

# Liechtenstein vor der Herausforderung der Europäisierung

*Sieglinde Gstöhl und Christian Frommelt*

## 1. Einleitung: ein Vierteljahrhundert europäische Integration

Als das Liechtenstein-Institut 1986 gegründet wurde, zeichneten sich für das Fürstentum Liechtenstein bereits Fragen der europäischen Integration ab. Die Europäischen Gemeinschaften (EG) nahmen nach Jahren der «Eurosklrose» die Vollendung des Binnenmarktes in Angriff, und die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), seit 1972 mit der EG durch bilaterale Freihandelsabkommen verbunden, befürchteten wirtschaftliche Nachteile. Diese Befürchtungen lösten neue integrationspolitische Debatten aus, denen sich auch Liechtenstein nicht entziehen konnte.

1989 schrieb der Gründer des Liechtenstein-Instituts, Gerard Batliner, dass Liechtenstein mit zwei ineinandergreifenden Phänomenen konfrontiert sei, der «Attraktivität des bilateralen, internen Soges des Gravitationsfeldes der Schweiz» und dem «Mediatisierungsdruck der europäischen Integration», wobei die stärkere Anbindung an die Schweiz, angesichts des EG-Binnenmarktprojekts, «mit gleichzeitigem Substanzverlust des Zollvertrages» einhergehe.<sup>1</sup> Liechtenstein stellte sich alsbald diesen Herausforderungen und entwickelte eine eigenständige Europapolitik.

2010 konnte die Regierung Rückblick auf «15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)» halten.<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen verschie-

---

1 Batliner, «Liechtenstein und die europäische Integration», Kleine Schriften, 14, Vaduz: Verlag der LAG, 1989, S. 14.

2 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 17, Vaduz, 23. 3. 2010.

dener Wirtschafts- und Interessenverbände sowie der Auswirkungen auf die liechtensteinische Verwaltung zog sie eine positive Bilanz, wobei neben dem ungehinderten Zugang zum Binnenmarkt und der Diversifizierung im Dienstleistungsbereich der Erhalt der guten Beziehungen mit der Schweiz sowie die Sonderregelung im Personenverkehr hervorgehoben wurden. Vor diesem Hintergrund erachtet Regierungschef Klaus Tschüscher die EWR-Mitgliedschaft als «eine äusserst erfreuliche Erfolgsgeschichte» und eine gute Ausgangslage für die Zukunft.<sup>3</sup>

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich Liechtenstein in den vergangenen 25 Jahren aussen- und innenpolitisch sowie in der begleitenden Forschung der Herausforderung der Europäisierung gestellt hat und welche Zukunftsperspektiven sich daraus ergeben. Der Begriff der Europäisierung beschreibt die «Effekte auf der mitgliedsstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den Integrationsprozess zurückführen lassen».<sup>4</sup> Dieses Konzept ist auch über die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) hinaus auf Drittstaaten, insbesondere Nachbarländer wie Beitrittskandidaten oder die Staaten der EFTA und der Europäischen Nachbarschaftspolitik, anwendbar.<sup>5</sup> Die Ausdehnung von Regeln und Politiken der EU auf Drittstaaten erfolgt mittels «externer Governance», welche sich als institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination zwischen der EU und dem betreffenden Drittstaat zur Verabschiedung und Implementation von kollektiv verbindlichen Regelungen definiert.<sup>6</sup> Dabei interessiert sowohl das Ausmass der Regelausdehnung als auch die Intensität der Zusammenarbeit.

Der Beitrag zeigt auf, dass sich Liechtenstein im letzten Vierteljahrhundert sowohl aussen- als auch innenpolitisch erfolgreich im euro-

---

3 Tschüscher, Klaus, «Äusserst erfreuliche Erfolgsgeschichte», *Liechtensteiner Vaterland*, 27. 3. 2010.

4 Goetz, Klaus H., «Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung», in: Bogumil, Jörg, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37*, 2006, S. 473.

5 Schimmelfennig, Frank, «Europeanization beyond Europe», *Living Reviews in European Governance*, 2:1, 2007, [www.livingreviews.org/lreg-2007-1](http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1) (Zugriff 26. 11. 2010).

6 Lavenex, Sandra und Frank Schimmelfennig, «EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics», *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009, S. 791.

päischen Integrationsprozess behauptet hat. In der Aussenpolitik wurden wegweisende Schritte von einer vollständigen Anlehnung an die Schweiz hin zu einer selbständigen Europapolitik unternommen, welche die Anerkennung der Souveränität Liechtensteins nachhaltig stärkten. Gleichzeitig beeinflusste der europäische Integrationsprozess auch innerstaatliche Strukturen und Prozesse. So waren 2010 etwa 85 Landesverwaltungsmitarbeiter in ihrem Aufgabengebiet regelmässig mit EWR-Agenden beschäftigt, um die Verpflichtungen Liechtensteins aus dem EWR-Abkommen zu administrieren.<sup>7</sup> Die Forschung am Liechtenstein-Institut hat diesen Prozess kritisch und interdisziplinär begleitet. Die Dynamik der europäischen Integration wird auch in Zukunft neue Herausforderungen bereithalten. Liechtenstein sollte sich deshalb alle Optionen, einschliesslich eines EU-Beitritts, offen halten, auch wenn die derzeitige Aussenministerin Aurelia Frick einen EU-Beitritt Liechtensteins als «nicht grössenverträglich» erachtet.<sup>8</sup>

Im folgenden Abschnitt werden die europapolitischen Schritte Liechtensteins rekapituliert. Kapitel 3 untersucht anschliessend die innenpolitischen Europäisierungsprozesse in Liechtenstein. Kapitel 4 erörtert kurz den relevanten Beitrag der Forschung am Liechtenstein-Institut zu diesen Fragen bevor abschliessend einige Zukunftsperspektiven diskutiert werden.

## 2. Liechtenstein in Europa: aussenpolitische Schritte

Liechtensteins Integrationspolitik hat sich mit den Herausforderungen entwickelt, welche Europa an das Fürstentum stellte. Während Liechtenstein anfangs nur durch die Einbeziehung in das Wirtschaftsgebiet und die Aussenwirtschaftspolitik des Nachbarlandes Schweiz am europäischen Integrationsprozess teilnahm, «emanzipierte» es sich in den 1990er Jahren schrittweise. Heute verbindet Liechtenstein eine bilaterale

---

7 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), op.cit., S. 65.

8 Frick, Aurelia, Interview «Ein EWR mit nur einem Staat ist nicht undenkbar», Liechtensteins Aussenministerin Aurelia Frick über die Zukunft des Fürstentums in Europe, Neue Zürcher Zeitung, 20. 9. 2010.

und multilaterale Integrationspolitik und hat sich an der Nahtstelle zweier wichtiger Wirtschafts- und Rechtsräume positioniert.

## 2.1 Liechtensteins indirekte Teilnahme am europäischen Integrationsprozess

Nachdem 1958 die Verhandlungen zu einer gesamteuropäischen Freihandelszone im Rahmen der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) gescheitert waren, gründeten Dänemark, Grossbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz 1960 die Europäische Freihandelsassoziation. Das Fürstentum Liechtenstein war als selbständiges Mitglied (selbst ohne Stimmrecht) nicht erwünscht, aber in einem Protokoll wurde festgehalten, dass die EFTA-Konvention solange auf Liechtenstein Anwendung finden sollte, als die Zollunion mit der Schweiz bestünde.<sup>9</sup> Die liechtensteinischen Interessen sollten dabei durch die Schweiz vertreten werden.

Eine ähnliche Regelung wurde 1972 für die damals geschlossenen bilateralen Freihandelsabkommen der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften getroffen. Immerhin durfte im Gemischten Ausschuss EG-Schweiz ein liechtensteinischer Vertreter im Rahmen der schweizerischen Delegation teilnehmen.<sup>10</sup> Für die wenigen nicht vom Zollanschlussvertrag abgedeckten Bereiche dieser Freihandelsabkommen erteilte Liechtenstein der Schweiz besondere Vertretungsvollmachten. Der so genannte Luxemburg-Prozess fügte ab 1984 auf gesamteuropäischer, multilateraler Ebene etwa dreissig neue Kooperationsbereiche, wie technische Handelshemmnisse, Ursprungsregeln, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz oder Bildung, hinzu.<sup>11</sup> Da viele dieser Bereiche nicht vom bestehenden liechtensteinisch-schweizerischen Vertragsverhältnis erfasst waren, wurde Liechtenstein von Anfang an zu den zweimal jährlich stattfindenden Treffen der «High-Level Contact Group»,

9 Batliner, «Liechtenstein und die europäische Integration», op.cit., S. 12.

10 Liechtenstein, Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Nr. 45, Vaduz, 7. 11. 1989, S. 38–42.

11 Hurni, Bettina, «EFTA-EC Relations after the Luxembourg Declaration», in: Möttölä, Kari und Heikki Patomäki (Hrsg.), *Facing the Change in Europe: EFTA Countries' Integration Strategies*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 1989, S. 88–101.

bestehend aus Vertretern der EFTA-Länder und der EG-Kommission, eingeladen und nahm somit an diesem pragmatischen, sektoriellen Ansatz teil.<sup>12</sup>

In der Folge konnte sich das Fürstentum 1989–90 auch an den informellen und exploratorischen Gesprächen beteiligen, in welchen die Möglichkeiten einer stärker strukturierten Zusammenarbeit von EFTA und EG sondiert wurden. Liechtenstein war in diesem so genannten Brüsseler Folgeprozess in der «Joint High-Level Steering Group» und ihren Arbeitsgruppen mit einer eigenen Delegation vertreten, in der Absicht eigenständiger Verhandlungspartner in einem allfälligen EWR-Abkommen zu werden.<sup>13</sup>

## 2.2 Liechtensteins Beitritt zur EFTA

Als 1989 die EG-Kommission das Projekt eines Europäischen Wirtschaftsraums lancierte, welcher den EFTA-Staaten mittels eines globalen Kooperationsansatzes die Teilnahme am geplanten EG-Binnenmarkt ermöglichen sollte, sah sich Liechtenstein vor eine integrationspolitische Entscheidung gestellt. Das angestrebte Abkommen ging mit den vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) inhaltlich weit über die zollvertraglichen Zuständigkeiten der Schweiz und die sektorielle Zusammenarbeit im Luxemburg-Prozess hinaus.

