

Die rechtliche Institution Kleinstaat

- Spielball der Grossmächte oder Organisationseinheit der Zukunft? -

Prof. Dr. Kerstin Odendahl

Vortrag am 16. November 2013 in Ermatingen

1. Einleitung

- Ist der Kleinstaat, meine Damen und Herren, heute nur noch ein Spielball der Grossmächte oder aber – ganz im Gegenteil – die Organisationseinheit der Zukunft? Dass die Frage überhaupt gestellt wird, zeigt, dass sich ein „Unbehagen Schweiz“ nicht nur beim Blick nach innen einstellt (Raumfragen, Bevölkerungszusammensetzung, Wirtschaftswachstum, AHV und Pension – um nur einige Beispiele zu nennen). Das Unbehagen tritt offenbar auch ein bei einem Blick nach aussen, also bei einem Blick auf die Rolle der Schweiz in der Weltgemeinschaft. Die Frage lässt sich zuspitzen: Ist der Kleinstaat in der heutigen, zunehmend globalisierten Welt noch überlebensfähig?
- Ich möchte diese Frage beantworten, indem ich in drei Schritten vorgehe:
 - Zunächst werde ich eine Bestandsaufnahme vornehmen: Was ist ein Kleinstaat? Wie viele Kleinstaaten gibt es? Was zeichnet sie aus?
 - In einem zweiten Schritt werde ich dann die Rolle der Kleinstaaten in der Weltgemeinschaft analysieren: Wo sind sie „Verlierer“? Wo sind sie „Gewinner“?
 - In einem dritten und letzten Schritt werde ich dann ein Fazit ziehen und – hoffentlich – die Frage angemessen beantworten.
- Alle angesprochenen Punkte werde ich dabei vornehmlich aus juristischer, genauer: aus völkerrechtlicher Sicht betrachten. Das hängt nicht nur

damit zusammen, dass ich Völkerrechtlerin bin. Ein Jurist strebt eine sachliche, nüchterne Analyse an. Man sagt uns Juristen daher häufig nach, dass wir „trocken“ seien. Das sind wir aber nicht. Um die Worte von Konrad Hummler aufzugreifen: Wir bemühen uns, „in Denkprozessen Rationalität entstehen“ zu lassen.

- Alle angesprochenen Punkte werde ich darüber hinaus von einer Aussensperspektive aus betrachten: ein Blick von aussen auf die Schweiz also.

1. Der Kleinstaat: eine Bestandsaufnahme

a) Was ist ein Kleinstaat?

- Beginnen wir also mit der Bestandsaufnahme und dabei mit der Frage, was eigentlich ein Kleinstaat ist. Und natürlich konkret: Ist die Schweiz ein Kleinstaat?
- Diese Frage ist für das Völkerrecht schwer zu beantworten. Eine Kategorie „Kleinstaat“ kennt das Völkerrecht nämlich nicht. Es kennt nur Staaten.
- Allenfalls die sog. Mikrostaaten, d.h. kleinste Staaten mit einer sehr geringen Bevölkerungszahl, die ohne eine Anbindung an größere Staaten nicht überlebensfähig wären (Beispiele sind Liechtenstein, Monaco, San Marino oder die zahlreichen kleinen Inselstaaten), spielen als eigenständige völkerrechtliche Kategorie eine Rolle. Da sie in der Regel über keine eigene Währung, keine eigene Armee und keine selbständige Aussenvertretung verfügen, wird nämlich häufig bezweifelt, ob sie überhaupt alle Staatsfunktionen effektiv wahrnehmen können. Mikrostaaten aber sind nicht unser Thema.
- Also: zurück zu den Kleinstaat. Wenn es keine juristische *Definition* gibt, dann gibt es vielleicht eine andere? Leider nicht.

- Es ist noch nicht einmal klar, welche *Kriterien* man zugrunde legen soll, um von einem Kleinstaat zu sprechen. Soll man auf die Fläche abstellen? Auf die Einwohnerzahl? Auf die rechtlichen Gestaltungsspielräume? Auf die politische Macht? Auf die militärische Stärke? Auf die Wirtschaftskraft?
- Durchforstet man die Literatur, so stellt man fest, dass in der Regel auf eine Kombination von Fläche und Einwohnerzahl abgestellt wird. Fläche und Einwohnerzahl werden nämlich häufig als Basis für die rechtliche, politische, militärische und wirtschaftliche Stärke eines Landes verstanden. Folgende Definition dürfte daher wohl auf grosse Zustimmung stossen: „Kleinstaat bezeichnet einen unabhängigen Staat, dem beispielweise aufgrund geringer geografischer Ausmaße oder geringer Bevölkerung im internationalen Vergleich nur wenig wirtschaftliche oder politische Bedeutung zukommt.“
- Und noch auf einen weiteren Punkt wird immer wieder hingewiesen: Der Begriff des Kleinstaates darf nicht absolut verstanden werden. Es handelt sich um einen relativen Begriff. Es hängt immer davon ab, welchen anderen Staat man als Bezugspunkt heranzieht. Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Im Vergleich zu Russland ist die Schweiz ein Kleinstaat. Im Vergleich zu Liechtenstein ist die Schweiz eine Gross- oder zumindest eine Mittelmacht.
- Abzustellen ist aber darüber hinaus auch und vor allem auf die Selbstwahrnehmung. Versteht sich ein Staat noch als Kleinstaat oder schon als mittelgrosser Staat? Hier ist die Antwort eindeutig: Die Schweiz sieht sich – genauso wie ihr Nachbar Österreich – als Kleinstaat. Es ist augenfällig, dass fast die gesamte deutschsprachige Literatur zum Thema Kleinstaat aus der Feder schweizerischer oder österreichischer sowie liechtensteinscher Autoren stammt.

