

Anhang: Zusammenfassung

Das moderne Völkerrecht geht bei der Definition eines Staates nach wie vor prinzipiell vom Vorliegen der konstitutiven Elemente Staatsvolk, Staatsgebiet und effektive Regierung aus. Die herrschende Lehre ergänzt den klassischen Staatselemente-Katalog noch um eine wechselnde Zahl weiterer konstitutiver Elemente. Für die Möglichkeit einer Qualifikation politischer Einheiten als Staaten im Sinne des Völkerrechts gibt es nach herrschender Auffassung keine quantitativen Beschränkungen der einzelnen Staatselemente. Folglich stellt die geringe Größe der Mikrostaaten kein Hindernis dafür dar, sie als Staaten im Sinne des Völkerrechts zu bezeichnen.

Bis heute gibt es keine einheitliche Definition des Begriffes „Mikrostaat“ (*micro-state*, *micro-état*, *micro-estado*), obwohl dieser in der internationalen wissenschaftlichen Auseinandersetzung seit Jahrzehnten regelmäßig Verwendung findet. Als - rein rechtlich irrelevantes - Unterscheidungskriterium zwischen Staaten und Mikrostaaten habe ich entsprechend der mehrheitlich vertretenen Ansicht die Bevölkerungszahl gewählt. Das Limit der Bevölkerungszahl eines Mikrostaates wird sehr unterschiedlich festgelegt; die Grenze wird in der relevanten wissenschaftlichen Literatur bei 100.000, 300.000, 500.000 oder einer Million Einwohnern gezogen.

Nach der von mir gewählten Abgrenzung liegt die maximale Bevölkerungszahl von Mikrostaaten bei 500.000 Einwohnern. Die Entscheidung für diesen Grenzwert läßt sich kaum mit wissenschaftlichen Einwendungen argumentativ begründen, sondern beruht eher auf „Sympathieempfindungen“. In Europa gibt es derzeit acht Staaten mit weniger als 500.000 Einwohnern: den *Staat der Vatikanstadt* (455 Einwohner), die *Republik San Marino* (ca. 25.000 EW), das *Fürstentum Liechtenstein* (ca. 31.000 EW), das *Fürstentum Monaco* (ca. 32.000 EW), das *Prinzipat Andorra* (ca. 71.000 EW), die *Republik Island* (ca. 270.000 EW), die *Republik Malta* (ca. 373.000 EW) und das *Großherzogtum Luxemburg* (ca. 416.000 EW). Aufgrund seiner weit über den Mikrostaatenaspekt

hinausgehenden besonderen völkerrechtlichen Position habe ich den Staat der Vatikanstadt in dieser Arbeit nicht mitbehandelt.

Neben den Mikrostaaten gibt es in Europa weitere politische Kleinstgebilde mit weniger als 500.000 Einwohnern, die sog. *Mikroterritorien*, die mit einem relativ hohen Maß an Autonomie ausgestattet sind. Sie erfüllen nicht alle Voraussetzungen eines Staates im Sinne des Völkerrechts. Ihnen mangelt es vor allem an der Möglichkeit, selbständig ihre internationalen Beziehungen zu gestalten. In Europa gehören zu dieser Gruppe die *Isle of Man*, die *Kanalinseln* (Jersey, Guernsey, Alderney, u.a.), *Gibraltar*, die *Färöer-Inseln*, *Grönland*, die *Åland-Inseln* sowie die „*Mönchsrepublik*“ *Athos*. Sie werfen als (völkerrechtlich) unselbständige Teile größerer Staaten keine Probleme im Zusammenhang mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten auf.

Der Völkerbund etablierte keine allgemeinen Regeln, nach denen eine gewisse Mindestgröße für die Mitgliedschaft erkennbar gewesen wäre. Luxemburg wurde wenige Monate nach der Entstehung des Völkerbundes aufgenommen, während Liechtensteins Aufnahmeantrag abgelehnt wurde. Die restlichen Mikrostaaten Europas verfolgten ihre Aufnahmegesuche daraufhin nicht mehr weiter.

