

Christoph Maria Merki

DIE GESCHICHTE DER LIECHTENSTEINISCHEN AUSSENPOLITIK SEIT 1950

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 67 (2020)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Priv.-Doz. Dr. Christoph Maria Merki, Historiker, Projektmitarbeiter am Liechtenstein-Institut

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 67 (2020)

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-67>

Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

ABSTRACT

Gerade als Kleinstaat ist Liechtenstein auf vielfältige Aussenbeziehungen angewiesen, um sein Potential entfalten zu können. Liechtensteinische Aussenpolitik beschränkte sich während Jahrzehnten darauf, das bilaterale Verhältnis zum Nachbarn Schweiz, an den sich Liechtenstein seit dem Ersten Weltkrieg anlehnte, zu gestalten. Um nicht bloss als Anhängsel der Schweiz wahrgenommen zu werden, strebte Liechtenstein seit der Mitte des 20. Jahrhunderts vermehrt nach multilateraler Einbindung. Sowohl beim Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs (1950) als auch beim Beitritt zum Europarat (1978) musste starker Widerstand überwunden werden, der die Souveränität Liechtensteins anzweifelte. Auch die Mitarbeit bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE bzw. OSZE) diente dazu, die Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit des Staates unter Beweis zu stellen. Obwohl Liechtenstein 1990 beim Beitritt zur UNO das bis dahin kleinste Mitgliedsland war, wurde seine Souveränität nicht mehr infrage gestellt. Für die Aussenwirtschaftspolitik Liechtensteins war wegen des Zollanschlussvertrags (1924) anfänglich ausschliesslich die Schweiz zuständig, sodass Liechtenstein weder bei der EFTA (seit 1960) noch beim bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EWG (seit 1972) Mitbestimmungsmöglichkeiten zugesprochen erhielt. Erst die Vertiefung der EWG, die sich zu einer EU weiterentwickelte und die fortan Politikbereiche regelte, die weit über den Zollanschlussvertrag hinausgingen, verschaffte Liechtenstein die Möglichkeit, sich von der Schweiz zu emanzipieren und einen eigenständigen Weg einzuschlagen. Während die Schweiz aussen vor blieb, entschied sich Liechtenstein 1995 für den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR.

Die liechtensteinische Aussenpolitik des 20. Jahrhunderts wurde weitgehend durch die Exekutive (Fürst, Regierung, Verwaltung) bestimmt. Das Parlament spielte dabei eine untergeordnete Rolle, ebenso wie das Volk, dem erst seit 1992, seit der Einführung des Staatsvertragsreferendums, eine gewisse Bedeutung als Referendumsmacht zukommt. Solange es kein Amt für Auswärtige Angelegenheiten gab, war die 1944 eingerichtete Gesandtschaft in Bern der Dreh- und Angelpunkt der liechtensteinischen Aussenpolitik. Die entscheidenden Weichenstellungen der liechtensteinischen Aussenpolitik waren klug gewählt, und sie erfolgten alle rechtzeitig, das heisst in zeitiger Reaktion auf die veränderten Gegebenheiten: 1924 mit der Anlehnung an die Schweiz, 1950 mit dem schrittweisen Ausbau der multilateralen Beziehungen und 1995 mit der verstärkten Ausrichtung auf die EU. All diese Erfolge wurden – gemessen an ihrer Bedeutung für die Sicherheit und Wohlfahrt Liechtensteins – mit bemerkenswert wenig Personal bewerkstelligt und gesichert.

Schlagwörter: Liechtenstein – Kleinstaat – Aussenpolitik – Schweiz – bilateral – multilateral – Internationaler Gerichtshof – OSZE – Europarat – UNO – EFTA – EWR

Being a small state, Liechtenstein is dependent on diversified foreign relations in order to develop its potential. For decades, Liechtenstein's foreign policy was limited to shaping the bilateral relationship with Switzerland, the neighbour, Liechtenstein followed as close as possible since World War I. Not wanting to appear solely as a satellite of Switzerland, Liechtenstein has increasingly striven for multilateral integration since the middle of the 20th century. Liechtenstein was met with strong resistance, casting doubt on its sovereignty, when it joined the Statute of the International Court of Justice (1950) and the Council of Europe (1978). Participation in the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE or OSCE) also served to demonstrate the state's independence and capacity to act. When Liechtenstein joined the UN in 1990, its sovereignty was no longer questioned, although it became the smallest member country. Because of the Customs Union Treaty (1924), Liechtenstein's foreign economic policy was initially in the hands of Switzerland. Consequently, neither in the EFTA (since 1960) nor in the bilateral agreement between Switzerland and the EEC (since 1972), Liechtenstein was granted any participation in decision-making. Only the consolidation of the EEC, which developed into an EU and from then on regulated policy areas that went far beyond the customs union treaty, gave Liechtenstein the opportunity to emancipate itself from Switzerland and to have its own say. So Liechtenstein decided to join the European Economic Area EEA in 1995 while Switzerland stayed out of it.

Liechtenstein's foreign policy in the 20th century was largely determined by the Executive (Prince, Government, Administration). Parliament played a smaller role. As did the people from 1992 onwards, when the right of a referendum on state treaties was introduced. Until the 1970s Liechtenstein did not have an Office of Foreign Affairs. The legation in Berne, established in 1944, was hub and key of Liechtenstein's foreign policy. The course of Liechtenstein's foreign policy was wisely chosen and taken in good time, when circumstances changed: i.e. in a swift move from cooperation with Austria to following Switzerland after World War I, expanding multilateral relations from 1950 onwards, and in 1995, increasing alignment with the EU. All these achievements – the success being measured by its importance for the security and welfare of Liechtenstein – were reached and retained with a remarkably small workforce.

Keywords: Liechtenstein – small state – foreign policy – Switzerland – bilateral – multilateral – International Court of Justice – OSCE – Council of Europe – UN – EFTA – European Economic Area

INHALT

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung: vom Bilateralismus zum Multilateralismus..... | 6 |
| | Determinanten der liechtensteinischen Aussenpolitik | 6 |
| | Liechtensteins Aussenpolitik seit dem 19. Jahrhundert: mal bilateral, mal multilateral | 6 |
| | Der Aufbau der Studie, ihre Fragestellungen und ihre Methodik | 8 |
| | Literatur- und Forschungslage | 9 |
| 2 | An der Seite der Schweiz: bilaterale Beziehungen seit 1919 | 10 |
| | Der Zollanschlussvertrag vom 29. März 1923 | 10 |
| | Weitere Abkommen mit der Schweiz | 12 |
| | Wahrnehmung und Probleme der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein | 13 |
| | Regionalunion und wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins | 14 |
| | Europäisierung der Regionalunion | 14 |
| 3 | Multilaterale Beziehungen seit 1950 | 16 |
| | Das Statut des Internationalen Gerichtshofs..... | 17 |
| | Beteiligung an der UNO-Arbeit..... | 20 |
| | Liechtenstein im KSZE-Prozess | 22 |
| | Die Aufnahme in die europäische Völkerfamilie: Der Beitritt zum Europarat 1978 | 26 |
| | Die Aufnahme in die Weltgemeinschaft: der Beitritt zur UNO 1990 | 40 |
| | Liechtensteins europäische Integration bis in die 1980er-Jahre | 51 |
| | Die Emanzipation von der Schweiz: der EFTA-Beitritt und der EWR-Beitritt | 57 |
| | Die Folgen des EWR-Beitritts: Wirtschaftswachstum und Verwaltungsexpansion..... | 61 |
| | Die Mitarbeit Liechtensteins in der Welthandelsorganisation WTO..... | 64 |
| | Entwicklungszusammenarbeit: auch eine aussenpolitische Aufgabe | 64 |
| 4 | Der aussenpolitische Apparat | 66 |
| | Der Fürst, die Regierung und das Amt für Auswärtige Angelegenheiten..... | 66 |
| | Die liechtensteinischen Gesandtschaften im Ausland..... | 69 |
| | Die übrige Landesverwaltung und ihre aussenpolitischen Aufgaben | 71 |
| | Weitere Akteure: der Landtag und das Volk | 72 |
| 5 | Liechtensteins Aussenpolitik seit 1950 im Überblick | 74 |

1 EINLEITUNG: VOM BILATERALISMUS ZUM MULTILATERALISMUS

Determinanten der liechtensteinischen Aussenpolitik

Liechtenstein besteht in seiner modernen Form seit 1806, als es als souveräner Kleinstaat in den Rheinbund Napoleons aufgenommen worden ist. Seit 1806 gibt es verschiedene Determinanten, welche die liechtensteinische Aussenpolitik bestimmen und die sich seit 1806 kaum verändert haben. Diese Determinanten haben vor allem mit seiner Kleinheit zu tun:

1. Liechtenstein als Klein- oder Kleinstaat kann keine Machtpolitik betreiben. Das Land hat aber ein grosses Interesse daran, dass für alle die gleichen Regeln gelten und dass diese konsequent eingehalten werden. Damit Liechtenstein auf der internationalen Ebene mitspielen kann, muss es als souveräner Staat anerkannt werden. Diese Anerkennung war im Laufe der Geschichte mehrmals infrage gestellt. Vorrangiges Ziel der liechtensteinischen Aussenpolitik war und ist es, die Wahrnehmung Liechtensteins als souveräner Staat zu garantieren und durch enge Kooperation mit den Nachbarstaaten sowie mit der Staatengemeinschaft als gleichberechtigter Staat behandelt zu werden.¹
2. Eine Determinante, welche ebenfalls aus der Kleinheit resultiert, ist Liechtensteins Suche nach Anlehnung. Als kleines Land hat Liechtenstein nur zwei grössere Nachbarn, an die es sich anlehnen kann: die Schweiz und Österreich. Die wechselnden Geschicke dieser beiden Nachbarländer haben die aussenpolitische Stellung Liechtensteins stark beeinflusst. Neben der bilateralen Anlehnung gibt es auch die Möglichkeit multilateraler Einbindung. Liechtensteins Aussenpolitik hat seit 1806 stets zwischen bilateraler Anlehnung und multilateraler Einbindung geschwankt.
3. Eine weitere Determinante liechtensteinischer Aussenpolitik ist das Bemühen um Effizienz. Als kleiner Staat verfügt Liechtenstein nur über wenige Ressourcen. Es ist deshalb immer vor die Aufgabe gestellt, diese Ressourcen möglichst effizient einzusetzen.
4. Das Heft des Handelns liegt in der Aussenpolitik vor allem bei der Exekutive. Dies ist eine Determinante, welche Liechtenstein mit den meisten anderen Staaten teilt. Exekutive hiess im 19. Jahrhundert vor allem der Fürst beziehungsweise die von ihm damit betrauten Organe. Seit 1921 liegt der Ball in der Aussenpolitik vermehrt bei der gewählten Regierung. Dazu kam in den letzten Jahrzehnten ein wachsender Verwaltungsapparat, der die Aussenpolitik immer mehr bestimmt.
5. Liechtenstein ist zu klein, um irgendwelchen nationalistisch aufgeladenen Ideologien oder Überlegenheitsfantasien anhängen zu können. Das bedeutet, dass die liechtensteinische Aussenpolitik extrem pragmatisch orientiert ist. Sie richtet sich nach dem, was möglich ist, und nicht nach dem, was wünschenswert wäre.

Liechtensteins Aussenpolitik seit dem 19. Jahrhundert: mal bilateral, mal multilateral

Es war die Aufnahme in den Rheinbund Napoleons, welche im Jahr 1806 Liechtensteins Souveränität sicherte. Auf dem Wiener Kongress von 1815 wurde die liechtensteinische Souveränität erneut anerkannt und Liechtenstein in den Deutschen Bund aufgenommen. Die liechtensteinische

¹ Bussjäger, Art. 8 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li (Stand: 31. August 2015, zuletzt abgerufen am: 3.8.2020).

Aussenpolitik war damals durch einen Multilateralismus geprägt, der durchaus einen aktiven Zug hatte. So trat Liechtenstein nicht nur dem Deutschen Bund bei, sondern auch der Heiligen Allianz (1817) und der Wiener Schlussakte (1820). Mit dem Beitritt zum Abkommen über die Organisation und Alimentation des 8. Deutschen Armeekorps von 1825 ging diese aktive Phase des liechtensteinischen Multilateralismus zu Ende. Sie wurde von einem passiven Multilateralismus abgelöst, der bis zur Auflösung des Deutschen Bundes (1866) dauerte. Gleichzeitig rückte nun die bilaterale Beziehung zu Österreich in den Vordergrund, begünstigt durch die geografische Lage des Landes und durch die traditionell enge Bindung des Fürstenhauses Liechtenstein an das Haus Habsburg. Der Zoll- und Steuervertrag mit Österreich war 1852 ein erster Höhepunkt dieser bilateralen Beziehung. Die Anlehnung an die Doppelmonarchie wurde in der Folge noch intensiviert, etwa durch weitere Verträge betreffend das Zollwesen, das Münzwesen, die diplomatische Vertretung sowie Post, Telegraf und Telefon.²

Durch den Bilateralismus wurde die Souveränität Liechtensteins «schleichend ausgehöhlt»³ (Fabian Frommelt). Dies zeigte sich vor allem im Ersten Weltkrieg, als die Neutralität Liechtensteins, aufgrund der engen Beziehungen zu Österreich-Ungarn, von der Entente nicht respektiert wurde.⁴ Nach dem Krieg verweigerte die Tschechoslowakei die Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität, um den fürstlichen Besitz im Zuge der Landreform leichter enteignen zu können.⁵

Aufgrund dieser Erfahrungen versuchte Liechtenstein, zu einer multilateralen Politik zurückzukehren. Doch es wurde 1919 nicht zu den Pariser Friedenskonferenzen zugelassen. Der Völkerbund anerkannte 1920 zwar die liechtensteinische Souveränität, verweigerte ihm aber die Mitgliedschaft, weil es zu klein sei, um die von den Mitgliedstaaten erwarteten Beiträge leisten zu können; ausserdem wurden das Fehlen einer Armee und die Delegation von Hoheitsrechten an andere Staaten (Österreich, Schweiz) moniert.⁶ Damit war Liechtenstein die Teilhabe an internationalen Organisationen für Jahrzehnte verwehrt, der multilaterale Weg versperrt.

So blieb Liechtenstein auf den bilateralen Weg zurückgeworfen. Weil die Habsburgermonarchie kollabierte und eine Hyperinflation die österreichische Kronenwährung entwertete, wurde der Zollvertrag mit Österreich am 2. August 1919 gekündigt. Gleichzeitig setzte sich im alltäglichen Warenverkehr der Schweizer Franken durch. In der Folge wurde konsequent eine Anlehnung an die Schweiz verfolgt. Sie nahm mit der Übernahme der diplomatischen Vertretung Liechtensteins durch die Schweiz am 24. Oktober 1919 ihren Anfang. Im Jahr darauf wurde ein Postvertrag abgeschlossen, der es Liechtenstein ermöglichte, Briefmarken in Schweizer Franken zu verkaufen. Zur eigentlichen Basis der engen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz wurde jedoch der Zollanschlussvertrag vom März 1923, der am 1. Januar 1924 in Kraft getreten ist.⁷

² Fabian Frommelt, *Der Wiener Kongress (1814–1815) als Angelpunkt der staatlichen Entwicklung Liechtensteins*, BERN 2016 (= Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 58), S. 26–29.

³ Ebd., S. 29.

⁴ Allerdings hatte Liechtenstein seine Neutralität bei Kriegsausbruch auch nicht offiziell deklariert (vgl. Rupert Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914–1926*, 3 Bde., Vaduz/Zürich 2014, hier Bd. 1, S. 140–155, 177ff.).

⁵ Vgl. Peter Geiger u.a., *Liechtensteinisch-tschechische Beziehungen in Geschichte und Gegenwart*. Synthesebericht der Liechtensteinisch-Tschechischen Historikerkommission, Vaduz 2014.

⁶ Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 1, S. 555–578, Bd. 3, S. 15–52.

⁷ Ebd., Bd. 2, S. 445–452, Bd. 3, S. 53–176.

Im Zweiten Weltkrieg wurde die umgehend erklärte liechtensteinische Neutralität von allen Seiten respektiert. Der drohende Anschluss an das Dritte Reich konnte vermieden werden, auch dank des Rückhalts, den der bilaterale Partner Schweiz bot. Andererseits wuchs die Abhängigkeit von der Eidgenossenschaft, etwa in den Bereichen Fremdenpolizei, Sicherheit, Wirtschaft oder Landesversorgung. Wie zuvor mit Österreich lief Liechtenstein Gefahr, als blosses Anhängsel der Schweiz wahrgenommen zu werden.⁸

Folgerichtig suchte das Land nach dem Zweiten Weltkrieg erneut eine stärkere multilaterale Einbindung. Ein erster, erfolgreicher Schritt war der Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag 1950. Richtig begonnen hat die zweite multilaterale Phase der liechtensteinischen Aussenpolitik ab den 1960er-Jahren, als Liechtenstein zu weiteren UN-Unterorganisationen zugelassen wurde. Darauf folgten Beitritte zu verschiedenen internationalen Organisationen, unter anderem zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa KSZE, zum Europarat, zu den Vereinten Nationen UNO, zur Europäischen Freihandelsassoziation EFTA, zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR und zur Welthandelsorganisation WTO. Das immer enger werdende multilaterale Geflecht ergänzte, überlagerte und ersetzte die bilateralen Beziehungen zur Schweiz. Seiner Entwicklung soll in der vorliegenden Studie nachgegangen werden.

Der Aufbau der Studie, ihre Fragestellungen und ihre Methodik

Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt auf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als die Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz zunehmend durch multilaterale Beziehungen überlagert wurde. Nach einem Kapitel über die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zur Schweiz sollen in chronologischer Reihenfolge die Beitritte zu den internationalen Organisationen angeschaut werden. Dabei werden folgende Fragen zu beantworten sein:

- Wer hatte seit wann ein Interesse am Beitritt zu einer internationalen Organisation?
- Welchen Nutzen erhoffte man sich?
- Mit welchen Kosten rechnete man?
- Wer war aus welchen Gründen gegen einen Beitritt?
- Wie gingen die Beitrittsverhandlungen vonstatten?
- Wurden die Hoffnungen erfüllt?

Um die aussenpolitischen Beziehungen aufrechterhalten zu können, war Liechtenstein auf einen Verwaltungsapparat angewiesen. Dessen Auf- und Ausbau soll in einem weiteren Kapitel untersucht werden.

Zum Schluss der Studie sollen die Veränderungen der liechtensteinischen Aussenpolitik seit dem Jahr 1950 im Überblick vorgestellt werden. Dabei lässt sich eine Entwicklung feststellen, die sich als zunehmende Verflechtung und Vertiefung beschreiben lässt. Mit dem Beitritt zum EWR begann eine neue Phase der liechtensteinischen Aussenpolitik. Die europäischen Einflüsse wurden so stark, dass sie die liechtensteinische Politik als Ganzes zu dominieren begannen.

Die Studie beruht auf der historiographisch-politologischen Methode. Klassische Quellenarbeit mit den Akten der Verwaltung ist wegen der 30-Jahre-Sperrfrist insbesondere für die Beitritte

⁸ Frommelt, Wiener Kongress, S. 30.

möglich, die vor 1990 stattfanden. Für die Zollunion mit der Schweiz sowie für die jüngste Zeit muss auf die Literatur zurückgegriffen werden beziehungsweise auf Papiere, die öffentlich zugänglich sind, etwa die Landtagsprotokolle oder die Selbstdarstellungen des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten.⁹

Literatur- und Forschungslage

Entsprechend der Grösse des Landes ist auch die Literatur zur liechtensteinischen Aussenpolitik eher bescheiden. Seit 2016 gibt es mit dem Buch von Robert Haas¹⁰ eine Gesamtdarstellung, die sich allerdings nicht durch sonderlich viel Tiefgang auszeichnet. Einige Monographien, die sich mit den Beziehungen zur Schweiz oder mit denen zur EU beschäftigen, sind schon älter.¹¹ Im Umfeld der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft sowie des Liechtenstein-Instituts entstanden mehrere Sammelbände, die sich (auch) mit verschiedenen Aspekten der liechtensteinischen Aussenpolitik befassen.¹² Hingewiesen sei zudem auf jene Studien, die am Liechtenstein-Institut geschrieben wurden und die online zugänglich sind.¹³

Historiographische Literatur im engeren Sinne existiert praktisch nicht.¹⁴ Auch die Artikel, die sich im Historischen Lexikon des Fürstentums Liechtenstein¹⁵ mit dem Thema Aussenpolitik beschäftigen, können nur bedingt auf historiographische Spezialliteratur hinweisen. Immerhin nimmt die Aussenpolitik in den landesgeschichtlichen Werken von Peter Geiger¹⁶ und Rupert Quaderer-Vogt¹⁷ breiten Raum ein.

⁹ Z. B. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.), *Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik*, Vaduz 2019.

¹⁰ Robert Haas, *Das Fürstentum Liechtenstein in den Internationalen Beziehungen. Rollenverständnisse und Strategien*, Hamburg 2016.

¹¹ Walter Bruno Gyger, *Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft*, Vaduz 1975 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 4); Dieter J. Niedermann, *Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung*, Vaduz 1975 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 5); Heiko Prange, *Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?*, Vaduz 2000 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 29); Sieglinde Gstöhl, *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*, Schaan 2001 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 33).

¹² Marzell Beck u.a., *Liechtenstein in Europa*, Vaduz 1984 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 10); Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz 1993 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 29); Diverse Autoren, *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*, Bendern 1996 (= *Beiträge Liechtenstein-Institut*, Nr. 11); Heiko Prange (Hrsg.), *Zwischen Bern und Brüssel. Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum*, Chur/Zürich 1999; Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.), *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Schaan 2004 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 39); Thomas Bruha/ Zoltán Tibor Pállinger/Rupert Quaderer (Hrsg.), *Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven*, Schaan 2005 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 40); Mario Frick/Michael Ritter/Andrea Willi (Hrsg.), *Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. FS zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart*, Schaan 2015 (= *Liechtenstein Politische Schriften*, Bd. 56).

¹³ Z. B. Christian Frommelt, *Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung*, Bendern 2011 (= *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut*, Nr. 28); Martin Salomon, *Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal*, Bendern 2012 (= *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut*, Nr. 32). Unter www.liechtenstein-institut.li finden sich noch weitere Publikationen.

¹⁴ Ausnahmen sind etwa die unpublizierte Lizentiatsarbeit von Iwan Köppel, *Die politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz von 1945 bis 1970. Entwicklungslinien, Zusammenarbeit, Konfliktbereiche. Ein Überblick*, Universität Freiburg (Schweiz) 2000, oder der folgende Artikel aus der Juristenzeitung: Markus R. Seiler, *Liechtensteins Weg in den Europarat*, in: *Liechtensteinische Juristenzeitung*, Heft 1/1994, S. 5–15.

¹⁵ *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL)*, <https://historisches-lexikon.li>.

¹⁶ Peter Geiger, *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939*, Vaduz/Zürich 1997, 2 Bde.; ders., *Kriegszeit, Liechtenstein 1939 bis 1945*, Vaduz/Zürich 2010, 2 Bde.

¹⁷ Vgl. Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*.

