

Wie klein darf ein selbständiger Staat sein?

Autor(en): **Geser, Hans / Schläpfer, Johannes**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Appenzellische Jahrbücher**

Band (Jahr): **125 (1997)**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-283349>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Wie klein darf ein selbständiger Staat sein?

Von Prof. Dr. Hans Geser¹, Hombrechtikon
Bearbeitet von Johannes Schläpfer, Trogen

Einleitung

Zu den grundlegendsten Tatsachen der Gesellschaft gehört es, dass fast überall Grosses und Kleines langfristig und friedlich nebeneinander koexistiert. Das Aufkommen der Grossstädte hat nicht zur Auslöschung kleiner Dorfgemeinden und das Wachstum multinationaler Konzerne nicht zum Verschwinden des Kleinbetriebs geführt. Neben den grossen Kirchen existiert eine Vielzahl kleiner Sekten, und neben der staatlichen Wohlfahrtsbürokratie haben kleinformatige Hilfswerke und humanitäre Gruppen ihre Existenzberechtigung beibehalten. Zwei häufige Zukunftsvorstellungen sind damit ein für allemal widerlegt:

1. Die Hoffnung der Technokraten, die Welt werde immer besser, weil die grossen Staaten oder Organisationen alles besser und professioneller sowie kostengünstiger machen könnten.
2. Die Befürchtung der Traditionalisten, die Welt um uns herum werde immer anonym, zentralistischer, bürokratischer, weil die «Kleinen» unter dem Übergewicht der «Grossen» keine Chance mehr hätten.

Die Wahrheit ist eher die, dass Grosse und Kleine symbiotisch

aufeinander angewiesen sind und dass die Grossen den Kleinen häufig freiwillig Raum abgeben.

Folgende Beispiele mögen dies verdeutlichen:

■ Die meisten grossen Firmen dieser Erde sind in den letzten Jahren geschrumpft, weil sie manche Produkte nicht mehr selber herstellen, sondern von kleinen Zulieferfirmen beziehen.

■ Im Bereich der *sozialen Fürsorge* ist in den letzten zwanzig Jahren klar geworden, dass komplementär zu den umfassenden staatlichen Wohlfahrtseinrichtungen immer mehr auch die *lokalen Einrichtungen und Selbsthilfegruppen* unentbehrlich werden, welche die Härten und Insensibilitäten der formalen Bürokratie durch ihre informelle Anpassungsfähigkeit und Integrationskraft kompensieren.

Blickt man auf 5000 Jahre Geschichte zurück, dürfen drei Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Der Kleinstaat als überhistorisches Universalphänomen

Man kann feststellen, dass der «Kleinstaat» ein über die Geschichte hinweg äusserst unveränderli-

¹ Vortrag, gehalten anlässlich der Herbsttagung der Staatsbürgerlichen Arbeitsgemeinschaft beider Appenzell am 23. 11. 1996 in Teufen.

ches Phänomen darstellt, weil es schon seit den frühesten Zeiten politischer Organisation bis heute immer neben grösseren Gebilden auch *kleine und kleinste Staaten* gegeben hat, die mit ihren mächtigeren Nachbarn durchaus in Beziehungen stabiler Koexistenz und funktionaler Symbiose gestanden haben.

Und noch weitergehend darf man behaupten, dass Kleinstaaten hinsichtlich aller Kriterien, an denen man den Erfolg einer Gesellschaft misst, eine durchaus sehenswerte Bilanz aufweisen. Ihre langfristigen Überlebenschancen beispielsweise sind keinesfalls unterdurchschnittlich. Sicher verfügen grössere Länder über mehr Kapazitäten zur Bewältigung äusserer Gefahren, aber diese Vorteile werden häufig genug (über-)kompensiert durch den erhöhten Aufwand, den sie zur Sicherung des inneren Zusammenhalts oder zur Bewältigung ihrer aussenpolitischen Abenteuer aufbringen müssen.

Schliesslich hängen auch die Chancen der wirtschaftlichen Entwicklung, der technischen Innovation oder der kulturellen Entfaltung nach allen heute vorliegenden Kenntnissen nicht mit der Bevölkerungsgrösse zusammen.