Liechtensteins enge Anlehnung an die Schweiz, die teilweise Aufgabe der Verhandlungs- und Abschlusskompetenz («Treaty-making Power») und der automatische Nachvollzug des *Acquis helvétique* ohne Anhörungs- oder gar Mitspracherecht waren wirtschaftlich sehr erfolgreich, aber – insbesondere bei einer weitere Ausdehnung – souveränitätspolitisch nicht unbedenklich.<sup>14</sup> Der liechtensteinischen Regierung gelang es, die EFTA-Partner zu überzeugen, dass das Fürstentum im

---

12 Liechtenstein, Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, op.cit., S. 34–38, 47–48.

13 Ibid., S. 3–47, 62–64.

14 Zur liechtensteinischen Integrationspolitik aus Sicht von Fremd- und Mitbestimmung siehe Gstöhl, «Liechtensteins Position im europäischen Integrationsprozess», in: Prange, Heiko (Hrsg.), *Zwischen Bern und Brüssel: Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum*, Chur / Zürich: Rüegger, 1999, S. 153–178.

EWR eigenständige Vertragspartei werden musste. Dank einer Änderung des Zollanschlussvertrags wurde Liechtenstein neben der Schweiz eine parallele Mitgliedschaft in zollrechtsrelevanten Organisationen und Vertragswerken ermöglicht.

In dieser bewegten Zeit der europapolitischen Umwälzungen, in welcher bis auf Island alle EFTA-Staaten zwischen 1989 und 1992 ein EG-Beitrittsge- such stellten, schien es «für Liechtenstein nicht ratsam, irgendeine auch nur theoretisch denkbare Alternative für seine Integrationspolitik von vornherein auszuschliessen».<sup>15</sup> Folgerichtig wurde auch ein kurzer Bericht über einen EG-Beitritt erarbeitet, welcher festhielt, dass Liechtenstein «die wesentlichen Bedingungen eines Beitrittskandidaten» erfülle, eine EG-Mitgliedschaft jedoch gewisse institutionelle Sonderregelungen erfordern würde.<sup>16</sup> Der anzustrebende Beitritt zum EWR stand aber eindeutig im Vordergrund. Im September 1991 wurde das Fürstentum Mitglied der EFTA und nahm aktiv an den EWR-Verhandlungen teil.

### 2.3 Liechtensteins Mitgliedschaft im EWR

Nachdem die Volksabstimmungen über das EWR-Abkommen im Dezember 1992 in der Schweiz negativ, in Liechtenstein jedoch positiv ausgegangen waren, drängte sich eine erneute Anpassung der bilateralen Verträge mit der Schweiz auf. Liechtenstein sollte dem binnenmarktähnlichen EWR beitreten und gleichzeitig die Regionalunion und die offene Grenze mit dem Nicht-EWR-Mitglied Schweiz aufrecht erhalten können. Auf der Grundlage einer besonderen bilateralen Vereinbarung sollte Liechtenstein auch im Anwendungsbereich des Zollanschlussvertrags internationalen Verträgen oder Organisationen beitreten können, denen die Schweiz nicht angehört.

---

15 Liechtenstein, Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, op.cit., S. 79.

16 Liechtenstein, Zusatzbericht zum Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 – Voraussetzungen, Anforderungen, formelle und inhaltliche Aspekte sowie Konsequenzen eines allfälligen EG-Beitrittsge- suchs für Liechtenstein, Nr. 92, Vaduz, 13. 10. 1992, S. 14.

Die Lösung dieses scheinbar «gordischen Knoten» wurde von verschiedenen Prämissen begünstigt.<sup>17</sup> Erstens anerkannte das EWR-Abkommen in Art. 121(b) bereits, dass die Regionalunion Schweiz-Liechtenstein EWR-konform ist, soweit sie das gute Funktionieren des Abkommens nicht beeinträchtigt. Zweitens war der bilaterale Anpassungsbedarf lediglich auf bestimmte Waren beschränkt. Drittens hatte schon das Freihandelsabkommen von 1972 die tarifären Handelshemmnisse für Industrieprodukte beseitigt, und die Schweiz näherte sich stetig sowohl unilateral als auch durch bilaterale Abkommen mit der EU dem *Acquis communautaire* an. Viertens waren dank der Kleinheit Liechtensteins die Handelsströme leicht zu beobachten und an der liechtensteinisch-österreichischen Grenze gab es lediglich ein Hauptzollamt. Fünftens waren alle Beteiligten vom politischen Willen geprägt, dem Kleinstaat Liechtenstein die Integration zu ermöglichen, ohne in Europa neue Grenzen zu schaffen.

Kernstück der Doppelmitgliedschaft in EWR und Zollunion ist das Konzept der «parallelen Verkehrsfähigkeit», welches besagt, dass auf liechtensteinischem Gebiet sowohl Waren gemäss EWR-Recht als auch Waren gemäss Zollvertragsrecht in Verkehr gebracht werden dürfen.<sup>18</sup> Für die Beziehungen Liechtensteins mit dem Europäischen Wirtschaftsraum ist EWR-Recht massgebend, während im Verhältnis zur Schweiz und anderen Nicht-EWR-Staaten weiterhin Schweizer Recht bestimmend ist. Liechtenstein schuf unter anderem ein eigenes Amt für Zollwesen, eine autonome Technische Prüf-, Mess- und Normenstelle und eine Kontrollstelle für die Zulassung von EWR-Heilmitteln und führte im Verkehr mit den EWR-Staaten die EWR-Ursprungsbezeichnung ein. Zur Verhinderung eines Umgehungsverkehrs in Bereichen mit einem

---

17 Gstöhl, Sieglinde, «Successfully Squaring the Circle: Liechtenstein's Membership of the Swiss and European Economic Area», in: Hösli, Madeleine und Arild Saether (Hrsg.), *Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints*, Brüssel / Maastricht: TACIS European Commission und European Institute of Public Administration, 1997, S. 164–165.

18 Baur, Georges S., «Die «parallele Verkehrsfähigkeit» und analoge Verfahren als Prinzipien des Europarechts», in: Baur, François und Georges Baur (Hrsg.), *Aktuelle Rechtsfragen 1996. Liber amicorum zum sechzigsten Geburtstag von Theodor Bühler*, Zürich: Schulthess Juristische Medien, 1996, S. 83–101.

Regelungsgefälle zwischen Schweizer Recht und EWR-Recht, errichtete Liechtenstein ein Marktüberwachungs- und Kontrollsystem.<sup>19</sup>

Da das Ergebnis der EWR-Verhandlungen insbesondere in institutioneller Hinsicht nicht den ursprünglichen Erwartungen vieler EFTA-Staaten entsprach, traten Anfang 1995 Österreich, Finnland und Schweden in die EU über.<sup>20</sup> Nach einer zweiten Volksabstimmung im April 1995 über die geänderten Vertragsverhältnisse mit der Schweiz sowie die Anpassungen des EWR-Abkommens wurde Liechtenstein am 1. Mai 1995 Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums. Am 1. September 1995 trat das Fürstentum auch der Welthandelsorganisation bei.<sup>21</sup>

#### 2.4 Liechtensteins Schengen / Dublin-Assoziierung

Die EWR-Mitgliedschaft erlaubt den EWR / EFTA-Staaten auch weiterhin darüber hinausgehende bilaterale Abkommen mit der EU zu schließen. Im Falle Liechtensteins galt dies beispielsweise für das Protokoll zur Beteiligung am bilateralen Landwirtschaftsabkommen zwischen der EU und der Schweiz von 1999, das Abkommen über die Zinsertragsbesteuerung von 2004 und das noch nicht abgeschlossene Betrugsbekämpfungsabkommen. Ein wichtiger Integrationsschritt war die Assoziierung an Schengen / Dublin, welche Liechtenstein – wie auch die Schweiz, Norwegen und Island – zur Übernahme des relevanten Acquis verpflichtet und durch Informations- und Konsultationsmechanismen in dessen Weiterentwicklung einbindet.<sup>22</sup> Ähnlich wie im EWR, geschieht dies jedoch ohne Mitentscheidungsrecht.

Norwegen und Island nehmen seit 2001 an der operativen Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Übereinkommens, welches die Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen zwischen den

---

19 Gstöhl, «Liechtensteins Position im europäischen Integrationsprozess», op.cit.

20 Gstöhl, Sieglinde, «EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration», *Cooperation and Conflict*, 29:4, 1994, S. 333–366.

21 Bruha, Thomas und Katja Gey-Ritter, «Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung», *Archiv des Völkerrechts*, 36:2, 1998, S. 171–185.