2 AN DER SEITE DER SCHWEIZ: BILATERALE BEZIEHUNGEN SEIT 1919

Ein Staat von der Grösse Liechtensteins ist darauf angewiesen, zur Erfüllung bestimmter Staatsaufgaben die Dienste eines oder mehrerer grösserer befreundeter Länder in Anspruch zu nehmen. Für Liechtenstein war es aufgrund der engen Beziehungen zwischen seinem Fürstenhaus und der österreichisch-ungarischen Monarchie selbstverständlich, dass sich das Fürstentum im 18. und 19. Jahrhundert nach seinem östlichen Nachbarn ausrichtete. Ende 1918 erschütterte der Zusammenbruch der Doppelmonarchie die Grundlage der liechtensteinisch-österreichischen Verbindung: Das kleine Staatswesen bedurfte einer beständigen Stütze; der als Kriegsverlierer wirtschaftlich und politisch ausserordentlich geschwächte österreichische Rumpfstaat vermochte seine Funktion für Liechtenstein nicht mehr zu erfüllen. Es lag auf der Hand, dass das Fürstentum sich unter den gegebenen Umständen nach Westen wandte, konnte doch nur ein Nachbarstaat die spezifisch liechtensteinischen Bedürfnisse – vorab nach Eingliederung in ein fremdes Zollgebiet – befriedigen. Die Entscheidung für die Anlehnung an die Schweiz fiel umso leichter, als schon seit langem Beziehungen mit Nachbarkantonen und mit der Eidgenossenschaft bestanden.¹⁸

Der Zollanschlussvertrag vom 29. März 1923

Schon kurz nach dem Krieg, im Oktober 1919, erklärte sich die Schweiz bereit, die liechtensteinischen Interessen in jenen Ländern zu vertreten, in denen Liechtenstein keine eigene Vertretung hatte. Dass die diplomatische Vertretung Liechtensteins durch die Schweiz von den angefragten Staaten akzeptiert wurde, kam einer Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität gleich.¹⁹ Ein erster wichtiger Schritt der wirtschaftlichen Hinwendung zur Schweiz war der Postvertrag, der am 10. November 1920 abgeschlossen wurde und der am 1. Februar 1921 in Kraft trat. Fortan besorgte die schweizerische PTT den Post-, Telegraf- und Telefondienst in Liechtenstein auf liechtensteinische Rechnung. Es galten diesbezüglich die schweizerischen Gesetze und Vorschriften sowie die einschlägigen Verträge und Übereinkommen der Schweiz mit Drittstaaten. Liechtenstein konnte aber selbstständig Vertragspartei von internationalen Übereinkommen in diesen Bereichen werden und weiterhin eigene Postwertzeichen herausgeben.²⁰

Zur eigentlichen Basis der engen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz wurde der Zollanschlussvertrag (ZV), der am 29. März 1923 abgeschlossen worden und am 1. Januar 1924 in Kraft getreten ist.²¹ Die Schweiz hatte an einem Vertragsabschluss auch ein Eigeninteresse, indem sie sich davon eine Einflussnahme auf bestimmte Entwicklungen in Liechtenstein erhoffte. Dazu gehörten etwa die Verhinderung einer Spielbank in Liechtenstein, eine verstärkte fremdenpolizeiliche Kontrolle oder ein kontrollierendes Einwirken auf die Gesellschaftssteuer. Allerdings sprach

¹⁸ Dieter J. Niedermann, Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, Vaduz 1975 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 5), S. 68/69. Zu den älteren schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen gehörten unter anderem der gegenseitige Niederlassungsvertrag von 1874 (vgl. LGBL. 1875 Nr. 1) oder die Abmachungen, die man zur Rheinregulierung treffen musste.

¹⁹ Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 1, S. 504–509.

²⁰ Roland Marxer, «Postvertrag», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 14.2.2020. Eine 1978 erfolgte Revision des Postvertrags brachte unter anderem die Anerkennung der liechtensteinischen Sendehoheit für Radio und Fernsehen. Aufgrund der Liberalisierung und Privatisierung der Telefonie wurde der Postvertrag auf den 1. Januar 1999 in gegenseitigem Einvernehmen aufgelöst. Liechtenstein verfolgt seither eine eigenständige Politik im Bereich des Post- und Fernmeldewesens.

²¹ LGBL. 1923 Nr. 24.

sich der Bundesrat klar gegen einen Einbezug Liechtensteins in militärstrategische Pläne aus. Vom Fürstenhaus war vor allem Prinz Franz, der Bruder des Fürsten, in der Frage des ZV aktiv. Er trat dezidiert für einen wirtschaftlichen Anschluss an die Schweiz ein. Für ihn war dies eine für Liechtenstein notwendige Entscheidung, um die Staatsfinanzen zu sanieren und die Wirtschaft wieder gesunden zu lassen. Damit verbunden war wohl auch der Gedanke, den Staat Liechtenstein von der immer noch beanspruchten finanziellen Nabelschnur des Hauses Liechtenstein zu lösen. Im Hintergrund spielte auch die Frage der Bodenreform in der Tschechoslowakei mit. Das Haus Liechtenstein erwartete sich von der Schweiz eine international anerkannte und wirksame Unterstützung in seinen Bemühungen gegen die Enteignungen seines Grundbesitzes.²²

Beim ZV, der mit Nachführungen bis heute in Kraft ist, handelt es sich um einen Anschluss Liechtensteins an das Zollgebiet der Schweiz. Liechtenstein wurde durch den ZV Teil des schweizerischen Binnenmarkts, Grenzkontrollen zwischen Liechtenstein und der Schweiz entfielen. Die Zollunion entwickelte sich im Lauf der Jahrzehnte zu einer umfassenden Wirtschafts- und Währungsunion. Dabei geriet Liechtenstein in eine einseitige Abhängigkeit von der Schweiz. Diese war zwar wirtschaftlich sehr erfolgreich, souveränitätspolitisch aber nicht ganz unbedenklich.²³

Artikel 4 ZV bestimmt, dass die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung und die übrige Bundesgesetzgebung, «soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt» (zum Beispiel in den Bereichen Kriegsmaterial, Lebensmittel, Veterinärkontrollen, Umweltschutz, Gifte, Heilmittel), in Liechtenstein anwendbar ist. Neues, zollanschlussrelevantes Recht tritt gleichzeitig in der Schweiz und im Fürstentum in Kraft und Liechtenstein anerkennt die Zuständigkeit der eidgenössischen Behörden auch für sein Staatsgebiet. Durch diese automatische Übernahme schweizerischen Rechts ist die Homogenität des gemeinsamen Wirtschaftsraums sichergestellt. Eine Mitbestimmung Liechtensteins beim Erlass neuer Vorschriften ist nicht vorgesehen. In der Praxis wird Liechtenstein von der Schweiz konsultiert, doch ist sein Handlungsspielraum insgesamt eng.²⁴

Der enge Verkehr mit der Schweiz wurde anfänglich auf dem Weg über die liechtensteinische Gesandtschaft in Bern, wo der liechtensteinisch-schweizerische Doppelbürger Emil Beck seit 1919 als Geschäftsträger amtierte, wahrgenommen. Liechtensteinische Beamte wurden, analog zu kantonalen Beamten, zu schweizerischen Tagungen – etwa der Steuerbeamten – eingeladen. Die jährlich von der Schweiz als Zollertragsanteil an das Fürstentum zu zahlende Zollpauschale wurde von anfänglich 150'000 Franken schon 1926 auf 250'000 Franken erhöht, was in jenem Jahr immerhin 36 Prozent der Landeseinnahmen ausmachte.²⁵

Artikel 7 ZV erklärt die von der Schweiz mit Drittstaaten abgeschlossenen Handelsverträge als auch auf Liechtenstein anwendbar. Das Fürstentum gab und gibt damit seine Aussenhandelsautonomie auf und ermächtigt die Eidgenossenschaft, es bei Verhandlungen mit Drittstaaten zu vertreten (Artikel 8 ZV). 1990 wurde festgehalten, dass das Recht Liechtensteins, «selbst Vertrags-

²² Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 3, S. 100/101.

²³ Gstöhl, *Flexible Integration*, S. 149.

²⁴ Ebd., S. 137/138; et passim.

²⁵ Geiger, *Krisenzeit*, Bd. 1, S. 58.

staat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört»²⁶, durch den ZV nicht eingeschränkt werde. Gestützt darauf, konnte Liechtenstein 1991 der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA beitreten. 1995 wurde der ZV durch einen Artikel 8bis Absatz 2 ergänzt. Er räumt Liechtenstein das Recht ein, auch ohne die Schweiz an bestimmten Übereinkommen oder Organisationen teilnehmen zu können, sofern hierfür eine besondere Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein besteht. Dank dieser Ergänzung konnte Liechtenstein dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR beitreten.²⁷

Weitere Abkommen mit der Schweiz

Neben den Bereichen, die direkt oder indirekt den ZV betreffen, gibt es weitere Bereiche, die ebenfalls über bilaterale Abkommen geregelt werden. Grundlage dieser Abkommen ist meistens die Tatsache, dass sich Liechtenstein in seiner Gesetzgebung bewusst oder unbewusst an der schweizerischen Legislatur orientiert beziehungsweise – wenn man an den seit dem Beitritt zum EWR zunehmenden Einfluss des EU-Rechts denkt – orientierte. Dies war oder ist zum Beispiel in der Gesundheits- und Bildungspolitik, aber auch bei den Sozialversicherungen²⁸ der Fall. Zu den bilateralen Abkommen zählen nicht nur Staatsverträge, sondern auch Regierungs- und Verwaltungsübereinkommen, privatrechtliche Verträge oder rechtlich unverbindliche Kooperationsformen, wie zum Beispiel politische Absichtserklärungen, *gentlemen's agreements*, informelle Kontakte und Ähnliches. Die Zahl der Abkommen hat seit der Jahrtausendwende stark zugenommen. Älteren Datums ist zum Beispiel die Regelung der fremdenpolizeilichen Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen. Die entsprechende Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein stammte aus dem Jahr 1963 und stützte sich ihrerseits auf den Niederlassungsvertrag von 1874. In weiteren Verträgen geht es um die soziale Sicherheit, die Benutzung des Schweizer Francs durch Liechtenstein²⁹ oder um den Strassen- und Luftverkehr. Neben den Vereinbarungen auf staatlicher Ebene gibt es auch Verträge auf gliedstaatlicher Ebene. So hat Liechtenstein mit seinen (Nachbar-)Kantonen verschiedene Abkommen im Bereich des Schul- und Gesundheitswesens abgeschlossen.³⁰

Für den Zeitraum von 1918 bis 2010 zählte Martin Salomon die Kooperationsvereinbarungen des Fürstentums Liechtenstein mit seinen Nachbarn Schweiz, Österreich und Deutschland. Er kam auf insgesamt 402. Davon wurden alleine 233 Kooperationen mit der schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossen, mit der Republik Österreich hingegen lediglich 65. Auf gliedstaatlicher Ebene liegt der Kanton St. Gallen mit 52 Kooperationen an der Spitze, vor dem Kanton Graubünden mit 32. Betrachtet man die jeweiligen Sachgebiete, wird die Bedeutung des Themenbereichs

²⁶ Zit. in: Markus Büchel, Die besonderen Beziehungen der Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 1073–1088, hier S. 1082.

²⁷ Sven Bradke/Heinz Hauser, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein. Jubiläumsschrift im Auftrage der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein, St. Gallen 1998, S. 46.

²⁸ So ist die liechtensteinische AHV der schweizerischen nachgebildet. Dazu: Hilmar Hoch, Geschichte des liechtensteinischen Sozialversicherungsrechts, Vaduz 1991.

²⁹ LGBl. 1981 Nr. 52 (vgl. Michael Kleine-Hartlage, Der Währungsvertrag Schweiz-Liechtenstein. Mit einem währungsgeschichtlichen Rückblick und unter besonderer Berücksichtigung seiner Bedeutung für die Geschäftspolitik der liechtensteinischen Banken, Bamberg 1988).

³⁰ Büchel, Besondere Beziehungen, S. 1086.

«Gesundheit, Arbeit, Soziale Sicherheit» deutlich (34 Prozent der 402 Kooperationsvereinbarungen). Weitere wichtige Bereiche sind «Bauwesen, Raumplanung, Öffentliche Werke, Energie, Verkehr, Post- und Fernmeldeverkehr» mit 17 Prozent, «Staat, Behörden, Gemeinden, Staatsschutz, Verfassung, Niederlassung, Aufenthalt, Diplomatische Vertretung» mit 12 Prozent sowie «Schule, Wissenschaft, Kultur, Natur- und Tierschutz» mit 11 Prozent. In den schwierigen aussenpolitischen Zeiten rund um den Zweiten Weltkrieg nahm die Zahl der neu entstandenen Kooperationen ab, während seit dem Jahr 2000 ein sprunghafter Anstieg zu beobachten ist. Eine Vereinbarung, die einmal abgeschlossen wurde, ist in der Regel nicht mehr aufgekündigt worden. Vielmehr sind solche Vereinbarungen wie konzentrische Kreise ausgeweitet worden, wenn es dafür sachliche Gründe gegeben hat.³¹

Die engen Beziehungen mit der Schweiz werden von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein rundum positiv eingeschätzt. Die Schweiz sei «der wichtigste bilaterale Partner Liechtensteins». Auf der Basis zahlreicher Vereinbarungen «arbeiten Liechtenstein und die Schweiz nicht nur in wirtschaftlichen Belangen, sondern auch in einer Vielzahl weiterer Bereiche eng zusammen». Die enge Zusammenarbeit finde auch im Rahmen multilateraler Organisationen statt. Die engen Verbindungen der beiden Länder äussern sich zudem in einer «regen Besuchsdiplomatie» auf Ebene der Parlamente, der liechtensteinischen Regierungsmitglieder mit Mitgliedern des Bundesrates und Kantonsvertretern sowie in einem intensiven Austausch auf Beamtenebene.³²

Wahrnehmung und Probleme der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein

Die engen bilateralen Beziehungen zur Schweiz sind in Liechtenstein nur selten ein öffentliches Thema. Die bilateralen Beziehungen werden im Alltag gelebt und bei Jubiläen gefeiert, in der Tagespolitik hingegen kaum beachtet. Immerhin gaben in letzter Zeit vor allem drei Themen regelmässig zu reden: das Problem der grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die Frage einer Quellensteuer für Pendler aus der Schweiz sowie die Abstimmungsschwierigkeiten bei der gemeinsamen Gesundheitspolitik. Schon früher waren die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein nicht nur harmonisch oder vollkommen ungetrübt. So störte sich die Schweiz an den Finanzeinbürgerungen Liechtensteins. Auch die liechtensteinischen Anteile am Zollertrag waren jeweils hart umkämpft.³³

Trotz dieser hin und wieder auftretenden Probleme im bilateralen Verhältnis ist der Rückhalt der Zollunion bei der liechtensteinischen Bevölkerung ausgesprochen gross. Dies zeigte 2020 eine repräsentative Umfrage des Liechtenstein-Instituts. Mit 67 Prozent verfügten zwei Drittel der Befragten über ein sehr positives Bild von der Zollunion. Nur 4 Prozent der Befragten hatten ein neutrales oder negatives Bild von der Zollunion.³⁴

³¹ Salomon, Grenzüberschreitende Kooperation.

³² Vgl. <https://www.llv.li/files/aaa/aussenpolitische-publikation-2016-de.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.2.2020.

³³ Vgl. Köppel, Die politischen Beziehungen (dort auch Hinweise auf weitere Konflikte im bilateralen Verhältnis). Zum gegenwärtigen Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz: Stiftung Zukunft.li (Hrsg.), Liechtenstein und die Schweiz: Eine gute Freundschaft – auch mit Ecken und Kanten, Ruggell 2020 (siehe www.stiftungzukunft.li).

³⁴ Christian Frommelt, 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins – Ergebnisse einer Umfrage. Studie im Auftrag des Ministeriums für Präsidiales und Finanzen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bendern 2020.

Das positive Bild von der Zollunion bestand schon früher. So wurden die Jubiläen des Vertrags auf liechtensteinischer Seite von Beginn weg regelmässig gefeiert. Es entstand eine staatliche Geschichtskultur, die die positiven Seiten der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen hervorhob und Negatives vernachlässigte. Mit dem einsetzenden Wohlstand in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist Liechtenstein auch zunehmend selbstbewusster geworden, was die Verfolgung der eigenen Interessen anbelangte.³⁵

In der Schweiz – das heisst ausserhalb der engeren schweizerischen Nachbarschaft – wird Liechtenstein kaum je öffentlich wahrgenommen. In den eidgenössischen Räten ist Liechtenstein etwa ein- bis zweimal pro Jahr ein Thema, in erster Linie dann, wenn es ein bilaterales Abkommen zu verabschieden gilt. Die grossen Schweizer Tageszeitungen haben, vielleicht mit Ausnahme der NZZ, keine eigentlichen Liechtenstein-Korrespondenten. Aufmerksamkeit erhält Liechtenstein am ehesten aus besonderem Anlass, so während der Zumwinkel-Affäre von 2008 oder anlässlich der Feierlichkeiten zum 300-jährigen Bestehen Liechtensteins 2019. Die Berichterstattung schwankt dabei zwischen neutral-informativ, wohlwollend-herablassend und kritisch-missbilligend. So brachte das Schweizer Boulevard-Blatt Blick vor dem Staatsfeiertag von 2017 einen Bericht über das «Schmarotzertum Liechtenstein», das im Rosinenpicken Weltklasse sei und auf Kosten seiner Nachbarschaft gut lebe.³⁶

Regionalunion und wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins

Der wirtschaftliche Erfolg Liechtensteins lässt sich zu einem guten Teil auf die Zollunion mit der neutralen und stabilen Schweiz zurückführen. Noch in den 1920er-Jahren war die Wertschöpfung Liechtensteins pro Kopf der Bevölkerung rund 30 Prozent niedriger als im Nachbarland Schweiz. In der ersten Hälfte der 1960er-Jahre verwandelte sich dieser Rückstand in einen Vorsprung. Dank dem ZV hat Liechtenstein mit der Schweiz seit 1924 einen aufnahmefähigen Erstmarkt vor der Türe. Allerdings lassen sich die Warenströme zwischen der Schweiz und Liechtenstein wegen der offenen Grenze nicht genau messen. In den letzten Jahrzehnten konnte sich Liechtenstein den dynamischen Schweizer Arbeitsmarkt zunutze machen: Viele der Pendler, die in Liechtenstein arbeiten, sind schweizerischer Herkunft oder haben als EU-Staatsangehörige ihren Wohnsitz in der Schweiz. Zum Aufschwung beigetragen hat auch der harte Schweizer Franken, den Liechtenstein seit den 1920er-Jahren mitbenutzen darf. Schliesslich gibt es verschiedene weitere schweizerische Infrastrukturleistungen, von denen Liechtenstein profitieren kann, etwa im Bereich der Bildung, des Verkehrs (Autobahn, Flughafen) oder der Gesundheit.³⁷

Europäisierung der Regionalunion

Mit der Vollendung des EU-Binnenmarktes und der fortlaufenden Weiterentwicklung der Europäischen Union standen und stehen die Schweiz und Liechtenstein immer wieder vor der Heraus-

³⁵ Vgl. Martina Sochin D'Elia, «Unsere guten Beziehungen werden alle Veränderungen überleben.» Die liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Spiegel der Zollvertragsjubiläen, in: Liechtenstein-Institut, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. FS zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer, Bendern 2017 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 59), S. 249–272.

³⁶ Blick, 13.8.2017.

³⁷ Christoph Maria Merki, Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert, Vaduz/Zürich 2007.

forderung, ihre Regionalunion zu europäisieren. 1995 ist Liechtenstein dem Europäischen Wirtschaftsraum EWR beigetreten, während die Schweiz im Verhältnis zur EU einen bilateralen Weg eingeschlagen hat. Der EWR-Beitritt Liechtensteins unter Beibehaltung der Zollunion war nur möglich, weil die Schweiz dazu ihre Zustimmung gab und zugleich eine bilaterale Zusatzvereinbarung zum ZV abschloss. Wegen der weiterhin offenen Grenze zur Schweiz verpflichtete sich Liechtenstein, zur Verhinderung eines illegalen Umgehungsverkehrs von Waren aus dem EWR-Raum über Liechtenstein in die Schweiz ein Marktüberwachungs- und Kontrollsystem zu schaffen. In Liechtenstein fanden fortan EWR-Recht und Zollvertragsrecht nebeneinander Anwendung. Soweit Zollvertragsrecht und EWR-Recht voneinander abweichen, gilt im Verhältnis zu den Vertragspartnern des EWR-Abkommens in der Regel EWR-Recht.³⁸ Die Gesetzgebung Liechtensteins ist mittlerweile über die EWR-Schiene stark europäisiert worden. Im Zeitraum von 2001 bis 2009 verfügten 49,3 Prozent aller neuen Gesetze sowie aller Gesetzesänderungen über einen europäischen Impuls.³⁹

³⁸ Bradke/Hauser, Zollvertrag, S. 44–50.

³⁹ Vgl. Christian Frommelt, Europäisierung der Landtagsarbeit, Bendern 2011 (= Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 29).

3 MULTILATERALE BEZIEHUNGEN SEIT 1950

Nach dem Schock der Abweisung Liechtensteins durch den Völkerbund waren weitere oder ähnliche multilaterale Beziehungen in weite Ferne gerückt. Liechtenstein beschränkte sich fortan auf bilaterale Beziehungen mit seinen Nachbarländern. Allerdings fanden diese Beziehungen mit der Schliessung der Gesandtschaften in Wien (1923) und Bern (1933) nicht mehr auf ausserpolitisch-diplomatischer Ebene statt, sondern nur noch auf Beamtenebene. Erst 1944 wurde auf Druck von Franz Josef II. die Gesandtschaft in Bern neu eröffnet.⁴⁰ Auch wenn Liechtenstein nicht direkt in internationalen Organisationen vertreten war, so hatte es doch wenigstens die Möglichkeit, multilaterale Übereinkommen abzuschliessen. Eine Übersicht aus dem Jahr 1970 führt 32 solcher multilateraler Übereinkommen auf, die Liechtenstein seit 1926 unterzeichnet hatte, so etwa:

- das Haager Abkommen vom 6. November 1925 betreffend die internationale Hinterlegung der gewerblichen Muster und Modelle;
- das internationale Abkommen über Kraftfahrzeugverkehr vom 24. April 1929;
- das internationale Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951;
- das Welturheberrechtsabkommen vom 6. September 1952;
- das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961.⁴¹

Eine weitere Möglichkeit der aktiv-multilateralen Aussenpolitik waren transnationale Organisationen. Um Liechtenstein die Teilnahme an den Olympischen Spielen 1936 in Garmisch-Partenkirchen und Berlin zu ermöglichen, wurde 1935 auf Initiative von Woldemar von Falz-Fein (1877–1946) ein Nationales Olympisches Komitee (NOK, heute LOC) gegründet, das noch im gleichen Jahr dem IOC, dem Internationalen Olympischen Komitee, beitrug.⁴² 1945 fasste eine weitere transnationale Organisation in Liechtenstein Fuss: das Rote Kreuz. Das Liechtensteinische Rote Kreuz wurde am 30. April 1945 auf Initiative von Fürstin Georgine von Liechtenstein gegründet und am 22. Juni 1945 durch die Liga der Rotkreuzgesellschaften als nationale Rotkreuzgesellschaft anerkannt.⁴³

Mit der Gründung der UNO erhielt Liechtenstein eine neue Chance auf multilaterale Beziehungen, konnte es doch einigen ihrer Unterorganisationen beitreten, ohne ein Vollmitglied der UNO sein zu müssen. Der erste wichtige Schritt in dieser Beziehung war 1950 der Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs. Seit den 1960er-Jahren baute Liechtenstein seine multilateralen Beziehungen weiter aus. Auch die europäische Integration war spätestens seit der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA im Jahr 1960 ein Thema, das die liechtensteinische Aussenpolitik beschäftigte. Die Beitritte zu diesen internationalen Organisationen sollen im folgenden Kapitel mit den immer gleichen Fragen analysiert werden: Was war das jeweilige Motiv des Beitritts? Was der Nutzen? Was waren die Kosten? Wie verliefen die Beitrittsverhandlungen?

⁴⁰ Dazu: Geiger, *Kriegszeit*, Bd. 2, S. 1, S. 294–337.

⁴¹ LI LA, V 143/3779 (Internationale Übereinkommen, ca. 1970).

⁴² Redaktion, «Liechtensteinischer Olympischer Sportverband (LOSV)», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 24.2.2020. Franz Josef II. war zwischen 1936 und 1980 Mitglied des IOC, 1980 wurde er zu dessen Ehrenmitglied ernannt.