Vor allem hat der *internationale Handel* den Kleinstaaten immer wieder grosse, vielbeneidete Entfaltungschancen geboten. Was früher etwa für Athen, Karthago, Venedig oder Holland galt, trifft heute zu für Monaco, Kuwait, Singapur oder die Schweiz.

2. Der Kleinstaat als «Modellstaat»

Ungeachtet ihrer geringen politisch-militärischen Machtmittel haben Kleinstaaten immer wieder eine grosse internationale Wirkung entfaltet. Vor allen sind Kleinstaaten im Laufe der Geschichte oft als Modellstaaten betrachtet worden, denen nachzueifern sei, weil sie bestimmte erwünschte Zustände politisch-gesellschaftlicher Organisation in besonders vorbildlicher Weise verwirklicht hätten.

So galt das antike Athen beispielsweise nicht bloss für Pluto und Aristoteles, sondern auch noch für Montesquieu, für Jakob Burckhardt und für Hannah Arendt als beispielhafter Prototyp für politische Demokratie. Bis weit ins 18. Jahrhundert blieb man der Auffassung der griechischen Philosophen treu, dass sich wahre Demokratie nur in einem eng begrenzten Gemeinwesen von optimal ca. 5000 Bürgern realisieren liesse, die sich alle zur selben Zeit auf demselben Platz versammeln könnten.

Als modellhaft und vorbildlich gelten Kleinstaaten aber auch in vielerlei anderer Hinsicht:

- *Venedig und Genua* als Repräsentanten des erfolgreichen und durch den erworbenen Reichtum beneidenswerten «Handelsstaates»;
- die *Schweiz*, die mit ihren Prinzipien des Föderalismus und der Konkordanz mikroskopisch eine Ordnung erzeugt hat, die man auf den ganzen europäischen Kontinent übertragen möchte;
- *Schweden und Dänemark* als

Nationen, welche die neuen Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaats pionierhaft bis zum Perfektionismus getrieben haben;

- der *Stadtstaat Singapur*, der einen auf den ganzen asiatischen Raum ausstrahlenden Weg erfolgreicher sozio-ökonomischer Entwicklung und politischer Binnenstabilisierung vordemonstriert.

Dies sind Beispiele dafür, dass grössere Länder (bzw. supranationale Organisationen) oft auf Kleinstaaten hinblicken, um Orientierungshilfen für ihre eigene Zukunftsentwicklung zu finden.

Vielleicht liegt der Grund einfach darin, dass es mehr kleine als grosse Staaten gibt. Denn das hat zur Folge, dass sie allein aus statistischen Gründen eine grössere Bandbreite verschiedener Strukturformen und Entwicklungsstrategien realisieren, unter denen dann auch einige wenige eine positive Beachtung verdienen.

Die unvermeidliche Kehrseite ist, dass man auch die Beispiele für besonders verunglückte Zustände (von Staat und Gesellschaft) meist auf der Ebene kleiner Staaten findet: Fälle wie Libanon, Kambodscha oder Albanien, die als Negativmodelle zu *vermeidender* Entwicklungen eine gewisse Beachtung finden.

Des weiteren ist die Funktion des Kleinstaats als «Prototyp» wohl darin begründet, dass neuartige Modelle politisch-gesellschaftlicher Organisation naheliegenderweise zuerst im Kleinen (wo der erforderliche Innovationsaufwand

relativ gering ist und die Misserfolgsrisiken noch relativ gut tragbar sind) exploriert und erprobt werden, bevor sie dann in umfassenderen Territorien verankert werden.