- Österreich verfügt über eine Fläche von rd. 84.000 km² und hat etwa 8,3 Millionen Einwohner. Die Schweiz ist mit einer Fläche von rd. 41.000 km² etwa halb so gross wie Österreich, hat aber in etwa genauso viele Einwohner. Die Selbstwahrnehmung der Schweiz und Österreichs als Kleinstaaten stimmt mit einem Vorschlag aus der Literatur überein, wonach alle Staaten, deren Fläche kleiner ist als 100.000 km² und deren Einwohnerzahl unter 10 Millionen liegt, Kleinstaaten sind.
- Ich finde diese Festlegung überzeugend, weil handhabbar, und werde sie meinen folgenden Ausführungen zugrunde legen.

b) Wie viele Kleinstaaten gibt es?

- Geht man also davon aus, dass alle Staaten mit einer Fläche von unter 100.000 km² und einer Einwohnerzahl von unter 10 Millionen Klein- bzw. Mikrostaaten sind, so sind von den rd. 200 Staaten dieser Welt etwa 65, d.h. ziemlich genau ein Drittel, Kleinstaaten. Ich wiederhole: *Ein Drittel aller Staaten auf der Erde sind Klein- bzw. Mikrostaaten.*
- So viele – werden Sie sich vielleicht fragen? Wie kommt es denn zu so vielen Kleinstaaten? Die Antwort lautet: Aus ganz unterschiedlichen Gründen.
 - Es gibt Staaten die man als „geborene“ Kleinstaaten bezeichnen kann; zu ihnen gehören etwa Belgien und die Schweiz. Sie hatten von Anbeginn an mehr oder minder ihre derzeitige Grösse und Bedeutung.
 - Es gibt andere Staaten, die sind Kleinstaaten wider Willen: Sie waren einmal wesentlich grösser, umfassten gar ganze Reiche, sind aber im Laufe der Geschichte sukzessive auf das Format eines Kleinstaates geschrumpft. Beispiele sind Ungarn, Österreich und Dänemark.

- Andere Kleinstaaten sind das Ergebnis eines Staatenzerfalls: Jugoslawien ist in sechs bzw. sieben Staaten zerfallen, die alle Kleinstaaten sind: Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Slowenien, Mazedonien, Montenegro und Kosovo.
- Und schließlich führte die Dekolonisierung zur Entstehung zahlreicher neuer Kleinstaaten, insb. zu den zahlreichen Inselstaaten.
- Und wo sind – *geographisch betrachtet* – die meisten Kleinstaaten zu finden? Antwort: In Europa. Es folgen der Nahe Osten, Westafrika, Mittelamerika und die Karibik. Europa ist also *die* kleinteilige Region dieser Erde.
- Sind sie überrascht? Eigentlich dürften Sie es nicht sein. Europa ist ja bereits als Kontinent der kleinste. Streng genommen ist Europa nicht mehr als eine „mässig grosse Halbinsel am Rande Asiens“. Selbst der größte europäische Staat, Frankreich, ist mit einer Fläche von rd. 550.000 km² im weltweiten Vergleich relativ klein.
- Und *historisch betrachtet*? Gibt es eine Tendenz, dass die Zahl der Kleinstaaten steigt? Oder sinkt sie? Ein kontinuierlicher, eindeutiger Trend lässt sich nicht feststellen. Vielmehr verläuft die Gross- bzw. Kleinräumigkeit der Staatenwelt in Wellen: Die Entstehung von Grossreichen und der Zerfall in zahlreiche Kleinstaaten wechselten sich im Laufe der Geschichte immer wieder ab. Deutlich ist aber, dass zumindest in den letzten 50 Jahren die Zahl der Kleinstaaten immer mehr zugenommen hat. Und die Entwicklung geht – zunächst jedenfalls – weiter. Wie Sie wissen, steht nächstes Jahr das Referendum zur Unabhängigkeit Schottlands an. Ein weiterer Kleinstaat steht vor seiner Entstehung. Eine ähnliche Bewegung findet u.a. in Katalonien statt.

- Derzeit also liegt – salopp gesagt – der Kleinstaat voll im Trend. Man kann sogar deutlicher werden: Noch nie in der Geschichte gab es im Verhältnis so viele Kleinstaaten wie heute.

c) Was zeichnet Kleinstaaten aus?