22 Epiney, Astrid und Andrea Egbuna-Joss, «Rechtsfragen der Mitwirkung Liechtensteins am Schengen-System und an der europäischen Asylpolitik», *Liechtensteinerische Juristen-Zeitung*, 28:3, 2007, S. 54–58.

Schengen-Staaten aufhebt, und der Dubliner Konvention, welche die Zusammenarbeit im Asylwesen regelt, teil.<sup>23</sup> Die Schweiz bekundete ihr Interesse an einer Schengen / Dublin-Assoziierung, um die internationale Justiz- und Polizei-Kooperation im Kampf gegen die internationale Kriminalität und die illegale Migration zu verbessern, nachdem die EU die Bereiche Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung in die Verhandlungen zu den so genannten «Bilateralen II» einbrachte.<sup>24</sup> Die Abkommen wurden im Oktober 2004 unterzeichnet, und die Schweiz ist seit Dezember 2008 in die Sicherheits-, Visum- und Asylzusammenarbeit des Schengen / Dublin-Raums integriert. Die einzigen Schengen-Ausgangsgrenzen der Schweiz sind ihre Flughäfen – und in einer Übergangszeit die seit 1924 offene Grenze zu Liechtenstein.

Die Teilnahme Liechtensteins sollte möglichst zeitnah zur Schweiz in Form von zwei Protokollen über den Beitritt des Fürstentums zu den jeweiligen schweizerischen Assoziierungen erfolgen, wobei Liechtenstein – im Gegensatz zum Landwirtschaftsabkommen – selbständiger Vertragspartner würde.<sup>25</sup> Diese Form der indirekten, wenngleich gleichberechtigten Beteiligung anstelle eines separaten Abkommens wurde somit in den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU vorweggenommen. Die Protokolle wurden im Februar 2008 unterzeichnet und von Liechtenstein im Januar 2009 ratifiziert. Der liechtensteinische Beitritt verzögerte sich jedoch aus technischen und politischen Gründen. Erst musste Liechtenstein mit der EU das Abkommen über die Zinsertragsbesteuerung abschliessen, was kurz nach Unterzeichnung der Schweizer «Bilateralen II» gelang.<sup>26</sup> Einige EU-Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland und Schweden, wollten jedoch vor der Schengen / Dublin-Assoziierung – wie im Falle der Schweiz – auch noch ein Betrugsbekämpfungsabkommen mit Liechtenstein aushandeln. Ei-

---

23 Filliez, Fabrice, «Schengen/Dublin: The Association Agreements with Iceland, Norway, and Switzerland», in: Martenczuk, Bernd und Servaas Van Thiel (Hrsg.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brüssel: VUB Press, 2008, S. 147–154. Die ursprünglichen völkerrechtlichen Verträge zu Dublin und Schengen wurden zwischenzeitlich in das Unionsrecht integriert.

24 *Ibid.*, S. 154–170.

25 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme von «Schengen» und «Dublin», Nr. 79, Vaduz, 3. 6. 2008.

26 Filliez, «Schengen / Dublin», *op.cit.*, S. 170–172.

nerseits blockierten dann Österreich und Luxemburg das ausgehandelte Betrugsbekämpfungsabkommen, weil sie Nachteile für ihre eigenen Finanzplätze befürchteten.<sup>27</sup> Andererseits verweigerte Schweden seine Zustimmung zum Schengen / Dublin-Protokoll, solange nicht das Betrugsbekämpfungsabkommen mit der EU oder ein eigenes Steuerinformationsabkommen mit Schweden zustanden gekommen sei.<sup>28</sup>

Liechtenstein ist vollständig von Schengen-Staaten umgeben und hat keinen Flughafen. Als Übergangslösung wurden unter anderem eine Videoüberwachung der befahrbaren Grenzübergänge und in Schaanwald ein trilaterales polizeiliches Verbindungsbüro eingerichtet. Auch das bilaterale Vertragsverhältnis zur Schweiz musste als Folge der Assoziierung angepasst werden. Ein Rahmenvertrag regelt die Zusammenarbeit in den Bereichen Visum, Einreise, Aufenthalt und polizeiliche Kooperation im Grenzraum.<sup>29</sup>

Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon muss die liechtensteinische Assoziierung zwar noch vom Europäischen Parlament genehmigt werden, aber der Rat der EU kann sie dann mit qualifizierter Mehrheit abschliessen. Mit einem Beitritt Liechtensteins zum Schengen / Dublin-Raum kann somit frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 gerechnet werden. Das Fürstentum konnte sich laut Regierung mit dieser Assoziierung «wiederum auf einer neuen Ebene in die europäische Zusammenarbeit integrieren» und dabei in Anerkennung seiner Situation eine Lösung finden, die den Interessen aller Vertragsparteien gerecht wird.<sup>30</sup>

---

27 «Luxemburg und Österreich blockieren Betrugsabkommen mit der Europäischen Union», Liechtensteiner Vaterland, 20. 10. 2009.

28 «Schengen: Schweden legt sich quer», Liechtensteiner Volksblatt, 17. 12. 2009.

29 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Rahmenvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum vom 3. Dezember 2008, Nr. 36, Vaduz, 2. 6. 2009.

30 Liechtenstein, Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik, Schriftenreihe der Regierung 2007, Vaduz, 2008, S. 118.

### 3. Europa in Liechtenstein: innenpolitische Anpassung

Dieses Kapitel analysiert die Europäisierung der liechtensteinischen Wirtschaft, Rechtsordnung und des politischen Systems sowie Liechtensteins Mitwirkung im EWR. Bezüglich der EU-Staaten nennt die Europäisierungsforschung mit der Entparlamentarisierung, der Zentralisierung und der Bürokratisierung drei mögliche Effekte des europäischen Integrationsprozesses auf der mitgliedstaatlichen Ebene,<sup>31</sup> deren Gültigkeit für das EWR-Mitglied Liechtenstein Gegenstand der folgenden Ausführungen ist. Gleichzeitig erlaubt das Konzept der «externen Governance» die Darstellung der Mitwirkungsmöglichkeiten Liechtensteins am Politikprozess («Policy-Making») der EU und ermöglicht Rückschlüsse auf das Verhältnis von zwischen- und überstaatlichen Merkmalen im EWR.

#### 3.1 Europäisierung der liechtensteinischen Wirtschaft

Eine empirische Analyse über die Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft auf die liechtensteinische Volkswirtschaft ist nur schwer möglich, da «Effekte von EWR, Konjunktur und Weltwirtschaft nicht klar getrennt werden» können.<sup>32</sup> Ferner fehlen in Liechtenstein wichtige statistische Angaben oder werden erst seit kurzem erhoben, zum Beispiel das Bruttoinlandsprodukt oder die Wertschöpfung der einzelnen Wirtschaftssektoren.<sup>33</sup> Um dennoch ein Bild über die wirtschaftlichen Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft zu erhalten, verglich die Regierung die jährlichen Wachstumsraten verschiedener Indikatoren zwischen

---

31 Goetz, Klaus H. und Jan-Hinrik Meyer-Sahling, «The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives», *Living Reviews in European Governance*, 3:2, 2008, [www.livingreviews.org/lreg-2008-2](http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2) (Zugriff 26. 11. 2010), S. 5.

32 Prange, Heiko, *Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?*, LPS 29, Vaduz: Verlag der LAG, 2000, S. 154.

33 Die erste Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Liechtensteins wurde 2000 zu den wirtschaftlichen Aktivitäten des Jahres 1998 publiziert. Siehe dazu die am Liechtenstein-Institut erarbeitete Dissertation von Oehry, Wilfried, *Der Aufbau einer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Kleinstaat Liechtenstein*, Schaan: GMG Juris-Verlags-AG, 2000.

1980 und 1994 mit denjenigen zwischen 1994 und 2008.<sup>34</sup> Dabei wurde ersichtlich, dass sich der positive Trend aus den 1980er Jahren bezüglich der Bilanzsumme der Banken, der Auslandsumsätze der Industrieunternehmen und der direkten Warenexporte auch nach dem EWR-Beitritt fortsetzte. Die Anzahl der Beschäftigten wuchs von 14 840 im Jahre 1980 (bei einer Wohnbevölkerung von 25 215) auf 21 109 Arbeitsplätze 1994 (Wohnbevölkerung 30 629) und 33 415 Beschäftigte im Jahre 2008 (Wohnbevölkerung 35 589).<sup>35</sup>

Eine weitere Möglichkeit, die Europäisierung der liechtensteinischen Volkswirtschaft zu erfassen, bieten Umfragen bei Wirtschaftsakteuren. In seiner Befragung von 1998 fand Prange eine hohe Zufriedenheit mit der EWR-Mitgliedschaft, insbesondere von Seiten der Industrie, aber auch des Gewerbes und Finanzdienstleistungssektors, während die freien Berufe die Europäisierung der Wirtschaft am kritischsten sahen.<sup>36</sup> Diese Ergebnisse wurden durch die 2010 von der Regierung angeforderten Stellungnahmen der Wirtschaftsverbände bestätigt.<sup>37</sup> Als Kritikpunkte äusserten verschiedene Wirtschaftsakteure die zunehmende Regulierungsdichte mit dem damit verbundenen administrativen Aufwand und verwiesen auf den verstärkten Wettbewerbsdruck, etwa im öffentlichen Beschaffungswesen.<sup>38</sup> Mit Ausnahme der Liechtensteinischen Ingenieur- und Architektenvereinigung, welche sich einer deutlich verschärften Konkurrenzsituation gegenüber sieht, zeichneten von den befragten Verbänden jedoch alle Teilnehmer eine positive Bilanz der EWR-Mitgliedschaft. Hervorzuheben sind insbesondere die Stellungnahmen des Anlagefondsverbands und des Versicherungsverbandes, welche dank der EWR-Mitgliedschaft neue Geschäftsfelder erschliessen konnten, sowie der Hochschule, deren Einbindung in den Europäischen Bildungs- und Forschungsraum durch die EWR-Mitgliedschaft wesentlich erleichtert

---

34 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), op.cit., S. 24.