⁴³ Anlass für die Gründung waren die Kriegsflüchtlinge, die an der Grenze in Schaanwald Einlass begehrten. Bereits im ersten Jahr zählte das LRK knapp 1200 Mitglieder, was rund zehn Prozent der damaligen Bevölkerung entsprach (vgl. www.rotekreuz.li, zuletzt aufgerufen am 24.2.2020).

Das Statut des Internationalen Gerichtshofs

Der Internationale Gerichtshof (IGH) ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen und hat seinen Sitz im Friedenspalast im niederländischen Den Haag. Seine Funktionsweise und Zuständigkeit sind in der Charta der Vereinten Nationen geregelt, deren Bestandteil das Statut des Internationalen Gerichtshofs ist. Zugang zum Gericht haben nur die Vertragsstaaten des IGH-Statuts. Das Gericht ist nur dann für die Entscheidung eines Falls zuständig, wenn alle beteiligten Parteien die Zuständigkeit anerkannt haben.⁴⁴

Die Schweiz trat dem IGH 1948 bei, was sie aufgrund einer entsprechenden Resolution der UNO-Vollversammlung auch als Nicht-Mitglied der UNO tun konnte. Ihr Beitritt scheint das Vorbild für den Beitritt Liechtensteins gewesen zu sein. Auf jeden Fall besprach der Landtag am 14. September 1948 die Frage eines Beitritts zum IGH und beauftragte die Regierung, die entsprechenden Verhandlungen aufzunehmen.⁴⁵ Als Verhandlungsführer wirkte im Hintergrund der damals 60-jährige englische Völkerrechtler Erwin H. Loewenfeld, der an der Universität Cambridge lehrte. Loewenfeld war zugleich der Berater des Fürsten, wenn es um die Enteignung des fürstlichen Besitzes in der Tschechoslowakei ging. Liechtensteins Gesuch, dem IGH beizutreten, wurde dem Generalsekretär der UNO im März 1949 über die Vermittlung der schweizerischen Beobachtermission in New York zugestellt. Im Juni 1949 befürwortete der Sicherheitsrat mit neun Stimmen den Beitritt Liechtensteins zum IGH. Zwei Staaten enthielten sich der Stimme, weil Liechtenstein nicht als unabhängiger und souveräner Staat betrachtet werden könne und es «wichtige Teile seiner Souveränität an einen anderen Staat abgegeben» habe. Daraufhin erstellte die Rechtsabteilung der UNO ein Gutachten, in dem die Mehrheit ihrer Experten feststellte, dass Liechtenstein alle Qualifikationen eines Staates erfülle. Am 27. Juli 1949 kam das Beitrittsgesuch Liechtensteins erneut vor den Sicherheitsrat. Neun Mitglieder befürworteten den Beitritt und folgten damit der Meinung Ägyptens, dass gerade kleine Staaten auf den Schutz des internationalen Rechts angewiesen seien. Die Ukraine und die UdSSR enthielten sich der Stimme. Die Ukraine hielt fest, dass Liechtenstein keine eigene Armee habe. Die UdSSR argumentierte, dass Liechtenstein seine äusseren Beziehungen nicht unabhängig gestalten könne, es brauche dafür die Schweiz. Nicht zufällig sei das Gesuch um Beitritt zum IGH durch einen Schweizer Vertreter gestellt worden. Auch vom Zollstandpunkt aus sei Liechtenstein nicht unabhängig. Es habe keine eigene Währung und Post und Telegrafie würden durch die Schweiz bereitgestellt. Nach dem Sicherheitsrat beriet die Generalversammlung der UNO über das Beitrittsgesuch. Die Generalversammlung befürwortete den Beitritt mit 40 Ja-Stimmen. Zwei Staaten enthielten sich der Stimme, nämlich die UdSSR und die Tschechoslowakei. Damit stand einem Beitritt nichts mehr im Wege. Allerdings mussten noch die folgenden Bedingungen erfüllt werden: Das Fürstentum Liechtenstein musste das Statut des IGH genehmigen; es musste alle Verpflichtungen eines UNO-Mitgliedstaates akzeptieren und es musste einen Beitrag an den IGH leisten.⁴⁶ Nachdem der Landtag den Beitritt zum IGH einstimmig

⁴⁴ Vgl. <https://de.wikipedia.org>, zuletzt aufgerufen am 24.2.2020. Website des Gerichtshofs: <https://www.icj-cij.org/en>.

⁴⁵ LI LA (Liechtensteinisches Landesarchiv), RF 248/498, streng vertraulicher Bericht vom 2.3.1950 (im Protokoll des Landtags steht nichts zu dem entsprechenden Tagungsordnungspunkt).

⁴⁶ LI LA, RF 248/498.

gutgeheissen hatte, konnte die liechtensteinische Regierung dem Generalsekretariat der UNO am 29. März 1950 die Beitrittserklärung überreichen – damit war Liechtenstein Mitglied des IGH.

Der Beitritt Liechtensteins zum IGH ging also nicht ohne Probleme über die Bühne. Hinter dem Widerstand der UdSSR gegen den Beitritt Liechtensteins steckte die Absicht, seinen Verbündeten Tschechoslowakei und dessen Interessen in der Enteignungsfrage zu schützen. Aber auch auf liechtensteinischer Seite spielte die Enteignungsfrage eine wichtige Rolle: Mit dem Beitritt Liechtensteins zum IGH und der damit verbundenen völkerrechtlichen Anerkennung des Fürstentums würde, so hoffte Loewenfeld,⁴⁷ die Position des Fürsten in der Auseinandersetzung um den enteigneten Besitz gestärkt. Ein Veto der UdSSR gegen den Beitritt Liechtensteins zum IGH (das durchaus möglich gewesen wäre) war allerdings überflüssig, schliesslich konnte Liechtenstein die Tschechoslowakei nicht gegen deren Willen vor den IGH zerren. In der Botschaft der Regierung an den Landtag wurde die Enteignungsfrage mit keinem Wort erwähnt. Dort hiess es lediglich, dass sich ein Beitritt aus den folgenden Gründen empfehle:

- Durch die Mitgliedschaft bei dieser internationalen Organisation dokumentiert Liechtenstein seine Souveränität und erhält sie anerkannt.
- Verträge der Schweiz mit Drittstaaten sind aufgrund des Zollvertrags auf Liechtenstein anwendbar; ein Grossteil dieser Verträge verweist die Vertragspartner an den IGH; die Zuständigkeit für Streitigkeiten aus diesen Verträgen für Liechtenstein ist damit gegeben.
- Liechtenstein schafft sich die Möglichkeit, durch die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des IGH einen Rechtsentscheid als gleichberechtigte Partei in einem Streit mit einem anderen Staat zu erhalten.⁴⁸

Im Landtag wurde das Geschäft ohne grosse Diskussionen verabschiedet. Der Regierungschef betonte, dass der IGH für die Vertretung der Interessen liechtensteinischer Bürger im Ausland wichtig sei.⁴⁹ Tatsächlich sollte Liechtenstein schon bald einen entsprechenden Fall vor den IGH bringen.

Der IGH besteht aus 15 unabhängigen Richtern. Diese werden von der UNO-Generalversammlung für eine Amtsperiode von neun Jahren gewählt, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Obwohl Liechtenstein nicht UNO-Mitglied war, durfte es an den Richterwahlen teilnehmen. Die Stimme Liechtensteins wurde jeweils durch einen Schweizer Diplomaten eingebracht, der bei der UNO-Beobachtermission in New York akkreditiert war.⁵⁰ Die Instruktionen für den Diplomaten formulierte die sogenannte Nationale Gruppe Liechtensteins. Geschäftsführer der Nationalen Gruppe war bis 1978⁵¹ Erwin H. Loewenfeld, der «Wegbereiter»⁵² des liechtensteinischen IGH-Beitritts. Hinzu kamen einige Völkerrechtler (die als IGH-Kandidaten beziehungsweise potentielle Richter infrage kamen). Da es in Liechtenstein keine Völkerrechtler gab, waren dies meistens Schweizer,

⁴⁷ Ebd., streng vertraulicher Bericht vom 2.3.1950.

⁴⁸ Ebd., Botschaft der Regierung an den Landtag.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Vgl. z.B. LI LA, RF 302/37.

⁵¹ LI LA, RF 320/37.

⁵² So bezeichnete ihn Prinz Heinrich von Liechtenstein (LI LA, RF 256/72/6), der die liechtensteinische Gesandtschaft in Bern leitete. Prinz Heinrich war die liechtensteinische Schaltstelle für den Kontakt zum IGH.

so etwa der Genfer Professor Georges Sauser-Hall (1884–1966), der zugleich Mitglied der Nationalen Gruppe der Schweiz war. In die Nationale Gruppe Liechtensteins berief die liechtensteinische Regierung, gewissermassen als Aufpasser, auch einen Liechtensteiner Juristen, so den ehemaligen Regierungschef Josef Hoop (1895–1959) oder die Staatsgerichtshofpräsidenten Rupert Ritter (1900–1975) und Herbert Batliner (1928–2019).⁵³

Die Mitgliedschaft im IGH war preisgünstig. Liechtenstein musste dafür – gleich wie etwa Island, Haiti, Honduras oder Jordanien – den minimalen Beitrag bezahlen, den die UNO mit 0,04 Prozent des IGH-Budgets festlegte. Dies waren im Jahr 1953 226 Dollar,⁵⁴ im Jahr 1966 412 Dollar.⁵⁵

Der IGH wird nicht häufig angerufen. Zwischen 1947 und 1967 gab es 24 Gerichtsfälle, in die 33 Staaten verwickelt waren, sowie acht Fälle, bei denen der IGH nicht anerkannt wurde.⁵⁶ Liechtenstein hat bis jetzt zweimal vor dem IGH Klage erhoben.

Der erste Prozess ist als Fall Nottebohm⁵⁷ in die Rechtsgeschichte eingegangen. Der gebürtige Deutsche Friedrich Nottebohm verlegte 1905 seinen Wohnsitz nach Guatemala. Beim Ausbruch des Zweiten Weltkriegs versuchte er sein Vermögen zu schützen, indem er im Oktober 1939 die Staatsangehörigkeit des neutralen Liechtenstein annahm, gegen Einbürgerungsgebühr und unter Beachtung der gesetzlichen Formvorschriften mit Ausnahme des Aufenthaltserfordernisses von drei Jahren. Als Bürger der Gemeinde Mauren kehrte er 1940 nach Guatemala zurück. Als Guatemala 1941 in den Krieg gegen Deutschland eintrat, beschlagnahmte es sein Vermögen als Feindvermögen. 1951 erhob Liechtenstein wegen der Konfiszierung liechtensteinischen Privatvermögens Klage gegen Guatemala vor dem IGH. Mit elf gegen drei Stimmen⁵⁸ verweigerte der IGH 1955 Liechtenstein das Recht auf diplomatischen Schutz für Nottebohm, weil die Verleihung der Staatsangehörigkeit ohne besonderen Bezug Nottebohms zu Liechtenstein in Form eines Aufenthalts von einer gewissen Dauer erfolgt sei, also ohne «effektive Staatsangehörigkeit» und «ohne echte Bindung» zu Liechtenstein. Dass das Recht souveräner Staaten, ihre Staatsangehörigkeit zu verleihen, und ihr Recht, diplomatisch zu schützen, divergieren kann, ist nach dem Urteil international heftig diskutiert worden. Nach dem Nottebohm-Fall sah Liechtenstein von Finanzeinbürgerungen⁵⁹ ohne Wohnsitzerfordernis ab. Einbürgerungen, die mit der Entrichtung von hohen Geldsummen einhergingen, fanden jedoch bis 1973 statt. Die Regierung schrieb 1955, dass es sich empfehle, das Urteil des IGH umzusetzen, und zwar in Anbetracht der Bedeutung der Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein beim IGH, «die einer deutlichen völkerrechtlichen Bekräftigung seiner Eigenstaatlichkeit gleichkommt»⁶⁰.

⁵³ LI LA, RF 296/37, RF 294/37, RF 314/37.

⁵⁴ LI LA, RF 269/37.

⁵⁵ LI LA, RF 298/41.

⁵⁶ LI LA, RF 304/37. Der IGH konnte auch für Gutachten, zum Beispiel zuhanden des Sicherheitsrats, angerufen werden.

⁵⁷ Dazu: Roland Marxer, «Nottebohm-Fall», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 28.2.2020.

⁵⁸ Eine Minderheitsmeinung vertrat unter anderen der Schweizer Richter Paul Guggenheim, der im Nottebohm-Fall als Ad-hoc-Richter amtierte und sozusagen den Standpunkt Liechtensteins vertrat.

⁵⁹ Dazu: Veronika Marxer, «Finanzeinbürgerung», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 28.2.2020.

⁶⁰ LI LA, RF 273/51, Notiz über die möglichen Folgen des Urteils des IGH auf die zukünftige Einbürgerungspolitik Liechtensteins.

Im zweiten Fall klagte Liechtenstein im Jahr 2001 beim IGH gegen Deutschland, und zwar wegen Verletzung des Völkerrechts. Hintergrund des Verfahrens war die Behandlung liechtensteinischen Vermögens in der ehemaligen Tschechoslowakei als deutsches Auslandsvermögen durch die Bundesrepublik. Der IGH stellte 2005 fest, dass er für die Klage Liechtensteins nicht zuständig sei.⁶¹

Der Beitritt Liechtensteins zum IGH-Statut am 29. März 1950 war, so kann man zum Schluss festhalten, wichtig für die internationale Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität. Er bedeutete für die liechtensteinische Aussenpolitik einen ersten Schritt in Richtung multilateraler Öffnung. Der Beitritt ging nicht ohne Nebengeräusche vor sich, die hauptsächlich mit der Opposition der Tschechoslowakei gegen die völkerrechtliche Anerkennung Liechtensteins zu tun hatten. Innenpolitisch standen hinter dem Beitritt vor allem der Fürst und die Regierung.



Konferenz der Internationalen Atomenergie-Agentur (IAEO) in Wien: Max Auwärter, Ständiger Delegierter für Fragen der Atomenergie, 22. September 1975.

LI LA B_253_9_011_001;
Foto Landesarchiv/Foto Schikola, Wien

Beteiligung an der UNO-Arbeit

Schon bevor Liechtenstein 1990 als Vollmitglied der UNO beiträt, beteiligte es sich an der UNO-Arbeit. So spendete es zum Beispiel 1960 3000 Franken an das UNO-Kinderhilfswerk UNICEF.⁶² Im Jahr zuvor waren 3000 Franken an das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) gegangen.⁶³ 1950 trat Liechtenstein dem Statut des Internationalen Gerichtshofs bei, 1962 dem Weltpostverein, 1963 der Internationalen Fernmeldeunion (UIT), 1964 der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), 1968 der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und 1972 der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO). Dem Weltpostverein konnte Liechtenstein erst beitreten, nachdem die Schweiz ihren Widerstand dagegen aufgegeben hatte. Noch in den 1950er-Jahren hatte die Schweiz argumentiert, dass die Mitgliedschaft beim Weltpostverein wegen des Postvertrags mit Liechtenstein in ihren Zuständigkeitsbereich falle.⁶⁴

⁶¹ Vgl. Roland Marxer, «Internationaler Gerichtshof (IGH)», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 28.2.2020. Das Urteil findet sich unter: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/123/123-20050210-JUD-01-00-EN.pdf>, zuletzt aufgerufen am 14.9.2020.

⁶² LI LA, RF 284/41.

⁶³ LI LA, RF 282/41.

⁶⁴ Michaela Braun, Der Mikrostaat Liechtenstein und seine Relationen zu den Vereinten Nationen und deren Spezialorganisationen, Diplomarbeit an der Universität Wien, Wien 1991 (MS), S. 48.



Generalversammlung der Weltorganisation für geistiges Eigentum in Genf: Graf Anton F. Gerliczy-Burian, der Leiter des Amtes für Internationale Beziehungen, 27. September 1976.

LI LA B_253_9_002_001; Foto Landesarchiv / unbekannt

Liechtenstein konnte sich die Mitgliederbeiträge an diese Organisationen ohne weiteres leisten.⁶⁵ Im Gegenzug erhielt es eine – zumindest formell – vollwertige Stimme in der Weltgemeinschaft. Liechtenstein nahm allerdings nicht an allen Zusammenkünften dieser Organisationen teil. Dafür war sein direktes Interesse zu gering. Hin und wieder liess es sich durch die Schweiz vertreten (die damit sozusagen ihre Stimmkraft verdoppeln konnte). An die Konferenzen der IAEO delegierte die Regierung den Physiker Max Auwärter, den Eigentümer der Gerätebau-Anstalt Balzers (G.A.B.), den sie dafür zu ihrem «Ständigen Delegierten für Fragen der Atomenergie» ernannte. Auwärter (1908–1995) hatte ein persönliches Interesse an der friedlichen Nutzung der Atomenergie, stellte seine G.A.B. (heute Oerlikon Balzers) doch Einrichtungen für die Herstellung von Kernbrennstoffen her. Ausserdem verbrauchten die Liechtensteinischen Kraftwerke (LKW) wegen ihres Liefervertrags mit den Nordostschweizerischen Kraftwerken (NOK) auch Atomstrom.⁶⁶ An den Konferenzen der Fernmeldeunion UIT der Jahre 1965, 1971, 1974, 1975 und 1977 nahm Liechtenstein jeweils mit einem oder mehreren Delegierten teil, obwohl es damals noch keinen eigenen Radio- oder Fernsehsender besass. Es konnte sich jedoch auf diesen Konferenzen mehrere Frequenzen im MW- und UKW-Bereich sichern.⁶⁷

⁶⁵ Für das Jahr 1986 waren folgende Mitgliederbeiträge zu zahlen: 25'000 Franken (Weltpostverein), 116'100 Franken (UIT), 10'000 Franken (UNCTAD), 14'700 Franken (IAEO), 38'000 Franken (WIPO) (vgl. Braun, Mikrostaat, S. 49/59).

⁶⁶ Zur IAEO: LI LA, RF 298/41/3. Zum Nachfolger Auwärters in der IAEO wurde in den 1990er-Jahren Dr. Franz Hoop (vgl. LI LA, RF 344/41).

⁶⁷ Vgl. u.a. LI LA, RF 337/14.

Liechtenstein im KSZE-Prozess

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war eine Folge von blockübergreifenden Konferenzen der europäischen Staaten zur Zeit des Kalten Krieges. Die erste Konferenz fand vor allem auf Initiative der Warschauer Vertragsstaaten ab dem 3. Juli 1973 in Helsinki statt. Teilnehmer waren 35 Staaten: die USA, Kanada, die Sowjetunion und alle europäischen Staaten mit Ausnahme von Albanien und Andorra, die erst später beitraten. In der KSZE-Schlussakte, die am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichnet wurde, verpflichteten sich die Teilnehmer zur Unverletzlichkeit der Grenzen, zur friedlichen Regelung von Streitfällen, zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Umwelt. Die Konferenz war von einem Tauschgeschäft geprägt: Für den Ostblock brachte sie die Anerkennung der Grenzen der Nachkriegsordnung und einen stärkeren wirtschaftlichen Austausch mit dem Westen. Im Gegenzug machte der Osten Zugeständnisse bei den Menschenrechten. Damit wurde die KSZE zur Grundlage für die Arbeit vieler osteuropäischer Dissidenten und Menschenrechtsorganisationen. Diese trugen zum Zusammenbruch des Ostblocks bei, sodass man die KSZE durchaus als einen der Totengräber des Ost-West-Konfliktes betrachten kann.⁶⁸



KSZE-Konferenz in Helsinki, v.l.: Regierungschef Walter Kieber, Botschafter Prinz Heinrich von Liechtenstein und Graf Anton F. Gerliczy-Burian, der Leiter des Amtes für Internationale Beziehungen, 1. August 1975.

LI LA B_253_2_003_002; Foto: Landesarchiv / unbekannt

Der KSZE-Prozess gewann an Schwung, als sich am 11. April 1969 die NATO-Minister bereit erklärten, mit den osteuropäischen Staaten Themen für Verhandlungen zu erörtern. Am 9. Mai 1969 folgte ein Memorandum der finnischen Regierung mit dem Angebot, die Konferenz und die entsprechenden Vorbereitungstreffen in Helsinki abzuhalten.⁶⁹ Liechtenstein erhielt das finnische

⁶⁸ Vgl. <https://de.wikipedia.org> (zuletzt aufgerufen am 6.3.2020).

⁶⁹ Ebd.

Memorandum nur, weil es über den Schweizer Botschafter in Helsinki intervenierte. Zur Konferenz zugelassen wurden auch San Marino und der Vatikan. Umstritten war die Beteiligung Monacos, weil es sich dabei – wie der sowjetische Botschafter meinte – nicht um einen vollsouveränen Staat handle.⁷⁰ Die Teilnahme an der KSZE war, wie der liechtensteinische Botschafter in Bern, Prinz Heinrich von und zu Liechtenstein, schrieb, eine für Liechtenstein «einmalige Chance»: «Einer der Gründe, warum die Kleinststaaten nicht zum Europarat oder zur UNO zugelassen werden [...], ist, dass man sagt, sie hätten nicht die Leute, um in solchen Organisationen mitzuarbeiten.»⁷¹ Liechtenstein bot deswegen für die Konferenz auch den ganzen diplomatischen «Apparat» auf, den es damals besass: den Gesandten Liechtensteins in Bern, Prinz Heinrich, den Sekretär der Gesandtschaft, Graf Mario von Ledebur-Wicheln, und den Chef des Amtes für Internationale Beziehungen, Graf Anton F. Gerliczy-Burian. «Nicht zu Unrecht», sagte der Botschafter eines der wichtigsten NATO-Länder zu Prinz Heinrich: «Sie erscheinen ja mit einer für Ihre Grösse verhältnismässig grossen Delegation, Sie haben recht damit, denn hier stellen Sie unter Beweis, ob Sie einmal UNO- oder Europaratsmitglied werden können.»⁷²



KSZE-Konferenz in Helsinki, Alt-Regierungschef Alfred Hilbe bei seiner Rede, 1. August 1975.

LI LA B_253_2_003_014; Foto: Landesarchiv / unbekannt

In den KSZE-Verhandlungen, die in Helsinki und Genf stattfanden und die sich inklusive der Vorbereitungskonferenzen über fast vier Jahre hinzogen, spielte die liechtensteinische Delegation eine möglichst aktive Rolle. Sie arbeitete in der Gruppe der deutschsprachigen Länder mit sowie in der Gruppe der neutralen und «non aligned countries». Am 5. Juli 1973 konnte sich der damalige Regierungschef (und Aussenminister) Alfred Hilbe in einer Rede an das Plenum der Konferenz

⁷⁰ LI LA, RF 315/168/I (Prinz Heinrich am 19.10.1972 an Regierungschef Hilbe).

⁷¹ Ebd. (Prinz Heinrich am 4.1.1973 an Regierungschef Hilbe).

⁷² Ebd. (Prinz Heinrich am 13.1.1973 an Regierungschef Hilbe).

wenden. Darin begrüßte er das Grundkonzept der Konferenz, «wonach sich alle Teilnehmerstaaten als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit an ihr beteiligen». Ferner meinte er: «Unsere grundsätzliche Haltung [...] geht von dem Begriff des demokratischen Rechtsstaates aus, wie er auch in der Verfassung meines Landes verankert ist. So ist es selbstverständlich, dass unser Land sich einsetzt für eine Stärkung der Freiheit, der Sicherheit, der friedlichen Zusammenarbeit und der Freundschaft unter Staaten und Bürgern.»⁷³ Die liechtensteinische Delegation machte zahlreiche Vorschläge «offizieller und inoffizieller Art», die – wie Graf Ledebur in einer «Gesamtwertung» festhielt – «sehr oft auch die Anerkennung der Konferenz fanden»⁷⁴. Liechtenstein sei der Kleinststaat, der sich «bei weitem am besten profiliert» habe.⁷⁵ Mehrmals zwischen 1973 und 1975 hatte Liechtenstein den Vorsitz der Konferenz inne. Auch am 3. August 1975, am Schlußtag des KSZE-Gipfeltreffens, fiel ihm diese Ehre zu.⁷⁶



KSZE-Konferenz in Helsinki, v.l.: Regierungschef Walter Kieber, Regierungschef-Sekretärin Roswitha Meier, US-Präsident Gerald Ford, 1. August 1975.