3. Der Kleinstaat als (unfreiwilliger) «Pionierstaat»

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

- a) Lange vor dem heute üblichen globalen Reiseverkehr waren die Bewohner der kleinen Handelsstaaten die ersten, die mit Angehörigen fremder Kulturen und Religionen alltäglichen Umgang hatten. Dadurch wurden sie zur Herausbildung jener universalistischen Normen der Toleranz und Verständigung gezwungen, die heute zum allgemeinen Instrumentarium der «Weltzivilisation» gehören.
- b) Lange vor der Entfaltung des modernen weltweiten Handelsverkehrs haben die Kleinstaaten als erste erfahren, was es bedeutet, unentbehrlichste Güter des täglichen Gebrauchs aus fremden Staaten importieren zu müssen, weil man sie nicht innerhalb eigener Grenzen herstellen

kann. Entsprechend frühzeitig haben sie ein Interesse an der Etablierung und Sicherung zwischenstaatlicher Verträge und völkerrechtlicher Normen gewonnen, die für regularisierte ökonomische Austauschbeziehungen die notwendige Voraussetzung bilden.

- c) Lange bevor es Atomsprengsätze und Fernlenkwaffen gab, mussten die Bewohner sehr kleiner Staaten schon mit der Tatsache zurechtkommen, in einem militärisch verwundbaren, von den Waffen des Feindes jederzeit erreichbaren Territorium zu leben und einen externen Angriff als «totalen Krieg» zu erfahren, der alle öffentlichen und privaten Ressourcen bindet und das Überleben des gesamten Staatswesens bedroht. So haben sie viel früher als grössere Staaten gelernt, dass militärische Expansionsstrategien einerseits keine brauchbare Option darstellen und dass es andererseits sehr viel attraktivere Wege staatlicher Selbstbehauptung (z.B. über die Kontrolle von Handels- und Finanzbeziehungen) gibt.

Immer grössere Länder zeigen heute Merkmale «typisch kleinstaatlicher» Problemlagen und Verhaltensweisen.

Schlagworte wie die «Helvetisierung Europas» oder die «Liechtensteinisierung der Schweiz» verweisen auf die vielfältig belegbare Regularität, dass politische Gebilde konstanter Grössen zumindest in dem relativen Sinne immer «klei-

ner» werden, als sie in wachsendem Masse vor Problemsituationen stehen, die früher ausschliesslich für sehr kleine Staaten charakteristisch waren.

So weist beispielsweise der Politologe Katzenstein darauf hin, dass mit wachsender ökonomischer Arbeitsteilung immer mehr auch die grössten Länder von traditionellen Autarkiebestrebungen Abschied nehmen müssen und gezwungen sind, sich reaktiv auf unkontrollierbare von aussen wirkende Wandlungsprozesse (z.B. die Verteuerung des Ölpreises) einzustellen.

In gewisser Weise haben sich alle europäischen Staaten, die sich bis anhin gern als «Grossmächte» gebärdet haben, seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges subjektiv als «kleinere Staaten» definiert, die nur auf dem Weg der Assoziierung (in der EU) eine Chance hätten, gegenüber den USA und Japan zu bestehen.

Wachsende Fragmentierung der Staatenwelt

Die Anzahl kleinerer unabhängiger Staaten nimmt immer mehr zu

Während in der Zeit zwischen 1500 und dem ausgehenden 19. Jahrhundert eine deutliche Tendenz zur Entstehung immer grösserer Nationalstaaten zu verzeichnen war, hat sich die Zahl unabhängiger Staaten seither wieder ständig vermehrt.

Seltsamerweise haben die zahlrei-

chen Kriege der vergangenen Jahrhunderte nur sehr selten zu bleibenden Annexionen geführt, denn vielfach wurden militärisch besetzte Länder sofort nach Kriegsende wieder freigegeben (z.B. im Wiener Kongress oder nach dem Zweiten Weltkrieg), oder sie haben ihre Autonomie mit Verzögerung wiedergewonnen (z.B. die Nationalitäten der früheren UdSSR).

Sowohl mit der Auflösung der grossen europäisch beherrschten Kolonialreiche wie auch der ambitionierten Multinationalitätenstaaten (Osmanisches Reich, österreich-ungarisches Reich, UdSSR, Jugoslawien) waren Gründungswellen kleinerer und kleinster Staaten verbunden, die praktisch nirgends die Tendenz zeigen, sich erneut zu grösseren politischen Einheiten zu verbinden.