35 Liechtenstein, Statistisches Jahrbuch 2010, Vaduz: Amt für Statistik, 2010, S. 49, 98.

36 Prange, Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum, op.cit., S. 154–157.

37 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), op.cit., S. 244–298.

38 Ibid., S. 266–269, 293–295.

wurde. Auch die Liechtensteinische Treuhändervereinigung, die dem EWR-Beitritt besonders skeptisch gegenüberstand, ist der Meinung, dass die EWR-Mitgliedschaft das Wachstum des Finanzplatzes positiv beeinflusst hat. Der Bankenverband erkennt durch den intensivierten Wettbewerb auf dem Finanzplatz einen Beitrag «zu mehr Innovation und Effizienz».<sup>39</sup> Schliesslich bewertet die Industrie- und Handelskammer die EWR-Mitgliedschaft als eminent wichtigen Standortvorteil Liechtensteins.<sup>40</sup>

Nach 15 Jahren EWR-Mitgliedschaft zeigt sich die Regierung überzeugt, dass es Liechtenstein gelang, «die guten Rahmenbedingungen zu erhalten bzw. sogar auszubauen».<sup>41</sup> Insbesondere der ungehinderte Zugang zum EU-weiten Binnenmarkt, aber auch die mit dem EWR-Beitritt einhergehende Diversifizierung und Internationalisierung im Dienstleistungsbereich, wird aus der Sicht einer kleinen und somit notwendigerweise exportorientierten Volkswirtschaft als essentielle Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg erachtet.

Zahlen bilden «letztlich nur Indizien, aber kaum Beweise» für die Auswirkungen der EWR-Mitgliedschaft auf die liechtensteinische Volkswirtschaft.<sup>42</sup> Stattdessen ist eine umfassende Betrachtung nötig, die vor allem auch den globalen Kontext zu berücksichtigen hat. So ist die Liberalisierung in manchen Bereichen keine Erfindung Brüssels, sondern folgt einem globalen Trend, dessen Auslöser in Drittstaaten oder internationalen Organisationen zu suchen sind. Die wachsende Regulierungsdichte spiegelt nicht nur die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung der liechtensteinischen Wirtschaft wider, sondern auch die enorme gesellschaftliche Entwicklung Liechtensteins der letzten Jahrzehnte.

---

39 Ibid., S. 258.

40 Ibid., S. 263.

41 Ibid., S. 7.

42 Büchel, Hubert, «Nischenvolkswirtschaft und Binnenmarktmitgliedschaft», in: Bruha, Thomas, Zoltán Tibor Pállinger und Rupert Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, LPS 40, Schaan: Verlag der LAG, 2005, S. 69.

### 3.2 Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung

Die «Umverteilung von Macht und Ressourcen zwischen nationalen Akteuren und Institutionen»<sup>43</sup> im Zuge der Vermischung von nationalen und europäischen Politikprozessen lässt sich nur sehr schwer empirisch erfassen. Umso wichtiger sind fundierte Kenntnisse über die Rolle der EU als Rechtsetzer,<sup>44</sup> welche deren Einfluss auf die nationale Rechtsordnung quantifizieren. Mit Blick auf die EU-Staaten hat sich dabei die vom damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors geäußerte Prognose, wonach zu Beginn des 21. Jahrhunderts «80% der Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein könnten»,<sup>45</sup> nicht bestätigt. Vielmehr zeigen Studien zu einzelnen EU-Staaten, dass sich die durchschnittliche Europäisierung der Gesetzgebung je nach Zeitraum und Begriffsverständnis auf 12–30 Prozent beläuft und lediglich in den Bereichen Agrarpolitik und Umweltpolitik Werte über 60 Prozent erzielt werden.<sup>46</sup>

Diese Erkenntnisse entziehen der populistischen Argumentation über die Genese eines europäischen Verwaltungsmolochs den Nährboden,<sup>47</sup> indem sie weiterhin den Grossteil der Gesetzgebung auf einen nationalen Impuls zurückführen. Dennoch verdeutlichen die einzelnen Studien, dass die EU einen substanziellen Einfluss auf die Rechtsordnung ihrer Mitgliedstaaten ausübt, welcher sich auch auf die assoziierten Staaten erstreckt. Für das EWR-Mitglied Liechtenstein weist eine vom Liechtenstein-Institut durchgeführte Analyse aller zwischen 2001 und 2009 publizierten Landesgesetzblätter, also nach dem in den ersten Jah-

---

43 Knill, Christoph, «Die EU und die Mitgliedstaaten», in: Holzinger, Katharina et al., *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn: Schöningh UTB, 2005, S. 153.

44 Christensen, Grønnegaard Jørgen, «EU Legislation and National Regulation: Uncertain Steps Towards a European Public Policy», *Public Administration*, 88:1, 2010, S. 3.

45 Delors, Jacques, «Statements by the Council and Commission of the Council Meeting in Hanover», *Debates of the European Parliament, 1988–89 session, Report of proceedings from 4 to 8 July 1988, Strasbourg, 6. 7. 1988, Official Journal of the European Communities, Annex, No 2–367, S. 140.*

46 Töller, Annette Elisabeth, «Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note», *Journal of Common Market Studies*, 48:2, 2010, S. 417–444.

47 *Ibid.*, S. 419.

ren der EWR-Mitgliedschaft zu erwartenden «Aufholbedarf», sogar einen überdurchschnittlichen Europäisierungsgrad nach.<sup>48</sup> So verfügten im Untersuchungszeitraum 41 Prozent aller Landesgesetzblätter über einen EU/EFTA-Impuls, während weitere 17 Prozent einem internationalen Impuls und 9 Prozent einem schweizerischen Impuls folgten. Insgesamt konnte lediglich bei 33 Prozent der 2709 untersuchten Landesgesetzblätter ein nationaler Impuls nachgewiesen werden. Bei einer isolierten Betrachtung von Gesetzen ist der Einfluss der EU auf die liechtensteinische Rechtsordnung mit einem Europäisierungsgrad von 49 Prozent sogar noch deutlicher. Dasselbe gilt für eine Differenzierung nach Gesetzen mit finanziellen oder personellen Implikationen, die in 56 Prozent aller Fälle einem EU/EFTA-Impuls folgten. Ebenso verdeutlicht eine Differenzierung nach Politikbereichen den starken Einfluss der EU, wobei mit den Bereichen Kapitalverkehr und Personenverkehr zwei Schlüsselbereiche der liechtensteinischen Volkswirtschaft einen besonders hohen Europäisierungsgrad aufweisen.

Als mögliche Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Europäisierungsgrade der EU-Staaten nennen Müller et al. die Mitgliedschaftsdauer, das Integrationsniveau, die Rechtstradition, die Einstellung zur EU und den Föderalismus.<sup>49</sup> Ein Vergleich der Staaten Österreich, Dänemark und Niederlande verdeutlicht jedoch, dass einzig die Rechtstradition den nationalen Europäisierungsgrad nachhaltig beeinflusst.<sup>50</sup> Dies gilt auch für Liechtenstein, dessen verzögerte und begrenzte Einbindung in den europäischen Integrationsprozess dem überdurchschnittlichen Europäisierungsgrad zu widersprechen scheint. Folglich bilden die Rechtstradition und dabei insbesondere die geringe Regulierungsdichte sowie der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für den hohen Europäisierungsgrad Liechtensteins.

---

48 Frommelt, Christian, «Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung», Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 28, Bendern: Liechtenstein-Institut, 2011.

49 Müller, Wolfgang C. et al., «Legal Europeanization: Comparative Perspectives», *Public Administration*, 88:1, 2010, S. 76.

50 *Ibid.*, S. 79.

### 3.3 Europäisierung des liechtensteinischen politischen Systems

Dem hohen Europäisierungsgrad der liechtensteinischen Rechtsordnung steht eine geringe Europäisierung der Landtagsarbeit gegenüber, was sich unter anderem in der geringen Instrumentalisierung der EU als Referenzwert für parlamentarische Vorstösse oder Anfragen äussert.<sup>51</sup> Überdies zählen Gesetze mit einem EU / EFTA-Impuls deutlich weniger Voten und Änderungsanträge als Gesetze mit einem nationalen Impuls, was auf eine geringe Polarisierungskraft europäischer Politikvorgaben schliessen lässt. Diese «Gleichgültigkeit»<sup>52</sup> des Landtages gegenüber europäischen Politikvorgaben zeigt sich auch bei der Übernahme von EWR-Rechtsakten in das EWR-Abkommen, welche seit dem EWR-Beitritt Liechtensteins einzig bei der Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub (RL 96/34/EG) umstritten war.<sup>53</sup>

Eine Erklärung für die geringe Europäisierung der Landtagsarbeit resultiert aus den im internationalen Vergleich ungenügend institutionalisierten «Veto- und Einflusstategien»<sup>54</sup> des liechtensteinischen Landtages. Im Unterschied zu den nationalen Parlamenten der EU-Staaten ist mit Blick auf den liechtensteinischen Landtag weder die Europäische Kommission noch die nationale Regierung zu einer umfassenden und zeitnahen Übermittlung von EU-Dokumenten verpflichtet. Gleichzeitig besitzt der Landtag nicht die Möglichkeit im Sinne eines «flexiblen Mandats»<sup>55</sup>, eine Stellungnahme zu Verhandlungen im europäischen Mehrebenensystem zu erlassen, an deren Eckpunkte die Regierung im weiteren Verhandlungsverlauf gebunden wäre. Zwar verfügt der Landtag aufgrund des Zustimmungsvorbehalts über die Möglichkeit die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen zu verweigern, in der Praxis besitzt dieser Zustimmungsvorbehalt im Sinne einer Alles-oder-Nichts-Entscheidung jedoch nur symbolische Bedeutung. Die damit verbundene Suspendierung der betreffenden EWR-Anhänge würde er-

---

51 Frommelt, Christian, «Europäisierung der Landtagsarbeit», Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 29, Bendern: Liechtenstein-Institut, 2011.

