

HK Kleine Demokratien

PD Dr. Nils Bandelow

Protokoll zur Sitzung

am

16.06.2004

Besonderheiten demokratischer Zwergstaaten

Zwergstaaten weisen nicht allein durch ihre Größe und geringe Bevölkerungszahl einige bemerkenswerte Besonderheiten auf. Bei der Analyse der 3 westeuropäischen Zwergstaaten Monaco, Liechtenstein und San Marino sollten vor allem auch deren auffällige Abhängigkeiten von ihren jeweils größeren Nachbarstaaten, sowie auch das Ausmaß ihrer Unabhängigkeit, die Gründe und Hindernisse für die Herausbildung von verhandlungsdemokratischen Elementen und mögliche Auswirkungen auf die Legitimität des politischen Systems betrachtet werden.

Das Fürstentum Monaco liegt an der französischen Mittelmeerküste östlich von Nizza und nahe der italienischen Grenze. Von den rund 32.000 Einwohnern besitzen nur etwa 5.000 die monegasische Staatsbürgerschaft. Die übrige Bevölkerung besteht hauptsächlich aus Franzosen und Italienern sowie rund 1.000 Deutschen.

Die Staatsform **Monacos** beruht auf der Verfassung von 1962, mit der Monaco eine konstitutionelle Erbmonarchie auf der Basis der Gewaltenteilung wurde. Die Dynastie der Grimaldis stellt das Staatsoberhaupt Monacos, momentan Fürst Rainier III. Der Fürst besitzt die Oberhoheit über die Exekutive, doch werden die Amtsgeschäfte von einer Regierung geführt. Diese besteht aus einem Staatsminister, Patric Leclercq, der auch Regierungschef und Außenminister ist, drei Staatsräten und weiteren Ministern. Weiterhin wird ein Kronrat beratend tätig, der sich aus sieben von Fürst und Nationalrat ernannten Mitgliedern zusammensetzt.

Der Fürst teilt sich die Legislativgewalt mit den 24 Mitgliedern des Nationalrates, die das monegasische Parlament darstellen. Allerdings besitzt der Fürst alleiniges Initiativrecht für Gesetze, während sich der Nationalrat lediglich auf ein Vorschlagsrecht berufen kann. Entscheidenden Einfluss hat das Parlament daher vornehmlich durch sein Votum bei den Gesetzeslesungen. Dem Fürsten wird weiterhin, nach Konsultationen mit dem Kronrat, das Recht der Parlamentsauflösung und anschließenden Neuwahlen eingeräumt.

Die Macht des Fürsten erstreckt sich schließlich auch noch auf die Judikative, der er vorsteht. Die 5 Richter des höchsten Gerichts werden von verschiedenen Staatsorganen vorgeschlagen, und daraufhin vom Fürsten ernannt.

Ergänzt werden die staatlichen Organe durch einen Staatsrat und einen Wirtschaftsrat. Die Aufgabe des Staatsrates besteht hauptsächlich darin, die administrative Durchführung der Exekutivgewalt zu überwachen, sowie der Legislative beratend zur Seite zu stehen. Seine 12 Mitglieder werden vom Fürsten ernannt. Die 30 Mitglieder des Wirtschaftsrates hingegen ernannt die Regierung gemeinsam mit Unternehmensorganisationen. Zudem gibt es einen Stadtrat aus fünfzehn vom Volk gewählten Mitgliedern, der für kommunale Angelegenheiten zuständig ist (Infrastruktur etc.) und somit neben der nationalstaatlichen eine zweite Verwaltungsebene darstellt.

Die Geschichte Monacos ist eng mit der französischen verknüpft. Nachdem Monaco um 1800 von Frankreich annektiert worden war, erhielt es mit dem Wiener Kongress und der Neuordnung Europas den Status eines eigenständigen Fürstentums, um sich schließlich Mitte des 19. Jahrhunderts wieder unter die Schutzherrschaft Frankreichs zu begeben.

