

Michel Cames

Pragmatisch, flexibel, schnell

Wirtschaftspolitische Besonderheiten von Kleinstaaten am Beispiel Luxemburg

Luxemburg ist ein Kleinstaat. Zwar lässt dessen Wirtschaftskraft dies gelegentlich vergessen – Luxemburgs Finanzplatz rangiert weltweit unter den zehn größten während früher seine Stahlproduktion diejenige von Italien übertraf – doch sind die allermeisten Merkmale des Landes, seiner Ausdehnung und Einwohnerzahl sowieso, aber auch seines politischen Systems und seiner Soziokultur, die eines Kleinstaates.

Vergleichende Studien der politischen Kultur belegen, dass Kleinstaaten im internationalen Vergleich meist anders „ticken“ als ihre größeren Artgenossen. Diese Eigenarten haben sich oft über lange Zeit etabliert. Es wird im Allgemeinen von einem „Kontinuum der Größe“¹ ausgegangen, d. h. mit zunehmender Kleinheit verstärkt sich auch die Andersartigkeit. Es erstaunt, dass kleinheitsbedingte Eigenarten der politischen Willensbildung an der neu gegründeten Universität nicht erforscht werden – im Gegensatz zu Ländern wie Island, Malta, Liechtenstein oder Estland. Obgleich Luxemburg sich als kleiner Staat unter den Kleinstaaten als Studienobjekt in dem Sinne hervorragend eignen würde, beschränkt sich die Universität Luxemburg auf die Analyse der Besonderheiten in internationalen Beziehungen. Dabei wären gerade neue Erkenntnisse für die zurzeit in Politik und Zivilgesellschaft stattfindenden Diskussionen über die Zukunft Luxemburgs äußerst hilfreich.

Kleinstaaten mit ihren beschränkten nationalen Märkten sind seit jeher genötigt, ihre Wirtschaft weltoffen zu halten. Den Havarien des globalen Handels sind sie damit traditionell besonders stark ausgesetzt.

In europäischen Kleinstaaten, zu denen u. a. die Benelux-Staaten und Österreich zählen, hat sich deshalb ein entsprechendes Gouvernance-Modell entwickelt.

Durch ein institutionelles Geflecht aus sozialpartnerschaftlichen Arrangements wird versucht, die sozialen und wirtschaftlichen Restrukturierungsprozesse zu mildern, die diese Abhängigkeit mit sich bringt.² Sie erlauben den politisch Verantwortlichen flink und flexibel auf wirtschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Neo-korporatistische Arrangements wie die „Tripartite“ haben die traditionelle Nähe der wenigen Hauptarbeitgeber zur Regierung bewahren können – durch die Einbindung von privatwirtschaftlichen Interessengruppen in die Politik. Als Dritte im Bund sind Gewerkschaften vertreten. Sie hoffen, ihre Anliegen besser vertreten zu können, indem sie helfen, getroffene Abkommen leichter umzusetzen. Emphatisch spricht man gerne vom konsensuellen Miteinander der „forces vives de la nation“.

Vielorts wurde eine solche Sozialpartnerschaft verdrängt bzw. lediglich die Form beibehalten. Auslöser waren die Globalisierung und das neoliberale Gedankengut der vergangenen Jahrzehnte, die mit gestärkten Arbeitgebern und geschwächten Gewerkschaften einhergingen. Dieser Prozess hat in Luxemburg erst vor kurzem eingesetzt. Zwei Faktoren haben ihn verzögert: Einerseits der Staat, der über lange Zeit eine finanziell ausgleichende Vermittlerrolle in der Sozialpartnerschaft übernommen hatte und somit Verschiebungen im Kräfteverhältnis zu verdecken

vermochte, und andererseits die äußerst kleine Dimension der politischen Strukturen, die ein Abschaffen der Sozialpartnerschaft als politisch nicht durchsetzbar erscheinen ließ und weiterhin läßt.

Ein aus solchen Arrangements resultierendes Netzwerk von Interessengruppen, Politik und hohen Beamten hat in Luxemburg lange Tradition, gewissermaßen seit der Industrialisierung des Landes. Die im Laufe der Zeit entstandenen Verbände, Berufskammern und Foren der Interessensvermittlung, unter ihnen die „Tripartite“, sind dabei lediglich die institutionalisierte Form der engen Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft.