Ganz im Gegenteil scheint es heute höchst wahrscheinlich, dass der Desintegrationsprozess auch noch die Teillglieder dieser bisherigen Staaten (z.B. Russland, Georgien, Bosnien etc.) erfasst und dass bisher für stabil gehaltene westliche Nationen (z.B. Belgien und Kanada) einer Aufteilung entgegendriften.

Von Belgien, Italien und Kanada über Russland und Pakistan bis zu Indonesien und Senegal gibt es eine fast unüberblickbare Zahl von Sezessionsbewegungen, während es umgekehrt kaum Vereinigungsprojekte gibt.

Die Vereinigung Deutschlands war ein historischer Einzelfall; mit Kosten und Folgeproblemen, die sich noch heute nicht abschätzen

lassen und auf andere Versuche sicher abschreckend wirken.

Der Trend zur Kleinstaatlichkeit erscheint paradox angesichts der Tatsache, dass noch nie in der Weltgeschichte derart perfekte technische und organisatorische Mittel zur grossräumigen politisch-administrativen Integration zur Verfügung gestanden haben und auf Grund der anstehenden überregionalen Problemlagen (in den Bereichen Frieden, Umwelt, Aids, Drogenhandel etc.) noch nie so viel Anlass bestanden hat, möglichst umfassende staatliche Gebilde auch zu realisieren.

Eine plausible Erklärung dieser Paradoxie besteht in der Vermutung, dass dem Politischen heute immer mehr die Funktion zukommt, kompensativ zu den unvermeidlichen globalen Verflechtungen und Nivellierungen in Wirtschaft, Technik, Wissenschaft, Umwelt etc. als defensives Bollwerk für die Bewahrung lokaler Traditionen und ethnischer Volksidentitäten zu dienen.

Gerade der in einem Meer ausländischer Sozialbeziehungen und Kultureinflüsse schwimmende Kleinstaatbürger hält es für einen Teil seiner «Lebensqualität», wenigstens in den partikulären Eigenheiten «seines» Staates (bzw. «seiner» Gemeinde) heimatliche Merkmale vorzufinden, auf die öffentlichen Angelegenheiten seiner Nahwelt aktiven Einfluss zu nehmen und mit Politikern und Beamten seiner eigenen Volksgruppe und Sprache Umgang zu pflegen.

Hohe Überlebens- und Autonomiechancen kleiner Staaten im modernen internationalen System

Noch nie in der Weltgeschichte gab es eine internationale Ordnung, deren Mitgliedstaaten sich hinsichtlich ihrer Bevölkerungsgrösse, hinsichtlich ihres sozio-ökonomischen Entwicklungsniveaus und hinsichtlich ihrer militärischen Aktionskapazitäten derart drastisch voneinander unterschieden haben.

Es erscheint fast unglaublich, dass Mikrostaaten neben Superstaaten und ärmste Drittweltländer neben superreichen Ölländern langfristig unbeschadet ihre territoriale Unversehrtheit und nationale Autonomie behaupten können.

Dies ist nur möglich, weil die grossen Länder aus bestimmten Gründen darauf verzichten, ihre Herrschaftsmittel zur Kontrolle, Subordination oder Annexion kleinerer Staaten zu verwenden.

1. Territoriale Eroberungen und Annexionen tragen einerseits nicht mehr viel zum Wohlstand eines Landes bei (verglichen mit Fortschritten in der sozio-ökologischen Entwicklung). Andererseits aber beinhalten sie vielfältigste Risiken und Kosten (z.B. innere Unruhen und Aufstände, die sehr schwer kontrollierbar sind). Mit der Einverleibung weniger entwickelter Regionen sind heute immense Kosten verbunden, die sich aus staatsinternen Normen der Solidarität und Angleichung ergeben. Die deutsche Vereinigung

beispielsweise erzwingt einen immensen Ressourcentransfer von West nach Ost.