Die Außenpolitischen Abhängigkeiten Monacos beziehen sich also in erster Linie auf dessen französischen (Schutz-)Nachbarn und äußert sich in vielfältigen (u.a. verfassungsrechtlichen) Regelungen. So ging Monaco bereits 1865 eine Zoll- und Währungsunion mit Frankreich ein und fällt heute wie auch Frankreich unter das Zollgebiet der europäischen Union. Auch wenn Monaco durch Wirtschafts- und Währungsunion handelspolitisch zu Frankreich gehört, gelten von Frankreich abgeschlossene (EU-)Verträge nicht automatisch auch für Monaco.

Wirtschaftliche Unabhängigkeit besteht insofern, als das Steuerparadies Monaco mit seinen überdurchschnittlich wohlhabenden Bewohnern ein extrem reicher Staat ist. Eine defizitäre Jahresbilanz wird aus der Staatskasse ausgeglichen. Mit dem Sitz von über 30 internationalen Banken (die wiederum französischer Aufsicht unterliegen), der Investition in vielversprechende Zukunftsbranchen und den weiterhin bestehenden steuerpolitischen Vorteilen, besitzt Monaco durchaus eine besondere Attraktivität.

Mit dem im Schutzvertrag von 1918 besiegelten Protektoratsverhältnis wurde Monacos Unabhängigkeit zwar noch einmal festgehalten, jedoch verpflichteten sich die Monegassen zugleich auch ihre Souveränitätsrechte nur im Einklang mit den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessen Frankreichs auszuüben. Dies bedeutet, dass auch wichtige außenpolitische Entscheidungen Monacos nur nach Absprache getroffen werden dürfen, wie es zum Beispiel bei Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge der Fall ist.

Die Bestimmung des politischen Personals unterliegt ebenfalls stark dem französischen Einfluss: Der monegasische Regierungschef muss die französische Staatsbürgerschaft besitzen. Die Thronfolge ist von der Akzeptanz der Franzosen abhängig und die monegasische Verwaltung wird von ihnen durchdrungen, indem politische Schlüsselpositionen z.B. in Generalstaatsanwaltschaft und Polizei mit französischen Beamten besetzt werden.

Sollte die Dynastie der Grimaldis zu Ende gehen, würde in einem „Etat de Monaco“ die gesamte Verwaltung wieder der französischen Kontrolle unterstellt werden.

Mit der Neufassung des Schutzvertrages im Jahr 2002 wurde die Unabhängigkeit Monacos auch auf dem Gebiet der Außenpolitik wieder erweitert, die Konsultationspflicht bei wichtigen Entscheidungen besteht jedoch weiterhin.

Im Bereich der internationalen Kontakte ist Monaco relativ aktiv. Durch die Anlehnung an Frankreich droht zwar keine militärische Gefahr, die eine Anbindung an Schutzorganisationen notwendig erschienen ließe; trotzdem ist Monaco seit 1993 Mitglied der UNO und zahlreicher Unterorganisationen. Einen Antrag um Aufnahme in den Europarat stellte der Kleinstaat im Oktober 1998. Seit dem Jahr 2000 hat er seine eigene Vertretung bei der EU in Brüssel. Auch an zahlreichen internationalen Konferenzen, wie der OSZE, nimmt Monaco als eigenständiger Staat teil.

Gerade auf dem Feld der internationalen Politik wird die besondere Problematik eines Kleinstaates deutlich: es muss ein gesundes Gleichgewicht geschaffen werden zwischen Integration und Abgrenzung, da diese Staaten einerseits von anderen (stärkeren) Staaten abhängig sind, andererseits aber auch nur durch das Bewahren eines bestimmten Maßes an Unabhängigkeit Vorteile kleiner Staaten, wie z.B. Nischenausnutzung, Spezialisierung, Standort- und Steuervorteile etc., ausnutzen können.