- Kommen wir nun zur dritten Frage innerhalb der Bestandsaufnahme: Was zeichnet Kleinstaaten aus? Was sind ihre Charakteristika?
- Diese Frage ist ausgesprochen interessant. Es zeigen sich nämlich – so unterschiedlich die einzelnen Kleinstaaten auch sind – erstaunliche Parallelen. Das gilt zum einen für die sie *auszeichnenden* Merkmale:
 - Viele Kleinstaaten verfügen über eine lange, reiche Geschichte mit einer ausgeprägten eigenen Kultur.
 - Häufig fungieren Kleinstaaten und ihre Staatsorganisation als „Modell“ für andere Staaten.
 - Zahlreiche Kleinstaaten sind Tourismuszentren, Finanzplätze sowie Sitzstaaten internationaler Organisationen und grosser Weltkonzerne.
 - Nicht alle Kleinstaaten sind neutral. Aber, von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind alle neutralen Staaten Kleinstaaten.
- Auch die *Sorgen* der Kleinstaaten und ihre Reaktionen darauf ähneln sich:
 - Alle Kleinstaaten leben in Sorge um den Erhalt ihrer Sprachen, ihrer Kulturen und ihrer Traditionen.
 - Viele haben einen hohen Ausländeranteil (die Vereinigten Arabischen Emirate, zum Beispiel, mit einer Einwohnerzahl von etwas über 8 Millionen, also in etwas vergleichbar mit der Schweiz und Österreich, haben einen Ausländeranteil von über 80%).

- Der Ausländeranteil ist in Kleinstaaten aber u.a. auch deshalb so hoch, weil Kleinstaaten häufig eine restriktive Einbürgerungspolitik verfolgen. Es ist grundsätzlich leichter, in einen mittelgrossen oder grossen Staat eingebürgert zu werden, als in einen Kleinstaat.
- Eine weitere Sorge, die Kleinstaaten eint, ist ihre Befürchtung, von Grossmächten „überriesant“ zu werden. Die Reaktion der meisten Kleinstaaten ist dieselbe: Sie schliessen sich zusammen – mit Hilfe internationaler Organisationen, völkerrechtlicher Verträge und internationaler Durchsetzungsmechanismen.
- Dieser Zusammenschluss aber führt häufig zu einem Zwiespalt, der sich insb. in der EU mit aller Deutlichkeit feststellen lässt: „Der Europäer leidet am Kleinstaat“: Er fühlt sich in ihm geborgen, fühlt sich ihm verbunden – und weiss doch, dass er von der Einbindung in eine grössere Gemeinschaft profitiert. Mehr noch: Er erkennt, dass er durch eine gemeinsame Geschichte und gemeinsame Werte eng mit anderen europäischen Staaten verbunden ist. „Einheit in Vielfalt“ – für die Charakterisierung der EU wird nicht umsonst dieses Schlagwort verwendet. Europa-Skepsis und Europa-Sehnsucht – jeder Mitgliedstaat der EU könnte ein Lied davon singen.
- Was zeigt unsere Bestandsaufnahme? Ich fasse zusammen:
 - Erstens: Etwa eine Drittel der Staaten sind Kleinstaaten. Kleinstaaten stellen also keineswegs eine unbedeutende Staatengruppe dar.
 - Zweitens: In Europa sind die meisten Staaten Kleinstaaten.
 - Drittens: So unterschiedlich Kleinstaaten z.T. untereinander auch sind, es gibt viele Merkmale und Verhaltensweisen, die ihnen gemeinsam sind.

- Und viertens: Das „Unbehagen“ eines Kleinstaates ist kein schweizerisches Phänomen. Zumindest was die Rolle eines Kleinstaates in der Weltgemeinschaft betrifft, so eint alle Kleinstaaten die Sorge, auf dem internationalen Parkett nicht überlebensfähig zu sein.
- Aber, meine Damen und Herren, muss denn mit der Eigenschaft eines Kleinstaates ein Unbehagen einhergehen? Unbehagen bedeutet Angst, Beklemmung, ein unbestimmtes Unwohlsein. Muss das so sein?
- Das hängt – zumindest in der hier thematisierten Aussenperspektive – massgeblich davon ab, welche Rolle dem Kleinstaat in der Staatengemeinschaft zukommt. Ist er „Verlierer“? Ist er „Gewinner“? Lassen Sie uns zu diesem Zweck einen Blick in verschiedene Bereiche des internationalen Geschehens werfen.

3. Rolle der Kleinstaaten in der Welt

a) Kleinstaaten als „Verlierer“ / Spielball der Grossmächte

- Beginnen wir mit der Frage, wo Kleinstaaten „Verlierer“ oder aber – um den Titel des Vortrages aufzugreifen – wo Kleinstaaten „Spielball der Grossmächte“ sind.
- Kleinstaaten sind „Verlierer“ in insgesamt *vier Bereichen*:
 - die Bereiche, in denen es keine völkerrechtlichen Regeln gibt,
 - die Bereiche, in denen zwar völkerrechtliche Regeln existieren, die entscheidenden Staaten sich diesen Regeln allerdings nicht unterworfen haben,
 - die Bereiche, in denen es zwar völkerrechtliche Regeln gibt, diese aber nicht mit einem effizienten Durchsetzungsmechanismus gekoppelt sind, so dass Völkerrechtsverstöße nicht geahndet werden können,