2. In früherer Zeit hingen Autonomiechancen von Kleinststaaten völlig von physischen geopolitischen Umweltkonstellationen ab. Heute schützt die internationale Ordnung kleine Staaten. Internationale Organisationen wirken dahin, die Autonomiechancen kleinerer Staaten von aussen wirkenden Gegebenheiten unabhängiger zu machen – etwa durch rechtliche Bestandesgarantien, die eine Einschränkung des (möglichen) Grossstaatverhaltens einschliesst. So sind moderne Kleinststaaten nicht mehr primär deshalb autonom, weil Grossstaaten nicht zu ihrer Beherrschung fähig wären, sondern weil diese sich an Normen halten, die ein Ausspielen aller Machtpotenzen verbieten. So begünstigt die EU indirekt den Zerfall der europäischen Nationalstaaten in autonome Regionen. Dies verdeutlichen die regionalistischen Unabhängigkeitsbewegungen in Norditalien, Belgien, Korsika, Schottland und im Baskenland. Begünstigt werden diese Tendenzen durch den unabhängigen Zugang zu Subventionen der EU und dadurch, dass die Regionen bei Unabhängigkeit in einer schützenden Ordnung bleiben und keinen Aufwand um ausserpolitische Diplomatie betreiben müssen, um sich im internationalen Umfeld behaupten zu

können. Nach einer Idee des Bierbrauers Alfred Heineken sollte ganz Europa in ca. 75 Kleinstaaten mit ca. 5 bis 10 Mio. Einwohnern aufgeteilt, sollen die «Vereinigten Kleinstaaten von Europa» geschaffen werden. Die Kleinheit der Staaten garantiere dann ihr dauerndes Interesse, sich in einer Föderation zusammenzuschliessen, um Fragen der Aussenpolitik, der Verteidigung, der Währung, der grundlegenden Sozialdienste und des Ausgleichs zwischen armen und reichen Ländern gemeinsam zu regeln. Es wird hier also unterstellt, dass Kleinstaatlichkeit und supranationale Föderierung einander wechselseitig bedingen und unterstützen.

Das Verhältnis des Kleinstaats zu supranationalen Organisationen ähnelt in vieler Hinsicht dem Verhältnis des Bürgers zum übermächtigen Staat: Denn in ganz analoger Weise hängen seine Überlebens- und Entfaltungschancen völlig davon ab, dass der umfassendere politisch-administrative Apparat an explizite, konstitutionell verankerte Beschränkungen seiner Machtausübung gebunden wird und ihm Grundrechte, die nie zur Disposition gestellt werden können, garantiert.

3. Unilaterale Abhängigkeiten werden durch die Globalisierung reduziert. Selbst kleine Länder wie Liechtenstein oder Luxemburg müssen sich heute nicht mehr einseitig an einen einzigen grösseren Nachbarstaat

anlehnen, weil es ihnen möglich ist, auch mit vielen entfernteren Ländern je nach Bedürfnis wirtschaftliche Beziehungen zu pflegen. Es gilt generell, dass heute auch kleinste Staaten mehr Entscheidungsoptionen haben. So konnte beispielsweise Liechtenstein unabhängig von der Schweiz dem EWR beitreten. Wirtschaftlich betrachtet besitzen Kleinstaaten sogar in mancher Hinsicht mehr Autonomie als grosse Länder. Die USA verbrauchen soviel Öl, dass sie auf Importe aus den Golfstaaten unbedingt angewiesen sind. Sie müssen mit grossem Machtaufwand diese Zufuhr sichern, um nicht erpressbar zu sein. Die Schweiz braucht viel weniger Öl und kann deshalb leicht auf andere Länder (Libyen, Mexiko, Venezuela, Norwegen) ausweichen.

4. Früher waren kleine Länder militärisch viel verwundbarer als grosse, weil ein Feind leicht die Grenzen überschreiten und das ganze Gebiet besetzen konnte. Seit es ferngelenkte Atomwaffen gibt, ist das nicht mehr der Fall. Auch grosse Staaten stehen diesen Raketen, die jeden Punkt ihres Territoriums erreichen können, völlig hilflos gegenüber. Kleine Staaten sind sogar sicherer, weil sie selber keine Atomwaffen haben und deshalb auch nicht das Ziel von Atomschlägen bilden. So gilt, dass sich die militärisch schwachen Nachfolgestaaten der Sowjetunion heute sogar sicherer fühlen dürfen als

zur Zeit, in der sie der sogenannt starken Sowjetunion angehörten. Gorbatschow hat die Auflösung des Sowjetreichs wohl nur deshalb durchführen können, weil damit kein Verlust an militärischer Sicherheit verbunden war.