Der Zweifel an der Richtigkeit der Bezeichnung Monacos als Demokratie findet seine Begründung in der starken Machtzentralisation auf den Fürsten. Seine weitreichenden Kompetenzen, lassen nicht viel Raum für eine „Herrschaft des Volkes“. Zwar wird der Nationalrat als Repräsentativorgan gewählt, er kann aber auch durch zwei nicht aus einer Volkswahl hervorgegangene Organe, Fürst und Kronrat, abgesetzt werden. Eventuell kann in kleinen Staaten aber von mehr Toleranz der Bevölkerung gegenüber ihrem politischen System ausgegangen werden, was eine flexiblere Gestaltung der Gewaltenteilung ermöglicht, ohne die Unterstützung des Volkes zu gefährden.

Ähnlich herausragend gestaltet sich die Stellung des Staatsoberhauptes im Fürstentum **Liechtenstein**. Der kleine Staat zwischen Österreich und der Schweiz ist nach der Verfassung von 1921 eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage, in der der Staatschef, Fürst Hans Adam II. von und zu Liechtenstein, über erhebliche Kompetenzen verfügt und die zentrale Figur im politische System darstellt. Eine Abstimmung im März 2003 beendete einen langwierigen Verfassungsstreit, in dem das Volk direkt über eine Verfassungsreform entschied, 64% der Bevölkerung stimmten so dafür, nicht die Rechte des Parlaments, sondern die des Fürsten weiter auszubauen.

Der Fürst verabschiedet die Gesetze, verfügt über Notverordnungs- und Abolitionsrecht, kann das Parlament einberufen, schließen, auflösen und dessen Sitzungen vertagen, sowie auf parlamentarischen Vorschlag die höchsten staatlichen Funktionäre bestimmen. Zudem übernimmt er als Staatsoberhaupt die völkerrechtliche Vertretung des Staates.

Die Exekutive liegt bei der von ihm auf Vorschlag des Parlaments ernannten Regierung, die sich als Kollegialorgan aus einem Regierungschef und 4 Regierungsräten zusammensetzt und entsprechend dem Ressortprinzip strukturiert ist. Die Regierung ist zugleich das oberste Verwaltungsorgan Liechtensteins. Obwohl ihr formal eine große Macht im Land zusteht, kann sie diese, angesichts der Verantwortlichkeit gegenüber dem Fürsten als auch dem Parlament, real nicht umsetzen.

Dieses Parlament, in Liechtenstein Landtag genannt, stellt die Legislative Liechtensteins dar und ist ein Milizparlament mit 25 Abgeordneten. Entsprechend der Aufteilung des Landes in Ober- und Unterland, was auf die historische Entwicklungen zurückzuführen ist, werden diese Abgeordneten in 2 Wahlkreisen nach Verhältniswahlrecht gewählt. Für den Einzug ins Parlament besteht eine sehr hohe Sperrklausel von 8% (früher 18%!). Als Folge hieraus konnten sich zwei Volksparteien als besonders einflussreich herausbilden: die Freiheitliche Bürgerpartei (FBPL) und die Vaterländische Union (VU). Starke Züge von Konkordanz können aus der von 1938 bis 1997 andauernden Dauerkoalition dieser beiden Parteien abgelesen werden, die auch 1997 nicht zerbrach sondern lediglich „umstrukturiert“ wurde. Heute befindet sich die VU in Opposition, zu der ihr programmatisch sehr nahe stehenden FBPL in Koalition mit der grün alternativen Freien Liste (FL).

Der Bevölkerung, die sich sowohl bezüglich ihrer Volksgruppen (87,5% allemannisch), als auch bezüglich der Religion (80,4% Katholiken) als relativ homogen bezeichnen lässt, stehen durch direktdemokratische Elemente enorme Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten zu, die sie erfolgreich zu nutzen weiß. Neben der Wahl der Parlamentsabgeordneten haben sie die Möglichkeit der Gesetzes- und Verfassungsinitiative. Das Parlament kann diese Initiativen nicht ablehnen, sondern höchstens einen Gegenvorschlag als Alternative anbieten. Da aber der Fürst über ein Sanktionsrecht verfügt, wird häufig von einer semi-direkten Demokratie gesprochen. Dies ist bei der zweiten Möglichkeit der direkten Teilnahme des Volkes, den Referenden, nicht der Fall. Wenn sich die Bevölkerung per Referendum gegen ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz entscheidet, kann auch der Fürst diese Entscheidung nicht revidieren. Referenden dienen also in erster Linie als Instrument, parlamentarisch beschlossenen Entscheidungen wieder abzuwenden (mit einer hohen Erfolgsquote und ist deshalb als outputorientiert einzuordnen. Volksinitiativen gelten dagegen als