LI LA B_253_2_003_017; Foto: Landesarchiv / unbekannt

Im Juli 1975 zog Prinz Heinrich eine ausgesprochen positive Bilanz der Teilnahme Liechtensteins an der KSZE: «Durch unsere Teilnahme als vollberechtigtes Mitglied hat unsere völkerrechtliche Stellung eine weitere und für die Zukunft wichtige Stärkung erfahren. [...] Durch die [...] Mitarbeit unserer Delegation haben wir bei den Ländern in Ost und West an Ansehen gewonnen, das in keinem Verhältnis zur Grösse unseres Landes steht. Dies ist für alle zukünftigen Entwicklungen ein nicht zu unterschätzendes Präjudiz, da man uns künftighin nicht so ohne weiteres die Teilnahme beziehungsweise Mitgliedschaft in europäischen oder internationalen Organisationen oder Konferenzen im Hinblick auf unsere Grösse verweigern kann.»⁷⁷

⁷³ LI LA, RF 315/168/II (Rede von Regierungschef Hilbe).

⁷⁴ LI LA, RF 315/168/III (Gesamtwertung des bisherigen Verlaufs der Sicherheitskonferenz). So wurde beispielsweise Liechtensteins Vorschlag eines Kostenverteilungsschlüssels angenommen. Liechtenstein musste zusammen mit dem Heiligen Stuhl, Island, Malta, San Marino und Zypern je 0,2 Prozent der Konferenzkosten übernehmen. Für das erste Viertel des Jahres 1974 waren das 16'135 Franken.

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Den Vorsitz der Konferenz hatte Liechtensteins damaliger Regierungschef Walter Kieber. Am Nachmittag des 3. August traf sich Kieber mit dem US-Präsidenten Gerald Ford zu einem zehnmütigen Gespräch (vgl. LI LA, RF 315/168/V).

⁷⁷ LI LA, RF 315/168/III (Prinz Heinrich am 9.7.1975 an Regierungschef Kieber).



KSZE-Folgegathering in Madrid, vorne v.l.: Botschafter Prinz Heinrich von Liechtenstein, Regierungschef Hans Brunhart, Graf Mario von Ledebur-Wicheln, hinten Bernadette Brunhart und Roland Marxer (Mitarbeiter des Amtes für Internationale Beziehungen), ca. Januar 1982.

LI LA B_253_2_001_001; Foto: Landesarchiv / unbekannt

Die ursprünglich als einmalige Veranstaltung geplante Konferenz wurde unter anderem mit den KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad (1977/78), Madrid (1980/83), Wien (1986/89) und wiederum Helsinki (1992) fortgeführt. Beim KSZE-Gipfeltreffen am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest wurde beschlossen, die KSZE zu institutionalisieren und mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umzubenennen. Ob es sich bei der OSZE wirklich um eine internationale «Organisation» handelt, ist umstritten. Die herrschende Lehrmeinung sieht in ihr eher eine verstetigte Staatenkonferenz.⁷⁸ So oder so: Liechtenstein ist nach wie vor Mitglied der OSZE. Es hat beim Generalsekretariat der OSZE in Wien eine Ständige Vertretung, die von der dortigen liechtensteinischen Gesandtschaft versehen wird.⁷⁹ Die Mitarbeit Liechtensteins bei der OSZE ist – gemessen am souveränitätspolitischen Nutzen, den es dafür erhält – günstig: 2018 betrug der reguläre Beitrag lediglich 119'187 Franken; ausserdem unterstützte Liechtenstein verschiedene OSZE-Projekte im Umfang von 115'000 Franken, so ein Projekt zur Sicherung eines Waffen- und Munitionslagers in Bosnien-Herzegowina.⁸⁰

Liechtenstein mobilisierte in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre alle Kräfte, um in der KSZE mitarbeiten zu können. Dieser Effort wurde durchaus zur Kenntnis genommen: Liechtenstein demonstrierte zum ersten Mal, dass es auch auf multilateraler Ebene ein souveräner und ernstzunehmender Partner war.

⁷⁸ Zur OSZE: <https://de.wikipedia.org> (zuletzt aufgerufen am 13.3.2020).

⁷⁹ Die Ständige Vertretung Liechtensteins bei der KSZE (OSZE) wurde zuerst von der liechtensteinischen Botschaft in Bern betreut. Erst seit 1998 besitzt Liechtenstein eine in Wien residierende Botschaft, die auch die Ständige Vertretung bei der OSZE versieht (vgl. <https://www.regierung.li/geschichte-der-liechtensteinischen-vertretung>, zuletzt aufgerufen am 13.3.2020).

⁸⁰ Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag 2018, S. 110.

Die Aufnahme in die europäische Völkerfamilie: Der Beitritt zum Europarat 1978

Der Europarat ist eine am 5. Mai 1949 durch zehn europäische Staaten gegründete internationale Organisation mit Sitz in Strassburg (Frankreich). Heute gehören ihm 47 Staaten an, darunter auch die Türkei und Russland. Hinter der Gründung stand die nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs gestärkte «europäische Idee»: der Wille zur engeren Verbindung der europäischen Staaten auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet, besonders zur Förderung der pluralistischen Demokratie, des Rechtsstaates, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Der Europarat entfaltete auf diesen Gebieten grosse Wirksamkeit, wurde aber hinsichtlich der europäischen Integration von der Europäischen Union (EU) überflügelt. Die zwei Organe des Europarates sind das Ministerkomitee, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Aussenminister vertreten sind, sowie die Parlamentarische Versammlung, in welche die Parlamente der Mitgliedstaaten Vertreter entsenden.⁸¹ Liechtenstein trat dem Europarat am 23. November 1978 als 21. Vollmitglied bei, wobei es – wie zu zeigen sein wird – einige Widerstände zu überwinden hatte. Es wurde zum Türöffner für ähnlich kleine Staaten: 1988 trat San Marino dem Europarat bei, 1994 Andorra und 2004 Monaco.



Treffen der Aussenminister der bündnisfreien Staaten im Rahmen der KSZE in Wien, Regierungschef Hans Brunhart (l.) und Graf Ledebur, hinten r. Roland Marxer, Leiter des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten, 12. Mai 1988.

LI LA B_253_2_008_002; Foto Landesarchiv / Hopi Pressefotograf, Wien

Als sich die Schweiz 1963 dem Europarat anschloss,⁸² stellte sich auch für Liechtenstein die Frage eines Europarat-Beitritts. Regierungschef Gerard Batliner forderte im Herbst 1962 den liechtensteinischen Gesandten in Bern, Prinz Heinrich von Liechtenstein, dazu auf, die Möglichkeit einer Verbindung zwischen Liechtenstein und dem Europarat zu studieren. Prinz Heinrich hielt den Zeitpunkt für ungünstig: «Ein Vorprellen Liechtensteins könnte falsch ausgelegt werden.» Ausserdem würden «bei uns» die «technischen Voraussetzungen» fehlen. Die offiziellen Sprachen des Europarats seien das Englische und das Französische. Die bisherige Mindestanzahl der parlamentarischen Vertreter in der Versammlung seien drei: «Wir haben nicht drei sprachgewandte Parlamentarier.»⁸³

⁸¹ Vgl. Europarat, in: <https://de.wikipedia.org>, zuletzt aufgerufen am 19.6.2020; Philipp Mittelberger, «Europarat», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 19.6.2020; Website des Europarats: <https://www.coe.int/de>.

⁸² Dazu: Gérard de Puymège, «Europarat», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 29.10.2009, übersetzt aus dem Französischen. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026470/2009-10-29/>, konsultiert am 22.6.2020.

⁸³ LI LA, RF 305/278 (Prinz Heinrich am 13.10.1962 an Regierungschef Batliner).



Vorbereitungssitzung zum Europaratsbeitritt in Vaduz, März 1977, v.l.: die Landtagsabgeordneten Gerard Batliner, Franz Beck, Josef Frommelt, Karlheinz Ritter und Wolfgang Feger; Regierungschef Walter Kieber begrüsst Graf Anton F. Gerliczy-Burian, den Leiter des Amtes für Internationale Beziehungen, dahinter in der Mitte der Landtagsabgeordnete Peter Marxer, rechts von ihm Botschafter Prinz Heinrich von Liechtenstein. Bei der Person rechts aussen handelt es sich um den Österreicher Karl Czernetz, den Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der sich für den Beitritt Liechtensteins einsetzte und der im März 1977 das Land besuchte.

LI LA B_253_1_025_001; Foto: Landesarchiv / Xaver Jehle, Schaan

Doch Gerard Batliner verlor eine mögliche Annäherung nicht mehr aus den Augen. Im April 1964 besprach er sich mit dem Leiter der österreichischen Delegation beim Europarat, Nationalrat Lujó Tončić-Sorinj. Dieser war einem Beitritt Liechtensteins nicht abgeneigt. Es stelle sich lediglich die Frage der Anzahl der Vertreter in der Konsultativversammlung. Ein eigenes, ständiges Sekretariat beim Europarat sei nicht nötig. Island habe auch keines.⁸⁴ Liechtenstein streckte die Fühler nicht nur Richtung Österreich aus, sondern auch Richtung Schweiz. Kontaktmann in der Schweiz war Emanuel Diez,⁸⁵ stellvertretender Vorsteher der politischen Direktion des Eidgenössischen Politischen Departements (heute EDA) und dort für Liechtenstein zuständig. Diez besprach sich im Sommer 1964 mit dem stellvertretenden Generalsekretär des Europarats, mit dem Griechen Molinos, über einen möglichen Beitritt Liechtensteins. Dieser war eher skeptisch und meinte, wie Prinz Heinrich rapportierte: «Einzelne Staaten könnten auch an unserem Steuersystem Anstoss nehmen.»⁸⁶

⁸⁴ Ebd. (Notiz vom 17.4.1964).

⁸⁵ Zu ihm: Marc Perrenoud, «Diez, Emanuel», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 19.10.2000, übersetzt aus dem Französischen. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/015768/2000-10-19/>, konsultiert am 22.6.2020.

⁸⁶ LI LA, RF 305/278 (Prinz Heinrich am 24.7.1964 an Batliner).

Am 21./22. November 1964 nahm der Generalsekretär des Europarates, Peter Smithers, an einer Tagung in Triesenberg teil. Dort hatte Prinz Heinrich Gelegenheit, mit ihm über einen Beitritt Liechtensteins zu sprechen. Smithers hielt eine «Assoziierung» für die gebotene Form der Zusammenarbeit. Gegen einen Beitritt Liechtensteins spreche das Stimmrecht im Ministerrat, wo er denke, dass einzelne Staaten, unter anderem Frankreich und Italien, aus Präzedenzgründen wegen Monaco und San Marino dagegen wären: «Der Generalsekretär ist genau wie Dr. Diez und ich der Ansicht, dass wir äusserst vorsichtig vorgehen müssen und dass, falls möglich, der Status eines Assoziierten für Liechtenstein zunächst das Erstrebenswerte wäre, da eine Mitgliedschaft fast sicher auf das Veto verschiedener Staaten wegen unserer Grösse und aus Präzedenzgründen stossen würde.»⁸⁷



Aufnahme Liechtensteins in den Europarat: Arbeitssitzung mit Gerard Batliner (stehend), Graf Anton F. Gerliczy-Burian, der Leiter des Amtes für Internationale Beziehungen (links von ihm), dessen Mitarbeiter Claudia Fritsche, Prinz Nikolaus von Liechtenstein und Roland Marxer, 1977 oder 1978.

LI LA B_253_1_001_033; Foto: Landesarchiv / Xaver Jehle, Schaan

1966 liess die Regierung durch Professor Erwin H. Loewenfeld, der Liechtenstein schon 1949 beim Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs beraten hatte, prüfen, in welcher Form Vaduz mit dem Europarat Verbindung aufnehmen könnte. Loewenfeld besprach sich mit verschiedenen Europaratsvertretern und kam dann zum Schluss, dass ein Vollbeitritt zurzeit nicht erreichbar sei, und dies vor allem aus folgendem Grund: Jedes Mitglied des Europarates habe ein Vetorecht; Frankreich und Italien seien deswegen wohl gegen einen Beitritt Liechtensteins, da sie dadurch Rückwirkungen auf ihre ähnlich gelagerten Fälle Monaco und San Marino befürchten würden. Ein Beitrittshindernis sei auch das in Liechtenstein fehlende Frauenstimmrecht – allerdings habe die Schweiz dem Europarat beitreten können, obwohl sie kein Frauenstimmrecht habe (die Schweiz führte dieses erst 1971 ein). Loewenfeld empfahl statt eines Vollbeitritts zuerst den

⁸⁷ LI LA, RF 305/278 (Prinz Heinrich am 27.11.1964 an Batliner).

Beitritt zu verschiedenen Konventionen des Europarates. Auch der stellvertretende Generalsekretär des Europarates sah einen solchen Weg als vielversprechend an.⁸⁸

Tatsächlich bemühte sich die Regierung in den nächsten Jahren um einen Beitritt zu verschiedenen sogenannten offenen Konventionen, das heisst zu Konventionen, denen auch Nicht-Mitgliedsstaaten beitreten konnten. Am 19. Februar 1968 holte sich Regierungschef Batliner bei einem Arbeitsbesuch in Wien das Einverständnis von Bundeskanzler Klaus und seinem Aussenminister Waldheim, das Fürstentum bei dessen Bemühungen zu unterstützen. Am 23. Juli 1968 gab auch der Landtag sein Plazet für dieses Vorgehen. Am 11./12. Juli 1969 stattete der scheidende Generalsekretär des Europarats, Peter Smithers, Vaduz einen ersten offiziellen Besuch ab. Er besprach sich dabei mit dem Regierungschef sowie Prinz Heinrich und traf den Fürsten zu einem Essen. Am 22. September 1969 beschloss das Ministerkomitee des Europarats einstimmig, Liechtenstein zum Beitritt zu fünf Konventionen einzuladen. Am 17. Oktober 1969 stimmte der Landtag einhellig für die Ratifizierung der fünf Abkommen. Am 29. Oktober 1969 hinterlegte Regierungschef Gerard Batliner beim Generalsekretär des Europarats in Strassburg die Urkunden über den Beitritt Liechtensteins zu folgenden Abkommen: das Europäische Auslieferungsübereinkommen, das Europäische Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen, das Europäische Übereinkommen über die Abschaffung der Visumpflicht für Flüchtlinge, das Europäische Übereinkommen über den Austausch von therapeutischen Substanzen und das Europäische Übereinkommen über den Austausch von Reagenzien zur Blutgruppenbestimmung.⁸⁹ Im Gespräch mit dem neuen Generalsekretär Lujo Tončić-Sorinj begrüßte dieser zwar die Beitritte Liechtensteins zu den Europarats-Konventionen, meinte jedoch gleichzeitig (und anders als noch 1964), dass eine allfällige Mitgliedschaft des Fürstentums im Europarat ausser Frage stehe.⁹⁰



Die Landtagsabgeordneten Franz Beck (sitzend) und Gerard Batliner (stehend) im Europarat, ca. 1978.

LI LA B_253_1_006_001; Foto: Landesarchiv / Klaus Schädler, Triesenberg

So musste Liechtenstein nolens volens den Weg der schrittweisen Annäherung an den Europarat weiter gehen. Am 4. Dezember 1970 kam Generalsekretär Tončić-Sorinj mit dem Direktor für politische Angelegenheiten, Henri Leleu, nach Vaduz, um Möglichkeiten einer engeren Einbeziehung Liechtensteins in die Tätigkeit des Europarates zu erörtern. Auf der liechtensteinischen Seite des

⁸⁸ Ebd. (diverse Dokumente).

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Vgl. Seiler, Liechtensteins Weg, S. 5.

Verhandlungstisches befand sich alles, was Rang und Namen besass: der neue Regierungschef Alfred Hilbe, sein Stellvertreter Walter Kieber, Prinz Heinrich, Presse- und Protokollchef Walter Kranz sowie der Leiter der soeben geschaffenen Stabsstelle für Integrationsfragen, Graf Gerliczy-Burian. Tončić-Sorinj meinte zwar, dass die Stellung der Kleinstaaten im Rahmen des Europarates «weniger heikel» sei als beispielsweise im Rahmen der UNO. Gleichwohl käme ein Vollbeitritt momentan nicht infrage, weil sich der «praktischen Realisierung» Hindernisse in den Weg stellen würden:

- So gäbe es die Frage der Abgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung. In Liechtenstein käme ein Abgeordneter auf 22'000 Einwohner. Das nächst kleinere Land, Island, habe drei Abgeordnete, also einen Abgeordneten auf 60'000 Einwohner, während sich die Bundesrepublik mit einem Abgeordneten auf 300'000 Einwohner begnügen müsse.
- Eine Voraussetzung für einen Beitritt sei ein ständiger Delegierter in Strassburg.⁹¹

Ein nächster wichtiger Schritt in der Annäherung bestand in der Entsendung zweier Abgeordneter des liechtensteinischen Landtags als Ad-hoc-Beobachter in die Parlamentarische Versammlung des Europarats. Dies geschah auf Einladung des damaligen Kanzlers der Parlamentarischen Versammlung, Gerhart Schlösser, zum ersten Mal für die Session vom Oktober 1971. Die beiden Abgeordneten Franz Beck (VU) und Georg Malin (FBP) vertraten die Farben Liechtensteins und wurden von der Parlamentarischen Versammlung äusserst freundlich aufgenommen. Auch in den folgenden Jahren beteiligten sie sich an den Strassburger Versammlungen. 1972 unterschrieb Liechtenstein zwei weitere Europaratskonventionen. Ein weiteres Beispiel dafür, dass das Fürstentum keine sich bietende Gelegenheit ausliess, die bestehenden Beziehungen zum Europarat zu vertiefen, war die Übernahme des Patronats einer Konferenz der «Association pour l'Etude du problème Mondial des Réfugiés» im August 1973 in Vaduz durch den Landesfürsten, an welcher auch der Vorsteher der Direktion für Menschenrechte am Europarat teilnahm.⁹²

Als dann im Jahr 1974 mit Georg Kahn-Ackermann ein neuer Mann an die Spitze des Europarates gewählt wurde und er den eher Liechtenstein-skeptischen Tončić-Sorinj als Generalsekretär ablöste, hielt man in Vaduz den Zeitpunkt für gekommen, den Status Liechtensteins im Europarat zu verbessern. Dazu fasste der Landtag am 11. Oktober 1974 den Beschluss, es sei der Beobachterstatus bei der Parlamentarischen Versammlung anzustreben. Dieses Vorhaben gelang. Der Generalsekretär, an den sich die liechtensteinische Delegation gewandt hatte, trug den Vorschlag am 27. November 1974 dem Präsidium der Parlamentarischen Versammlung vor, das sich dazu positiv äusserte. Am selben Tag traf auch der Ständige Ausschuss der Versammlung einstimmig die Entscheidung, der liechtensteinischen Delegation sei der Status einer offiziellen Beobachterdelegation zu verleihen. Dies war insbesondere deshalb ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft, weil der Beobachterstatus in der Regel eine Vorstufe zur Mitgliedschaft war. Nachdem die Anzahl der Beobachter zuerst auf einen Vertreter und einen Stellvertreter festgesetzt

⁹¹ LI LA, RF 305/278.

⁹² Seiler, Liechtensteins Weg, S. 5–7.

worden war, erhöhte der Ständige Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung auf Bitten Liechtensteins am 7. März 1975 die Zahl auf je zwei Vertreter respektive Stellvertreter.⁹³

Ebenfalls im März 1975 kam der Generalsekretär des Europarates, Georg Kahn-Ackermann, nach Vaduz. Er ermunterte die liechtensteinische Regierung dazu, die Beziehungen zum Europarat weiter auszubauen. In den Jahren 1976 und 1977 trat Liechtenstein zwei weiteren Europäischen Übereinkommen bei und wurde im Januar 1976 Mitglied des Wiedereingliederungsfonds des Europarates. 1976 war Liechtenstein auch zum ersten Mal an Fachministerkonferenzen des Europarates vertreten. Auch auf Ebene der Expertenkomitees wurde vermehrt mitgearbeitet.⁹⁴ Von grosser Bedeutung für die kommenden Diskussionen über eine Mitgliedschaft Liechtensteins im Europarat war schliesslich die ständige Mitarbeit des Fürstentums an der KSZE (siehe oben). Diese ermöglichte es Liechtenstein, den künftigen Partnern im Europarat zu demonstrieren, dass es trotz seiner Kleinheit durchaus in der Lage war, in internationalen Gremien mitzuwirken.⁹⁵



Aufnahme Liechtensteins in den Europarat: Europarat-Generalsekretär Georg Kahn-Ackermann (l.) und Gerard Batliner, Leiter der liechtensteinischen Beobachterdelegation, nach der Abstimmung in der Parlamentarischen Versammlung, 23. November 1978.

LI LA B_253_1_001_023; Foto: Landesarchiv / Xaver Jehle, Schaan

Als im Herbst 1976 Portugal und ein Jahr später Spanien in den Europarat aufgenommen wurden, sah auch Liechtenstein den Zeitpunkt für gekommen, eine Vollmitgliedschaft anzustreben. Kontakte zu Beginn des Jahres 1977 mit dem damaligen Generalsekretär, Georg Kahn-Ackermann, ergaben, dass dieser eine positive Haltung gegenüber den liechtensteinischen Absichten einnahm. Auch der Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Karl Czernetz, befürwortete einen Beitritt des Fürstentums anlässlich seines Besuches in Vaduz im März 1977. Daraufhin beschloss die Regierung, exploratorische Gespräche mit den Mitgliedsregierungen durchzuführen, zuerst auf Ebene der Ständigen Vertreter beim Europarat in Strassburg, dann in den Hauptstädten der Mitgliedsländer. Es zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten einem Beitritt Liechtensteins grundsätzlich positiv gegenüberstanden. In einigen wenigen Mitgliedstaaten stellte sich zu Beginn die Frage, ob

⁹³ Ebd., S. 7.

⁹⁴ Nikolaus von Liechtenstein, Liechtensteins Mitgliedschaft im Europarat, in: Liechtenstein in Europa, Vaduz 1984 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 10), S. 195–225, hier S. 206/207.

⁹⁵ Seiler, Liechtensteins Weg, S. 8.

ein weiteres kleines Mitgliedsland im Europarat den Entscheidungsmechanismus nicht erschweren könnte. Liechtenstein konnte aber überzeugend darlegen, dass der Entscheidungsmechanismus durch seinen Beitritt nicht erschwert werden würde und es, wie andere kleine Staaten auch, die berechtigten Anliegen grösserer Staaten berücksichtigen würde.⁹⁶

Nach diesen Sondierungen wollte die Regierung in Vaduz den entscheidenden Schritt wagen und ein Beitritts-gesuch stellen. Dazu unterbreitete sie dem Landtag am 9. Mai 1977 einen Bericht und Antrag betreffend den Beitritt Liechtensteins zum Europarat. In der nichtöffentlichen Sitzung vom 11. Mai 1977 behandelte der Landtag den Bericht und hiess ihn nach kurzer Diskussion gut. Am 4. November 1977 stellte die Regierung das offizielle Gesuch um Aufnahme in den Europarat nach Artikel 4 des Statuts.⁹⁷



Verleihung eines Ordens durch Fürst Franz Josef II. an Europaratsgeneralsekretär Franz Karasek auf Schloss Vaduz, 16. September 1982.