Früher lief es unkomplizierter: Der ARBED-Präsident, damals übrigens auch FEDIL-Präsident, nahm regelmäßig sein Frühstück beim Staatsminister zu sich. Von Zeit zu Zeit empfing er auch die Vertreter der drei Gewerkschaften, um über Sozialpolitik zu fachsimpeln.³ Diese „concertation officieuse“ hat etwas mit ihrer inzwischen institutionalisierten Form gemeinsam: Sie ermöglichen eine ständige Tuchfühlung aller Beteiligten in wirtschaftspolitischen Fragen.

Die Logik des Austauschs vollzieht sich in flacher Hierarchie, d. h. in einer hierarchiearmen, interdisziplinären Struktur, die der Effektivität von Kommunikationsabläufen förderlich ist und den Koordinationsaufwand vermindert. Kommunikation mit den jeweils niedrigeren Rängen der Verhandlungspartner ist selten: Besonders die Gewerkschaften sind streng vertikal integriert, aber selbst in der

Regierung sind die Absprachen „Chefsache“. Anders gesagt, Verhandlungen finden in einem vertraulichen Ambiente zwischen einigen wenigen Spitzenleuten statt. Der Umstand, dass sie hinter verschlossenen Türen stattfinden, ermöglicht sie erst. Als im April 2010 die Gewerkschaften die Vorschläge der Regierung ungefragt an die Öffentlichkeit trugen, waren damit auch die Verhandlungen gescheitert.

Konzertiertes politisches Vorgehen kann sich für Kleinstaaten als sehr hilfreich erweisen. Im Gegensatz zu größeren Ländern, wo fachliche Beratung durch staatliche Kommissionen wahrgenommen wird, ermöglicht die Nähe der wirtschaftlichen Akteure zu den politisch Verantwortlichen in Kleinstaaten die Einbindung auf kurzem Wege von technischen Kompetenzen in die politischen Entscheidungen. In den verschiedensten Bereichen wie Industrie-, Finanz-, Gesundheits- oder Bildungspolitik haben hierzulande privatwirtschaftliche und in Verbänden gebündelte korporatistische Akteure meist mehr fachspezifisches Wissen als ihre verbeamteten Kollegen in den betreffenden Ministerien. Bereit, ihr Wissen mit den politisch Verantwortlichen zu teilen, haben sie die Absicht, ja sogar den Auftrag, die Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen. So ist es keine Seltenheit, dass, im Einverständnis mit staatlichen Behörden, Interessen des Finanzsektors die Formulierung von steuerrechtlichen Entscheidungen im Bereich der souveränitätsrechtlichen Nischenpolitik diktieren.

Auch der öffentliche Dienst funktioniert in Kleinstaaten, sprich Luxemburg, anders. Ausgestattet mit sehr kleinen Strukturen, jedoch mit einem ähnlichen Aufgabenfeld wie in größeren Ländern konfrontiert, arbeiten Beamte aus den oberen Rängen unter entschieden anderen Bedingungen als ihre Kollegen in größeren Staaten. Die multifunktionellen Rollen und hoch personalisierten Beziehungen der Beamten untereinander erleichtern und beschleunigen im günstigen Fall den Kommunikationsprozess; im ungünstigen Fall behindern sie diesen oder machen ihn gar unmöglich.

Ein impliziter „Personalismus“ hat zur Folge, dass ihre Distanz zu politischen



Pol Aschmann, Kleeserchersdaag 1958. Vier Tage später, am 10. Dezember, zerbrach die CSV-LSAP Regierung
© Photothèque de la Ville de Luxembourg

Entscheidungsträgern bisweilen sehr klein ist. Ihre Machtfülle ist beträchtlich, auch wenn diese nicht so weit gehen mag wie es jüngst Claude Frisoni anzudeuten versuchte: „Le pays est dirigé par une demidouzaine de hauts fonctionnaires“.⁴ Der Austausch zwischen ihnen und ihren politischen Chefs sowie zu privatwirtschaftlichen Akteuren vollzieht sich – analog zur Sozialpartnerschaft – in flacher Hierarchie.