inputorientiertes Mittel, um im Vorfeld partielle Interessen zu artikulieren. Ein Vergleich mit der in der Schweiz praktizierten direkten Demokratie liegt nahe: Generell ist zu sagen, dass die Volksrechte in Liechtenstein sehr weit ausgebaut und damit fast als stärker einzuordnen sind als die der Schweiz. Allerdings können in der Schweiz die Entscheidungen einer Volksinitiative nicht durch einen Fürsten, bzw. das Staatsoberhaupt marginalisiert werden. Eindeutige Parallelen zeigen sich bei den Effizienzproblemen, die die direkte Demokratie mit ihren vergleichsweise hohen Entscheidungskosten produziert: Eine Verlangsamung des Entscheidungsprozesses und Reformstau sind nur einige der ineffizienten Nebenfolgen, die durch konkordante bzw. direktdemokratische Züge hervorgerufen werden. Nachdem das Fürstentum Liechtenstein bis ins 19. Jahrhundert eine reine Souveränitätspolitik verfolgt hat, dann zur Steigerung der Effektivität teilweise auf Autonomie verzichtete und enge Vertragsbeziehungen mit Österreich einging, wendete es sich nach dem 2. Weltkrieg der Schweiz zu, mit der heute noch zahlreiche Verträge bestehen. Die sicherheitspolitischen Abhängigkeiten sind wiederum mit denen Monacos vergleichbar. Liechtenstein verfügt seit 1868 über keine eigene Armee mehr und ist daher stark auf internationales Recht angewiesen. Wirtschaftlich belegen vor allem zahlreiche internationale Mitgliedschaften wie z.B. im Europarat, der EFTA, der OSZE und der WTO eine recht hohe außenpolitische Aktivität. Durch die stark exportorientierte Wirtschaft ist Liechtenstein auf wirtschaftliche Anbindung und offene Märkte angewiesen. Das Fürstentum kann zwar Österreichs Mitgliedschaft in der EU nutzen, um auch Zugang zu den mittel- und osteuropäischen Märkten zu erhalten, es begegnet jedoch der fortschreitenden Entwicklung der Europäischen Union insgesamt eher zögerlich: Trotz der Integration in den europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der europäischen Freihandelszone (EFTA), was eindeutig eine Verbesserung der Beschäftigungspolitik bewirkte, ist Liechtenstein bis heute kein Mitglied der EU. In Zukunft wird der Frage nach Hinwendung zur EU und damit die Lockerung der Bindungen zu den Nachbarstaaten erhöhte Aufmerksamkeit zukommen müssen.

Die Einordnung Liechtensteins in Lijparts theoretisches Konzept von Mehrheits- und Konsensusdemokratie gestaltet sich gleich beim ersten Merkmal bezüglich der Aufteilung bzw. Konzentration der Exekutivmacht als zwiespältig. Formell besteht eine Mehrheitsdemokratie, in der sich die Exekutivmacht in den Händen einer regierenden Partei befindet. Da die Parteien jedoch eine große programmatische Ähnlichkeit aufweisen, trifft dieses Merkmal nur in abgeschwächtem Maße auf das von Lijpart festgelegte Kennzeichen zu. Auch nach dem Merkmal des Wahlsystems ist Liechtenstein nur schwer zuzuordnen: Das Verhältniswahlrecht, das eigentlich auf eine Konsensdemokratie hindeutet, wirkt aufgrund der hoch angelegten Sperrklausel stark verzerrend. Bezüglich des Verbändesystems wiederum ist festzustellen, dass korporatistische Züge zu erkennen sind. Allerdings handelt es sich hier um eine asymmetrische Art von Korporatismus, da die wirtschaftlichen Verbände, insbesondere die Industrie- und Handelskammer, eine starke politische Einbindung erfahren, während die Gewerkschaft nur sehr schwach organisiert ist. Der Aufbau des Parlamentes weist mehrheitsdemokratische Züge auf: Es existiert nur eine Parlamentskammer, die von Freizeitparlamentariern besetzt wird. Es sind Ansätze föderalistischer Elemente auszumachen: Liechtenstein ist in 11 Gemeinden gegliedert, die eine gewisse, wenn auch schwache, Eigenständigkeit haben. So ist Liechtenstein als zumindest dezentraler Staat dem Typus der Konsensdemokratie zuzuordnen. Eine eindeutige Zuordnung zu einer der von Lijpart analysierten Idealtypen der Mehrheits- und Konsensusdemokratie ist wie dargestellt also nicht möglich. Faktisch funktioniert das politische System Liechtensteins jedoch eher entsprechend dem Mehrheitsdemokratischen System.