52 Ibid. S. 19.

53 Liechtenstein, Landtagsprotokoll, 17. 6. 1999, S. 926–938.

54 Benz, Arthur, Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 180.

55 Ibid., S. 183.

hebliche ökonomische und politische Nachteile für Liechtenstein und die anderen EWR / EFTA-Staaten zur Folge haben. Zugleich wird die parlamentarische Kontrolle der liechtensteinischen Europapolitik durch die geringe Öffentlichkeit europäischer Politikinhalt sowie das Fehlen eines Europaausschusses eingeschränkt. Ein solcher Ausschuss könnte – analog zu den Nachbarstaaten Deutschland und Österreich – über umfassende Informationsrechte verfügen und Stellungnahmen erlassen, von welchen die Regierung nur unter der Nennung von Gründen abweichen kann. Die gegenwärtige Situation unterminiert die Entwicklung des Landtages zu einem kritischen und kompetenten Gesprächspartner in der liechtensteinischen Europapolitik und zementiert die mit der intergouvernementalen Konzeption des EWR-Abkommens verbundene europapolitische Prärogative der Regierung. Mehr Transparenz könnte bereits durch einfache Mittel wie etwa eine Webseite, welche die für den EWR oder Schengen relevanten neuen Dokumente sowie weitere Informationen bereitstellt, erreicht werden.<sup>56</sup>

### 3.4 Liechtensteins Mitwirkung im EWR aus innenpolitischer Sicht

Die Analyse der Europäisierung der Landtagsarbeit bestätigt die oben genannte Entparlamentarisierung im Zuge des europäischen Integrationsprozesses. Am Beispiel Liechtenstein erfolgt die Schwächung des Landtages vor allem zugunsten der Verwaltung, welche im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses («Decision-Shaping»)<sup>57</sup> in das europäische Policy-Making eingebunden ist und somit gegenüber dem Landtag über einen Informationsvorsprung verfügt. Im November 2009 umfasste die liechtensteinische Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem 90 Personen aus 35 Verwaltungseinheiten, die an insgesamt

---

56 Siehe Beispiel Norwegen: <http://www.europaportalen.no> und <http://europalov.no>.

57 Die Mitwirkungsrechte der EWR / EFTA-Staaten in der Ausarbeitungsphase von EWR-relevantem EU-Recht werden als «Decision-Shaping» bezeichnet, um sie von der eigentlichen Beschlussfassung («Decision-Taking») abzugrenzen. Vgl. Entner-Koch, Andrea, «Liechtenstein im 'EWR-Rechtsetzungsprozess'», in: Bruha, Thomas, Zoltán Tibor Pállinger und Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, LPS 40, Schaan: Verlag der LAG, 2005, S. 81–96.

309 verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der EU oder der EFTA partizipierten.<sup>58</sup>

Aus der Sicht der Governance-Forschung besitzt diese breite Einbindung der EWR / EFTA-Staaten in das Policy-Making der EU entscheidende Relevanz, da die Teilnahme am europäischen Ausschusswesen den Autonomieverlust durch den quasi-automatischen Policy-Transfer im Gemeinsamen EWR-Ausschuss relativiert. Insofern beschränkt sich die von der Literatur bemühte Typologisierung des EWR als ein Beispiel für eine hierarchische Ausgestaltung der Assoziationspolitik der EU<sup>59</sup> auf die Makroebene.<sup>60</sup> Vor allem in der Entstehungsphase eines EWR-relevanten EU-Rechtsaktes können die EWR / EFTA-Staaten ihre Interessen mehr oder weniger gleichberechtigt einbringen, womit sich die Mitwirkungsrechte der EWR / EFTA-Staaten deutlich von denjenigen der Schweiz oder den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik unterscheiden. Dessen ungeachtet stellt die eingeschränkte Fähigkeit zur Beschlussfassung («Decision-Making-Power») der EWR / EFTA-Staaten und der durch die enge Institutionalisierung und hohe Machtasymmetrie eingeschränkte Verhandlungsspielraum des Gemeinsamen EWR-Ausschusses eine substantielle Schwächung der Autonomie der EWR / EFTA-Staaten dar, welche nur durch ein breites sektorielles «Opting-Out» gerechtfertigt werden kann.

Mit Blick auf die eingangs genannten Effekte der Europäisierung führt die Einschränkung der Interessenvertretung auf das «Decision-Shaping» zu einer im Vergleich zu den EU-Staaten verstärkten Bürokratisierung der Europapolitik der EWR / EFTA-Staaten. Dies erklärt sich aus dem Fehlen eines handlungsfähigen politischen Leitorgans im EWR. Im Unterschied zum Europäischen Rat verfügt der EWR-Rat realpolitisch nur über geringe Kompetenzen und leidet zudem unter der marginalen öffentlichen Resonanz. Insofern kann der EWR-Rat nicht zur politischen Profilierung einzelner Regierungsvertreter der EWR / EFTA-Staaten instrumentalisiert werden. Aus demokratiepolitischer Sicht be-

---

58 Information der Stabsstelle EWR der liechtensteinischen Regierung.

59 Lavenex, Sandra, Dirk Lehmkuhl und Nicole Wichmann, «Modes of External Governance: a Cross-national and Cross-sectoral Comparison», *Journal of European Public Policy*, 16:6, 2009, S. 818.

60 Frommelt, Christian, «Das Policy-Making der EU aus Sicht der EWR / EFTA-Staaten», Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 32, Benden: Liechtenstein-Institut, 2011.

deutet das Öffentlichkeitsdefizit eine Schwächung der Legitimität, da die mit dem Europäischen Rat verbundene Politisierung als eine alternative Legitimationsquelle europäischer Politik betrachtet werden kann.<sup>61</sup> Das Beispiel der skandinavischen EWR / EFTA-Staaten zeigt zudem, dass die geringe Politisierung der EWR-Organen eine Zentralisierung des politischen Prozesses verhindert, wie sie in manchen EU-Staaten insbesondere durch die Stärkung des Regierungschefs und des Aussenministers erfolgte.<sup>62</sup> Eine solche Zentralisierung fehlt auch in Liechtenstein, wo sich die Interessenvertretung über zahlreiche Amtsstellen erstreckt und die Zuordnung der Stabsstelle EWR an das Ressort Präsidium aufgrund des technischen Charakters der EWR-Arbeit keinen politischen Machtgewinn bewirkt.

Eine weitere Möglichkeit zu einem internationalen Vergleich der liechtensteinischen Europapolitik bietet die Effektivität der «externen Governance»,<sup>63</sup> welche sich durch das Ausmass der Selektion, der Umsetzung und der Anwendung von EU-Regeln durch Drittstaaten äussert. Bezüglich der Selektion hat die vor allem von der norwegischen Regierung – teilweise auch gegen den Widerstand der liechtensteinischen Regierung – praktizierte integrative Auslegung der EWR-Relevanz von EU-Rechtsakten eine hohe Effektivität der «externen Governance» zur Folge. So erachtet die norwegische Regierung den Entscheid über die EWR-Relevanz explizit als einen politischen Entscheid, der die Präferenzen der nationalen Wirtschaftsakteure zu berücksichtigen hat.<sup>64</sup> Die Konsequenz dieser integrativen Interpretation der EWR-Relevanz ist eine schleichende Ausdehnung der sektoriellen Reichweite des EWR-Abkommens, welche ferner die zunehmende Verflechtung der Politikbereiche innerhalb der EU widerspiegelt.

Neben der Selektion bestimmt sich die Effektivität der «externen Governance» mittels der Umsetzung und Anwendung von EU-Regeln durch die EWR / EFTA-Staaten. Das EWR-Abkommen verpflichtet die

---

61 Zürn, Michael und Matthias Ecker-Ehrhardt, «Die Politisierung internationaler Institutionen», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 20–21, 2007, S. 24–30.