Zunehmendes Gewicht der lokalen Ebene

Einerseits schreitet die Internationalisierung und Globalisierung in Wirtschaft, Recht, Kultur, Massenmedien und vielen anderen Bereichen in atemberaubendem Tempo voran, andererseits ist unverkennbar, dass die untersten, lokalen Lebensräume wieder an Bedeutung gewinnen.

- An die Stelle überlokaler Tal-schaften oder Markengenossen-schaften tritt im 19. Jahrhundert die Dorfgemeinde – ungeachtet ihrer Grösse – als Siedlungseinheit.
- Die örtliche Pfarrei (Kirch-gemeinde) behauptet sich als un-umstrittenes Zentrum religiösen Lebens.
- Lokale «Spitex»-Organisationen treten an Stelle überörtlicher Spitäler und Heimanstalten.

Seit einigen Jahren scheinen vor allem jene Aufgaben stark zu-zunehmen, die im Versagen bzw. den Leistungsgrenzen überlokaler Betriebe, Institutionen und Anstal-ten ihre Ursache haben. So wird den Gemeinden neuerdings zuge-mutet,

- mangels erfolgreicher zentraler Therapieangebote ihre eigenen

Drogensüchtigen zu beherber-gen und zu betreuen,

- sich in ambulanten Spitex-Ein-richtungen um einen grossen Teil jener pflegebedürftigen Se-nioren zu bemühen, die bis an-hin in zwischenzeitlich allzu teuren Kliniken Dauerunter-kunft gefunden haben;
- für die materielle Unterstützung ausgesteuerter Langzeitarbeits-loser aufzukommen, die im weitmaschigen Netz überlokaler Versicherungs- und Wohlfahrts-einrichtungen nicht mehr aufge-fangen werden können.

Im Falle der Schweiz ist bei-spielsweise in der jüngsten wirt-schaftlichen Rezession deutlich ge-worden, dass die drei Ebenen unse-res Staatswesens von den Bürgern in sehr unterschiedlichem Masse mit Einnahmequellen ausgestattet werden. Während die Gemeinden in erstaunlich hoher Zahl ausgegli-chene Rechnungsabschlüsse vor-weisen konnten, haben die Kanto-ne (1994) ausnahmslos Defizite er-wirtschaftet, und der Bund sieht sich gar auf viele Jahre hinaus vor kaum lösbare Finanzierungspro-bleme gestellt.

Zumindest ein Grund für diese Divergenzen mag darin liegen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Steuer- und Gebührenzahlungen lieber ihrer Wohngemeinde als den überlokalen Politebenen zukom-men lassen, weil sie bessere Mög-lichkeiten sehen, über die Verwen-dung zu wachen und eventuell mit zu entscheiden.

Paradoxerweise vollzieht sich ausgerechnet in der heutigen Zeit

hoher Mobilität ein Wandel in der Weise, dass immer grössere Prozentanteile der Einwohnerschaft ein sehr lokal zentriertes, häusliches Dasein führen.

Dies gilt – abgesehen von Arbeitslosen – in erster Linie für die stark zunehmenden Rentnerschichten, die nicht mehr am Berufsleben partizipieren.

Und in Zukunft könnte die Ausbreitung von Satellitenbüros und «Tearbeit» sowie der sich wieder verstärkende Trend zu kleinen Betrieben dazu führen, dass wiederum grössere Prozentanteile von Erwerbstätigen innerhalb ihrer Gemeinde einen Arbeitsplatz finden.

Abnehmender Fusionswille bei den Gemeinden

Auffallend ist vor allem, dass – ähnlich wie auch in praktisch allen anderen Schweizer Kantonen – kein politischer Wille sichtbar ist, die aus dem 19. Jahrhundert stammende territoriale Gemeindeaufteilung grundsätzlich in Frage zu stellen und im Hinblick auf die Herausforderungen des nächsten Jahrtausends zu revidieren. Die Tabuisierung dieses Themas geht so weit, dass selbst freiwillige Eingemeindungen von Vorortsgemeinden, wie sie in den 20er Jahren noch geschehen sind, heute als völlig utopisch bezeichnet werden müssen, obwohl es noch nie so viele Problemlagen gab, die eine vereinte Kraftanstrengung von Staat und Agglomerationsgemeinden notwendig machen würden.