LI LA B_253_1_017_001; Foto: Landesarchiv / Xaver Jehle, Schaan

Die Aussenminister der Mitgliedstaaten besprachen das Aufnahmegesuch an ihrer Sitzung vom 24. November 1977. Anschliessend war die Frage der Aufnahme Liechtensteins Thema an den Zusammenkünften der Minister-Delegierten im Januar, Februar und März 1978. Während dieser Sitzungen zeigte sich, dass einzelne Staaten (noch) nicht gewillt waren, Liechtenstein als Vollmitglied aufzunehmen. Insbesondere die Vertreter Frankreichs, Belgiens und Grossbritanniens mochten das Fürstentum nur als Staat unter «special circumstances» nach Artikel 5 des Statuts des Europarates aufnehmen, da es ihrer Meinung nach nicht über volle Souveränität verfüge. Immer wieder wurden dabei die starken vertraglichen Bindungen an die Schweiz und die gescheiterte Völkerbunds-Mitgliedschaft als Argumente angeführt. Andererseits sprachen sich die beiden Nachbarländer Liechtensteins sowie Deutschland für eine bedingungslose Aufnahme des Landes

⁹⁶ Liechtenstein, Liechtensteins Mitgliedschaft, S. 207.

⁹⁷ Seiler, Liechtensteins Weg, S. 8.

aus. Wie in Beitrittsfällen üblich, beschloss das Ministerkomitee schliesslich doch, die Parlamentarische Versammlung um eine Empfehlung betreffend den liechtensteinischen Beitritt zum Europarat zu bitten. Die Parlamentarische Versammlung wiederum beauftragte die Politische Kommission und die Kommission für Europäische Nicht-Mitgliedstaaten mit der Erarbeitung je eines Berichts.⁹⁸

Der erste Bericht stammte vom deutschen Abgeordneten Gerhard Reddemann und wurde am 10. Juli 1978 publiziert. Reddemann kam zu folgenden Ergebnissen:

- Liechtenstein sei trotz seiner geringen Bevölkerung und der engen vertraglichen Bindungen an die Schweiz ein unabhängiger und souveräner Staat.
- Hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten sei zwar im Fürstentum Liechtenstein das Frauenstimmrecht nicht garantiert. Dieser Mangel allein rechtfertige eine Abweisung des Beitrittsgesuches jedoch nicht, zumal auch die Schweiz bei ihrer Aufnahme 1963 das Frauenstimmrecht nicht gekannt habe.
- Liechtenstein besitze den Willen und die nötigen Mittel, allen Verpflichtungen eines Mitgliedes des Europarates nachzukommen.
- Ebenso sei Liechtenstein in der Lage, seinen Teil des Budgets des Europarates zu bestreiten.
- Die Aufnahme Liechtensteins diene nicht als Präjudiz für allfällige spätere Entscheide über die Aufnahme anderer kleiner Staaten in den Europarat.⁹⁹

Den zweiten Bericht verfasste im Sinne eines Zusatzgutachtens der britische Abgeordnete Toby Jessel. Jessel hielt sich vom 26. bis zum 29. Juli 1978 in Liechtenstein auf und traf während seiner Visite den Fürsten sowie zahlreiche Politiker, Unternehmer und Kulturschaffende. Er ging in seinem Gutachten vor allem auf drei kritische Punkte ein, die immer wieder zu Diskussionen Anlass gaben: das fehlende Frauenstimmrecht, das Steuer- und Gesellschaftsrecht sowie die Kleinheit des Landes:

- Das fehlende Frauenstimmrecht sei tatsächlich ein gravierender Mangel. Wegen der Bemühungen von Regierung und Landtag zur Einführung des Frauenstimmrechts und wegen der Tatsache, dass sich die einzige Frauenorganisation Liechtensteins klar für einen Beitritt ausgesprochen habe, solle man diese Frage aber nicht dramatisieren. Seiner Ansicht nach würde eine Ablehnung des Aufnahmegesuchs die Einführung des Frauenstimmrechts eher verzögern denn beschleunigen.
- Die liechtensteinische Steuerpolitik unterscheide sich nicht so sehr von den anderen bekannten «Steuerparadiesen», die allesamt Mitglieder des Europarates seien.
- Die Grösse eines Landes sei im Europarat noch nie als Kriterium für einen Beitritt verwendet worden. Deshalb sehe er nicht ein, warum man Liechtenstein aufgrund seiner Kleinheit zurückweisen solle.

⁹⁸ Ebd., S. 8/9.

⁹⁹ Ebd., S. 10.

Wie Reddemann unterstützte auch Jessel die Aufnahme Liechtensteins in den Europarat. Er schloss seinen Bericht mit der Empfehlung, die Anzahl der liechtensteinischen Sitze in der Parlamentarischen Versammlung auf zwei festzulegen. Dies war keine Selbstverständlichkeit, hatten doch alle bisherigen Mitgliedstaaten mindestens drei Sitze, sodass es nun zu allgemeinen Diskussionen über die «richtige» Sitzverteilung in der Parlamentarischen Versammlung kam.¹⁰⁰

Am Donnerstag, 28. September 1978, befasste sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates mit dem Beitrittsantrag Liechtensteins. Doch bevor der Präsident die Diskussion eröffnen konnte, musste er über einen Antrag des britischen Labour-Abgeordneten John Roper abstimmen lassen. Roper hatte wenige Stunden vor Sitzungseröffnung ein Begehren eingebracht, den Reddemann- und den Jessel-Bericht zur Überarbeitung zurückzuweisen und die Behandlung des Aufnahmeantrags Liechtensteins auszusetzen. Damit war die Aufnahme Liechtensteins in den Europarat im letzten Moment vor der endgültigen Entscheidung so gefährdet wie noch nie.

John Roper begründete seinen Antrag wie folgt: Bevor über den konkreten Fall von Liechtenstein beschlossen werden könne, müssten in der Politischen Kommission die künftigen Beziehungen des Europarates mit den europäischen Mikrostaaten grundsätzlich erörtert und definiert werden. Denn es existierten in Europa noch sechs weitere Staaten respektive Territorien, die bis jetzt nicht in diesem Parlament vertreten seien: San Marino, Monaco, Andorra, Gibraltar, die Insel Man sowie die drei anglo-normannischen Inseln. Dazu kämen noch die nach Unabhängigkeit strebenden Färöer-Inseln und Grönland. Im Extremfall würde dann eine Bevölkerungszahl von etwa der Grösse Strassburgs über ein Drittel der Stimmen im Ministerkomitee verfügen.

In der folgenden Diskussion wurden Stimmen für und gegen diesen Antrag laut. Die Gegner warfen dem Antragsteller einerseits die Art und Weise seines Vorgehens vor: Nachdem nun beinahe ein Jahr seit der offiziellen Kandidatur Liechtensteins verstrichen sei, hätte man Bedenken oder Vorschläge dieser Art schon früher einbringen können und müssen. Andererseits wurde angeführt, die Motion sei allein schon deshalb abzulehnen, weil sie unzulässigerweise von «Ministaaten» spreche und zwischen grossen und kleinen Staaten unterscheide. Bis heute habe im Europarat kein sogenanntes «Mikrostaaten-Problem» existiert. Die Befürworter eines liechtensteinischen Beitritts befürchteten, dass viele Abgeordnete den Antrag unterstützen könnten, weil ihnen eine liechtensteinische Mitgliedschaft im Europarat aufgrund des fehlenden Frauenstimmrechts oder der zu liberalen Steuergesetzgebung nicht genehm war. Hinzu kam, dass jeder Abgeordnete dieser Motion zustimmen konnte, ohne gleich als Gegner Liechtensteins gelten zu müssen, da der Antrag in seiner Form ja nicht ausschliesslich gegen das Fürstentum gerichtet war.

Ropers Antrag wurde schliesslich mit knapper Mehrheit abgelehnt. Der Hauptdebatte stand somit nichts mehr im Wege.¹⁰¹

Zuerst äusserten sich die beiden Berichterstatter, Reddemann und Jessel. Anschliessend ergriffen insgesamt 28 Abgeordnete das Wort. Nur gerade drei Redner – wovon jedoch einer stellvertretend für die ganze Delegation Dänemarks sprach – empfahlen der Versammlung, das Fürstentum (noch) nicht in den Europarat aufzunehmen. Hauptgrund war für alle Opponenten das fehlende

¹⁰⁰ Ebd., S. 10/11.

¹⁰¹ Ebd., S. 11/12.

Frauenstimmrecht. Übereinstimmend erklärten sie, es gehe nicht an, einen Staat aufzunehmen, der seinen Frauen die Teilnahme am politischen Leben verbiete. Diese Verweigerung sei eine simple Diskriminierung der liechtensteinischen Frauen. Solange diese anhalte, könne man der Aufnahme Liechtensteins aus prinzipiellen Gründen nicht zustimmen. Der Druck auf Liechtenstein könne besser aufrechterhalten werden, wenn man mit der Aufnahme des Fürstentums noch zuwarte.



Die Europaratsdelegation des Landtags 1987, v.l.: der Ersatzabgeordnete Felix Hassler (FBP), der Abgeordnete Paul Kindle (VU), die Ersatzabgeordnete Emma Brogle-Sele (VU) sowie der Abgeordnete Louis Gassner (FBP).

LI LA B_253_1_004_002; Foto: Landesarchiv / Walter Wachter, Schaan

Zahlreich waren nicht nur die Befürworter einer Aufnahme Liechtensteins, sondern auch deren Gründe. Viele Redner wünschten sich eine Mitgliedschaft Liechtensteins nur schon deshalb, weil es Teil des demokratischen, rechtsstaatlichen Europas sei. In vielerlei Hinsicht, so wurde gesagt, könne das friedliche und zufriedene Land gar als Vorbild für manchen Mitgliedstaat des Europarates dienen. Insbesondere die Delegierten aus der Schweiz und Österreich wiesen noch einmal darauf hin, dass die Souveränität Liechtensteins klar erwiesen und durch die mit seinen Nachbarn eingegangenen Abkommen in keiner Weise geschmälert sei. Verschiedene Redner warnten zudem davor, Liechtenstein wegen seiner liberalen Steuergesetze abzuweisen und meinten, dass sich das Fürstentum in guter Gesellschaft mit den übrigen Steuerparadiesen der Welt wiederfände. Das dominierende Thema war aber auch bei den Befürwortern die Frage des Frauenstimmrechts: Alle Redner bedauerten dessen Nichtvorhandensein. Doch anders als die Gegner waren sie der Meinung, die Aufnahme Liechtensteins in den Europarat und die Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention auch im Fürstentum würden die Einführung des Stimmrechts für die Frauen beschleunigen. Insbesondere sei auch der Wunsch der liechtensteinischen Frauen zu beachten, die einen Beitritt ihres Landes bejahten.¹⁰²

¹⁰² Ebd., S. 12-14.

Vor den Schlussvoten der Vertreter der vorbehandelnden Kommissionen erhielten auch die beiden Beobachter Liechtensteins Gelegenheit zur Stellungnahme. Alt Regierungschef Batliner zollte den beiden Berichterstattern Respekt und Anerkennung für die hervorragende Arbeit, die sie geleistet hätten. Auch schnitt er die Frage des Frauenstimmrechts an und meinte, gerade solche Probleme liessen sich leichter gemeinsam denn alleine lösen. Mit der Bekräftigung des Willens seines Landes, im Europarat aktiv mitarbeiten zu wollen, bat er die Versammlung, dem Beitritt Liechtensteins zuzustimmen. Der Abgeordnete Franz Beck blickte noch einmal auf die nun siebenjährige Mitarbeit liechtensteinischer Parlamentarier in der Parlamentarischen Versammlung zurück und sprach von seiner Überzeugung, dass die Zukunft Europas nur in dieser Form der friedlichen Zusammenarbeit liegen könne. Insbesondere auf den Gebieten des Umweltschutzes, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Rechtsharmonisierung hätten die Vorschläge des Europarates die liechtensteinische Gesetzgebung massgeblich beeinflusst. Abschliessend gab Beck seiner Hoffnung Ausdruck, die Parlamentarische Versammlung entscheide sich heute für einen Beitritt Liechtensteins und erlaube dem Fürstentum damit, verstärkt an dieser europäischen Zusammenarbeit mitzuwirken.¹⁰³

Anschliessend wurde vom Präsidenten der Text des Beschlusses, mit welchem die Parlamentarische Versammlung dem Ministerkomitee den Beitritt Liechtensteins zum Europarat empfehlen wollte, zur Diskussion gestellt. Nachdem zuerst über zwei Zusätze zur Empfehlung abgestimmt worden war, machte der Präsident der Versammlung die Anwesenden darauf aufmerksam, dass für eine Aufnahme des Fürstentums eine Zweidrittelsmehrheit nötig sei. Die Schlussabstimmung ergab schliesslich eine grossmehrheitliche Zustimmung zum Beitritt Liechtensteins. Als letzter Redner zu diesem Geschäft bedankte sich alt Regierungschef Batliner im Namen der liechtensteinischen Delegation für den Entscheid der Parlamentarischen Versammlung, der für das Fürstentum einen grossen Augenblick in dessen Geschichte bedeute.¹⁰⁴

Der Beschluss der Parlamentarischen Versammlung, die Aufnahme Liechtensteins in den Europarat zu empfehlen, wurde daraufhin dem Ministerkomitee mitgeteilt. Dieses entschied am 13. November 1978 einstimmig, Liechtenstein einzuladen, Mitglied des Europarates zu werden. Es setzte die Anzahl der liechtensteinischen Vertreter in der Parlamentarischen Versammlung auf zwei fest. Am 15. November befürwortete auch der Landtag den Beitritt Liechtensteins zum Europarat einstimmig. Am 23. November 1978 überreichte Regierungschef Brunhart dem Generalsekretär des Europarates anlässlich der Novembersitzung des Ministerkomitees die Beitrittsurkunde Liechtensteins. Damit wurde Liechtenstein mit dem gleichen Datum 21. Vollmitglied des Europarates.¹⁰⁵

Seit seinem Beitritt demonstriert das Fürstentum Liechtenstein, dass es willens und fähig ist, einen Beitrag zur Bewältigung gemeinsamer europäischer Herausforderungen zu leisten: Es nimmt an der Parlamentarischen Versammlung teil, arbeitet im Ministerkomitee mit und beteiligt sich am Kongress der Gemeinden und Regionen, der das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik berät. Darüber hinaus findet

¹⁰³ Ebd., S. 14.

¹⁰⁴ Ebd., S. 15.

¹⁰⁵ Ebd.

man liechtensteinische Delegierte in zahlreichen Expertenkomitees, Kommissionen und Projekten. Für die Koordination der liechtensteinischen Europaratsbemühungen sorgt der Ständige Vertreter Liechtensteins in Strassburg. Seit Mai 2020 ist dies Domenik Wanger. Seine Vorgänger waren Prinz Nikolaus von Liechtenstein (1978–1989), Roland Marxer (1989–1992, nicht residierend), Josef Wolf (1992–2002) und Daniel Ospelt (2002–2020). Liechtenstein hatte auch während jeweils eines halben Jahres zweimal den Vorsitz im Ministerkomitee inne, nämlich 1987 und 2001.¹⁰⁶



Liechtensteinische Delegation im Ministerkomitee des Europarats, v.l.: Ständiger Vertreter Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Regierungschef Hans Brunhart, Roland Marxer (Leiter des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten), 6. Mai 1987.

LI LA B_253_1_005_001; Foto: Landesarchiv / Klaus Schädler, Triesenberg

Die spezifische Leistung des Europarats besteht in der Ausarbeitung von bislang über 200 rechtlich bindenden Texten in den Bereichen Recht, Menschenrechte, Soziales, Kultur etc., von denen Liechtenstein bis Ende 2018 deren 88 ratifiziert hat.¹⁰⁷ Dem wohl bedeutendsten Abkommen, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), ist Liechtenstein am 8. September 1982 beigetreten. Die EMRK ergänzt den Grundrechtskatalog der liechtensteinischen Verfassung und hat materiell Verfassungsrang. Um die Einhaltung der EMRK sicherzustellen, gibt es seit 1959 den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), an den sich sowohl Staaten wie – unter bestimmten Bedingungen – Privatpersonen wenden können.¹⁰⁸ Gegen Liechtenstein fällt der EGMR bis 2018 neun Urteile. In acht Fällen stellte er mindestens eine Verletzung der EMRK fest, meistens bezüglich Artikel 6 (Recht auf ein faires Verfahren).¹⁰⁹ Am bekanntesten ist die politisch brisante Klage des Richters Herbert Wille. 1995 führte Wille beim EGMR Beschwerde gegen das Land Liechtenstein wegen Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung sowie des Rechts

¹⁰⁶ Einen Überblick über die Beteiligung Liechtensteins an der Europaratsarbeit liefert: Insight. Liechtenstein im Europarat 1978 bis 2018, hrsg. vom Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur, Vaduz 2018.

¹⁰⁷ Ebd., S. 8.

¹⁰⁸ Vgl. Philipp Mittelberger, «Europäische Menschenrechtskonvention», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 10.7.2020.

¹⁰⁹ Insight, S. 6.

auf wirksame Beschwerde. Der EGMR stellte 1999 eine EMRK-Verletzung fest und schützte die Beschwerde. Anlass war ein Schreiben von Fürst Hans-Adam II., worin dieser Wille mitgeteilt hatte, ihn nicht mehr für ein öffentliches Amt zu ernennen, weil er in einem öffentlichen Vortrag die Ansicht vertreten hatte, der Staatsgerichtshof habe im Fall eines Streits zwischen Fürst und Landtag über die Auslegung der Verfassung die Letztentscheidungskompetenz.¹¹⁰

Der «Fall Wille» gehört in den Kontext der Verfassungsdiskussion, der er in den Jahren nach 1995 neuen Zündstoff lieferte. Der Europarat spielte dann 2002/2003, in der Schlussphase der Verfassungsdiskussion, noch einmal eine wichtige Rolle. Im September 2002 gelangten 53 Liechtensteiner mit dem Ersuchen an den Europarat, die Vereinbarkeit der Fürstenvorlage mit den Grundsätzen des Europarates zu prüfen. Der Europarat verwies den Antrag an die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, an die sogenannte Venedig-Kommission. Diese gelangte in einem Bericht Mitte Dezember 2002 zum Schluss, dass die Fürsteninitiative mit den demokratischen Prinzipien des Europarates unvereinbar sei, worauf der Fürst replizierte, dass der Europarat ein Auslaufmodell sei, aus dem Liechtenstein auch ohne weiteres austreten könne. Ähnlich kritisch wie die Venedig-Kommission äusserten sich der Rapporteur der politischen Abteilung des Europarates im Januar 2003 sowie zwei Berichterstatter des Monitoring-Komitees des Europarates im August 2003. Auch über die Verfassungsabstimmung vom März 2003 hinaus befasste sich der Europarat weiter mit dem Fall Liechtenstein, indem ein sogenanntes Dialogverfahren eröffnet wurde. Ausser einigen weiteren kritischen Notizen zu den Demokratiedefiziten Liechtensteins blieb die Aktion allerdings folgenlos.¹¹¹



93. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats in Strassburg, l. Regierungschef Markus Büchel, r. Botschafter Josef Wolf, 4. November 1993.

LI LA B_253_1_028_001; Foto: Landesarchiv / unbekannt

¹¹⁰ Dazu: Christoph Maria Merki, Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch, Zürich/Vaduz 2015, S. 65–71.

¹¹¹ Vgl. Frank Marcinkowski/Wilfried Marxer, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein, Schaan 2010 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 47), S. 118; Merki, Verfassung, S. 643–662.



Die Landtagsabgeordnete Renate Wohlwend an der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 28. April 1995.

LI LA B_253_1_033_001; Foto: Landesarchiv / unbekannt

Kürzlich geriet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erneut ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Regierung beschloss im August 2020, beim EGMR eine Staatenbeschwerde gegen die Tschechische Republik zu erheben. Die Regierung sieht die Souveränität Liechtensteins in Tschechien derzeit als nicht ausreichend respektiert an. Bis heute werden liechtensteinischen Staatsbürgern durch tschechische Behörden und Gerichte Eigentumsrechte vorenthalten, indem diese unter – nach Ansicht der liechtensteinischen Regierung – falscher Anwendung tschechoslowakischer Präsidialdekrete von 1945 (sogenannte Beneš-Dekrete) als Personen deutscher Nationalität eingestuft werden. In einem Urteil vom 20. Februar 2020 stützte das tschechische Verfassungsgericht diese für Liechtenstein inakzeptable Vorgehensweise. Die fortbestehende falsche Anwendung der präsidialen Dekrete entspreche einer offensichtlichen Missachtung der Souveränität Liechtensteins und verletze elementare Grundrechte der betroffenen liechtensteinischen Staatsbürger.¹¹²

Fazit. Das wichtigste Motiv Liechtensteins, sich um den Beitritt zum Europarat zu bemühen, war die Anerkennung seiner staatlichen Souveränität. Tatsächlich konnten die anfänglich starken Zweifel an der liechtensteinischen Souveränität sowie an seiner Fähigkeit, die Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaates wahrnehmen zu können, nur durch grosse und hartnäckige Überzeugungsarbeit und eine sorgfältige Überprüfung aller vorgebrachten Bedenken beseitigt werden.¹¹³ Voraussetzung für den Beitritt war die Tatsache, dass alle politischen Akteure Liechtensteins die Kandidatur geschlossen unterstützten. Sogar die damals einzige Frauenorganisation Liechtensteins sprach sich trotz des noch fehlenden Frauenstimmrechts klar für den Beitritt ihres Landes zum Europarat aus.¹¹⁴ Der Europarat ist für Liechtenstein eine ideale Organisation: Das Prinzip der Staatengleichheit im Ministerkomitee wie auch die überproportionale Berücksichtigung der Kleinststaaten bei der Festlegung der Stimmenverteilung in der Parlamentarischen Versammlung kommt seinen Interessen entgegen. Dank des Europarates kann Liechtenstein trotz seiner be-

¹¹² BuA Nr. 91/2020.

¹¹³ Markus R. Seiler, Kleinststaaten im Europarat, in: Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer, Schaan 2004 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 39), S. 292–317, hier S. 297.

¹¹⁴ Ebd., S. 298.

schränkten Kapazitäten auf allen Ebenen mit anderen Ländern Beziehungen pflegen sowie Erfahrungen und Know-how austauschen.¹¹⁵ Liechtenstein nimmt gleichberechtigt an den Arbeiten und Entscheidungen des Europarates teil. Allerdings hält es sich oft freiwillig zurück, insbesondere bei Budgetdebatten oder bei Vorlagen mit Kostenfolgen. Auch ist der Gebrauch oder die Androhung des Vetorechts praktisch ausgeschlossen.¹¹⁶

Die Aufnahme in die Weltgemeinschaft: der Beitritt zur UNO 1990

Bis in die 1960er-Jahre hinein hatte man im Fürstentum Liechtenstein nicht genug Selbstbewusstsein, um einen Beitritt zur UNO auch nur in Erwägung zu ziehen: Die Nicht-Aufnahme in den Völkerbund wirkte noch immer nach, und auch den Beitritt zum Internationalen Gerichtshof hatte man nur mit Ach und Krach geschafft. Auch in der UNO selbst gab es Widerstände gegen die Aufnahme sehr kleiner Staaten. Das Mikrostaatenproblem wurde aktuell, als in den 1960er-Jahren im Zuge der Dekolonisierung zahlreiche Staaten in die Unabhängigkeit entlassen wurden und sich die Frage von deren allfälligem UNO-Beitritt stellte. Zu viele Mikrostaaten könnten die Funktionsfähigkeit und Effizienz der UNO gefährden, befürchtete man. Der Sicherheitsrat bestellte 1969 ein «Ministate Committee», welches die Voraussetzungen einer Vollmitgliedschaft klären sollte. Im Frühjahr 1971 stellte dieses Committee allerdings seine Arbeit ein, und dies aus zwei Gründen: In der UNO-Charta heisse es klipp und klar, dass, ungeachtet ihrer Grösse und Macht, die souveräne Gleichheit aller Mitglieder der Vereinten Nationen vorrangig sei; ausserdem wagte es keine Regierung, den Mikrostaat zu definieren, sei es aus Gründen der Willkür oder wegen des Widerstandes anderer Mikrostaaten, die bereits Mitglieder der Organisation waren.¹¹⁷ Seither war die Grösse eines Staates kein grundsätzliches Hindernis mehr bei der Aufnahme in die UNO.