- und die Bereiche, in denen es völkerrechtliche Regeln gibt, diese aber ausdrücklich einzelnen mächtigen Staaten eine besondere Stellung im Vergleich zu den anderen Staaten einräumen.
- Beginnen wir mit der ersten Gruppe. In welchen Bereichen gibt es *keine völkerrechtlichen Regeln*? Es sind nicht mehr so viele. Das Völkerrecht hat insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg und dann noch einmal nach dem Ende des Kalten Krieges eine enorme Weiterentwicklung und Ausdehnung erfahren.
- Aber es gibt sie immer noch, die „weissen Flecken“ auf der Landkarte des Völkerrechts.
 - Einer dieser weissen Flecken ist das gesamte *Finanzmarktrecht und das Bankenwesen*. Es gibt ein Welthandelsrecht, es gibt das internationale Investitionsschutzrecht, das internationale Währungsrecht. Viele Bereiche des internationalen Wirtschaftshandelns sind völkerrechtlich geregelt.
 - So gut wie keine weltweit geltenden verbindlichen Normen gibt es aber für das Finanz- und Bankenwesen. Wie Banken handeln müssen und dürfen (welche Sicherheiten sie beispielsweise für Kredite verlangen, welche Finanzprodukte sie herausgeben) ist immer noch in erster Linie national geregelt. Und das obwohl – wie wir alle wissen – Banken längst jenseits staatlicher Grenzen operieren, Finanzprodukte nur noch in den seltensten Fällen auf den nationalen Markt beschränkt sind. Das gesamte Finanzgeschehen ist international auf engste und auch auf teils undurchschaubarste Weise miteinander verwoben. Internationale, weltweite Regeln dafür aber gibt es aber erst in Ansätzen.
 - Den Völkerrechtler wundert es daher nicht, dass es zu der heute immer noch andauernden weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise

kam – „nur“ weil sich herausstellte, dass die amerikanischen Banken zu leichtfertig Kredite vergeben hatten und daraufhin in den USA eine Immobilienblase platzte. Wo es keine Regeln gibt, herrscht Anarchie. Und Anarchie ist bekanntlich der schlechteste Garant für Stabilität.

- Den Völkerrechtler wundert es auch nicht, dass die zahlreichen, als Finanzzentren fungierenden Kleinstaaten derzeit so unter Druck stehen. Wenn es keine anerkannten weltweiten Regeln dafür gibt, welche „Geheimnisse“ Banken haben dürfen und – umgekehrt – welche Daten sie herausgeben müssen, können Staaten aufeinander Druck ausüben, um genau diesen Punkt zu ändern. Die Schweiz kann sich auf keine völkerrechtliche Regeln berufen, die es ihr erlauben würde, ihr Bankgeheimnis zu behalten, wenn sie mit diesem Bankgeheimnis die Interessenssphäre anderer Staaten tangiert. Die Frage des Datenaustausches bleibt der Willkür und dem Druck mächtiger Staaten überlassen – solange es keine weltweite verbindlichen völkerrechtlichen Regeln dazu gibt. Zu ihnen kommt es jetzt allmählich. Bis dahin aber bestimmt Macht und nicht Recht das Geschehen.
- Ein weiterer „weisser Fleck“ auf der völkerrechtlichen Landkarte stellt das gesamte *Internetrecht* dar. Sie können sich wahrscheinlich denken, mit welchem Beispiel ich diese Lücke im Völkerrecht belegen möchte. Richtig – mit Frau Merkels Handy.
- Sollte das Handy vom amerikanischen Botschaftsgebäude in Berlin aus abgehört worden sein, so liegt ein Völkerrechtsverstoß vor. Botschaftsgebäude dürfen nicht zu Abhörzwecken verwendet werden. Was aber gilt, wenn die Telefonate und SMS an einem der internationalen Knotenpunkte oder gar im Weltall, auf ihrem Weg zu einem Satelliten abgefangen wurden? Hier gibt es keine völker-

rechtlichen Regeln. Ein „internationales Datenschutzrecht“ existiert nicht. Es gilt das Recht des Stärkeren, des technologisch am weitesten entwickelten bzw. des am dreistesten agierenden Staates.

- Wie man an Merkels Handy allerdings deutlich erkennt, sind beim Fehlen völkerrechtlicher Regeln nicht nur Kleinstaaten „Spielbälle der Grossmächte“. Mittelgrosse oder grosse Staaten können es genauso werden.
- Kommen wir nun zur *zweiten Gruppe* der Bereiche, in denen Kleinstaaten „Spielbälle der Grossmächte“ sind: Es sind die Bereiche, in denen zwar völkerrechtliche Regeln existieren, die entscheidenden Staaten sich allerdings nicht diesen Regeln unterworfen haben.
 - Ein Beispiel ist der *Klimaschutz*. Es gibt die Klimarahmen-Konvention von 1992. Und es gibt das Kyoto-Protokoll von 1997, das 2012 ausgelaufen ist, das aber bis 2020 verlängert wurde. Die entscheidenden Staaten, in diesem Falle diejenigen, die am meisten Treibhausgase ausstoßen und so die grösste Verantwortung für den Klimawandel tragen, waren aber entweder von vornherein nicht Vertragsparteien (wie etwa die USA, China oder Indien) oder sind später wieder ausgetreten (wie etwa Kanada). Da man die Staaten aufgrund ihrer Souveränität rechtlich nicht zwingen kann, einen völkerrechtlichen Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren, dürfen sie sich völkerrechtlichen Regeln entziehen. Dass die kleinen Staaten mitspielen und ihre Reduzierungsverpflichtungen einhalten, bringt – weltweit betrachtet – relativ wenig.
 - Im Fall des Klimaschutzes zeigt sich allerdings, dass „Spielbälle“ hier nicht nur die alle Staaten sind, sondern die gesamte Erde. Und „Grossmächte“ sind nicht die politisch bedeutsamen Staaten, sondern die schlimmsten Umweltverschmutzer.

