

# Welche Aussenpolitik für Liechtenstein?

Blog | 22. August 2019

Dr. Christian Frommelt  
Politikwissenschaftler und Direktor Liechtenstein-Institut  
[christian.frommelt@liechtenstein-institut.li](mailto:christian.frommelt@liechtenstein-institut.li)

Dieser Beitrag würdigt den im Juli 2019 von der Regierung veröffentlichten Bericht zu den Schwerpunkten und Zielen der liechtensteinischen Aussenpolitik. Trotz des klaren Bekenntnisses zu einer aktiven Aussenpolitik zeugt der Bericht jedoch von einem bisweilen opportunistischen Verständnis von internationaler Zusammenarbeit und lässt den Mut vermissen, welcher die liechtensteinische Aussenpolitik bisher auszeichnete.

## Veränderte Rahmenbedingungen

Die Kleinststaatlichkeit ist der bestimmende Faktor für die Analyse praktisch aller politischen Prozesse in Liechtenstein. Auch die Aussenpolitik wird wesentlich durch die geringe Grösse Liechtensteins und den damit verbundenen Ressourcenmangel und die erhöhte Verwundbarkeit bestimmt. Eine Folge der Kleinststaatlichkeit ist aber auch, dass die internationale Integration bisher stets als Beitrag zur Stärkung der Souveränität Liechtensteins verstanden wurde. Neben dem gleichberechtigten Zugang zu internationalen Entscheidungsgremien und der Anerkennung als konstruktiver und verlässlicher Partner wurde dabei vor allem die für den Wirtschaftsstandort wichtige Rechtssicherheit als Argument für eine aktive Aussenpolitik ins Feld geführt.

Bei der Bildung dieser Narrative profitierte die Regierung von einer traditionell starken Stellung der Exekutive in der Aussenpolitik und einer ausgeprägten politischen Konsenskultur in Liechtenstein. Die aktive Aussenpolitik Liechtensteins der vergangenen Jahrzehnte wurde aber auch durch die in diesen Zeitraum fallende Schaffung zahlreicher internationaler Institutionen und deren Bereitschaft, Staaten unabhängig von ihren Ressourcen und Kapazitäten zu integrieren, begünstigt.

Seit einigen Jahren befindet sich der Multilateralismus jedoch in einer tiefen Krise, was sich in der eingeschränkten Handlungsfähigkeit diverser internationaler Organisationen und dem ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozess zeigt. Ein zunehmend an ökonomischen und sicherheitspolitischen Nationalismen ausgerichtetes internationales Umfeld stellt derweil gerade für Kleinststaaten ohne geopolitische und wirtschaftliche Macht ein hohes Risiko dar.

Auch die innenpolitischen Rahmenbedingungen der liechtensteinischen Aussenpolitik haben sich in den vergangenen Jahren verändert. Hervorzuheben sind die Ausdifferenzierung des Parteiensystems durch die Gründung zweier neuer Parteien sowie die damit einhergehende Stärkung der Opposition. Mehr Parteien können zu einem verschärften Wettbewerb um politische Themen führen, während eine gestärkte Opposition eine erhöhte Regierungskontrolle bewirkt. Auch die Sparbemühungen Liechtensteins der vergangenen Jahre haben die aussenpolitischen Aktivitäten des Landes eingeschränkt.

## Aussenpolitik ist Interessenpolitik

Die Aussenpolitik dient der Durchsetzung der nationalen Interessen gegenüber anderen Staaten bzw. dem internationalen System und soll zur Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt eines Staates beitragen. Traditionell wird den wirtschaftlichen Interessen in der liechtensteinischen Aussenpolitik grosses Gewicht beigemessen. Dies wird auch im aktuellen Bericht deutlich, welcher wiederholt auf den wichtigen Beitrag der Aussenpolitik zu einer erfolgreichen liechtensteinischen Standortpolitik verweist. Die bisherige, an freien Märkten orientierte Aussenwirtschaftspolitik soll dabei konsequent weitergeführt werden, sei es im Rahmen der EFTA oder durch die Stärkung der WTO.

Aber auch der aktive Einsatz für «handlungsfähige multilaterale Institutionen» und für verbindliche internationale Regelwerke wird im Bericht der Regierung als «gelebte Interessenspolitik» Liechtensteins bezeichnet. Ebenso wird das «ureigene Interesse» Liechtensteins an einem «politisch und wirtschaftlich starken Europa» betont. Weitere im Bericht genannte Interessen, die mittels der Aussenpolitik durchgesetzt werden sollen, sind der konsularische Schutz sowie generell die Unterstützung von im Ausland lebenden liechtensteinischen Staatsangehörigen.

Obwohl der Bericht die Aussenpolitik explizit als Interessenspolitik definiert, werden die der Aussenpolitik zugrunde liegenden Interessen Liechtensteins nicht weiter erörtert. Stattdessen konzentriert sich der Bericht auf die Darstellung der aussenpolitischen Schwerpunkte, Ziele und Prioritäten. Dabei bleibt offen, inwieweit diese tatsächlich mit den langfristigen Interessen Liechtensteins übereinstimmen oder ob die Regierung damit lediglich auf aktuelle Tendenzen im internationalen System reagiert.