Als sich Liechtenstein in den 1970er-Jahren dem Europarat annäherte, wurde auch der UNO-Beitritt zum Thema. In der nichtöffentlichen Landtagssitzung vom 23. September 1971 meinte der FDP-Abgeordnete Georg Malin, dass man einen UNO-Beitritt «unbedingt prüfen sollte»¹¹⁸. Regierungschef Alfred Hilbe war eher skeptisch und warnte davor, dass das Problem der Mikrostaaten «ausgerechnet an unserem Fall durchexerziert» werde.¹¹⁹ In der nichtöffentlichen Landtagssitzung vom 3. November 1971 kam das Thema dann noch einmal aufs Tapet. Die beiden Politiker wiederholten dabei ihre Standpunkte vom September. Hilbe bat darum, «diese Angelegenheit» auf keinen Fall im öffentlichen Landtag zur Sprache zu bringen. Auch Karlheinz Ritter, der Landtagspräsident, rief dazu auf, die UNO-Frage aus «taktischen Gründen» nur intern zu diskutieren.¹²⁰ In den folgenden Jahren beanspruchte die KSZE die aussenpolitischen Kräfte des Landes so stark, dass die UNO-Frage ein wenig in den Hintergrund geriet.

1974 schaltete sich der 29-jährige Erbprinz in die Diskussion ein, der schon 1970 im Rahmen einer aussenpolitischen Grundsatzrede eine UNO-Mitgliedschaft Liechtensteins zur Sprache gebracht hatte. Hans-Adam sondierte im Rahmen einer US-Reise einen möglichen Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen. Die Erkundigungen, die er auf seiner Reise einzog, waren, wie

¹¹⁵ Ebd., S. 305.

¹¹⁶ Ebd., S. 307.

¹¹⁷ Braun, Mikrostaat, S. 23/24.

¹¹⁸ LI LA, LTP n.ö. 1971/60, S. 61.

¹¹⁹ Ebd., S. 63.

¹²⁰ LI LA, DS 91 (1971-4), Protokoll über die nichtöffentliche Landtagssitzung vom 3.11.1971.

er selbst schrieb, «privater Natur»¹²¹. Er traf verschiedene Senatoren, hochrangige Beamte des State Department, UNO-Generalsekretär Waldheim und den Vizepräsidenten der USA, Gerald Ford. Mit seinem Anliegen stiess Erbprinz Hans-Adam bei allen Gesprächspartnern auf offene Ohren. So meinte Vizepräsident Ford, «dass eine Mitgliedschaft Liechtensteins bei der UNO eine grossartige Idee wäre»¹²². Beinahe euphorisch schrieb Hans-Adam am Schluss seines Berichts: «Zusammenfassend kann man sagen, dass die Bedingungen zur Aufnahme Liechtensteins in die UNO noch nie so gut waren wie jetzt, und falls es möglich wäre, sollte man versuchen, die Mitgliedschaft noch in diesem Jahr zu erreichen.»¹²³ Der Bericht des Erbprinzen wurde von der Regierung zwar kommentarlos zur Kenntnis genommen, er hatte ansonsten aber keine konkreten Auswirkungen.



Regierungschef Hans Brunhart (r.) auf Besuch bei UNO-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar, 3. Oktober 1985.

LI LA B_253_3_001_001; Foto Landesarchiv / Y. Nagata

1976 beschäftigte sich die liechtensteinische Regierung erneut mit der UNO. In den vorangegangenen Jahren waren verschiedene Staaten in die UNO aufgenommen worden, die weniger als 100'000 Einwohner hatten, nämlich: Grenada (1974), Sao Tome und Principe (1975) sowie die Seychellen (1976). Die Regierung überlegte, ob man sich der UNO nicht schrittweise annähern sollte – ähnlich, wie es damals mit dem Europarat geschah. Ein Bericht des Amtes für Internationale Beziehungen erläuterte im Juni 1976 die Probleme, die bewirkt hätten, dass es bisher «zu keinen entscheidenden Vorstössen in Richtung UNO-Mitgliedschaft»¹²⁴ gekommen sei:

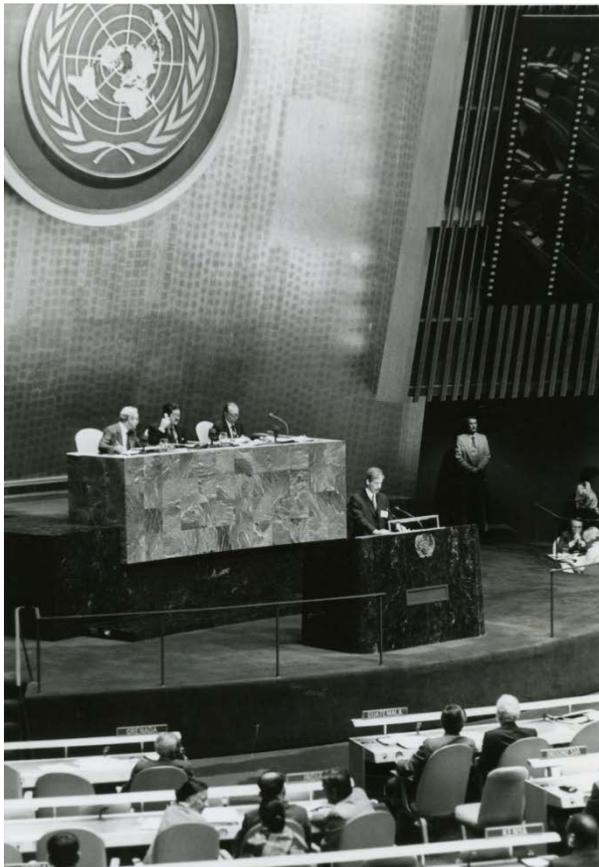
¹²¹ LI LA, RF 316/41, Bericht von Erbprinz Hans-Adam vom 6.5.1974 über die Sondierungen in den USA für den Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen.

¹²² Ebd.

¹²³ Ebd.

¹²⁴ LI LA, RF 316/41, Aufzeichnung zur Frage eines liechtensteinischen Beobachters bei der UNO in Genf (Amt für Internationale Beziehungen vom 11.6.1976), S. 3.

- Voraussetzung für eine erfolgreiche Kandidatur sei die Sicherstellung der notwendigen Voraussetzungen in New York; dies scheine nur in Abstimmung mit der schweizerischen Diplomatie möglich.
- Die Kosten eines UNO-Beitritts würden annähernd zu einer Verdoppelung der bisherigen Aufwendungen für das Ressort «Äusseres» führen.
- Es scheine sehr problematisch, ob die liechtensteinische Bevölkerung das notwendige Verständnis für einen Beitritt aufbringen werde.
- Zur Schaffung der notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen im Auswärtigen Dienst Liechtensteins brauche es einige Jahre Zeit.¹²⁵



Ansprache von Botschafter Prinz Nikolaus vor der UNO-Generalversammlung, 18. Oktober 1985.

LI LA B_253_3_002_001; Foto Landesarchiv / UN Photo

Statt einer Vollmitgliedschaft favorisierte das Amt für Internationale Beziehungen zuerst einen liechtensteinischen Beobachter bei der UNO in Genf. Verschiedene Gründe würden für eine solche Lösung sprechen, so unter anderem die folgenden:

- Ein Beobachter in Genf sei einem in New York vorzuziehen, weil eine Beobachterdelegation in New York ähnlich aufwändig sei wie eine Delegation als vollwertiges Mitglied.
- Die geografische Nähe zu Genf und die enge Verbindung Liechtensteins zum Gastland der UNO in Genf.
- Der Schwerpunkt der bisherigen UNO-Beziehungen Liechtensteins liege eindeutig in Genf.

¹²⁵ Ebd., S. 2/3.

- Die Ausrichtung der liechtensteinischen Aussenpolitik auf Partizipation und Mitarbeit in Bereichen, die nicht politisch seien, rechtfertige eine Ausgangsbasis Genf.
- Die Kontakte mit diplomatischen Kreisen auch im Zusammenhang mit Spezialkonferenzen dürften in Genf von unmittelbarerem Nutzen sein als in New York.¹²⁶



Behandlung des liechtensteinischen Beitrittsgesuchs an die UNO durch den UNO-Sicherheitsrat: Botschafterin Claudia Fritsche und Botschafter Roland Marxer, 14. August 1990.

LI LA B_253_2_013_001; Foto Landesarchiv / unbekannt

Die Regierung brachte die Idee der Akkreditierung eines UNO-Beobachters in Genf in die Aussenpolitische Kommission des Landtags ein, die seit einigen Jahren bestand. Von dort aus kam das Geschäft am 10. November 1976 in den nichtöffentlichen Landtag. Regierungschef Walter Kieber meinte, dass die Regierung in der Annäherung an die UNO durch den Beobachterstatus einen Akt der positiven Souveränitätspolitik sehe. Der Abgeordnete Werner Gstöhl (VU) sagte: «So wie ich das sehe, dient das in erster Linie dem Holdingwesen, dass wir im Ausland als souveräner Staat akzeptiert werden.» Gstöhls Ansicht wurde in der Diskussion korrigiert: Diese Frage betreffe nicht nur das Holdingwesen, sondern sei eine Frage des staatlichen Überlebens schlechthin. Am 23. November 1976 gingen die Diskussionen im nichtöffentlichen Landtag weiter. Der Abgeordnete Cyrill Büchel (VU) fragte sich, ob man nicht Schwierigkeiten mit der Schweiz bekäme, wenn man hier vorprelle? Regierungschef Kieber beruhigte ihn: Die Schweiz sei bereits Beobachter, und zwar in New York; hier ginge es lediglich um einen liechtensteinischen Beobachterposten in Genf und nicht etwa um eine Mitgliedschaft. In der Abstimmung votierten schliesslich 12 von 15 Abgeordneten für die Bestellung eines Beobachters in Genf.¹²⁷ Trotz dieses positiven Abstimmungsergebnisses geschah anschliessend nichts: Zu stark war Liechtenstein mit den Beziehungen zum Europarat beschäftigt, als dass es sich noch einen weiteren Schauplatz aussenpolitischen Engagements hätte leisten können.

¹²⁶ Ebd., S. 4–6.

¹²⁷ LI LA, DS 93/1976-4, nichtöffentliche Landtagssitzungen vom 10.11.1976 und vom 23.11.1976.

An dieser Situation änderte sich in den folgenden Jahren nichts, auch wenn ein möglicher UNO-Beitritt nicht mehr aus dem verwaltungsinternen Gesichtskreis verschwand. So erwähnte Prinz Nikolaus in seinen «Überlegungen zur Gestaltung der liechtensteinischen Aussenpolitik» auch eine UNO-Mitgliedschaft,¹²⁸ und im November 1984 machte man sich im Amt für Internationale Beziehungen Gedanken über die Kosten eines möglichen UNO-Beitrittes.¹²⁹ Wirklich frischen Wind in die Debatte brachte dann allerdings erst Erbprinz Hans-Adam, der seit 1984 die Geschäfte des amtierenden Staatsoberhauptes versah. In seiner Thronrede vom 27. März 1985 machte sich Hans-Adam für einen Beitritt zur UNO stark und forderte den Landtag dazu auf, mit diesem Schritt die Position Liechtensteins international besser abzusichern. Die UNO-Mitgliedschaft war für ihn so wichtig, dass er sich entschloss, einen finanziellen Beitrag zu leisten: «Den jährlichen Repräsentationszuschuss des Landes von Fr. 250'000 möchte ich verwenden, um einen Teil der Kosten abzudecken, welche sich für das Land durch den Beitritt zur UNO ergeben.»¹³⁰ Am 18. Oktober 1985 sprach mit Prinz Nikolaus zum ersten Mal ein Liechtensteiner vor der UNO-Vollversammlung. Anlässlich der Feierlichkeiten zum 40-jährigen Bestehen der UNO unterstrich er die Bedeutung der Organisation für die Erhaltung des Friedens und sagte: «Es ist ein Skandal, dass es auf der einen Seite diese mit nichts zu rechtfertigenden, unermesslich hohen und letzten Endes unproduktiven Rüstungsanstrengungen gibt und auf der anderen Seite viele Regionen Hunger und grosse Armut kennen.»¹³¹ Auch in der Thronrede des Jahres 1986 plädierte der Erbprinz für einen Beitritt zur UNO. Er hatte dabei kein leichtes Spiel, denn die Schweiz hatte kurz zuvor den Beitritt zur UNO in einer Volksabstimmung abgelehnt.¹³² Die Situation Liechtensteins sei aber «grundlegend anders» als die der Schweiz. So könne sich diese im Ernstfall auf ihre bewaffnete und international anerkannte Neutralität verlassen, Liechtenstein hingegen «nur auf sein diplomatisches Geschick»¹³³.

Nun tat sich auch verwaltungsintern einiges. Im Oktober 1986 kam ein Papier¹³⁴ des Leiters des Amtes für Internationale Beziehungen, Roland Marxer, vor die Aussenpolitische Koordinierungssitzung. Diese Koordinierungssitzung gab es seit 1979, und in ihr sassen die Spitzen der Regierung und der Verwaltung: der Regierungschef, sein Stellvertreter, Roland Marxer, aber auch Prinz Nikolaus und Prinz Heinrich. Marxer präsentierte zunächst sieben Argumente für einen UNO-Beitritt:¹³⁵

- Der Beitritt diene der weiteren Sicherung der Stellung Liechtensteins in der internationalen Staatengemeinschaft.

¹²⁸ LI LA, RF 333/38, Überlegungen zur Gestaltung der liechtensteinischen Aussenpolitik, Bericht von Prinz Nikolaus vom 18.5.1984, S. 18.

¹²⁹ LI LA, RF 323/13, Arbeitspapier des Amtes für Internationale Beziehungen zur UNO (Nov. 1984).

¹³⁰ Vgl. <https://www.landtag.li/thronreden>, Thronrede vom 27.3.1985, zuletzt aufgerufen am 20.7.2020.

¹³¹ Zit. in: Norbert Jansen, Liechtenstein und die Vereinten Nationen, hrsg. von der Verwaltungs- und Privat-Bank AG, Vaduz 1991, S. 34.

¹³² Dazu: Antoine Fleury, «Vereinte Nationen (UNO)», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 10.01.2013, übersetzt aus dem Französischen. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026469/2013-01-10/>, konsultiert am 20.7.2020.

¹³³ Vgl. <https://www.landtag.li/thronreden>, Thronrede vom 16.4.1986, zuletzt aufgerufen am 20.7.2020.

¹³⁴ LI LA, RF 323/13, Argumente für und gegen einen Beitritt Liechtensteins zur UNO.

¹³⁵ Ebd., S. 1–4 (die Argumente sind zusammengefasst).

- Die Universalität der UNO bringe sehr kleine Staaten in Zugzwang, wenn sie sich nicht dem Risiko einer langfristigen Isolierung aussetzen wollten.
- Die multilaterale Diplomatie trete in wachsendem Umfang neben die bilaterale. Liechtenstein sei wohl mehreren Sonderorganisationen der UNO beigetreten, von einer aktiven Mitwirkung in den leitenden Gremien sei es aber ausgeschlossen.
- Ein Kleinstaat wie Liechtenstein finde aufgrund seines Machtdefizits nur im Recht seinen Schutz und müsse daher daran interessiert sein, wie sich das Völkerrecht entwickle.
- Internationale Solidarität sei eine wichtige Zielsetzung, der auch die liechtensteinische Außenpolitik verpflichtet sei. Hier bestehe die Gefahr einer Isolierung.
- Die UNO sei auch ein Forum der Selbstdarstellung. Gerade für den kleinen Staat böten sich diesbezüglich Möglichkeiten, die andernorts kaum gegeben seien.
- Mit der Errichtung einer UNO-Mission wären neue und weitreichende Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Kontaktnahme verbunden.

Anschliessend führte Marxer acht Argumente auf, die gegen einen UNO-Beitritt sprachen, und versuchte diese auch gleich zu widerlegen:¹³⁶

- *Die UNO ist ineffizient.* Sicher habe dieser Vorwurf eine gewisse Berechtigung, er verkenne aber die Tatsache, dass politische Zusammenarbeit in vielen Fällen schwierig sei und oft nur nach langen Bemühungen Erfolge zeitige.
- Die UNO befasst sich mit allem und jedem, anstatt dies besonderen Organisationen oder regionalen Institutionen zu überlassen. Man könne davon ausgehen, dass die UNO ihre zentrale Rolle für die internationale Zusammenarbeit weiter ausbauen werde.
- *Ein UNO-Beitritt bringt nicht mehr, sondern weniger Souveränität.* Die UNO sei keine supranationale Organisation, habe also keine direkte Einflussmöglichkeit auf den einzelnen Staat. Durch die Aufnahme kleiner und kleinster Staaten habe sich die UNO zu einem Forum entwickelt, in dem sich auch kleinere Staaten Gehör verschaffen könnten. Durch die Einführung des Frauenstimmrechts sei ein wesentlicher Punkt internationaler Kritik, wie sie auch im Rahmen der UNO hätte entstehen können, gegenstandslos geworden.
- Liechtenstein geht es sowohl in seinem Innenverhältnis wie in seinen Beziehungen nach aussen so gut, dass ein Beitritt nur mit dem Risiko einer Verschlechterung der gegenwärtigen Lage verbunden sei. Diese Meinung vermöge die Bedeutung einer liechtensteinischen Außenpolitik nicht zu entkräften.
- *Ausserhalb der UNO ist es einfacher, eine bestimmte Volksmeinung zu vertreten.* Sachgerechte Informations- und Aufklärungsarbeit könne darauf hinwirken, dass die von der Regierung verfolgte Politik in der UNO von der liechtensteinischen Bevölkerung mitgetragen werde.
- *Der finanzielle Aufwand ist zu gross.* Der zu erwartende finanzielle Aufwand bringe keine untragbaren Lasten für den Staat Liechtenstein. Eine aussenpolitische Kosten-Nutzen-Analyse rechtfertige den Aufwand.

¹³⁶ Ebd., S. 5–10 (die Argumente sind zusammengefasst).

- *Die infrastrukturellen Voraussetzungen sind nicht gegeben. Eine den liechtensteinischen Verhältnissen angepasste Lösung, die den Anforderungen an eine Mitgliedschaft gerecht werde, sei möglich.*
- *Wenn es sich die Schweiz erlauben kann, nicht Mitglied der UNO zu sein, so gilt dies umso mehr für Liechtenstein. Liechtenstein befinde sich nicht in der gleichen Lage wie die Schweiz, deren Status als souveräner Staat und deren aussenpolitische Aktivitäten weltweit bekannt seien.*



Aufnahme Liechtensteins in die UNO als 160. Mitglied, liechtensteinische Delegation, zweite Reihe v.l.: Botschafter Roland Marxer, Botschafterin Claudia Fritsche, Landtagsabgeordneter Alois Ospelt (FBP), erste Reihe v.l.: Regierungschef Hans Brunhart (VU), Regierungschef-Stellvertreter Herbert Wille (FBP), Landtagsabgeordneter Reinhard Walser (VU), 18. September 1990.

LI LA B_253_3_010_002; Foto Landesarchiv / UN Photo

Die Argumente Roland Marxers wurden am 17. Oktober 1986 von der Aussenpolitischen Koordinierungssitzung angenommen und bildeten fortan die Basis der Haltung der Regierung in der UNO-Frage. Auch der Erbprinz erläuterte in seinen Thronreden von 1987 und 1988 des Langen und Breiten die Notwendigkeit eines liechtensteinischen UNO-Beitritts. Dass die Regierung ihren Beitrittswunsch nicht sofort dem Landtag unterbreitete, hatte wohl damit zu tun, dass das Thema – wie es der Erbprinz ausdrückte – «nicht sehr populär ist»¹³⁷. Tatsächlich ergab eine Umfrage im Frühling 1988, dass von 560 befragten Liechtensteinern nur 26,3 Prozent für einen Beitritt waren.¹³⁸ In zwei Gutachten liess die Regierung abklären, ob sie das Beitrittsgesuch einer Volksabstimmung unterbreiten müsse.¹³⁹ Die Oppositionspartei Freie Liste, die damals noch nicht im Landtag vertreten war, reichte im September 1988 eine Volksinitiative zur Einführung eines

¹³⁷ Vgl. <https://www.landtag.li/thronreden>, Thronrede vom 8.3.1988, zuletzt aufgerufen am 24.7.2020.

¹³⁸ Die Umfrage wurde von fünf Studenten im Rahmen einer Diplomarbeit durchgeführt. Sie verschickten 2'500 Fragebögen, von denen sie 560 ausgefüllt zurückbekamen (vgl. Liechtensteiner Vaterland vom 25.5.1988).

¹³⁹ LI LA, RF 332/41/III.

Staatsvertragsreferendums ein. Die Freie Liste sprach sich zwar klar für den Beitritt zur UNO aus, wollte einen solchen Schritt aber nicht ohne die Zustimmung des Volkes. Ihre Initiative wurde im März 1989 mit 58,7 Prozent Nein-Stimmen verworfen. Damit konnte der Landtag die Entscheidung über einen UNO-Beitritt in eigener Regie fällen.¹⁴⁰

Am 15. März 1988 verabschiedete die Regierung den Bericht über die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zu den Vereinten Nationen. Am 25. April beschäftigte sich die Aussenpolitische Kommission des Landtags mit dem Bericht und sprach sich für einen UNO-Beitritt aus. Am 25. Mai 1988 kam der Bericht vor den nichtöffentlichen Landtag. Dort nahm nur der Abgeordnete Beat Hasler (VU) einen UNO-skeptischen Standpunkt ein: «Bleiben wir doch etwas bescheiden und beschränken wir uns in unserer politischen Aktivität auf Europa. Wir müssen nicht auch in der Weltpolitik mitreden wollen.»¹⁴¹ Der Antrag der Regierung, den Bericht zu veröffentlichen und ihr grünes Licht für weitere Sondierungen zu erteilen, wurde schliesslich mit 14 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Der Abgeordnete Hasler meinte, dass es «leider» nicht möglich sei, gegen den Antrag zu stimmen.¹⁴² Was er damit sagen wollte, ist nicht ganz klar. Meinte er den Druck der Regierung, den des Erbprinzen oder den der beiden Regierungsparteien, die ihre Abgeordneten auf Linie bringen wollten?

Auf jeden Fall wurde der Bericht der Regierung im Juni 1988 veröffentlicht. Im November 1988 reiste Roland Marxer nach New York, um bei verschiedenen Ländervertretern deren Meinung zu einem möglichen UNO-Beitritt Liechtensteins einzuholen. Die Abklärungen ergaben, dass die angefragten UNO-Delegationen den Beitritt Liechtensteins durchs Band begrüßten. Ebenfalls im November 1988 wurde das Vorgehen Liechtensteins mit der Schweiz abgestimmt. An der Sitzung in Bern nahmen auf liechtensteinischer Seite Roland Marxer, sein Stellvertreter Daniel Ospelt sowie Prinz Heinrich teil, auf der Schweizer Seite sassen vier Spitzenbeamte des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Die Schweizer Seite sah keine Probleme. Zu Schwierigkeiten könne es allenfalls im Bereich allfälliger UNO-Sanktionen kommen. Im März 1990 sagte Liechtenstein der Schweiz zu, seine Gesetzgebung so zu ändern, dass Umgehungsgeschäfte über das Fürstentum verunmöglicht würden.¹⁴³

In seiner Thronrede vom 18. März 1989 forderte der Erbprinz das Parlament dazu auf, endlich öffentlich zur Frage eines UNO-Beitritts Stellung zu nehmen: «Falls Liechtenstein nicht rechtzeitig Mitglied der UNO wird, kann es passieren, dass sich die aussenpolitisch günstige Position, in der wir uns befinden, verschlechtert. Stehen wir international wieder vor verschlossenen Türen, wie das bis zum Anfang der Siebzigerjahre der Fall war, wird es sehr schwierig, die Souveränität des Landes und das Selbstbestimmungsrecht der liechtensteinischen Bevölkerung zu bewahren.»¹⁴⁴ Am 26. Oktober 1989 kam die Frage des UNO-Beitritts noch einmal vor einen nichtöffentlichen Landtag. Zu reden gab nicht etwa der UNO-Beitritt an und für sich, sondern vor allem die Haltung der Bevölkerung. So meinte der Abgeordnete Günther Wohlwend von der Mehrheitspartei VU:

¹⁴⁰ Wilfried Marxer, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, BERN 2018 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 60), S. 99.