- Ähnliches ließe sich für den Bereich der *Menschenrechte*, des *Waffenhandels* und des *Völkerstrafrechts* sagen.
- Kommen wir damit zur *dritten Gruppe* der Bereiche, in denen die Kleinstaaten „Verlierer“ sind, also zu den Bereichen, in denen zwar völkerrechtliche Regeln existieren, es aber keine effizienten gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Durchsetzungsmechanismen gibt, so dass Verstöße gegen das Völkerrecht nicht wirksam geahndet werden können..
 - Wir thematisieren damit eine der grossen Schwachstellen des allgemeinen Völkerrechts: Es gibt einen *Internationalen Gerichtshof* mit Sitz in den Haag. Dieser ist auch – kompetenzmäßig – für alle Streitigkeiten zwischen Staaten auf allen Gebieten des Völkerrechts zuständig. Allerdings kann er nur tätig werden, wenn seine Gerichtsbarkeit zuvor von den betreffenden Staaten anerkannt worden ist. Die meisten kleinen, mittelgrossen und grossen Staaten, exemplarisch seien an dieser Stelle die Schweiz und Deutschland genannt, haben den Gerichtshof anerkannt. Die Grossmächte aber, also die USA, Russland und China, haben dies nicht getan. Die Schweiz kann die USA nicht vor dem Internationalen Gerichtshof verklagen.
 - Besonders traurig ist, dass Staaten, die den Gerichtshof anerkannt haben, diese Erklärung für die Zukunft widerrufen können. Frankreich, zum Beispiel, hatte den Gerichtshof anerkannt. In den 1970er Jahren wurde es dann von Australien und Neuseeland wegen der Durchführung von Atomtests auf dem Muroroa-Atoll im Südpazifik verklagt. Dem mit Spannung erwarteten Urteil kam Frankreich zuvor, indem es die Atomtestserie stoppte und erklärte, zukünftig keine Atomtests mehr durchzuführen. Damit hatte sich der Streitfall erledigt. Für die Zukunft widerrief dann das – verärgerte – Frank-

reich seine Anerkennungserklärung gegenüber dem Gerichtshof. Es wollte – ganz offensichtlich – künftige vergleichbare Prozesse verhindern. Ein solches Verhalten lässt sich moralisch, nicht aber rechtlich tadeln. Da das Völkerrecht grundsätzlich auf der Freiwilligkeit beruht, gelten seine Regeln und auch seine Durchsetzungsmechanismen nur gegenüber denjenigen Staaten, die sie akzeptieren.

- Das Recht, sich der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs zu entziehen, haben natürlich nicht nur Grossmächte, sondern alle Staaten. Es ist nur aus der Sicht der Kleinstaaten besonders ärgerlich, dass das Rechtssystem solche „Lücken“ hat. Denn so ist es ihnen nicht möglich, die Grossmächte zur Einhaltung des Völkerrechts zu zwingen.
- Lassen Sie mich nun die *vierte Gruppe* von Bereichen ansprechen, in denen die Kleinstaaten „Spielbälle der Grossmächte“ sind. Es handelt sich um die Bereiche, in denen das Völkerrecht bestimmten Staaten ausdrücklich eine Vorrangstellung gegenüber anderen Staaten einräumt.
 - Das klassische und wohl bekannteste Beispiel ist der *Sicherheitsrat*. Das bedeutendste Organ der UNO, zuständig für den Erhalt des Weltfriedens, mit der Befugnis ausgestattet, zur Not sogar die Anwendung von Waffengewalt gegen einen Staat zu autorisieren, ist fest in der Hand von fünf Staaten. Zwar besteht der Sicherheitsrat aus insgesamt 15 Staaten. Fünf davon sind allerdings ständige Mitglieder, während die übrigen zehn im Zweijahresrhythmus rotieren. Und die fünf ständigen Mitglieder verfügen über das sogenannte Vetorecht. Wenn einer der fünf nicht will, wird der Sicherheitsrat nicht tätig.

- Wozu das führen kann, erleben wir gerade in Syrien. Während sich die fünf Vetomächte USA, Russland, China, Frankreich und Grossbritannien im Fall Libyen noch einig waren und der Sicherheitsrat daher die Staaten zum Eingreifen ermächtigte, um die Massaker Gaddafis an seiner eigenen Bevölkerung zu stoppen, verhindern im Fall Syrien Russland und China seit Jahren ein Tätigwerden der internationalen Gemeinschaft.
- Spielbälle sind hier wieder nicht nur die Kleinstaaten, sondern die gesamte Welt bzw. die Menschen in dem jeweils betroffenen Staat. Man kann diese Vorrangstellung bestimmter mächtiger Staaten treffend mit einer Abwandlung des berühmten Spruchs aus George Orwells *Farm der Tiere* umschreiben: „All States are equal. But some States are more equal than others.“
- Welches *Fazit* lässt sich aus diesen vier Bereichen ziehen? Es ist ganz einfach: Dort wo entweder nicht das Recht regiert, sondern Macht und Politik, und dort, wo das Recht ausdrücklich einzelnen mächtigen Staaten eine Vorrangstellung einräumt, sind die Kleinstaaten die „Verlierer“. Allerdings sind sie es in der Regel nicht allein. Auch mittelgrosse und grosse Staaten bzw. teilweise sogar die ganze Welt werden in solchen Konstellationen zu „Spielbällen der Grossmächte“.