62 Goetz und Meyer-Sahling, «The Europeanisation of National Political Systems», *op.cit.*, S. 5.

63 Lavenex und Schimmelfennig, «EU Rules beyond EU Borders», *op.cit.*, S. 800.

64 Norwegen, Utenriksdepartementet (norwegisches Aussenministerium), *Håndbok i EU / EØS-arbeid* – 2009, Oslo, 2009.

EWK / EFTA-Staaten zur Einsetzung eines unabhängigen Überwachungsorgans sowie zur Einführung von Verfahren zur Gewährleistung der rechtmässigen Umsetzung und Anwendung von EU-Recht, ähnlich wie sie innerhalb der EU bestehen. Diese Aufgaben übertrugen die EWK / EFTA-Staaten der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) als Gegenstück zur Europäischen Kommission und dem EFTA-Gerichtshof als Gegenstück zum Gerichtshof der Europäischen Union. Ungeachtet der Verpflichtung zu vergleichbaren Verfahren impliziert die intergouvernementale Konzeption des EWK-Abkommens verschiedene strukturelle Differenzen zwischen den Überwachungsmechanismen von EU und EWK. Als Beispiele sind die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte der EWK / EFTA-Staaten zu nennen, die sich unter anderem im Fehlen einer Vorlagepflicht an den EFTA-Gerichtshof äussert, oder die mangelnde supranationale Legitimation des ESA-Colleges und die geringe Anzahl an College-Mitgliedern. Diese strukturellen Unterschiede lassen eine Schwächung der Unabhängigkeit der EFTA-Überwachungsorgane und somit eine im Vergleich zur EU verringerte Überwachungsintensität erwarten. Allerdings finden diese Unterschiede in der dichten Institutionalisierung mit einem permanenten Dialog zwischen den EU- und EFTA-Organen, dem unterschiedlichen Verhandlungsgewicht sowie der Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit der EWK / EFTA-Staaten ein politisches Korrektiv.

Eine Studie von Frommelt kommt zum Schluss, dass zwischen der EU und Liechtenstein eine hohe Effektivität der «externen Governance» vorliegt, die ein reibungsloses Funktionieren des EWK-Abkommens im Sinne eines dynamischen und homogenen Wirtschaftsraumes ermöglicht.<sup>65</sup> Diese hohe Effektivität basiert jedoch auf einer Stärkung der (quasi-)supranationalen Komponente und damit der schrittweisen Neutralisierung der strukturellen Unterschiede zwischen EU und EWK. Insofern lässt sich der durch die fehlende «Decision-Making-Power» bedingte Autonomieverlust der EWK / EFTA-Staaten nur durch ein geringeres sektorielles Integrationsniveau rechtfertigen. Die bilateralen Integrationsschritte der EWK / EFTA-Staaten, wie beispielsweise die Schengen-Assoziierung oder Landwirtschafts- und Fischereiabkommen, zei-

---

65 Frommelt, Christian, «Effektivität der externen EU-Governance am Beispiel der EWK-Mitgliedschaft Liechtensteins», Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 33, BERN: Liechtenstein-Institut, 2011.

gen jedoch, dass auch in Bezug auf das sektorielle Integrationsniveau eine zunehmende Verflechtung mit der EU entsteht, die von den EWR / EFTA-Staaten mittelfristig eine Neubewertung der nationalen Europapolitik verlangt.

#### 4. Beitrag der Forschung am Liechtenstein-Institut

Die ersten Studien am Liechtenstein-Institut über die integrationspolitischen Optionen des Fürstentums waren juristische Gutachten in den Jahren 1991–92. Es ging damals insbesondere um die Frage, ob und wie Liechtenstein am EWR teilnehmen kann, aber auch eine EG-Mitgliedschaft wurde untersucht.<sup>66</sup> Der Europa- und Völkerrechtler Thomas Bruha stellte 1990 die These auf, dass «auf lange Sicht gesehen die internationale Anerkennung eines Staates davon abhängen wird, ob er willens und fähig ist, im Zusammenwirken mit anderen Staaten und den an Bedeutung zunehmenden internationalen Organisationen die nur gemeinsam zu bewältigenden Probleme der Welt in den unterschiedlichsten Formen der Kooperation und der Integration wahrzunehmen».<sup>67</sup> Liechtenstein sollte Integrationswilligkeit demonstrieren und sich schrittweise den berechtigten Kooperationswünschen europäischer Staaten öffnen, als Ausgleich jedoch die seiner Kleinheit geschuldeten legitimen Sonderinteressen verteidigen können. Durch den späteren EWR-Beitritt hat sich das Fürstentum in der Tat der europäischen Rechtsangleichung, auch im Bereich des Finanzdienstleistungsmarktes, nicht verschlossen, im Gegenzug aber auch die notwendigen Sonderregelungen, insbesondere bezüglich der Freizügigkeit, durchsetzen können. Der Beitritt zur

---

66 Leibfried, Helmut, Die Stellung Liechtensteins innerhalb verschiedener europäischer Integrations-Szenarien, Gutachten, Bendern: Liechtenstein-Institut, 30. 8. 1991; Bruha, Thomas, Vereinbarkeit einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins mit dem Zollanschlussvertrag, Gutachten, Bendern: Liechtenstein-Institut, Juni 1990; Bruha, Thomas, Rechtsfragen eines sogenannten Vierten Weges, Arbeitspapier, Bendern: Liechtenstein-Institut, 4. 11. 1992; Bruha, Thomas, Institutionellrechtliche Anforderungen einer EG-Mitgliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane, Gutachten, Bendern: Liechtenstein-Institut, 13. 8. 1992.

67 Bruha, Thomas, «Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess», in: Geiger, Peter und Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, LPS 14, Vaduz: Verlag der LAG, 1990, S. 205.

EFTA, die Anpassung des Zollvertrages mit der Schweiz und die gleichberechtigte Mitgliedschaft im EWR eröffneten Liechtenstein einen Mittelweg zwischen politischer Isolierung und Erosion der Staatlichkeit einerseits und Aufgabe der auf rechtlichen Standortvorteilen ruhenden lukrativen Nischenwirtschaft andererseits. Die möglichen Szenarien im Falle einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Finanzdienstleistungen untersuchte Doris Frick in ihrer vom Liechtenstein-Institut geförderten Dissertation.<sup>68</sup>

Nach dem 1995 erfolgten EWR-Beitritt Liechtensteins führte Heiko Prange in den Jahren 1997–99 eine erste empirische Bestandaufnahme durch.<sup>69</sup> Obwohl die Umsetzung des EWR-Acquis nicht abgeschlossen war und noch eine Reihe von Übergangsfristen bestanden, überwogen in der Einschätzung der Wirtschaftsakteure, wie bereits erwähnt, die Vorteile des EWR. Die liechtensteinische Wirtschaft sah sich für den verschärften Wettbewerb gut gerüstet. «Liechtensteins EWR-Mitgliedschaft hat zudem das Bewusstsein gestärkt, die Wirtschaft diversifizieren und notwendige Strukturreformen (...) durchführen zu müssen.»<sup>70</sup> Die Europäisierung brachte zudem Chancen für neue Geschäftsfelder, beispielsweise im Versicherungssektor, und Linderung für den chronisch ausgetrockneten liechtensteinischen Arbeitsmarkt. Wie die Erfahrungen der Schweiz in den 1990er Jahren zeigten, wäre «bei einem EWR-Nein Liechtensteins nicht einfach alles beim Alten geblieben».<sup>71</sup>

Neben diesen rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Analysen wurde Liechtensteins Teilhabe am europäischen Integrationsprozess auch aus politikwissenschaftlicher Perspektive erforscht. Angesichts der anhaltenden politischen Veränderungen in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges war die Integrationsfrage trotz Mitgliedschaft im EWR nach wie vor von grosser Bedeutung für das Fürstentum. Sieglinde Gstöhl untersuchte, wie sich ein Kleinstaat im Wechselspiel von Vertie-

---

68 Frick, Doris, Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Finanzdienstleistungen in der EG und im EWR: Szenarien für Liechtenstein, St. Gallen: Dissertation Nr. 1411 an der Hochschule St. Gallen, 1993.

69 Prange, Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum, op.cit.; sowie Prange, Heiko (Hrsg.), Zwischen Bern und Brüssel: Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum, Chur / Zürich: Rüegger, 1999.

70 Prange, Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum, op.cit., S. 154.

71 Ibid.

fung und Erweiterung behaupten kann und welche Perspektiven eine Differenzierung des europäischen Integrationsprozesses im Sinne einer zunehmenden Flexibilisierung eröffnet.<sup>72</sup> Sie analysierte insbesondere die politischen Konsequenzen diverser Integrationsoptionen mit Blick auf ihr Ausmass an Selbst- und Mitbestimmung. Die EWR-Teilnahme Liechtensteins habe «sich hinsichtlich der künftigen Optionen seiner Integrationspolitik als gute Ausgangslage erwiesen und zusätzliche Möglichkeiten eröffnet».<sup>73</sup> Die liechtensteinische Integrationspolitik hängt stark von derjenigen der anderen EFTA-Staaten sowie vom politischen Willen der Europäischen Union ab. Dabei wird Mitbestimmung als Mittel zur Begrenzung von Fremdbestimmung umso wichtiger, je stärker die Verflechtung und (Inter)dependenz ist.

Zur zehnjährigen EWR-Mitgliedschaft führte das Liechtenstein-Institut 2005 ein wissenschaftliches Symposium durch.<sup>74</sup> Gstöhl führte dabei die Integrationsoptionen nach einem eventuellen Ende des EWR aus und kam zu dem Schluss, dass vor allem zwei Alternativen von Interesse seien: eine Assoziierung mit der EU («bilateralisierter EWR») oder ein EU-Beitrittsge-such, denn ob eine wie auch immer geartete «EU-Mitgliedschaft <grössenverträglich> ist, kann letztlich nur in konkreten Verhandlungen herausgefunden werden».<sup>75</sup> Thomas Bruha und Katrin Alsen argumentierten, dass nicht nur jeder europäische Staat einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union stellen kann, sondern dass für die EU auch die Pflicht besteht, jedem Anwärter bei Vorliegen der Beitrittsvoraussetzungen die Vollmitgliedschaft einzuräumen.<sup>76</sup> Diese Voraussetzungen umfassen sowohl die Beitrittsfähigkeit des Drittstaates

---

72 Gstöhl, Sieglinde, *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*, LPS 33, Schaan: Verlag der LAG, 2001.

73 *Ibid.*, S. 215.