¹⁴¹ LI LA, DS 93 (1986-6).

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ LI LA, RF 332/41.

¹⁴⁴ Vgl. <https://www.landtag.li/thronreden>, Thronrede vom 18.3.1989, zuletzt aufgerufen am 24.7.2020.

«Das grosse Problem für mich ist das, dass unser Volk absolut nicht reif ist. [...] Hier müssen wir eine Lösung suchen, wie können wir unsere Bürger überzeugen. [...] Diese Hürde müssen wir nach meiner Meinung unbedingt nehmen, sonst haben wir einen kleinen Krieg im Lande.»¹⁴⁵ Der Abgeordnete Alois Ospelt (FBP) bemerkte, dass die ausserpolitische Handlungsfähigkeit eines Kleinstaates eingeschränkt werde, «wenn er in diesen Fragen vollumfänglich der Zustimmung des Volkes bedarf»¹⁴⁶. Nach Reinhard Walser (VU) war das Volk in dieser Frage «nicht sehr beweglich»: «Die Meinungen sind gebildet, sie sind sehr emotional und es ist schwierig, über die Massenmedien diese emotionalen Meinungen zu ändern.» Gleichwohl sollten wir «die Verantwortung, die uns gestellt ist, übernehmen»¹⁴⁷. Ähnlich argumentierte der ehemalige Regierungsrat Walter Oehry (VU): «Ich glaube, das Parlament soll Schritte auch vorausgehen, ohne jetzt sich rückzuversichern, dass auch tatsächlich jeder einzelne dahintersteht.»¹⁴⁸

Am 13. Dezember 1989 kam der UNO-Beitritt vor den öffentlichen Landtag. In der Zwischenzeit war Franz Josef II. gestorben, und Erbprinz Hans-Adam hatte seine Nachfolge angetreten. Nun war die möglicherweise fehlende Zustimmung des Volkes kein grosses Thema mehr, es ging fast nur noch um die Vorzüge der UNO und die Bedeutung eines Beitritts für Liechtenstein.¹⁴⁹ Am Schluss der Debatte stimmten die Abgeordneten dem Beitritt einstimmig zu.



Hissen der liechtensteinischen Fahne beim Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York, 18. September 1990.

LI LA B_253_3_010_006; Foto Landesarchiv / Eddy Risch, Schaan

¹⁴⁵ LI LA, DS 93 (1989-6).

¹⁴⁶ Ebd.

¹⁴⁷ Ebd.

¹⁴⁸ Ebd.

¹⁴⁹ Vgl. Landtags-Protokolle 1989, Bd. 5, S. 1557–1589.

Am 10. August 1990 überreichte Roland Marxer dem Generalsekretär der UNO das Beitrittsge- such. Dieses wurde am 14. August 1990 vom Sicherheitsrat behandelt. Anders als beim Beitritt zum Internationalen Gerichtshof gab es diesmal keine Diskussion über die Frage der liechtenstei- nischen Souveränität. Die Sicherheitsratsmitglieder waren sich darin einig, dass Liechtenstein in der Lage sei, die in der UNO-Charta vorgegebenen Verpflichtungen zu erfüllen.¹⁵⁰ Das Beitrittsge- such wurde mit 15 Stimmen, also einstimmig, gutgeheissen. Damit war die endgültige Entschei- dung durch die UNO-Generalversammlung eine reine Formalität. Am 18. September 1990 wurde Liechtenstein von der Generalversammlung durch Akklamation als 160. und bis dahin kleinstes Mitglied in die UNO aufgenommen.¹⁵¹ Die Reaktionen auf diesen Schritt waren sowohl im Inland wie im Ausland durchs Band positiv. Einzig die Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS) sprach sich nach dem Vollbeitritt des Fürstentums zur UNO dafür aus, das Vertragsver- hältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein zu überprüfen. Nach dem Beitritt könne der Schweiz nicht mehr die Aufgabe zugemutet werden, «das Fürstentum weiterhin in aller Welt zu vertreten»¹⁵².



Jubiläumsfeierlichkeiten 50 Jahre UNO in New York, v.l.: Regierungschef Mario Frick, First Lady Hillary Clinton, US-Präsident Bill Clinton, Andrea Frick, 19. Oktober 1995.

LI LA B_253_3_017_035; Foto Landesarchiv / unbekannt

Liechtenstein setzte in seiner UNO-Mitarbeit besonders drei Prioritäten: 1. Im Menschenrechtsbereich konzentriert es seine Bemühungen seit Beginn der Mitgliedschaft auf die Arbeiten des dritten Ausschusses der Generalversammlung, der sich mit Menschenrechten sowie mit sozialen und humanitären Fragen befasst, sowie auf die UNO-Menschenrechtskommission in Genf. Die 1993

¹⁵⁰ So der Vertreter Finnlands (zit. in: LI LA, RF 344/41, Erklärungen im UNO-Sicherheitsrat).

¹⁵¹ LI LA, RF 344/41. Die Interessen Liechtensteins bei der UNO vertrat fortan Botschafterin Claudia Fritsche, die schon am 21. August 1990 von der Regierung zur ständigen Vertreterin des Fürstentums Liechtenstein bei den Vereinten Nationen ernannt worden war.

¹⁵² Ebd., AUNS.

von Liechtenstein eingebrachte Initiative über die effektive Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts hat zum glaubwürdigen Engagement Liechtensteins im Menschenrechtsbereich beigetragen. 2. In engem Zusammenhang damit stehen die Aktivitäten zur Stärkung des Völkerrechts. So war die liechtensteinische Delegation unter anderem an der Erarbeitung des Statuts für einen Internationalen Strafgerichtshof beteiligt (seit 2002 ist Liechtenstein Vertragspartei des Statuts). 3. In der humanitären Zusammenarbeit unterstützt Liechtenstein als aktives Mitglied die «Humanitarian Liaison Working Group», eine Gruppe von Geberländern, welche die Arbeiten des Büros für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (OCHA) begleitet.¹⁵³



UNO-Generalsekretär Kofi Annan und Fürst Hans-Adam II. in New York, 27. Juni 1997.

LI LA B_253_3_023_002; Foto Landesarchiv / Milton Grant

Fazit. Die Aufnahme Liechtensteins in die UNO 1990 war der Höhepunkt jahrzehntelanger Bemühungen der liechtensteinischen Aussenpolitik, welche sich die Anerkennung der Souveränität des Landes zum Ziel gesetzt hatte. Die UNO erfüllt für Liechtenstein verschiedene Zwecke: Sie ist seine Verbindung zur Weltpolitik, sie erleichtert internationale Kontakte, sie dient der Selbstdarstellung und sie unterstreicht Liechtensteins humanitäres Engagement. Der einzige Wermutstropfen des Beitritts war die fehlende Zustimmung des Volkes. Diese war zwar nicht erforderlich, hätte aber damals auch kaum gewonnen werden können. Heute sehen immerhin 58 Prozent der Liechtensteiner die UNO «sehr positiv» oder «ziemlich positiv».¹⁵⁴

¹⁵³ Roland Marxer, «Vereinte Nationen (UNO)», in: eHLFL zuletzt aufgerufen am 27.7.2020.

¹⁵⁴ Frommelt, 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, S. 10.

Liechtensteins europäische Integration bis in die 1980er-Jahre

Keimzelle der heutigen EU war die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). An der EGKS, die von 1952 bis 2002 bestand, nahmen sechs Staaten teil: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Diese sechs Staaten unterzeichneten am 25. März 1957 die Römischen Verträge, mit denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) gegründet wurden. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft trat am 1. Januar 1958 in Kraft, er sah die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes innerhalb einer Übergangszeit von zwölf Jahren vor.¹⁵⁵



EFTA-Ministerkonferenz in Genf, v.l.: der Schweizer Bundespräsident Friedrich Traugott Wahlen, Minister Hans Schaffner (Direktor der schweizerischen Handelsabteilung), Botschafter Prinz Heinrich von Liechtenstein, H. de Besche (Generalsekretär des schwedischen Aussenministeriums), G. Lange (schwedischer Handelsminister), 14. Februar 1963.

LI LA B_253_5_013_001; Foto Landesarchiv / unbekannt

Die Entstehung der EWG löste eine Reaktion von sieben weiteren westeuropäischen Staaten aus, die 1960 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) gründeten. Die Gründungsmitglieder der EFTA waren das Vereinigte Königreich, Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden und die Schweiz. Die EFTA-Mitglieder waren skeptisch gegenüber der politischen Integration, welche die EWG anstrebte. Zugleich befürchteten sie wirtschaftliche Nachteile durch die intensivierte wirtschaftliche Zusammenarbeit der EWG-Mitglieder.¹⁵⁶

Als 1958 die Verhandlungen über eine Freihandelszone der Nicht-EWG-Mitglieder aufgenommen wurden, stellte sich für Liechtenstein die Frage, ob es dieser Zone als selbstständiger Staat beitreten könne oder ob es ihr einfach im Schlepptau der Schweiz angeschlossen würde. Die liechtensteinische Regierung forderte die Gesandtschaft in Bern am 28. Oktober 1958 auf, mit dem Eidgenössischen Politischen Departement (dem schweizerischen Aussenministerium) entsprechende

¹⁵⁵ Vgl. Europäische Integration, in: <https://de.wikipedia.org>, zuletzt aufgerufen am 20.3.2020.

¹⁵⁶ Sabine Jenni, Eine kurze Geschichte der europäischen Integration der EFTA-Staaten, Analyse. Efta-Studies.org, zuletzt aufgerufen am 20.3.2020, S. 1.

Besprechungen aufzunehmen, «um dessen Stellungnahme betreffend eines eventuellen direkten Beitrittes Liechtensteins als souveräner Staat zur Freihandelszone zu erfahren»¹⁵⁷. Das Eidgenössische Politische Departement (EPD) vertrat die Auffassung, dass der Beitritt der Schweiz aufgrund des Zollvertrags «ohne besondere Vollmacht» (Liechtensteins) durchgeführt werden könne und dass ein gesonderter Beitritt Liechtensteins auf den Widerstand der anderen Staaten treffen würde.¹⁵⁸ Die beiden Vertreter Liechtensteins in Bern, Prinz Heinrich und Gesandtschaftssekretär Alfred Hilbe, versuchten während Monaten, die Haltung des EPD aufzuweichen und den schweizerischen Behörden den Standpunkt Liechtensteins näherzubringen. Die Position Liechtensteins war «rein völkerrechtlich [...] stark», «praktisch politisch» aber «sehr schwach»¹⁵⁹. Liechtenstein musste sich damit abfinden, dass «die Vertretung unserer Aussenwirtschaftsinteressen ohne unser geringstes Zutun geschieht und allein der gute Wille der Schweiz massgebend ist»¹⁶⁰. Oder, wie es Regierungschef Alexander Frick im Landtag formulierte: «Wir sind nun einmal ein sehr kleines Land, das keinen Anspruch erheben kann, mit den Grossen, wie zum Beispiel England, auf gleiche Ebene gestellt zu werden.»¹⁶¹



EFTA-Ministerkonferenz in Genf: l. Regierungschef Alfred Hilbe, Mitte Erbprinz Hans-Adam, 14. Mai 1970.

LI LA B_253_5_002_001; Foto Landesarchiv / unbekannt

Bei den Verhandlungen in Stockholm, die zur Gründung der EFTA führten, war Liechtenstein nicht vertreten. Es konnte nur darauf hoffen, dass sich die Schweizer Delegation für seine Interessen einsetzen würde. Tatsächlich gab die schweizerische Delegation im Juli 1959 folgende Erklärung ab: «Das Fürstentum Liechtenstein sei durch einen Zollvertrag eine enge wirtschaftliche Bindung

¹⁵⁷ LI LA, RF 281/433/1 (Regierungsbeschluss vom 24.10.1958).

¹⁵⁸ Ebd. (Prinz Heinrich an den Regierungschef, November 1958).

¹⁵⁹ Ebd. (Notiz Hilbe vom 5.9.1959).

¹⁶⁰ Ebd. (Exposé von Alfred Hilbe vom 15.10.1958).

¹⁶¹ LI LA, RF 281/433/6 (nichtöffentlicher Landtag vom 1.12.1959).

mit der Schweiz eingegangen und es sei deshalb notwendig, im Verlauf der weiteren Verhandlungen zu prüfen, in welcher Weise Liechtenstein sich an der EFTA beteiligen könne.»¹⁶² Am 15. September 1959 trafen sich in Bern die liechtensteinische und die schweizerische Seite zu einem Spitzengespräch: Auf der schweizerischen Seite sassen vier hohe Beamte, auf der liechtensteinischen Seite Regierungschef Alexander Frick sowie Prinz Heinrich, der Geschäftsträger der Gesandtschaft. Frick bestand darauf, dass Liechtenstein als Staat aufgenommen werden müsse und nicht nur als Zollanschlussgebiet. Liechtenstein kämpfe bei dieser Sache um seine Souveränität und zähle dabei auf das Verständnis und die Unterstützung der Schweiz.¹⁶³ Nach «ziemlich hartnäckigen und zähen»¹⁶⁴ Verhandlungen erklärte sich der schweizerische Vertreter, Generalsekretär Kohli vom EPD, mit dem Vorschlag eines liechtensteinischen EFTA-Beitritts einverstanden. Die schweizerische Delegation unterbreitete den Vorschlag¹⁶⁵ in Stockholm ihren sechs Partnern, die ihn jedoch ablehnten. Stattdessen einigte man sich auf eine Spezialkonstruktion, auf ein spezielles Protokoll, über das Liechtenstein der EFTA indirekt beitreten konnte. Das «Protokoll über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation auf das Fürstentum Liechtenstein»¹⁶⁶ wurde Ende 1959, Anfang 1960 von den sieben EFTA-Mitgliedern sowie von Liechtenstein unterzeichnet. Schon im nichtöffentlichen Landtag vom 1. Dezember 1959 war den Abgeordneten mitgeteilt worden, «dass wir uns mit dieser Lösung zufrieden geben sollten». Auch der Fürst sei «der Ansicht, dass das Verhandlungsergebnis wohl das beste sei, das unter den obwaltenden Umständen errungen werden konnte»¹⁶⁷. Alois Vogt (VU), der Landtagsvizepräsident, meinte, dass man im öffentlichen Landtag vermutlich keine grosse Debatte führen werde, «denn wir könnten uns bei einer solchen Debatte nur blamieren»¹⁶⁸. Tatsächlich war die Ratifizierung des Protokolls in der Landtagssitzung vom 5. April 1960 denn auch eine reine Formsache. Die Regierung hatte sich darüber hinaus vom renommierten Wiener Völkerrechtler Alfred Verdross (1890–1980) in einem Gutachten bestätigen lassen, dass der liechtensteinische Staat der EFTA via Protokoll beitreten könne, «ohne in irgendeiner Weise seine Souveränität zu gefährden»¹⁶⁹.

¹⁶² LI LA, RF 281/433/1 (EPD am 7.8.1959 an Gesandtschaft).

¹⁶³ Ebd. (Gedächtnisprotokoll Alexander Frick).

¹⁶⁴ LI LA, RF 281/433/6 (Alexander Frick im nichtöffentlichen Landtag vom 1.12.1959).

¹⁶⁵ Der Vorschlag im Wortlaut (Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag über die Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an der Europäischen Freihandels-Assoziation, S. 13): «Das Fürstentum Liechtenstein tritt der Freihandels-Assoziation [...] bei. Während der Dauer des Zollanschlussvertrages vertritt die Schweiz das Fürstentum Liechtenstein auf Grund des Art. 8 des Zollvertrages von 1923 in den handels- und zollpolitischen Belangen. Soweit es sich um Fragen handelt, die über den Rahmen des Zollanschlussvertrages hinausgehen, vertritt die Schweiz das Fürstentum Liechtenstein auf Grund einer Spezialvollmacht.»

¹⁶⁶ Der erste Teil des Protokolls im Wortlaut (ebd., S. 28): «Die Signatarstaaten des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation und das Fürstentum Liechtenstein, Im Hinblick darauf, dass das Fürstentum Liechtenstein auf Grund des Vertrages vom 29. März 1923 mit der Schweiz eine Zollunion bildet, und dass gemäss diesem Vertrag nicht alle Bestimmungen des Übereinkommens ohne weitere Bevollmächtigung auf Liechtenstein angewandt werden können, und Im Hinblick darauf, dass das Fürstentum Liechtenstein dem Wunsch Ausdruck gegeben hat, dass alle Bestimmungen des Übereinkommens auf Liechtenstein angewandt werden, und zu diesem Zwecke vorschlägt, der Schweiz, soweit dies notwendig ist, besondere Vollmachten zu erteilen, Haben folgendes vereinbart: 1. Das Übereinkommen findet auf das Fürstentum Liechtenstein Anwendung, solange dieses mit der Schweiz eine Zollunion bildet und die Schweiz Mitglied der Assoziation ist. 2. Für die Zwecke dieses Übereinkommens wird das Fürstentum Liechtenstein durch die Schweiz vertreten.»

¹⁶⁷ LI LA, RF 281/433/6 (Alexander Frick im nichtöffentlichen Landtag vom 1.12.1959).

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ Ebd. (Alexander Frick verliest das Gutachten).

In den folgenden Jahren war Liechtenstein an den EFTA-Ministerkonferenzen jeweils durch einen Beobachter beziehungsweise durch eine Beobachterdelegation¹⁷⁰ vertreten, auch wenn das Protokoll den Status des Beobachters nicht vorsah.¹⁷¹ Zur Verwaltung der EFTA-Assoziierung wurde 1961 unter dem Vorsitz des Fürsten eine «Kommission zum Studium der Integrationsfragen» eingerichtet, die alle auftauchenden Integrationsprobleme besprach und die sich aufdrängenden Schritte beriet.¹⁷² Im Herbst 1970 wurde bei der Regierung eine Stabsstelle für Integrationsfragen geschaffen,¹⁷³ aus der später das Amt für Auswärtige Angelegenheiten hervorgehen sollte. Die EFTA-Unterlagen der Schweiz gingen in den 1960er-Jahren, also vor der Schaffung der Stabsstelle, an die liechtensteinische Gesandtschaft in Bern, und an den EFTA-Treffen war die liechtensteinische Delegation jeweils Teil der schweizerischen Delegation. Dass Liechtenstein nicht direkt in der EFTA vertreten war, hatte immerhin den Vorteil, dass es keine Beiträge an die Genfer EFTA-Verwaltung zahlen musste.¹⁷⁴



Abschiedsbesuch auf Schloss Vaduz des scheidenden Generalsekretärs der EFTA, v.l.: Erbprinz Hans-Adam, Generalsekretär Per Kleppe, Margarethe Kleppe, 18. März 1988.

LI LA B_253_5_005_001; Foto Landesarchiv / Brigitt Risch, Schaan

Die EFTA-Länder senkten kontinuierlich ihre Zölle, um den Wirtschaftsakteuren ähnlich günstige Bedingungen zu bieten wie die EWG. Als die EWG-Staaten 1967 eine Zollunion wurden, hoben die EFTA-Staaten untereinander die Zölle für Industriegüter auf. Der Erfolg der EWG und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die dieser auf die EFTA-Staaten hatte, liessen einige von ihnen die wirtschaftlichen Vorteile und politischen Kosten eines Beitritts zur EWG neu bewerten, während andere Staaten bilaterale Verhandlungen mit der EWG aufnahmen. Das Ergebnis dieser

¹⁷⁰ Zum Beispiel Prinz Heinrich und Gesandtschaftssekretär Hilbe. An der EFTA-Ministerratstagung vom Mai 1968 in London liess sich Liechtenstein durch den Regierungschef-Stellvertreter sowie durch den Leiter des Amtes für Industrie und Gewerbe vertreten (Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag 1968, S. 34).

¹⁷¹ LI LA, RF 281/433/4 (Prinz Heinrich an Regierungschef Frick, 15.7.1961).

¹⁷² Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag 1961, S. 52.

¹⁷³ Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag 1970, S. 30.

¹⁷⁴ LI LA, RF 281/433/3 und RF 281/433/4. 1964 betrug das Budget der EFTA 3,6 Millionen Franken.

Verhandlungen waren Freihandelsabkommen für Industriegüter. Diese bilateralen Freihandelsabkommen, die die EWG gleichzeitig mit den einzelnen EFTA-Staaten ausgehandelt hat, traten am 1. Januar 1973 in Kraft – am selben Tag, an dem die ehemaligen EFTA-Staaten Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften beitraten.¹⁷⁵



Überreichung des Beitrittsesuchs von Liechtenstein an die EFTA in Genf, v.l.: Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Regierungschef Hans Brunhart, und Benno Beck, der Leiter des Amtes für Volkswirtschaft, 1. März 1991.

LI LA B_253_5_008_003; Foto Landesarchiv / Roland Korner, Triesen

Auch das EFTA-Mitglied Schweiz bemühte sich um ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EWG. In diesem Zusammenhang stellte sich erneut die Frage, wie Liechtenstein einzubeziehen wäre. Als am 16. Dezember 1970 in Brüssel Gespräche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über engere Beziehungen eröffnet wurden, konnte Liechtenstein diesen Besprechungen durch die Entsendung eines eigenen Vertreters innerhalb der schweizerischen Delegation beiwohnen.¹⁷⁶ Die liechtensteinische Regierung schuf im Herbst 1970 eine Arbeitsgruppe, die sich mit der europäischen Frage beschäftigte. Ihr gehörten folgende Personen an: Regierungschef Alfred Hilbe, Regierungschef-Stellvertreter Walter Kieber, der Botschafter in Bern (Prinz Heinrich von Liechtenstein), Benno Beck, Leiter des Amtes für Industrie und Gewerbe (der Liechtensteins Interessen in der schweizerischen Delegation vertrat), sowie der Leiter der Dienststelle für Integrationsfragen, Graf Gerliczy-Burian. Die Arbeiten dieser Gruppe erfolgten «in dauernder Fühlungnahme»¹⁷⁷ mit dem Landesfürsten. Bei den eigentlichen Verhandlungen über das

¹⁷⁵ Vgl. Jenni, Eine kurze Geschichte, S. 2.

¹⁷⁶ Rechenschaftsbericht der Regierung an den Landtag 1970, S. 30.

¹⁷⁷ Vgl. Bericht der Fürstlichen Regierung vom 22. September 1972 an den Hohen Landtag über die zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften abgeschlossenen Zusatzabkommen zu den Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Schweiz, S. 22.

Freihandelsabkommen, die zwischen September 1971 und Juli 1972 in Brüssel stattfanden, sahen am schweizerischen Verhandlungstisch zwei Vertreter Liechtensteins: Benno Beck und Graf Gerliczy-Burian.¹⁷⁸ Sie kamen aber nicht wirklich dazu, eigene, also liechtensteinspezifische, Interessen zu verfolgen. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn nicht nur ihr Verhandlungsspielraum war klein, sondern auch der der Schweiz. Obwohl alle EFTA-Staaten einzeln mit der EWG verhandelten, enthielten am Ende alle Freihandelsabkommen zwischen der EWG und den EFTA-Staaten nahezu identische Bestimmungen. Aufgrund ihrer überlegenen Verhandlungsmacht gelang es der EWG problemlos, ihre Bedingungen für eine Zusammenarbeit mit den einzelnen EFTA-Staaten, also auch mit der Schweiz, durchzusetzen.¹⁷⁹



Liechtensteins Aufnahme in die EFTA in Wien, v.l.: Regierungschef Hans Brunhart, Prinz Nikolaus von Liechtenstein und Andrea Willi, Botschafterin bei der EFTA in Genf, 22. Mai 1991.