Die Vereinten Nationen setzten sich erstmals mit Mikrostaaten auseinander, als Liechtenstein 1949 die Zulassung zum Statut des IGH beantragte. Die Beschäftigung mit dem sog. *Mikrostaaten-Dilemma* erreichte in den 60er-Jahren ihren Höhepunkt. Sie gipfelte im Jahr 1969 in der Errichtung eines Mikrostaaten-Ausschusses. Art. 4 *UN-Charta*, in dem die Aufnahmevoraussetzungen in die UNO festgehalten sind, bietet keinen Anlaß dazu, Mikrostaaten aufgrund besonderer Verhältnisse, die aus ihrer geringen Größe resultieren, von der Mitgliedschaft auszuschließen. Wegen praktischer und politischer Schwierigkeiten wurden verschiedene Vorschläge für besondere Formen der Mitgliedschaft von Mikrostaaten in den Vereinten Nationen letztendlich nicht umgesetzt.

Die UNO zeigte sich in ihrer Aufnahmepraxis gegenüber Mikrostaaten äußerst großzügig. Bis Dezember 1999 hatte sie bereits 188 Mitglieder, davon 32 Mikrostaaten nach der von mir vorgenommenen Abgrenzung. Es gibt weltweit inzwischen nur mehr zwei international anerkannte Mikrostaaten, die noch nicht UN-Mitglieder sind: Tuvalu und den Staat der Vatikanstadt.

Der Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten führt zu einer enormen Verzerrung der tatsächlichen Machtverhältnisse im Rahmen der UNO: Bei Abstimmungen in der Generalversammlung könnten heute Staaten, die bloß ca. vier Prozent der Weltbevölkerung repräsentieren, theoretisch eine Zweidrittelmehrheit bilden. Die bisherige Erfahrung hat allerdings gezeigt, daß solche Fälle in der Praxis nicht eintreten. Das liegt zum Teil daran, daß das Abstimmungsverhalten der Mikrostaaten aufgrund ihrer vielfältigen und großen Unterschiede tatsächlich viel weniger Übereinstimmung zeigt, als man *a priori* annehmen könnte. Außerdem haben die VN beispielsweise im Bereich der finanziellen Beschlüsse Sicherheitsmechanismen eingeführt, die eine allzu starke Verzerrung der tatsächlichen Machtverhältnisse durch Abstimmungsergebnisse verhindern.

Alle europäischen Mikrostaaten wurden bis zum Jahr 1993 Mitglieder der VN. Seitdem Nauru 1999 mit einer Bevölkerungszahl von 11.000 Einwohnern als bisher kleinstes UN-Mitglied aufgenommen wurde, dürfte eindeutig feststehen, daß die UNO kein unteres Limit der Bevölkerungszahl für die Mitgliedschaft festlegen möchte.

In den beiden UN-Spezialorganisationen IMF und IBRD werden Entscheidungen nach dem System gewichteter Stimmrechte (*weighted voting*) getroffen. Die Anzahl der Stimmen eines Mitgliedstaates richtet sich nach der Höhe seiner Beteiligung am Grundkapital. Für dieses System ließ sich allerdings nur bei Organisationen mit sachlich begrenzten Funktionen ein internationaler politischer Konsens finden. Es ist als allgemeines Lösungsmodell für die Diskrepanz zwischen faktischen Machtverhältnissen und dem Grundsatz der souveränen Gleichheit nicht geeignet.

Das Prinzipat Andorra nimmt innerhalb der Gruppe der europäischen Staaten eine außergewöhnliche Position ein. Um nur einige Besonderheiten zu nennen: erst seit der Verfassung von 1993 ist es als souveräner Staat international anerkannt; zwei Personen unterschiedlicher und fremder Nationalität (der französische Staatspräsident und der spanische Bischof von Urgell) üben gemeinsam und untrennbar die Funktion des Staatsoberhauptes aus; Andorra ist nicht Mitglied der EU, obwohl es eine vollständig von Gemeinschaftsgebiet umgebene Enklave darstellt; allerdings ist es durch einen selbständigen Zollunionsvertrag in Form eines Notenwechsels aus dem Jahr 1990 an das EU-Zollgebiet angeschlossen.

Andorra ist im Laufe der letzten Jahrzehnte aufgrund seiner günstigen Steuerbedingungen und seiner (theoretischen) Multi-Monitarität durch ausländische Bankeinlagen, internationale Investitionen und Duty-free-Geschäfte zu einem wohlhabenden Staat geworden. Im internationalen Verkehr versucht das Prinzipat durch weit überproportionale Aufwendungen seine Unabhängigkeit und Souveränität unter Beweis zu stellen. Spätestens seit seiner Aufnahme in die UNO (1993) bestehen keine Zweifel mehr an der Eigenstaatlichkeit Andorras.