San Marino gilt als älteste und kleinste Republik der Welt. Die Staatsgründung des rundherum von italienischem Staatsgebiet umgebenen Kleinstaates erfolgte im frühen 4. Jahrhundert. Im Jahr 1253 erhielt San Marino seine erste demokratische Verfassung und wurde schließlich im späten Mittelalter als staatlich unabhängig anerkannt, woher auch die in abgeänderter Form heute noch gültige Verfassung stammt. In der parlamentarischen Republik San Marino wird das Staatsoberhaupt von 2 „capitani regenti“ gebildet, die auf 6 Monate vom Parlament gewählt werden und zugleich Vorsitzende des Exekutiv-, Legislativ und des Verfassungsorgans sind. Die Regierung, der Staatsrat, wird aus 7 Ministern und drei Staatssekretären gebildet und ist kollegial organisiert. Das Parlament, Inhaber der legislativen Gewalt, setzt sich aus dem Generalrat und dem Großen Rat zusammen und umfasst 60 Abgeordnete. Für die Bestellung des politischen Personals ist allein das Parlament zuständig, was ihm eine große Bedeutung und starke Position zukommen lässt. So ist es auch für die Wahl des Verfassungsorgans, dem Rat der Zwölf, zuständig.

Das enge Verhältnis zu seinem „Anlehnsstaat“ Italien wird heute vor allem in der bestehenden Zoll-, Wirtschafts- und Währungsunion und diversen anderen Abkommen deutlich. Außerdem steht es unter dem militärischen Schutz Italiens, wobei anzumerken ist, dass San Marino im Gegensatz zu den

anderen vorgestellten Zwergstaaten über ein eigenes Militär mit Wehrpflicht verfügt. Auch im Bereich des Bankenwesens zeigt sich eine starke Verflechtung mit dem italienischen Nachbar, da die 9 sanmarinesischen Banken ausschließlich für Inlandsgeschäfte zuständig sind, während Auslandsgeschäfte auf italienische Banken übertragen werden. Das Parteiensystem ist ebenfalls stark an dem Italiens orientiert. Aus der letzten Parlamentswahlen 2001 gingen die Christdemokraten (PDCS) als klare Sieger hervor. International versucht San Marino trotzdem eine eigenständige Position zu behaupten. Seit 1988 ist es Mitglied im Europarat, 1992 folgte die Mitgliedschaft in der UNO und ihren Unterorganisationen. Zudem hat San Marino 1970 den Atomwaffensperrvertrag mit unterzeichnet und ist Mitglied der Weltbank, des Roten Kreuzes etc. Insgesamt ist zu sagen, dass die Politik San Marinos auf Zusammenarbeit und Ausgleich ausgelegt ist. Allerdings stellt sich, wie schon bei Liechtenstein und seinem Verhältnis zu den Nachbarstaaten, zunehmend die Frage, inwiefern das enge Verhältnis zu Italien auch eine Einbindung in die EU und die NATO bedeutet, bzw. nahelegt. San Marino kann verglichen mit Liechtenstein und Monaco als das demokratischste Land bezeichnet werden.