Der Austausch mit ihren Untergebenen hingegen ist vertikal organisiert. Die Beamten der unteren und mittleren Laufbahn funktionieren nach dem Prinzip des Bürokratiemodells von Max Weber, demgemäß Verwaltungstätigkeiten im Rahmen festgelegter Kompetenzen innerhalb einer festen Hierarchie geleistet werden. Im Gegensatz zu Webers Modell, nach dem die gesamte Verwaltung hierarchisch organisiert und so von der politischen Ebene eindeutig getrennt ist, zeichnet sich Luxemburg jedoch dadurch aus, dass die höheren Beamten dieser Hierarchie nicht

zugeordnet sind und oftmals politisierter sind. Es fragt sich inwieweit die rezenten Spannungen innerhalb der Polizeibehörde auf eine solche Sachlage zurückzuführen sind.

Die strenge hierarchische Trennung zwischen den oberen Kadern und den übrigen Beamten mag mit dazu beitragen, dass die staatliche Verwaltung in Luxemburg gegenüber organisatorischen und prozeduralen Restrukturierungen nahezu immun ist. Eine Reformunlust, die darin begründet liegt, dass gerade diese Konstellation es den politischen Entscheidungsträgern und ihrem kleinen Kreis von hohen Beamten erlaubt, mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu verhandeln, ohne viel Aufhebens um einen kommunikativen öffentlichen Diskurs zu machen.

Aber Kleinstaaten haben noch weitere Vorteile, die ihnen eine schnelle, flexible und pragmatische Reaktionsfähigkeit ermöglichen. Die Rechtsordnung in Luxemburg ist weitmaschig gestrickt. Auch wenn

dies zum Teil bedingt ist durch negative Skaleneffekte, unter denen ein Kleinstaat beim Aufbau seiner Institutionen leidet, so räumen vage juristische Formulierungen den Politikern und hohen Beamten große Entscheidungsspielräume bei administrativen Entscheidungen ein. Auf diese Weise erhalten die hohen Beamten die Möglichkeit, Regelwerke zu erlassen, die vom Gesetzgeber in diesem Sinne nicht unbedingt vorgesehen waren.

Luxemburg hat außerdem sein Staatswesen recht schlank konstruiert. Während Kleinstaaten in der Regel durch negative Skaleneffekte einen recht großen Staatsapparat haben, haben Luxemburgs politische Verantwortliche vor einem Jahrhundert – unter dem Vorzeichen der Subsidiarität – stets darauf geachtet, sich nicht allzu sehr in den damals stark wachsenden Sektoren der Alters- und Krankenversicherung zu engagieren und diese in vom Staat bezuschusste privatrechtliche Strukturen auszulagern. Die nachfolgenden Regierungen haben sich unter der Regie der CSV stets an diese Vorgaben gehalten.

Der Vorteil des Outsourcings lag darin, einerseits die Finanzausgaben des Staates zu begrenzen (was aber heute durch die „acquis sociaux“ des „secteur conventionné“ nur noch bedingt der Fall ist) und andererseits die Zahl der Staatsbeamten überschaubar zu halten. Ein Staat mit einer recht schmalen Führungsregie und fast gänzlich ohne formelle, regelmäßige tagende Konsultationsgremien, wo ein jeder den anderen persönlich kennt, erlaubt es Politik in fast familiärer Atmosphäre schnell, flexibel und pragmatisch umzusetzen. Unnötig zu erwähnen, dass ein solcher Politikstil und ein Mehr an politischer Partizipation sich schlecht vertragen.

Eine solche Gouvernance mag sicherlich zum Teil dem kulturellen Erbe des Katholizismus und seiner langanhaltenden Tendenz zu unterwürfigem Verhalten geschuldet sein und auch dem CSV-Grundsatz zur katholischen Sozialethik entsprechen; nichtsdestotrotz lindert sie die Nachteile des Kleinstaatendaseins. Allerdings widerspricht diese Form des Regierens der in wissenschaftlichen Kreisen weit verbreiteten Annahme, dass kleine Länder partizipativer agieren als größere.⁵

Besonders in den letzten 30 Jahren gelang es dieser Art von Gouvernance, die strukturellen Nachteile des Kleinstaatendaseins mehr als wettzumachen – dank der Erträge der souveränitätsrechtlichen Nischenpolitik. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass dieser Politikstil bis unlängst von einer Mehrheit stillschweigend geduldet wurde. Dies wird sich aber nur so lange fortsetzen, als eine solche Lenkungsform einen finanziellen Gewinn für die Allgemeinheit abwerfen wird.