So sind in der Schweiz im Zeit-

raum zwischen 1850 und 1990 nur 180 der gut 3000 Gemeinden aufgelöst worden, obwohl über 40% von ihnen weniger als 500 Einwohner zählen und die Zahl der Kleinstgemeinden (mit unter 100 Einwohnern) seit 1950 sogar markant angestiegen ist.

Vor allem scheinen die Gemeinden selber momentan weniger als jemals bereit, freiwillige Zusammenlegungen mit benachbarten Kommunen bzw. ein Aufgehen in einer grösseren Stadtgemeinde ins Auge zu fassen. Die Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass

- die Bürgerinnen und Bürger innerhalb der letzten Jahrzehnte ein erneutes vitales Interesse an der Mitgestaltung ihrer Nahumwelt gewonnen haben;
- auch wirtschaftlich schwache Gemeinden meist durchaus überlebensfähig sind, da sie auf Mittel aus dem kantonalen Finanzausgleich zurückgreifen können;
- die wachsende Komplexität der Vermögensverhältnisse und der Verwaltungsstrukturen zur Folge hat, dass sich bei Gemeindezusammenlegungen aufwendige technisch-administrative Probleme stellen;
- Agglomerationsgemeinden nach wie vor als «Trittbrettfahrer» ohne zureichende Entschädigungszahlungen von den zentralörtlichen Leistungen der benachbarten Stadt profitieren.

In Schalunen (BE) beispielsweise haben die Stimmberechtigten den Antrag auf Zusammenlegung mit einer Nachbargemeinde trotz der

desolaten Finanzlage ihrer Kommune verworfen, weil sie es ablehnten, «die in Jahrzehnten mühsam aufgebaute Gemeindeverwaltung aus einer augenblicklichen Not heraus zu opfern».

Derartige Aussagen legen die Vermutung nahe, dass die Widerstände gegen kommunale Zusammenlegungen durchaus im Anwachsen begriffen sein könnten, weil es nicht in erster Linie traditionell verwurzelte Ortsloyalitäten, sondern die erst seit relativ kurzer Zeit ausgebildeten strukturellen Ausdifferenzierungen (auf organisatorischer oder rechtlicher Ebene) sind, die derartigen Vorhaben hinderlich entgegenstehen.

«Politikverflechtung»

Mit dem Konzept der «Politikverflechtung» wird der Regularität Rechnung getragen, dass immer mehr Vollzugsprozesse den Charakter vielschichtiger Prozesse tragen, an deren Initiierung, Strukturierung, Planung, Finanzierung u.a. sich mehrere Ebenen des Staates (bzw. mehrere Gemeinden im Rahmen von «Zweckverbänden» oder anderen Assoziierungsformen) mitbeteiligen. Demgegenüber sind nur noch sehr wenige Bereiche (z.B. gewisse kulturelle Aktivitäten oder Vermögenstransaktionen) übrig geblieben, in denen die Gemeinde völlig unabhängig von formalen Regeln und Weisungen überlokaler Ebenen handelt. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs beispielsweise sind bis heute mehr als 20 be-

sonders komplexe interorganisationelle «Verbundsysteme» entstanden, an denen neben Gemeinden und Kantonen typischerweise auch Bundesregiebetriebe (SBB, PTT) sowie gemischtwirtschaftliche und private Unternehmungen mitbeteiligt sind. In der Region Solothurn beispielsweise sind nicht weniger als 65 Gemeinden und in der Agglomeration Zürich gar sechs Kantone in derartige Strukturen integriert. Für die Gemeinden stellt sich zunehmend das Problem, ihre Interessen in diesen Verbänden (bzw. ihnen gegenüber) wirkungsvoll zur Geltung zu bringen, um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen eigenen Finanzleistungen und örtlichem Verkehrsangebot zu realisieren.

