 Siehe Robert Axelrod, *Die Evolution der Kooperation*, dt. München 1988.

64 Vgl. auch den Beitrag «Staatspolitische Auswirkungen eines EWR- Vertrages», *Neue Zürcher Zeitung, Nr. 94, 24. April 1990*, S. 23.

entfalten, zumal die Chancen derzeit relativ gut stehen, im Bereich der «vitalen ökonomischen Interessen» gewisse Sonderrechte eingeräumt zu bekommen, insofern die Kleinheit eines Landes durchaus einen sachlich gerechtfertigten Differenzierungsgrund der zumindest in diesem Bereich auch vom Kleinstaat gewünschten und angestrebten Ungleichbehandlung darstellen könnte.[65]

In einer neueren,ideengeschichtlich akzentuierten Studie zu den Theorien der Staatsgrösse am Beispiel der italienischen Jakobiner wird hervorgehoben, dass in diesem Kontext zwei konzeptionell disparate Modellvorstellungen der Staatsgrösse herausgearbeitet wurden: ein kleinräumiger Egalitarismus und ein grossräumiger Nationalismus aufgrund der Verklärung eines revolutionären Universalismus. Als Kritik wird vorgetragen, dass in beiden entgegengesetzten Herrschaftsidealen die Entwicklungslogik der bürgerlichen Gesellschaft als dem bestimmenden Träger des gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Fortschritts nicht ausreichend reflektiert werde. Während sich der kleinräumige Egalitarismus schon nicht mehr an die Formen der frühindustriellen Modernisierung vermitteln lasse, reproduziere der grossräumige Nationalismus allzu unbefangen jenen Expansionismus, der sich im Rahmen ökonomischer Selbstentfaltungskräfte ausprägt. Beide Varianten verfehlten je auf ihre Weise den Anspruch einer plausiblen Politikgestaltung.[66] Es ist offensichtlich, dass beide Modelle erst recht in unserem Jahrhundert keinen durchgreifenden Geltungsanspruch mehr haben können.

Auch zum Ende unseres Jahrhunderts ist eine erneute historische Umbruchsituation gegeben, die gegenwärtige, als raum-zeitlos gültig intendierte Theorieansätze über die Staatsgrösse und die entsprechenden Implikationen von Kleinheit relativiert. Der Kleinstaat nämlich wird sich im Übergang zum 21. Jahrhundert auf neue soziale und politische Verkehrsformen sowie auf andere Zeitrhythmen einzustellen haben – und er wird gesamthaft mehr in supranationale Zusammenhänge eingebunden werden als jemals zuvor. Der Spielraum für einzelstaatliche Entscheidungen jedenfalls wird 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 «issues» in der Regel «als Gesamtverband klar überdimensioniert sind» und vor ziemlich ungewohnten Adaptionsproblemen stehen.[67]

Der Kleinstaat hingegen hat es nach Friedrich Dürrenmatt stets verstanden, untertauchen und immer wieder auftauchen zu können, zwar nicht völlig unverändert, aber erstaunlich resistent. Diese widerständige Beharrungskraft im Innern,

65 Siehe Thomas Bruha, «Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess», in: Peter Geiger, Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 14, Vaduz 1990.

66 Emanuel Richter, «Theorien der Staatsgrösse bei den italienischen Jakobinern», Beitrag für die *7. Internationale Tagung der Arbeitsgemeinschaft für die neueste Geschichte Italiens vom 8.–11. November 1989* in Trier, Ms. Kassel 1989.

67 Bruha, *a.a.O.*

gepaart mit einer hohen Flexibilität nach aussen, macht den Kleinstaat zum Prototyp einer lernfähig-offenen und zugleich in den Hauptsektoren geschlossenen Gesellschaft, die nach Lage der Dinge weder über- noch untersteuert ist und auf einem mittleren Kurs nicht speditiv, aber weithin krisenverschont vorankommt. Es ist bei weitem noch nicht ersichtlich, warum das «muddling through» plötzlich zur Gänze zukunftsuntauglich sein soll, wenngleich vieles dafür spricht, dass die tradierten Verhaltensweisen anachronistisch zu werden drohen. Wie vieles in den Beziehungsgefügen und Handlungskonnektivitäten im Kleinstaat sind auch die Fragen der Zukunft ambivalent zu beurteilen. Die epochalen Entwicklungslinien deuten indes darauf hin, dass man die eigene und unverwechselbare politische Entscheidungsrationalität mit der Überbetonung von Konkordanzelementen wohl nicht auf Dauer wird konservieren können: tempora mutantur.