## Schwerpunkt Bilaterale Beziehungen

Der Bericht nennt folgende Schwerpunkte der liechtensteinischen Aussenpolitik: bilaterale Beziehungen mit Nachbar- und Schwerpunktländern, Europäische Integration, Aussenwirtschaftspolitik, multilaterales Engagement und internationale Solidarität. Obwohl keine eigentliche Gewichtung der Schwerpunkte erfolgt, ist die Reihenfolge wohl bewusst gewählt. Entsprechend wird den bilateralen Beziehungen mit Nachbar- und Schwerpunktländern im Bericht ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt.

Der Bericht überrascht positiv mit dem Wunsch nach einer verstärkten Beziehungspflege mit Island und Norwegen. Wirtschaftlich sind diese Staaten für Liechtenstein wenig relevant, als Partner im EWR und der EFTA jedoch von Bedeutung. Durch eine verstärkte Beziehungspflege sollen das gegenseitige Verständnis verbessert und Netzwerke geschaffen werden, die dann «bei EWR-rechtlichen Anliegen genutzt werden können». Angesichts der grossen Bedeutung des EWR für Liechtenstein ist dies sehr zu begrüssen. Ähnliches gilt für den Wunsch nach verstärkten Beziehungen zu einzelnen EU-Staaten mit dem Ziel, «die Sichtbarkeit des EWR [zu] erhöhen und das Verständnis für die Situation und die Anliegen Liechtensteins [zu] stärken».

## Schwerpunkt Europäische Integration

Der EWR sowie insgesamt die Beziehungen Liechtensteins zur EU nehmen im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Bedeutung für Liechtenstein im Bericht nur wenig Raum ein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Liechtenstein die Verwaltung des EWR-Abkommens weitgehend von der Aussenpolitik entkoppelt ist. Der EWR wird im Bericht jedoch als «Ideallösung für Liechtensteins Integration in Europa» bezeichnet. Neben dessen Beitrag zu Wohlstand und Stabilität wird insbesondere die Möglichkeit Liechtensteins zur Mitgestaltung hervorgehoben.

Die Regierung ist bemüht, stets die «Grössenverträglichkeit» des EWR sicherzustellen. Ein Beispiel hierfür ist die Sonderlösung Liechtensteins im freien Personenverkehr. Auch die Vereinbarkeit der EWR-Mitgliedschaft und der Zollunion mit der Schweiz wird im Bericht als Voraussetzung für die hohe Akzeptanz des EWR in der Bevölkerung genannt. Mit Blick auf die zunehmende Stärkung von EU-Agenturen hält der Bericht fest, dass «die bestehende Flexibilität des EWR-Abkommens» genutzt werden soll, ohne aber «die Zwei-Pfeiler-Struktur übermässig zu beeinträchtigen».

## Ambivalentes Bekenntnis zu Europa

Liechtenstein möchte «seine eigenständige und auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Europapolitik» auch künftig weiterführen. Gleichzeitig soll das liechtensteinische Integrationsmodell aber «kontinuierlich überprüft und mit alternativen Modellen der europäischen Integration verglichen» werden. Diese Ausführungen zeugen von einem opportunistischen Verständnis von europäischer Integration.

Dem widerspricht jedoch die im Bericht hervorgehobene Bedeutung eines «politisch und wirtschaftlich starken Europas» und der Verweis auf gemeinsame Werte wie «Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit». Auch wird im Bericht festgehalten, dass sich das Verhältnis Liechtensteins zur EU «nicht nur an den Vorteilen des Binnenmarkts, sondern auch an der Verantwortung, die Liechtenstein für die gemeinsamen Herausforderungen übernimmt», bemisst.

Diese Ambivalenz durchzieht den gesamten Bericht. Einerseits kommt klar zum Ausdruck, dass die multilaterale Zusammenarbeit im Interesse Liechtensteins ist. Andererseits droht gemäss der Regierung aufgrund des aktuellen internationalen Umfelds ein Rückgang des «souveränitäts- und sicherheitspolitischen Nutzen[s]» des Multilateralismus für Liechtenstein. Als Konsequenz sollen die

aussenpolitischen Ressourcen verstärkt für die Pflege und Intensivierung bilateraler Beziehungen eingesetzt werden, wobei vor allem den beiden Nachbarstaaten Schweiz und Österreich grosse Bedeutung eingeräumt wird.

An dieser Stelle kann kritisch angemerkt werden, dass sich der aussenpolitische Bericht bisweilen zu stark an der aktuellen Lageeinschätzung orientiert und sich somit zu wenig auf die langfristigen Interessen der liechtensteinischen Aussenpolitik abstützt. Zugleich fehlt im Bericht eine differenzierte Darstellung der hohen Interdependenz in Europa und der Welt. Ebenfalls unerwähnt bleiben die Effizienzgewinne, die sich – gerade vor dem Hintergrund dieser Interdependenzen – durch funktionierende internationale Institutionen ergeben. Damit hat es die Regierung verpasst, sich mit dem Bericht der auch in Liechtenstein wachsenden Skepsis gegenüber der multilateralen Zusammenarbeit in Europa und der Welt anzunehmen.