b) Kleinstaaten als „Gewinner“

- Kommen wir nun zum zweiten Punkt: In welchen Bereichen sind die Kleinstaaten „Gewinner“? Sie sind es in *zwei Bereichen*, die allerdings – so viel sei schon vorweg gesagt – zusammen wesentlich umfangreicher sind, als die soeben dargelegten vier „Verlierer“-Bereiche. Es handelt sich
 - zum einen um die Bereiche, in denen Kleinstaaten – gerade aufgrund ihrer geringeren Größe und Macht – im Vorteil sind, und

- zum anderen um die Bereiche, in denen sie – trotz ihrer geringeren Größe und Macht – den Grossmächten gleichgestellt sind.
- Lassen Sie uns zunächst einen Blick auf die Bereiche werfen, in denen Kleinstaaten gegenüber grösseren Staaten *im Vorteil* sind. Sie finden sich zumeist auf politischem, nicht unbedingt auf juristischem Feld.
 - Kleinstaaten sind per se *stabiler*. Zerfallen können nur staatliche Gebilde, die zu gross geworden sind (wie das Römische Reich oder das Reich Alexander des Grossen) oder aber zu divers sind und gegen den Willen der einzelnen Territorialeinheiten entstanden (man denke insbesondere an die ehemalige UdSSR oder an Ex-Jugoslawien). Auch grosse und mittelgrosse Staaten haben zwar nicht mit Zerfallserscheinungen, wohl aber mit Sezessionsbestrebungen zu kämpfen (Stichworte wie das Baskenland oder die Freiheitsbestrebungen der Kurden mögen an dieser Stelle genügen). Mit solchen Problemen haben Kleinstaaten in aller Regel nicht zu kämpfen.
 - Von Kleinstaaten wird darüber hinaus *nicht erwartet*, dass sie eine *besondere Rolle* im Weltgeschehen spielen. Niemand verlangt von der Schweiz oder von Österreich, militärisch in Syrien einzugreifen. Von den USA und auch von bestimmten mittelgrossen und grossen Staaten, wie etwa Frankreich und Grossbritannien, hingegen schon. Der Kleinstaat kann sich „heraushalten“, trägt weniger Verantwortung für das Weltgeschehen – auch weniger Militärlasten – und kann sich daher in aller Ruhe auf sich selbst und auf seine eigene politische und wirtschaftliche Entwicklung konzentrieren.
 - Dementsprechend sind auch die meisten Kleinstaaten – abgesehen von einigen bettelarmen kleinen Inselstaaten – im Durchschnitt *wohlhabender und besser verwaltet* als die meisten grossen Staaten.

Es ist wohl kein Zufall, dass der britische Soziologe Parkinson auf seiner Suche nach dem am besten verwalteten Staat neben Großbritannien als mittelgroßem Staat drei Kleinstaaten identifizierte: die Niederlande, Finnland und Irland (leider nicht die Schweiz...).

Bemessungsgrundlage waren statistisch messbare soziologische Kriterien, wie etwa Lebensstandard, Auswanderungsquote, Staatsquote, Bildung, Strafgefangenenzahl, Autounfallzahlen, Sterblichkeitsquote, Selbstmordzahl und Ähnliches.

- Kleinstaaten sind darüber hinaus durch ihre geringere Einbindung in das Weltgeschehen *flexibler und freier*. Sie sind weniger sich widersprechenden Interessenskonflikten ausgesetzt, haben nicht unbedingt auf taktische Zwänge Rücksicht zu nehmen und sind daher freier in ihren Entscheidungen.
- Die Möglichkeit, sich aus dem Weltgeschehen „herauszuhalten“, wurde von zahlreichen Kleinstaaten auch formell umgesetzt: Sie erklärten sich für *neutral*. Einige Staaten – und hier ist in erster Linie die Schweiz zu nennen – haben es dann verstanden, mit Hilfe dieser Neutralität wiederum eine besondere Rolle in der Weltpolitik einzunehmen: Die Schweiz gilt aufgrund ihrer Neutralität, ihrer Gastfreundschaft und einer jahrzehntelangen entsprechenden Praxis als herausragender Mediator, als „ehrlicher Makler“ zwischen verfeindeten Parteien, als Ort für schwierige Verhandlungen. Gerade die Schweiz hat es verstanden, ihre Eigenschaft als neutraler Kleinstaat so umzusetzen und so zu nutzen, dass sie eine viel bedeutendere Rolle einnimmt, als ihr – allein aufgrund ihrer Größe sowie ihrer politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Stärke – zustehen würde.
- Die Schweiz hat es auch besser als andere Kleinstaaten verstanden, sich in bestimmten Bereichen als Initiator, gewissermaßen als „Mo-

tor“ neuen Völkerrechts zu erweisen. Hinreichend bekannt ist die führende Rolle der Schweiz im humanitären Bereich (Stichwort: IKRK). Aber auch in jüngster Zeit (ich möchte nur an die Ausarbeitung des Dokumentes von Montreux zum Einsatz privater Militärfirmen erinnern) agierte die Schweiz als treibende Kraft zur Entwicklung neuen Völkerrechts.