Tut sie das nicht mehr, wird es mit dem gesamtgesellschaftlichen Konsens nicht weit her sein, zumal diese Form von demokratischen Defiziten begleitet wird. Die vermeintlichen Vorteile der kurzen Wege in Kleinstaaten kippen dann schnell ins Gegenteil, gemäß Lowenthal's vielzitierten Ausführungen zur „managed intimacy“⁶: Bewohner von Kleinstaaten sind gemeinhin Experten darin – im Interesse von Stabilität und Kompromiss – Konflikten aus dem Weg zu gehen und sich dabei mit ihrer eigenen Meinung zurückzuhalten. Bricht aber offene Feindschaft aus, so können lange und bittere Querelen verheerende Auswirkungen haben.

Doch selbst falls Luxemburg dieses *Worst-case*-Szenario zu umschiffen vermag, so deutet doch heute bereits einiges darauf hin, dass die Tage der stillen Abkommen zwischen Politik und Wirtschaft hinter verschlossenen Türen sich ihrem Ende zuneigen. So haben missglückte privatwirtschaftliche Transaktionen wie der Verkauf von staatseigenen Anteilen von Cargolux an Qatar Airways oder das Immobilienprojekt in Liwingen Spuren im eingebürgerten Luxemburger Konsensmodell hinterlassen. Premier Juncker versuchte zwar im Nachhinein darzulegen, dass solche Deals abseits der Öffentlichkeit im hiesigen politischen System eher die Regel als die Ausnahme darstellten, vom politischen Gemeinwesen konnte und wollte eine solche Aussage aber nicht mehr als legitim anerkannt werden. Auch die Rufe nach Transparenz und einem Informationszugangsgesetz sind immer weniger zu überhören. Mag sein, dass das langandauernde Hadern des Premiers für ihn in der Überzeugung begründet liegt, ein Kleinstaat wie Luxemburg funktioniere halt nach *anderen* Regeln (auch wenn er dies in

Anerkennung demokratischer Prinzipien nicht offen auszusprechen vermag). Nur kann auch er den Lauf der Zeit und das Verlangen nach mehr politischer Partizipation nicht ignorieren.

Hat auch die ausgedehnte Ellenbogenfreiheit des politisch-administrativen Systems dem Gemeinwesen zu Reichtum verholfen, so übt der inhärente patriarchale Politikstil in Luxemburg seit Jahrzehnten einen desaströsen Einfluss auf die nationale politische Kultur, die Lust und Fähigkeit zur Debatte, den Geist zur Eigeninitiative, ja selbst auf das nationale Selbstwertgefühl aus. Wir kommen nicht umhin ein Mehr an öffentlicher Debatte und Partizipation zuzulassen. Letztlich ist es nämlich auch die wirtschaftliche Dynamik, die auf dem Spiel steht. In naher Zukunft werden die versiegenden Windfallerträge aus Souveränitätsnischen durch Kompetenznischen zu ergänzen bzw. zu ersetzen sein. Kompetenznischen aber verlangen nach mehr Elan, Innovation und Kreativität. Und dies setzt ein Mehr an Partizipation, Transparenz und politischer Debatte voraus. All das also, was unsere politische Kultur bisher nicht zu bieten hatte. ♦

1 Sarapuu, Külli (2010), „Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable“ in *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1), S. 30-43.

2 Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets – Industrial Policy in Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press.

3 Kunitzki, Norbert von (2003), „La consultation sociale dans les structures économiques et politiques d'avant 1977“, in Allegrezza, Serge et al. (ed), *L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg, S. 120-135.

4 Frisoni, Claude (2013), „Ca va mieux en le disant“ in *Le Jeudi*, 16. Juli.

5 Lorig, Wolfgang H. (2008), „Politische Kultur“ in Lorig, Wolfgang et al. (Hrsg.), *Das politische System Luxemburgs, Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 31-44; Wolf, Sebastian (2013), „Elemente einer makro-politischen Theorie des Kleinstaats“, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 42. Wobei die meisten Studien sich auf einen Zahlenvergleich des Verhältnisses zwischen der Anzahl von politischen Mandaten und der Bevölkerungszahl beschränken und dabei auf überschaubare Strukturen hinweisen, ohne jedoch auf das der Kleinheit geschuldete Politikmuster einzugehen.

6 Lowenthal, David (1987), „Social Features“, in Clarke, Colin and Payne, Tony Politics, *Security and Development in Small States*, Allen & Unwin, London, S. 26-49.