Derartige überlokale Interessensverbindungen sorgen dafür, dass Gemeinden und Kantone in früher nicht bekanntem Masse gezwungen sind, einerseits miteinander zu einem Modus Vivendi zu gelangen und andererseits auch in Konkurrenz zueinander ein möglichst erfolgreiches Lobbying zu betreiben.

Generell scheint die zunehmende vertikale Verflechtung mit überlokalen Ebenen zu bewirken, dass die Gemeinden keineswegs bloss als administrative Vollzugsorgane, sondern auch als «echte» politische Entscheidungsakteure immer wieder in die umfassenderen Zusammenhänge staatlichen Handelns einbezogen werden: so dass ihre Abhängigkeiten und Autonomiepielräume gleichsinnig zunehmen und es immer unmöglicher wird,

zwischen «grosser Politik» und «reiner Gemeindepolitik» säuberlich zu unterscheiden. Dies impliziert vor allem, dass die Gemeinden nicht nur als Träger zuverlässiger und kompetenter Verwaltungsorganisation, sondern auch in zwei anderen Hinsichten zunehmend gefordert werden:

1. als politische Gemeinwesen, die in der Lage sind, in einer immer grösseren Spannweite kontroverser politischer Fragen interne öffentliche Diskussionen stattfinden zu lassen und allgemein akzeptierte verbindliche Entscheidungen zu treffen;
2. als Akteure, die fähig sind, in den immer komplexeren überlokalen Beziehungsfeldern zu agieren und – sei es durch Ausspielen von Machtressourcen, Überzeugungskraft oder taktisches Geschick – ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

Mit andern Worten: die Autonomiestellung von Gemeinden bemisst sich heute immer weniger an ihrem Vermögen, sich rein *defensiv* gegen Interventionen überlokaler Akteure zur Wehr zu setzen, sondern immer mehr an ihrer Kapazität, sich *offensiv* (d.h. durch intensive Partizipation) in der Beziehung zu solchen Akteuren zu behaupten.

Könnte «politische Autonomie» früher noch als eine Art «Bestand» aufgefasst werden, der – ähnlich wie der Besitz an Territorium oder an Geldvermögen – ein Gefühl

dauerhafter garantierter Sicherheit erzeugt, so geht es bei der neuen, partizipativen Form der Selbstbehauptung bloss um «Chancen», deren Realisierung immer sowohl vom eigenen aktiven Handeln (z.B. vom taktischen Geschick in der Verhandlungsführung) sowie vom unkalkulierbaren Handeln und Reagieren der andern Interaktionspartner abhängig bleibt. Genauso wie Staaten im Zeitalter zunehmender transnationaler gegenseitiger Abhängigkeiten sehen sich heute auch die Gemeinden zunehmend genötigt, vom geschützten Hafen «garantierter Autonomie» ins offene Meer interaktiver Lern-, Tausch- und Einflussbeziehungen hinauszusegeln und ihre systeminternen Verhältnisse derart zu redefinieren, dass sie mit den Partizipationsanforderungen in den heterogenen und variablen Interaktionsfeldern sowie mit den stark gestiegenen Fluktuationen und Ungewissheiten ihrer Umwelt besser vereinbar sind.

Dieser Wechsel von passiven zu aktiveren Strategien kommunaler Selbstbehauptung hat allerdings zur Folge, dass die Gemeinden ihre Einflusststellung nicht mehr formell gesichert haben, sondern sie einem komplexen und unberechenbaren Kräftefeld verschiedener Faktoren (z.B. dem «Durchsetzungsvermögen» ihrer Behördemitglieder oder dem «Entgegenkommen» überlokaler Entscheidungsträger) überantworten müssen.

Im Zuge dieser Entwicklung können sich vor allem die kleineren

Gemeinden zur verstärkten Bündelung ihrer Kräfte und zur Ausgestaltung spezieller Strategien und Organe «kommunaler Aussenpolitik» gezwungen sehen, um auf überlokaler Ebene mit mehr Kompetenz und Wirksamkeit zu agieren.