Das Fürstentum Liechtenstein nimmt seit fast 300 Jahren als selbständiger Staat am internationalen Verkehr teil. Es war zunächst stark an Österreich angelehnt, wandte sich nach dem II. Weltkrieg jedoch der Schweiz zu. Trotz der Ablehnung seines Aufnahmegesuchs durch den Völkerbund steht seit langer Zeit fest, daß das heute sehr reiche Fürstentum ein souveräner Staat ist.

Liechtenstein befindet sich durch seine enge wirtschaftliche Bindung an die Schweiz und seine gleichzeitige Teilnahme am EWR (selbständig seit 1995) in einer ungewöhnlichen Situation. Die „Doppellösung EWR und Zollvertrag mit der Schweiz“ wurde erst durch das speziell entworfene *Konzept der parallelen Verkehrsfähigkeit* ermöglicht. Praktisch bedeutet das Konzept, daß für die Beziehungen zwischen Liechtenstein und den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes EWR-Recht und für die Beziehungen zur Schweiz sowie zu

allen anderen Staaten, die nicht am EWR teilnehmen, schweizerisches Recht angewendet wird.

Allen Mikrostaaten Europas - Andorra und Liechtenstein genauso wie Island, Luxemburg, Malta, Monaco und San Marino - kamen irgendwann im Laufe ihrer Geschichte besondere, für sie glückliche Umstände der politischen Realität Europas zugute. Diese verhalfen ihnen zu einer internationalen Bedeutung, die weit über ihre tatsächliche Größe hinausgeht. Im Zuge des Staatswerdungsprozesses der einzelnen europäischen Mikrostaaten spielten vor allem folgende Faktoren eine entscheidende Rolle:

Island befand sich lange Zeit in fast unüberwindbarer Entfernung von Europa und profitiert heute ökonomisch stark von seinen hohen geothermischen und hydroelektrischen Energieressourcen. Luxemburg machte sich schon sehr früh um den europäischen Integrationsprozeß verdient und gilt heute als bedeutendes Finanzzentrum sowie als diplomatisch engagiertes Land. Malta wurde erst 1964 durch die Lösung von der Kolonialmacht Großbritannien zu einem selbständigen Staat im *Commonwealth of Nations* und machte danach durch seine zeitweise eigenwillige Außenpolitik und seine Vermittlerfunktion im Mittelmeerraum auf sich aufmerksam. Monaco erlebte in den letzten 150 Jahren durch seine Etablierung als elitäres Tourismusziel und als „Steuerparadies“ einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung. San Marino konnte seinen demokratischen Vorsprung als älteste noch existierende Republik der Welt und die Machtkämpfe in seiner Umgebung - vor allem zwischen italienischen Herrschern und dem Kirchenstaat - zu seinem Vorteil nutzen.

Neben den vielfältigen und großen Unterschieden der europäischen Mikrostaaten (in Geschichte, Staatsform, geographischer Lage, territorialer Ausdehnung, Bindung an Nachbarstaaten, Teilnahme am internationalen Verkehr, u.a. ...) haben diese eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Sie verfügen im Vergleich mit größeren Staaten nur über stark beschränkte natürliche und personelle Ressourcen, sind jedoch trotzdem wirtschaftlich überaus erfolgreich. Sie müssen sich einen weit überdimensionierten administrativen und diplomatischen Apparat mit sehr hohen

Pro-Kopf-Aufwendungen leisten, können jedoch andererseits als sog. „free rider“ („Trittbrettfahrer“) teilweise das öffentliche Leistungsangebot ihrer größeren Nachbarn mitbenützen. Sie weisen bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen und der wirtschaftlichen Orientierung eine sehr hohe Flexibilität auf und passen sich rasch an geänderte Umstände des internationalen Systems an.

Die Mitbestimmungsrechte der einzelnen Staatsbürger sind durch die hohe Elitenkonnektivität und das proportional höhere Gewicht jeder einzelnen Stimme in Mikrostaaten relativ stark gewährleistet. Ganz allgemein haben Mikrostaaten im innerstaatlichen Bereich aufgrund des engeren und direkteren Verhältnisses zwischen Staat und Bevölkerung besonders günstige Voraussetzungen, demokratische Ideale umzusetzen.