- Nicht zuletzt können auch Kleinstaaten bei grossen *internationalen Verhandlungen* eine herausragende Rolle spielen. Legendär ist beispielsweise der Einfluss Luxemburgs innerhalb der EU. Ausgerechnet an einem der kleinsten Staaten kommt man in der EU nicht vorbei – weil Luxemburg seine besten Leute in die europäischen Institutionen schickt, weil seine Verhandlungsführer immer hervorragend vorbereitet sind, alle Positionen der Beteiligten kennen, geschickt vermitteln, durchdachte und realistische Lösungsvorschläge ausarbeiten und sich auf diese Weise unentbehrlich machen. Ganz nebenbei schafft es Luxemburg auf diese Weise natürlich auch, das EU-Geschehen in seinem Sinne zu beeinflussen.
- Und nun zu den Bereichen, in denen Kleinstaaten – trotz ihrer geringeren Größe und Macht – den Grossmächten *gleichgestellt* sind. Es ist dies grundsätzlich, man mag es kaum glauben, das gesamte Völkerrecht. Das Völkerrecht versteht sich als Rechtsordnung, nicht als Machtordnung. Alle die Themenfelder, die vom Völkerrecht geregelt sind, basieren auf dem Grundsatz der Gleichheit aller Staaten – egal wie gross oder klein, wie mächtig oder ohnmächtig die einzelnen Staaten auch sein mögen. „Gewinner“ sind hier eindeutig die Kleinstaaten, denn sie werden den Grossmächten gleich gestellt. Oder anders ausgedrückt: Verlierer sind im Allgemeinen Völkerrecht die Großstaaten – denn sie werden wie Kleinstaaten behandelt.

- Die *Gleichheit der Staaten*, verankert in Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta, ist einer der absoluten Kerngrundsätze des Völkerrechts. Sie schlägt sich in fast allen Prinzipien der UN-Charta wieder: die gleiche Verpflichtung aller UN-Mitglieder (Art. 2 Nr. 2 UN-Charta), das Gebot der friedlichen Streitbeilegung (Art. 2 Nr. 3 UN-Charta), die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit aller Staaten (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), das Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), die gegenseitige Beistandspflicht (Art. 2 Nr. 5 UN-Charta), das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten (Art. 2 Nr. 7 UN-Charta), der Grundsatz „one State, one vote“ sowie das Mehrheitsprinzip in der UN-Generalversammlung (Art. 18 UN-Charta).
- Aber auch ausserhalb der UNO bestimmt der Gleichheitsgrundsatz das Völkerrecht. Der Satz „*pacta sunt servanda*“ (Verträge sind einzuhalten) etwa schützt den Kleinstaat vor der Willkür von Grossmächten. Verträge binden alle gleichermassen.
- Darüber hinaus können Kleinstaaten dort, wo es *effektive gerichtliche und gerichtsähnliche Durchsetzungsmechanismen* gibt, auch Grossmächte verklagen und im wahrsten Sinne des Wortes in die Knie zwingen. Das gilt insbesondere für das Welthandelsrecht. Berühmt sind zahlreiche Streitigkeiten in der Welthandelsorganisation, der WTO. Immer wieder kommt es vor, dass Kleinstaaten oder aber die EU mächtige Staaten wie die USA, Russland oder China verklagen, obsiegen und dann zu Gegenmaßnahmen ermächtigt werden. Und – man glaubt es nicht – die Grossmächte befolgen grundsätzlich diese gegen sie gerichteten Urteile und Entscheidungen.
- Und schliesslich gibt es neuere Rechtsbereiche, in denen auf fast schon spektakuläre Weise den Grossmächten ein Riegel vorgeschoben

ben wird zugunsten der Interessen und Bedürfnisse von Klein- bzw. schwachen Staaten. Ein schönes Beispiel ist das *Seerecht*. Der Tiefseeboden jenseits des Festlandssockels und der Ausschliesslichen Wirtschaftszone, also – vereinfacht gesagt – der Tiefseeboden jenseits von 200 Seemeilen von den Küsten entfernt, ist laut Seerechtsübereinkommen ein „gemeinsames Erbe der Menschheit“. Die dort vorhandenen Ressourcen gehören allen Staaten dieser Erde. Es gibt eine „Meeresbodenbehörde“, die Forschungs- und Ausbeutungsrechte an die Staaten vergibt, und die dann die Gewinne aus den Ressourcen unter allen Staaten aufteilt.

- Das System funktioniert noch nicht, da sich die Technik, die es erlaubt, in einer solchen Tiefe Ressourcen auszubeuten erst in den Anfängen befindet. Eines Tages aber wird es soweit sein. Und dann werden nicht die grossen, technisch überlegenen Staaten, welche die Kapazitäten zur Ausbeutung haben, die Gewinner sein, sondern alle Staaten – weil die Ressourcen der Tiefsee allen Staaten in gleichem Maße gehören.
- Da das Völkerrecht – anders als die internationale Politik – auf der Gleichheit der Staaten beruht und daher tendenziell den Kleinstaat zum „Gewinner“ macht (Sie können sich vorstellen, dass die USA nicht so ganz damit einverstanden sind, mit Liechtenstein auf eine rechtliche Stufe gestellt zu werden), ist es kein Wunder, dass Kleinstaaten traditionell diejenigen sind, die dem *Völkerrecht positiv gegenüber stehen* und seine Weiterentwicklung fördern. Das Völkerrecht kommt ihnen ja zugute.