## Enges Verständnis von Aussenpolitik

Der Bericht zeigt ein sehr enges Verständnis von Aussenpolitik. Konkret wird die Aussenpolitik nur aus Sicht des Aussenministeriums beurteilt. In einem weiteren Begriffsverständnis lassen sich unter Aussenpolitik jedoch alle Tätigkeiten mit grenzüberschreitendem Charakter subsumieren, sofern sie staatliche Interessen berühren. Neben den Tätigkeiten der übrigen Ministerien, des Fürstenhauses und des Landtages fallen darunter auch die Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstitutionen und Interessensverbänden.

Angesichts der geringen Ressourcen der liechtensteinischen Aussenpolitik erscheint ein breites Verständnis der Akteure und Bezugspunkte der Aussenpolitik umso wichtiger. In diesem Zusammenhang ist auch auf die gezielte Entsendung von Expertinnen und Experten in internationale Organisationen zu verweisen. Gerade in den EFTA-Institutionen arbeiten derzeit kaum liechtensteinische Staatsangehörige, obwohl der damit verbundene Wissenstransfer für die liechtensteinische Aussenpolitik von grosser Relevanz wäre.

Es wäre deshalb wünschenswert gewesen, wenn die Regierung entsprechende strategische Überlegungen in den Bericht aufgenommen hätte. Umso mehr, als dem Bericht der Wunsch nach einer verstärkten Diskussion und damit breiten Legitimation der Aussenpolitik zugrunde liegt.

## Fazit

Dass die Regierung nach 2007 dem Landtag wieder einmal einen Bericht über die Schwerpunkte und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik vorlegt, ist äusserst erfreulich. Der Bericht bestätigt, dass die liechtensteinische Aussenpolitik gut aufgestellt ist und ihre Aktivitäten gezielt an den Interessen Liechtensteins und Bedingungen des internationalen Systems ausrichtet. Folglich überrascht es nicht, dass der Bericht im Landtag auf viel Zustimmung gestossen ist.

Allerdings bleibt der Bericht in vielen Belangen unverbindlich und spart mehrere für die künftige Aussenpolitik grundlegende Fragen aus. Mit Blick auf Europa und die Herausforderungen des EWR

ist dabei besonders schade, dass der Bericht darauf verzichtet, das Verhältnis von intergouvernementaler und supranationaler Integration zu thematisieren. Auch bleibt offen, in welchem Ausmass und unter welchen Bedingungen Liechtenstein bereit für weitere Integrationsschritte wäre. Ebenso unklar ist, welche Konsequenzen die Regierung im Zusammenhang mit dem Brexit und einem möglichen institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU für den EWR und dessen Institutionen erwartet.

Es mag eine bewusste Entscheidung gewesen sein, diese und andere grundlegende Fragen auszusparen, um diesen teils heiklen Fragen nicht zu viel Sichtbarkeit zu geben. Auch ist der Bericht so verfasst, dass sich sowohl «Kommunitaristen» als auch «Kosmopoliten» mit ihm identifizieren können. Ein Beispiel für diese Ambivalenz ist, dass der Bericht zwar die hohe Bedeutung einer aktiven Aussenpolitik für Liechtenstein betont, gleichzeitig aber positiv hervorhebt, dass der finanzielle Gesamtaufwand für die Aussenpolitik seit 2010 um über 10 Prozent gesunken ist.

Der Bericht mag damit die Aussenpolitik nach den intensiven Debatten über die Spesen der früheren Aussenministerin Aurelia Frick und der Ablehnung des Migrationspakts fürs Erste aus der Schusslinie nehmen. Für eine dauerhafte Legitimation der strategischen Ausrichtung der Aussenpolitik genügt der Bericht jedoch nicht. Entsprechend ist zu wünschen, dass die Regierung nicht erneut zwölf Jahre wartet, bis dem Landtag wieder ein aussenpolitischer Grundlagenbericht vorgelegt wird.

Alle Zitate stammen aus dem von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein im Juli 2019 herausgegebenen Bericht zu den Schwerpunkten und Zielen der liechtensteinischen Aussenpolitik.

## Zitierhinweis

Frommelt, Christian (2019): Welche Aussenpolitik für Liechtenstein? Blog. [efta-studies.org](https://efta-studies.org).

EFTA-Studies.org provides in-depth analyses of the institutions and processes that link the EFTA states to the EU. An independent academic blog addresses developments in the EFTA states from a political and legal perspective, thus providing up to date information on the EFTA states' relations with the EU.

Liechtenstein-Institut | [info@liechtenstein-institut.li](mailto:info@liechtenstein-institut.li) | [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)