74 Bruha, Thomas, Zoltán Tibor Pállinger und Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, LPS 40, Schaan: Verlag der LAG, 2005.

75 Gstöhl, Sieglinde, «Liechtensteinische Integrationsoptionen <nach dem EWR>», in: Bruha, Thomas, Zoltán Tibor Pállinger und Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, LPS 40, Schaan: Verlag der LAG, 2005, S. 215.

76 Bruha, Thomas und Katrin Alsen, «EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union», in: Bruha, Thomas, Zoltán Tibor Pállinger und Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, LPS 40, Schaan: Verlag der LAG, 2005, S. 171–179.

als auch die Erweiterungsfähigkeit der EU. Sollte ein Beitritt nicht in Frage kommen, verlangt der «Grundsatz bestmöglicher Partizipation» eine Lösung, «welche der Vollmitgliedschaft so nahe wie möglich kommt».77 Ein EU-Beitrittsesuch Liechtensteins dürfte daher nicht per se einfach abgewiesen werden. «Obwohl im Einzelnen natürlich alles Verhandlungssache ist, wäre die EU aufgrund ihres europäischen Integrationsauftrags und des aus ihm fließenden Grundsatzes 'bestmöglicher Integration' gehalten, institutionelle Arrangements zu finden, welche Klein(st)staatlichkeit und EU-Mitgliedschaft kompatibel machen.»78 Schon das EWR-Abkommen hält in der Präambel fest, dass es in keiner Weise die Möglichkeit eines EU-Beitritts eines jeden EFTA-Staates, also auch nicht Liechtensteins, berühre.

Emilia Breuss hat in ihrer vom Liechtenstein-Institut geförderten rechtswissenschaftlichen Dissertation von 2010 untersucht, wie auch die kleinsten Staaten in Europa (Monaco, San Marino, Andorra und Liechtenstein) in den stetig fortschreitenden Prozess der europäischen Integration eingebunden werden können.79 Auch sie kommt in Bezug auf die Möglichkeit eines EU-Beitritts dieser Kleinstaaten zum Schluss, «dass die besondere Grössenordnung eines Staates per se kein rechtlicher Exkludierungsgrund ist bzw. der Mitgliedschaftsantrag eines Kleinstaates nicht allein aufgrund seiner Kleinheit abgewiesen werden darf».80 Allerdings könnte der EU-Beitritt eines Kleinstaates an der mangelnden Integrationsfähigkeit der EU scheitern. In diesem Falle müsste einem beitragswilligen europäischen Kleinstaat jedoch die bestmögliche Partizipation unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft ermöglicht werden. «Auch wenn naturgemäss mit Herausforderungen politischer Natur verbunden, ist aus rechtlicher Sicht nicht nur die Vertretung von sehr kleinen Staaten in den Unionsorganen bei gleichzeitiger Wahrung der demokratischen Legitimität der EU lösbar, sondern stehen auch im Hin-

---

77 Ibid., S. 176.

78 Ibid., S. 182.

79 Breuss, Emilia, *Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein*, Hamburg: Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg, 2010.

80 Ibid., S. 130.

blick auf etwaige Probleme bei der Umsetzung des Besitzstandes durch-aus flexible Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung.»<sup>81</sup>

Christian Frommelt führt derzeit die Forschung zu Liechtenstein und Europa am Liechtenstein-Institut fort. 2010 und 2011 sind bereits mehrere Arbeitspapiere zu Fragen der Europäisierung Liechtensteins erschienen, welche die enge Verflechtung Liechtensteins mit der EU unterstreichen.<sup>82</sup> Dieser Befund bildet die Basis für die Analyse der liechtensteinischen Integrationsoptionen im Rahmen einer vom Liechtenstein-Institut geförderten Dissertation. Unter dem Aspekt der differenzierten Integration werden verschiedene Integrationsoptionen für den Fall einer EWR-Auflösung diskutiert, die sowohl innerstaatliche Faktoren wie die liechtensteinische Verwaltungskapazität und Integrationsbereitschaft als auch institutionelle Faktoren wie den politikfeldspezifischen Governance-Mix der EU berücksichtigen.

Das Liechtenstein-Institut hat somit seit seiner Gründung durch interdisziplinäre wissenschaftliche Untersuchungen sowie Politikberatung die aussenpolitischen Schritte des Landes und den daraus resultierenden innenpolitischen Anpassungsprozess begleitet. Auch in Zukunft wird die europäische Integration neue Herausforderungen bereithalten, welche der kritischen Aufarbeitung bedürfen.

## 5. Zukunftsperspektiven

Liechtenstein hat sich seit den 1990er Jahren aussen- und innenpolitisch insgesamt erfolgreich der Herausforderung der Europäisierung gestellt. Das Fürstentum ging in relativ kurzer Zeit den Weg von der vollständigen Anlehnung an die Schweiz zu einer selbständigen Europapolitik, begleitet von einer Europäisierung innerstaatlicher Strukturen und Prozesse. Auch die Forschung am Liechtenstein-Institut hat einen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgabe geleistet und wird dies auch weiterhin tun.

---

81 Ibid., S. 210.

82 Frommelt, «Das Policy-Making der EU aus Sicht der EWR/EFTA-Staaten»; Frommelt, «Effektivität der externen EU-Governance am Beispiel der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins»; Frommelt, «Die Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung»; Frommelt, «Die Europäisierung der Landtagsarbeit».

«Aus heutiger Sicht will die Regierung längerfristig weder die Option einer Weiterführung der EWR-Lösung noch verschiedene Beitrittsvarianten sowie andere neu gestaltete Vertragsbeziehungen zur EU ausschliessen.»<sup>83</sup> Allerdings definiert die Regierung die Szenarien nicht weiter, denn sie will «im Hinblick auf eine verlässliche und konsequente Aussenpolitik vermeiden, verschiedene aussenpolitische Optionen unter hypothetischen Annahmen öffentlich vorzustellen».<sup>84</sup> Immerhin soll «auch eine EU-Mitgliedschaft nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden».<sup>85</sup> Deutlicher wird hingegen die Aussenministerin in einem Zeitungsinterview, in welchem sie einen EU-Beitritt Liechtensteins als «nicht grössenverträglich» klassifiziert, da es «nicht tragbar» wäre, dass die Hälfte der liechtensteinischen Landesverwaltung für die EU arbeiten würde.<sup>86</sup>

Die Aussenbeziehungen der EU sind durch eine hohe Anzahl an bi- und multilateralen Kooperations- und Assoziationsformen gekennzeichnet. Entsprechend vielfältig sind die Integrationsoptionen, die Liechtenstein als Modell dienen könnten, deren konkreten Ausprägungen jedoch Verhandlungssache wären. Eine Möglichkeit Liechtensteins wäre der Abschluss von Zoll- und / oder Kooperationsabkommen, wie sie zwischen der EU und San Marino sowie zwischen der EU und Andorra bestehen. Aus liechtensteinischer Sicht würde dies jedoch sowohl bezüglich der materiellen Substanz als auch der institutionellen Teilhabe einen integrationspolitischen Rückschritt bedeuten.<sup>87</sup> So würden beispielsweise im Vergleich zum EWR die Mitwirkung am Policy-Making der EU und die Rechtsicherheit deutlich geschwächt, während die zu erwartende geringere Regulierungsdichte eine extensivere Nischenpolitik ermöglichen würde. Allerdings wäre eine «Steuerasen»-Politik angesichts der gerade in diesem Bereich zunehmenden Nivellierung des nationalstaatlichen Aktionsraums wenig realistisch und kaum wünschenswert. Im Dezember 2010 kündigte der Rat der EU an, mit Bezug auf Andorra, Monaco und San Marino die Möglichkeit «einer etwaigen schrittweisen Integration dieser Staaten in den Binnenmarkt» zu unter-

---

83 Liechtenstein, Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik, S. 118.

84 Ibid., S. 120.

85 Ibid., S. 119.

86 Frick, Interview, Neue Zürcher Zeitung, op.cit.

87 Gstöhl, Flexible Integration für Kleinstaaten?, op.cit., S. 97–107.

suchen und dabei ihren «grössenbedingten Besonderheiten» Rechnung zu tragen.<sup>88</sup>

Eine ähnliche Situation ergibt sich im Falle einer indirekten Teilnahme Liechtensteins an den mehr oder weniger statischen bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU. Anstelle einer «Mediatisierung» durch den Zollanschluss an die EU würde die «Mediatisierung» durch die Schweiz treten, wobei sich die Schweiz selbst durch die bilateralen Abkommen und den autonomen Nachvollzug dem EU-Recht zunehmend angleicht. Seit einigen Jahren wird die Idee eines Rahmenabkommens diskutiert, um die aufwendige Verwaltung der 120 bilateralen Verträge zu vereinfachen. Die Schweiz erhofft sich von einem Rahmenabkommen mit horizontalen institutionellen Regelungen mehr Mitwirkungsrechte und eine Teilnahme am «Decision-Shaping» und lehnt jeglichen Automatismus bei der Übernahme von *Acquis* ab.<sup>89</sup> Demgegenüber fordert die EU, «dass eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiter entwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstandes (...) ebenso sichergestellt sein muss wie Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung und ein Streitschlichtungsmechanismus».<sup>90</sup> Im August 2010 wurde von der Schweiz und der Europäischen Kommission eine informelle Arbeitsgruppe eingesetzt, um diese Fragen zu prüfen.<sup>91</sup> Sollte dieses schwierige Unterfangen von Erfolg gekrönt sein, würde sich die Schweiz in Richtung einer dynamischen bilateralen Assoziation mit der EU bewegen.