Die europäischen Mikrostaaten entwickelten Strategien, die für ihr Überleben essentielle Identifikation der Bevölkerung mit den Zielen und Idealen des Staates durch eine besondere Betonung der Eigenständigkeit ihrer nationalen - im Sinne von eigenen, exklusiven - Kultur herzustellen. Zugleich strebten sie immer nach wirtschaftlicher Integration und politischer sowie kultureller Zusammenarbeit mit den größeren Staaten ihrer Umgebung. Sie nahmen gewisse Souveränitätseinbußen in Kauf, um sich ihre Souveränität - als notwendiges Element ihrer Existenz als Staaten - in den wesentlichen Bereichen erhalten zu können.

Mikrostaaten entsprechen eher als größere Staaten dem, was üblicherweise unter einer kulturell homogenen Region verstanden wird. Man kann sie daher auch als staatsrechtliche Verkörperungen der allgemeinen Regionalismus-Tendenzen bezeichnen. Ganz im Sinne des auch im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses geförderten „Europa der Regionen“ kommt den europäischen Mikrostaaten als politische Einheiten, die ausgestattet mit (formeller) Unabhängigkeit durch eigenständige Organe in einem überschaubaren Raum staatliche Identität bewahren, eine Vorreiterrolle zu.

Sehr kleine Staaten sind schon allein aufgrund ihrer geringen Größe manchen Nachteilen im Vergleich zu größeren Staaten ausgesetzt. In der modernen internationalen Realität sind allerdings größere Staaten nicht in jeder Hinsicht kleineren Staaten überlegen. Die ideale Größe eines Staates in seiner Gesamtheit gibt es daher nicht.

Mikrostaaten waren schon wesentlich früher als größere Staaten all jenen Strömungen ausgesetzt, welche die moderne interdependente und globalisierte Welt prägen. Sie haben es aus diesem Grund trotz der Begrenztheit ihrer Mittel und Möglichkeiten erstaunlich erfolgreich geschafft, sich in die wandelnden Strukturen des modernen internationalen Systems einzuordnen.

Bedingt durch die extrem hohen prozentuellen Anteile fremder Staatsangehöriger an ihren Bevölkerungen mußten die Mikrostaaten Konzepte entwickeln, sich humanitär-sozial und gesellschaftspolitisch akzeptabel mit Fremdstaatsangehörigen zu arrangieren. Aufgrund ihrer militärischen Schwäche waren sie immer schon an friedlicher zwischenstaatlicher Koexistenz interessiert. Sie waren außerdem dazu genötigt, Marktnischen aufzuspüren und hohe Spezialisierungsgrade zu entwickeln. Das alles hat ihnen Vorteile im modernen internationalen Wirtschaftssystem gebracht. Mikrostaaten haben im Bewußtsein der Unmöglichkeit von politischer und wirtschaftlicher Autarkie Einschränkungen ihrer souveränen Unabhängigkeit zugunsten ihrer Existenzsicherung hingenommen.

Die Erkenntnisse aus der (vergleichenden) Kleinstaatenforschung lassen sich teilweise auch auf Mikrostaaten anwenden. An Gemeinsamkeiten der Kleinstaaten und Mikrostaaten Europas lassen sich vor allem folgende feststellen: Sie weisen strukturelle Beschränkungen auf und können daher im allgemeinen als „schwach“ bezeichnet werden; trotzdem sind sie in bezug auf eine erfolgreiche Entwicklung gegenüber größeren Staaten nicht signifikant benachteiligt. Sie profitieren in besonders hohem Ausmaß vom allgemeinen Trend zu immer umfangreicherer zwischenstaatlicher Kooperation. Sie besitzen trotz ihrer relativen Schwäche Einflußmöglichkeiten auf jene internationalen Belange, die ihre unmittelbaren

Interessensbereiche berühren. Sie haben sich in sicherheitspolitischer sowie wirtschaftlicher Hinsicht als Nischennutzer bewährt. Und schließlich ist ein Teil ihres Erfolges auf psychologische Komponenten der besonderen klein- und mikrostaatlichen Situation zurückzuführen.

Die Veränderungen der internationalen Realität im Zuge von Interdependenz und Globalisierung betreffen heute größere Staaten genauso wie kleinere Staaten. Mikrostaaten waren allerdings bereits viel früher dazu gezwungen, sich an diese neuen Bedingungen anzupassen und haben im Laufe der Zeit erfolgreiche Adaptionen entwickelt. Insofern kann man Mikrostaaten heute als „Modell-“ bzw. „Pionierstaaten“ bezeichnen.