3. Fazit

- Lassen Sie mich damit zu einem Fazit gelangen. *Sind Kleinstaaten nun Spielbälle der Grossmächte oder die Organisationseinheit der Zukunft?*

- In manchen Bereichen sind die Kleinstaaten in der Tat „Spielbälle der Grossmächte“. Es sind die Bereiche, in denen nicht das Recht regiert, sondern die Politik und damit das Recht des Stärkeren regiert. Und es sind die – wenigen – Bereiche des Rechts, in denen einzelne mächtige Staaten eine Vorrangstellung innehaben.
- Überall dort jedoch, wo es völkerrechtliche Normen gibt und auch völkerrechtliche Durchsetzungsmechanismen bestehen, sind Kleinstaaten wegen ihrer Gleichsetzung mit den Grossmächten die „Gewinner“. Hinzu kommen die Bereiche der Politik, in denen eine geringe Grösse und Macht einen Vorteil darstellen.
- Anders ausgedrückt: Im internationalen Recht sind die Kleinstaaten grundsätzlich die „Gewinner“. In der internationalen Politik sind die Kleinstaaten mal „Verlierer“, mal „Gewinner“.
- Aber ein solches Fazit wäre etwas dürftig. Lassen Sie uns daher noch einen Schritt weiter gehen: *Gibt es denn Möglichkeiten für die Kleinstaaten, ihrer Verliererrolle abzuschütteln bzw. die Bereiche, in denen sie „Verlierer“ sind, zu verkleinern?* Die Antwort lautet eindeutig: ja!
 - Sie können dies zum einen auf *rechtlichem* Wege tun, indem sie
 - das Völkerrecht, das ihnen ja zugute kommt, auf immer mehr Bereiche ausdehnen,
 - Lücken in der Rechtsdurchsetzung schliessen,
 - das Völkerecht ändern und die Vorrangstellung einzelner mächtiger Staaten abschaffen sowie
 - Mitglieder internationaler Organisationen werden. Gerade dieser letzte Punkt ist bedeutsam, weil er so einfach ist: Gemeinsam, als Gruppe ist man stark. Grosse regionale Organisationen, insbesondere die EU, bilden ein nicht nur rechtliches, sondern auch ein politisches Gegengewicht zu den

Grossmächten. Das Zeitalter der völlig autonomen Staaten ist endgültig vorbei. Wir befinden uns im Zeitalter der staatlichen Zusammenschlüsse und Verbindungen. Internationale Organisationen sind keine Gefahr für den Kleinstaat, sondern ein wichtiger Garant seiner Existenz.

- Kleinstaaten können ihre Rolle als „Verlierer“ aber auch auf *politischem* Wege abschütteln oder aber wenigstens abmildern, indem sie
 - politische Allianzen schließen sowie
 - die politischen Vorteile geringer Grösse und Macht erkennen und diese dann konsequent nutzen.
- Gerade für den politischen Weg bedarf es jedoch kluger und erfahrener Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder.
- Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass Kleinstaaten manchmal in der Tat „Spielbälle der Grossmächte“ sind. In der überwiegenden Zahl der Fälle sind sie es jedoch nicht. Bedenkt man darüber hinaus, dass sich das Völkerrecht immer weiter entwickelt und auch die Zahl der Kleinstaaten tendenziell zunimmt, so wird sich das Verhältnis zwischen „Verlieren“ und „Gewinnen“ in der Zukunft eher in Richtung auf das „Gewinnen“ verlagern.
- Aber Achtung: Ob das tatsächlich für jeden einzelnen Kleinstaat so sein wird, hängt massgeblich davon ab, was die jeweilige Staatsführung aus den ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten macht.
- Auf den Punkt gebracht: Die Kleinstaaten werden zunehmend zu Gewinnern, je mehr sie das Völkerrecht ausbauen und je klüger ihre Staatsführung agiert.
- Ich möchte daher meine Überlegungen mit einem Zitat des schweizerischen Staats- und Völkerrechtlers Carl Hilty schließen. Es stammt zwar aus dem Jahre 1899, es ist aber heute aktueller denn je: „Die bloße

Kleinstaaterei ohne Geist und Originalität ist in einer Zeit, in welcher sich die Völker außerordentlich viel näher getreten sind, zum Aussterben verurteilt. Dagegen haben die Kleinstaaten mit Geist und Kraft, auf gesunder historischer Basis beruhend, nach unserem Dafürhalten die Zukunft für sich (...)“.

Literatur:

Bodmer, Heinrich, Die Stellung der Staaten in den internationalen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Kleinstaaten, Winterthur, 1955.

Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.), Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Vaduz, 2004.

Dürrenmatt, Peter, Der Kleinstaat und das Problem der Macht, Basel, 1955.

Fleiner, Thomas, Die Kleinstaaten in den Staatenverbindungen des zwanzigsten Jahrhunderts, Zürich, 1966.

Kilian, Michael, Staat – Kleinstaat – Kleinstaat: eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin et al., 2002, S. 197 – 241.

Kirt, Romain/Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaaten Kontinent Europa. Probleme und Perspektiven, Baden-Baden, 2001.

Vogel, Hans, Der Kleinstaat in der Weltpolitik. Aspekte der schweizerischen Aussenbeziehungen im internationalen Vergleich, Frauenfeld, 1979.

Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz, 1993.