Angesichts der mangelnden Attraktivität der Integrationsoptionen unterhalb der Binnenmarktassoziiierung des EWR bekräftigt die liechtensteinische Regierung in ihrer Zukunftsstrategie «Agenda 2020» das Ziel, im Hinblick auf die Beziehungen zur Europäischen Union «mindestens das bisher erreichte Integrationsniveau beizubehalten».<sup>92</sup> Vor

---

88 Rat der Europäischen Union, «Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern», Brüssel, 14. 12. 2010, S. 3.

89 Schweiz, Schweizer Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (10.086), Bern, 17. 9. 2010, S. 60–65, 69–73.

90 Rat der Europäischen Union, «Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern», *op.cit.*, S. 11.

91 Schweiz, Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, *op.cit.*, S. 105.

92 Liechtenstein, Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz, 5. 10. 2010, S. 12.

dem Hintergrund der hohen Akzeptanz des EWR in der Gesellschaft und Wirtschaft setzt sie zudem auf Kontinuität: «Unabhängig von zukünftigen Alternativen für die Gestaltung der europäischen Integration sollen die Beziehungen zur EU aufgrund der bestehenden und der ausgehandelten Verträge weitergeführt werden.»<sup>93</sup> Der Erfolg dieser Integrationsstrategie wird jedoch wesentlich durch den politischen Willen der EU sowie die Integrationsambitionen der EWR / EFTA-Staaten Norwegen und Island bestimmt. Island hat im Juli 2010 EU-Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Obwohl gemäss Umfragen die isländische Bevölkerung einem EU-Beitritt derzeit nicht zustimmen würde,<sup>94</sup> zeigt dies, dass der EWR immer noch als ein «Warteraum» für die EU-Mitgliedschaft dient. Dies gilt auch für Norwegen, wo sich Befürworter und Gegner eines EU-Beitritts seit Jahren jeweils die Regierungsverantwortung teilen und deshalb die integrationspolitische Kontinuität bevorzugen.<sup>95</sup> Die politische Plattform der gegenwärtigen norwegischen Regierungskoalition schliesst die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen explizit aus.<sup>96</sup> Die EU beabsichtigt 2011 den EWR dahingehend zu prüfen, «ob ein umfassender Ansatz, der alle Bereiche der Zusammenarbeit erfasst und horizontale Kohärenz sicherstellt, sinnvoller wäre».<sup>97</sup>

Die Fortsetzung eines institutionell angepassten EWR nach einem eventuellen EU-Beitritt Islands wird sowohl von Norwegen als auch Liechtenstein favorisiert.<sup>98</sup> Im Unterschied zu einem isländischen EU-

---

93 Liechtenstein, Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik, op.cit., S. 23.

94 European Commission, Standard Eurobarometer 73: Public Opinion in the European Union, First Results, Brüssel, 2010, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb73/eb73\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_first_en.pdf) (Zugriff 10. 12. 2010), S. 14.

95 Fossum, John Erik, «Norway's European Conundrum», ARENA Working Paper, 4, Oslo, ARENA Centre for European Studies, Universität Oslo, 2009, [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/papers/WP04\\_09.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/papers/WP04_09.pdf) (Zugriff 26. 11. 2010), S. 5–10.

96 Norwegen, Erklärung der Regierungskoalition, «Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet», Soria Moria, 7. 10. 2009, [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny\\_politisk\\_plattform\\_2009-2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf) (Zugriff 8. 12. 2010), S. 6.

97 Rat der Europäischen Union, «Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern», op.cit., S. 8.

98 Frick, Interview, Neue Zürcher Zeitung, op.cit.

Beitritt würde ein EU-Beitritt Norwegens mit grösster Wahrscheinlichkeit die Auflösung des EWR nach sich ziehen, würden nicht gleichzeitig neue Staaten, etwa die Schweiz, beitreten. Dennoch bestünde auch in diesem Fall für Liechtenstein die Möglichkeit, durch eine bilaterale Assoziation mit der EU die integrationspolitische Kontinuität zumindest in der Substanz zu wahren. Institutionell wäre wohl anstelle des eigenständigen EFTA-Überwachungsmechanismus eine Ausdehnung der Zuständigkeit von Europäischer Kommission und Gerichtshof der Europäischen Union auf Liechtenstein zu erwarten. Liechtenstein könnte bei der Beurteilung, ob ein EU-Rechtsakt dem Geltungsbereich des Abkommens unterliegt, nicht länger auf die Unterstützung des EFTA-Sekretariats und seiner verschiedenen Ausschüsse zurückgreifen. Als mögliche Konsequenzen sind ein erhöhter Ressourceneinsatz oder eine schleichende Ausdehnung des sektoriellen Integrationsniveaus zu nennen. Dies könnte bis zu einer faktischen EU-Mitgliedschaft Liechtensteins im «Beobachterstatus» führen. Liechtenstein müsste dabei die fehlende Mitsprache durch Sonderregelungen sowie einen erhöhten Spielraum bei der Richtlinienumsetzung zu kompensieren suchen.

Ein EU-Beitritt Liechtensteins sollte, allein schon aus verhandlungstaktischen Gründen, nicht a priori ausgeschlossen werden. Auch die Schweiz hat ihr sistiertes Beitrittsgesuch von 1992 nie zurückgezogen und betrachtet den Beitritt zur EU nach wie vor «als längerfristige Option».<sup>99</sup> Bezüglich der Grössenverträglichkeit verdeutlicht die EWR-Mitgliedschaft die hohe Effizienz der liechtensteinischen Verwaltung, die mit einem Anteil von lediglich 4.7 % der Gesamtbeschäftigung in Liechtenstein<sup>100</sup> bereits ca. 60 Prozent des EU-Acquis erfolgreich administriert (und ein Grossteil des restlichen Acquis dürfte in den Bereich der vom EWR ausgeklammerten Gemeinsamen Agrarpolitik fallen).<sup>101</sup> Dass der EWR eine grössenverträgliche Integrationslösung darstellt, bestätigen Liechtensteins «führende Position in den Umsetzungsranklisten

---

99 Schweiz, Schweizer Bundesrat, Europabericht 2006 (06.064), Bern, 28. 6. 2006, S. 6982.

100 Frommelt, «Europäisierung der Rechtsordnung», op.cit., S. 33.

101 Die Angabe stützt sich auf Schätzungen zu Norwegen und Island, welche gemäss dem ehemaligen EU-Kommissar Olli Rehn durch die EWR- und Schengen-Mitgliedschaft ca. zwei Drittel des EU-Acquis abdecken. Rehn, Olli, «Prospects for Enlargement in the South-Eastern and North-Western Corner of Europe», Diplomatic Seminar on Enlargement, Oslo, 10. 12. 2008, SPEECH/08/693.

und die dafür eingesetzten, relativ geringen Ressourcen». <sup>102</sup> Dabei bedient sich Liechtenstein verschiedener Instrumente mit dem Ziel, ressourcenintensive Leistungen und Verpflichtungen auszulagern, wie etwa das Abkommen betreffend die automatische Anerkennung von in Österreich zugelassenen bzw. registrierten Human- und Tierarzneimitteln in Liechtenstein. <sup>103</sup> Im Falle eines EU-Beitritts Liechtensteins und der Schweiz wäre eine solche regionale Kooperation auch im Agrarbereich denkbar, dessen Verwaltung äusserst ressourcenintensiv ist, ohne für Liechtenstein von besonderer politischer Bedeutung zu sein. Auch die Währungs- und Zollpolitik sind stark durch einen automatischen Politiktransfer seitens der Schweiz bestimmt, weshalb durch eine EU-Vergemeinschaftung an sich kein weiterer Souveränitätsverlust entstehen würde. Analog zur Schweiz ist jedoch davon auszugehen, dass aus ökonomischer Sicht kurz- und mittelfristig die negativen Effekte (Verlust des Zinsbonus, Nettobeitrag, erhöhte Mehrwertsteuer) gegenüber den positiven Effekten überwiegen, letztere aber längerfristig zum Tragen kommen würden. <sup>104</sup>

Die europapolitischen Präferenzen Liechtensteins im Hinblick auf künftige Integrationsschritte bedürfen einer eingehenden Analyse und Diskussion. Im Vergleich zu den anderen EFTA-Staaten tut sich die liechtensteinische Regierung jedoch schwer, durch das Aufzeigen von Integrationsoptionen eine Auslegeordnung für die öffentliche Debatte zu schaffen. Liechtenstein wird sich früher oder später wieder einer wichtigen integrationspolitischen Entscheidung stellen müssen. Der Meinungsbildungsprozess in Bezug auf die eigenen Präferenzen sollte deshalb möglichst früh einsetzen, nicht zuletzt da mit einer Volksabstimmung gerechnet werden muss.

---

102 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 15 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), *op.cit.*, S. 74.

103 Liechtenstein, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der österreichischen Bundesregierung und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein betreffend die automatische Anerkennung von in Österreich zugelassenen bzw. registrierten Human- und Tierarzneimitteln in Liechtenstein, Nr. 54, Vaduz, 18. 5. 2010.

104 Schweiz, Europabericht 2006, *op.cit.*, S. 6951.