LI LA B_253_5_009_003; Foto Landesarchiv / unbekannt

Wie bei der EFTA war Liechtenstein aus souveränitätspolitischen Gründen daran gelegen, nicht nur über den Zollvertrag in das grössere Gebilde einbezogen zu werden, sondern als eigenständiger Vertragspartner aufzuscheinen. Statt eines «Protokolls» waren es diesmal zwei «Zusatzabkommen», zu denen die Europäischen Gemeinschaften (also die EWG und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS) Hand boten. Die Zusatzabkommen waren zuerst in schweizerisch-liechtensteinischen Verhandlungen ausgearbeitet worden, bevor sie die Schweiz zusammen mit Liechtenstein der EWG unterbreitete.¹⁸⁰ Im Zusatzabkommen mit der EWG wurde festgehalten, dass das (Freihandels-)Abkommen vom 22. Juli 1972 auch für das Fürstentum Liechtenstein gelte. Zur Wahrnehmung seiner Interessen konnte sich Liechtenstein im Gemischten Ausschuss, dem Vollzugsorgan des Abkommens, vertreten lassen. Allerdings durfte diese Vertretung

¹⁷⁸ Ebd., S. 23/24.

¹⁷⁹ Jenni, Eine kurze Geschichte, S. 2.

¹⁸⁰ Bericht vom 22. September 1972, S. 27/28.

nur «im Rahmen der schweizerischen Delegation» geschehen und den Charakter des Abkommens als «bilaterales Abkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz» nicht verändern.¹⁸¹ Das Zusatzabkommen war also, wie es der Abgeordnete Georg Malin im liechtensteinischen Landtag ausdrückte, «formal zwar dreiseitig (EWG, Schweiz und Liechtenstein), faktisch aber (bedingt durch den Zollvertrag und dessen Interpretation) bilateral»¹⁸².

Trotz dieser fehlenden Mitsprachemöglichkeiten war der Landtag gut beraten, die beiden Zusatzabkommen «einhellig» anzunehmen. Schliesslich erhielt die liechtensteinische Industrie durch das Freihandelsabkommen Zugang zu einem grossen, zollfreien Markt. Allerdings brachte das Abkommen auch Kosten mit sich: Die Zollerträge sanken und damit auch der Anteil Liechtensteins an diesen Zöllen.

An der frühen europäischen Integration war Liechtenstein, um hier einige Schlussfolgerungen zu ziehen, nur indirekt beteiligt, im Falle der EFTA über ein «Protokoll», im Falle des bilateralen Abkommens der Schweiz mit der EWG über sogenannte «Zusatzabkommen». Diese Staatsverträge stützten zwar die Souveränität Liechtensteins, sie brachten aber keine Mitsprachemöglichkeiten mit sich: In der EFTA hatte Liechtenstein lediglich einen Beobachterstatus, und beim bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EWG durfte der liechtensteinische Vertreter im Gemischten Ausschuss zwar mitreden, aber nicht wirklich mitbestimmen. Die Gestaltung und Fortentwicklung der Aussenwirtschaftspolitik Liechtensteins oblag also bis in die 1980er-Jahre weitgehend der Schweiz. Liechtenstein tat gleichwohl gut daran, nicht dagegen zu opponieren, schliesslich konnte es über den Zollvertrag nur davon profitieren, das heisst an der europäischen Freihandelszone partizipieren.

Die Emanzipation von der Schweiz: der EFTA-Beitritt und der EWR-Beitritt

Obwohl die Freihandelsabkommen von 1972 inhaltlich sehr ähnlich waren, handelte es sich dabei dennoch um bilaterale Verträge und nicht um ein multilaterales Vertragswerk. Die Idee eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, dem sowohl EG- als auch EFTA-Staaten angehören sollten, wurde erst 1984 aufgegriffen. Sie bekam 1989 ihren entscheidenden Schwung, als Jacques Delors, der Präsident der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament vorschlug, durch die Einführung gemeinsamer Entscheidungs- und Durchführungsorgane eine neue Art der Kooperation, eben einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), zu bilden. Das angestrebte Abkommen ging mit seinen vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) inhaltlich weit über die zollvertraglichen Zuständigkeiten der Schweiz hinaus. Liechtenstein war deshalb gezwungen, eine eigenständige aussenwirtschaftliche Position zu entwickeln. Ein erster Höhepunkt dieses Emanzipationsprozesses war 1991 der Beitritt Liechtensteins zur EFTA, der dank einer Revision des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz möglich wurde. Nur ein Jahr später drängte sich eine erneute Anpassung des Zollvertrags auf, nachdem die Volksabstimmungen über das EWR-Abkommen im Dezember 1992 in der Schweiz negativ, in Liechtenstein jedoch positiv

¹⁸¹ Artikel 2 des Zusatzabkommens (in: ebd., Beilage I). Der liechtensteinische Vertreter in der schweizerischen Delegation des Gemischten Ausschusses hatte kein Stimmrecht. Der Gemischte Ausschuss, der paritätisch zusammengesetzt war und der sich mindestens einmal pro Jahr traf, war für die Verwaltung und den Vollzug der Abkommen zuständig (zum Gemischten Ausschuss: Gyger, Fürstentum Liechtenstein, S. 84/85).

¹⁸² Landtags-Protokolle 1972, Bd. 4, S. 525.

ausgegangen waren. Es wurde schliesslich eine Lösung gefunden, die es Liechtenstein ermöglichte, dem binnenmarktähnlichen EWR beizutreten und gleichzeitig die Regionalunion mit dem Nicht-EWR-Mitglied Schweiz aufrechtzuerhalten. Der Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum wurde nach einer weiteren positiven Volksabstimmung am 1. Mai 1995 vollzogen. Mit diesem Schritt hatte sich Liechtenstein von der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz losgelöst und zu einer eigenständigen Europapolitik gefunden.¹⁸³ Schauen wir uns nun diesen Emanzipationsprozess, der mit teilweise dramatischen innenpolitischen Entwicklungen verbunden war, noch ein bisschen genauer an.

1984 wurde bei einer gemeinsamen Ministertagung von EWG und EFTA in Luxemburg erstmals die Errichtung eines EWR zur Sprache gebracht. Anfänglich dachte man dabei allerdings weniger an ein umfassendes institutionelles Abkommen als an eine enge Zusammenarbeit auf verschiedenen Sachgebieten. Schon an diesem sogenannten Luxemburg-Prozess, der auf Beamtenebene stattfand, beteiligte sich Liechtenstein. Auch an den zunächst informellen Gesprächen, die auf den Vorschlag von Präsident Delors folgten, nahm Liechtenstein als eigenständiger Verhandlungspartner teil. Am 18. Juni 1990 verabschiedete der EG-Ministerrat das Mandat für die Verhandlungen über die Schaffung eines EWR. Damit wurde Liechtenstein von allen anderen Verhandlungsparteien als siebte Verhandlungspartei auf EFTA-Seite anerkannt, nachdem die EFTA-Minister diese Bereitschaft bereits am 3. April 1990 erklärt hatten.¹⁸⁴ Gegen einen EFTA-Beitritt Liechtensteins hatten die übrigen sechs EFTA-Mitglieder nichts einzuwenden, zumal sich schon 1990 eine Verkleinerung ihrer Organisation abzeichnete: Österreich und Schweden strebten einen EG-Beitritt an. Mit der Änderung des Zollvertrages vom 26. November 1990 stand einer eigenständigen EFTA-Mitgliedschaft Liechtensteins nichts mehr im Wege: Eine neben der Schweiz parallele Mitgliedschaft in zollvertragsrelevanten Organisationen und Vertragswerken wurde möglich. Im September 1991 erfolgte der liechtensteinische Beitritt zur EFTA. Als Vollmitglied erhielt das Fürstentum nach drei Jahrzehnten indirekter Teilnahme via die Schweiz gleiche Rechte und Pflichten und volle Mitbestimmung.

Unterdessen gingen die Verhandlungen zwischen der EG und der EFTA weiter. Einerseits war man sich darin einig, dass der EWR weitgehend auf dem *Acquis communautaire*, dem geltenden EG-Recht, beruhen sollte, andererseits wollten die EFTA-Staaten zahlreiche Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen. Anlässlich des Treffens der EFTA-Minister mit EG-Vizepräsident Andriessen vom 14. Juni 1990 in Göteborg bat auch Liechtenstein um «Verständnis für unsere Sonderlage»¹⁸⁵ als kleines Land. Die liechtensteinische Verhandlungsdelegation hielt sich in den Diskussionen eher zurück: Sie hatte nur beschränkte Ressourcen; ausserdem war Liechtenstein der kleinste und erst allmählich voll integrierte Verhandlungspartner. Es gab jedoch einige sensible Materien, in denen wichtige Interessen des Landes auf dem Spiel standen und wo Liechtenstein

¹⁸³ Vgl. Gstöhl, *Flexible Integration*, S. 126/127; Bradke/Hauser, *Zollvertrag*, S. 44–52.

¹⁸⁴ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2. Ergänzender Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Nr. 81/1990, S. 4/5.

¹⁸⁵ Ebd., S. 9. Zu den EWR-Verhandlungen: Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, S. 6–16; Sieglinde Gstöhl, *EFTA and the European Economic Area or the Politics of Frustration*, in: *Cooperation and Conflict*, 1994, Heft 4, S. 333–366.

umso prononcierter auftreten musste. Am heikelsten waren die Bestimmungen zum freien Personenverkehr. Im November 1990 entschied sich Liechtenstein, auf die Beantragung einer Ausnahmeregelung zur Nichtanwendung einiger Bestimmungen des freien Personenverkehrs zu verzichten. Stattdessen konnte ein Protokoll mit verlängerbaren Fristen zur einseitigen Beschränkung des Aufenthaltsrechts ausgehandelt werden. Auch bei der Liberalisierung des Grunderwerbs konnte durch die Möglichkeit der Beschränkung von Zweitwohnsitzen in Verbindung mit der Begrenzung der Aufenthaltsbewilligungen und längeren Übergangsfristen eine akzeptable Lösung gefunden werden. Beim freien Dienstleistungsverkehr war man übereingekommen, dass der Rechtsbestand der EG zur Steuerharmonisierung nicht Gegenstand des EWR werden würde. In einer späten Phase der Verhandlungen verlangte die EG dann doch noch, die Richtlinie über den Informationsaustausch auch bei den direkten Steuern in das Abkommen aufzunehmen. Dies stiess auf den heftigen Widerstand Liechtensteins und der Schweiz, worauf das Ansinnen zurückgezogen wurde.¹⁸⁶

Im Oktober 1991 konnten all diese Verhandlungen finalisiert werden, nachdem die EFTA-Seite keine Ausnahmen vom EG-Rechtsbestand mehr verlangte und sich generell mit Schutzklauseln für sensible nationale Bereiche begnügte. Mitte Dezember 1991 erklärte der Europäische Gerichtshof, dem die EG das ausgehandelte EWR-Abkommen vorgelegt hatte, die vorgesehene gerichtliche Kontrolle als mit dem EG-Recht unvereinbar. Er kritisierte vor allem die Errichtung eines EWR-Gerichtshofes. Dies führte dazu, dass die Verhandlungen zum institutionellen Bereich neu aufgenommen werden mussten. Schliesslich konnte in diesem Bereich eine Kompromisslösung erzielt werden. Anstelle eines EWR-Gerichtshofs wurde neben dem für die EU-Mitgliedstaaten zuständigen Europäischen Gerichtshof ein EFTA-Gerichtshof für die EFTA-Staaten geschaffen. Ergänzt wurde dies durch die Einführung von speziellen Vereinbarungen, «welche die Homogenitätsansprüche der EG und die Autonomieansprüche der EFTA-Staaten berücksichtigen»¹⁸⁷ sollten. Am 2. Mai 1992 konnte das EWR-Abkommen in Porto unterzeichnet werden.

Im September 1992 genehmigte der Landtag das EWR-Abkommen und entschied, über das Abkommen ein Referendum abzuhalten. Erst im März 1992 war die Verfassung um ein fakultatives Staatsvertragsreferendum ergänzt worden. Die liechtensteinische Regierung entschloss sich dazu, das Referendum eine Woche nach der Schweizer Entscheidung über den EWR durchzuführen. Sie wollte damit verhindern, dass Liechtenstein sich aussenpolitisch isolierte und in einen Konflikt mit der Schweiz hineinlief. Fürst Hans-Adam II., ein glühender Anhänger des EWR, verlangte, dass das Referendum vor dem Schweizer Urnengang durchgeführt werden müsse und drohte damit, die Regierung zu entlassen und den Landtag aufzulösen. Landtag und Regierung sowie Hans-Adam II. handelten schliesslich einen Kompromiss aus, der den Abstimmungstermin

¹⁸⁶ Vgl. Nikolaus von Liechtenstein, Liechtensteins integrationspolitischer Weg in den EWR, in: Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart, hrsg. von Mario Frick, Michael Ritter und Andrea Willi, Schaan 2015 (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 56), S. 77–90, hier S. 85–87.

¹⁸⁷ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, S. 15.

nach dem Urnengang in der Schweiz belies, aber ein Bekenntnis zum EWR-Abkommen einschloss, unabhängig vom Abstimmungsausgang in der Schweiz.¹⁸⁸

Am 6. Dezember 1992 stimmte das Schweizer Volk knapp gegen einen Beitritt zum EWR, wobei das Ständemehr deutlich verpasst wurde. Der Schweizer Wirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz machte daraufhin am Rande einer internationalen Konferenz in Genf deutlich, dass sich der Zollvertrag mit der Schweiz auch bei einem EWR-Beitritt Liechtensteins aufrechterhalten lasse. Liechtensteins Stimmvolk folgte am 13. Dezember 1992 dem Aufruf des Fürsten und der Regierung und sprach sich bei einer Stimmbeteiligung von 87 Prozent mit einer Mehrheit von 55,8 Prozent für einen Beitritt zum EWR und damit für eine eigenständige, von der Schweiz abgekoppelte europäische Integrationspolitik aus.¹⁸⁹ Aufgrund des negativ verlaufenen Schweizer Referendums wurde am 17. März 1993 ein Zusatzprotokoll zum EWR-Abkommen abgeschlossen. Darin wurde vereinbart, dass das Abkommen trotz der Nichtratifikation durch die Schweiz von den verbliebenen Vertragspartnern in Kraft gesetzt werden solle. Zudem wurde Liechtenstein die Möglichkeit zuerkannt, dem EWR später (nach der Klärung des Verhältnisses zur Schweiz) beizutreten.

Am 22. Juni 1993 traf sich eine Delegation von Bundesräten mit dem Fürsten sowie Vertretern der liechtensteinischen Regierung zu einem Arbeitsgespräch. Dabei wurde vereinbart, dass die beiden Staaten ihre engen Beziehungen und insbesondere die offene Grenze beibehalten wollten. Gleichzeitig sollte aber Liechtenstein der Beitritt zum EWR-Vertrag ermöglicht werden. Auf Basis dieser Ziele wurden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe Handlungsempfehlungen erarbeitet, die den beiden Regierungen als Grundlage für den weiteren Verhandlungsverlauf dienen sollten. An der Spitze der liechtensteinischen Verhandlungsdelegation stand Prinz Nikolaus, der Bruder des Fürsten, der bereits die EWR-Verhandlungen geleitet hatte. Im Dezember 1993 konnte der schweizerische Bundesrat von den Lösungsvorstellungen der Arbeitsgruppe Kenntnis nehmen. Gleichzeitig wurden auch die Vertragspartner des EWR-Abkommens über die ausgearbeiteten Lösungsmodelle informiert. Nachdem der EWR-Rat seine Zustimmung zu diesen Lösungsmodellen signalisiert hatte, nahmen die Schweiz und Liechtenstein erneut bilaterale Verhandlungen auf. Am 4. Oktober 1994 wurden die Vertragstexte in Vaduz paraphiert und am 2. November 1994 in Bern unterzeichnet.¹⁹⁰

Art. 8^{bis} des Zollvertrags wurde um einen zweiten Absatz ergänzt, welcher vorsieht, dass das Fürstentum Liechtenstein im Anwendungsbereich des Zollanschlussvertrags auch internationalen Verträgen oder Organisationen beitreten kann, denen die Schweiz nicht angehört. Dazu bedarf es jeweils einer besonderen bilateralen Vereinbarung. Dieser Emanzipierungsschritt hat die Verknüpfungen der liechtensteinischen Position im europäischen Integrationsprozess mit dem zunehmend unzeitgemässen Zollvertrag gekappt und dem Fürstentum den Aufbau einer eigenständigen Europapolitik ermöglicht.¹⁹¹ Kernstück der gleichzeitigen Teilnahme Liechtensteins am

¹⁸⁸ Wilfried Marxer, «Staatskrise (28.10.1992)», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 20.4.2020. Die sogenannte Staatskrise war der Auftakt zu einem Verfassungskonflikt, der die liechtensteinische Politik während eines Jahrzehnts beschäftigte und 2003 mit der Zustimmung des Volkes zum Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses zu Ende ging.

¹⁸⁹ Merki, Verfassung, S. 59.

¹⁹⁰ Bradke/Hauser, Zollvertrag, S. 45/46.

¹⁹¹ Gstöhl, Flexible Integration, S. 127.

schweizerischen und europäischen Wirtschaftsraum ist die «parallele Verkehrsfähigkeit» von Waren. Zur Verhinderung eines Umgehungsverkehrs in Bereichen mit einem Regelungsgefälle zwischen den beiden Wirtschaftsräumen errichtete Liechtenstein ein Marktüberwachungs- und Kontrollsystem mit einem eigenen Amt für Zollwesen.¹⁹²

Der Beitritt zum EWR musste noch in einer Abstimmung genehmigt werden. Dabei bildeten sich die gleichen Fronten wie 1992: Auf der einen Seite die EWR-freundliche Industrie, auf der anderen das eher EWR-skeptische Gewerbe sowie einzelne Treuhänder. Der Beitritt wurde schliesslich in der Volksabstimmung vom 9. April 1995 in einer bemerkenswerten Demonstration staatlicher Unabhängigkeit mit 55,9 Prozent Ja-Stimmen gebilligt, sodass Liechtenstein auf den 1. Mai 1995 dem EWR beitreten konnte. Der Wille, den liechtensteinischen Beitrittswunsch trotz des Schweizer Neins zu respektieren, war auf allen Seiten stark: Die Schweiz hatte kein Interesse daran, die anstehenden bilateralen Verhandlungen mit der EU durch einen Fall Liechtenstein zu verkomplizieren, während die EU zeigen wollte, dass sie nach dem dänischen Nein zum Maastricht-Vertrag auch auf die Bedürfnisse kleiner Staaten Rücksicht nehmen konnte; ausserdem war ein – neben Island – weiteres EWR-Mitglied höchst willkommen, nachdem sich Österreich, Finnland und Schweden auf EU-Beitrittsverhandlungen eingelassen hatten und am 1. Januar 1995 der EU beigetreten waren.¹⁹³

Der Beitritt zum EWR erwies sich für das Fürstentum Liechtenstein als aussenpolitischer Glücksgriff. Er ermöglicht es der liechtensteinischen Wirtschaft seit nunmehr 25 Jahren, das Beste aus beiden Welten – EU und Schweiz – miteinander zu kombinieren. In der entscheidenden Beitrittsabstimmung vom April 1995 konnte dies niemand vorhersehen, höchstens ahnen oder hoffen.

Die Folgen des EWR-Beitritts: Wirtschaftswachstum und Verwaltungsexpansion

Dass der EWR als Erfolg wahrgenommen wird, zeigt sich auch daran, dass seine Zustimmungswerte in der liechtensteinischen Bevölkerung mittlerweile hoch sind. Bei der Abstimmung vom April 1995 legten erst 56 Prozent der Abstimmungsteilnehmer ein Ja in die Urne, heute ruft der EWR bei 76 Prozent der befragten Personen ein positives Bild hervor. Demgegenüber haben lediglich fünf Prozent der liechtensteinischen Bevölkerung ein negatives Bild des EWR. Auch wird das EWR-Abkommen von 84 Prozent der befragten Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner als gutes Abkommen für Liechtenstein bewertet und lediglich von vier Prozent als schlechtes Abkommen.¹⁹⁴ Allerdings ist die Zustimmung zur Zoll- und Währungsunion mit der Schweiz noch höher: Hier haben 92 Prozent der Befragten ein positives Bild.¹⁹⁵

¹⁹² Dazu: Georges S. Baur, Die «parallele Verkehrsfähigkeit» und analoge Verfahren als Prinzipien des Europarechts, in: Aktuelle Rechtsfragen 1996. Liber amicorum zum sechzigsten Geburtstag von Theodor Bühler, hrsg. von François Baur und Georges Baur, Zürich 1996, S. 83–101.

¹⁹³ Vgl. Christian Frommelt, Liechtenstein and the EEA, in: Agreement on the European Economic Area. A Commentary, hrsg. von Finn Arnesen u.a., Baden-Baden usw. 2018, S. 35–58, hier S. 38.

¹⁹⁴ Vor allem das Narrativ des EWR als Souveränitätsgewinn hat wesentlich zur grossen Unterstützung des EWR in Liechtenstein und dessen geringen Politisierung beigetragen (vgl. Christian Frommelt, Ist die EWR-Mitgliedschaft ein Souveränitätsgewinn? Über ein Narrativ und dessen aktuelle Bedeutung, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung, Heft 1/2020, S. 41–49, hier S. 48; in diesem Heft der «LJZ» finden sich noch weitere Beiträge zum Jubiläum «25 Jahre EWR»).

¹⁹⁵ Ders., 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, S. 10.

Der EWR wird auch deshalb von einer breiten Bevölkerungsmehrheit akzeptiert, weil er zahlreiche Ausnahmeregelungen und Sonderlösungen enthält. Am wichtigsten ist die Sonderlösung für den freien Personenverkehr, welche es ermöglicht, die Niederlassung in Liechtenstein weiterhin, das heisst ähnlich wie schon seit den 1960er-Jahren, quantitativ zu kontrollieren, und dies, obwohl das Umgekehrte – die Niederlassung der Liechtensteiner im EWR-Ausland – unbeschränkt möglich ist. Schon im März 1995 hatte der EWR-Rat festgehalten, dass Liechtenstein über «ein sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters mit einem ungewöhnlich hohen Prozentsatz an ausländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten» verfüge und dass er deshalb «das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität»¹⁹⁶ anerkenne. 1999 wurde die entsprechende Übergangslösung verlängert und 2004 in eine de facto permanente Ausnahme umgewandelt, die lediglich alle fünf Jahre zu überprüfen ist.¹⁹⁷

Es gibt noch eine Reihe weiterer Ausnahmeregelungen und massgeschneiderter Lösungen, die Liechtenstein im EWR geltend machen kann. Dass Liechtenstein EWR-Recht nicht immer umsetzen muss, hat einerseits mit seiner Kleinheit zu tun, andererseits mit seiner Teilnahme am schweizerischen Zollgebiet. So würde eine Anwendung des umfangreichen EU-Nahrungsmittelsicherheitsrechts die liechtensteinische Verwaltung stark beanspruchen; oder: die Regulierung inländischer Wasserstrassen ist schlicht nicht nötig; oder: angesichts der begrenzten natürlichen Ressourcen Liechtensteins müssen erneuerbare Energien nicht EWR-gesetzlich verankert werden; oder: für eine eigenständige Regelung elektronischer Kommunikationsnetze ist der liechtensteinische Markt zu klein. Am 1. März 2017 war Liechtenstein alles in allem von der Anwendung von 40,4 Prozent jener EU-Direktiven und EU-Regulierungen ausgenommen, die im EWR in Kraft waren. Norwegen war hingegen bloss von der Umsetzung von 4,9 Prozent der EWR-Gesetzgebung dispensiert, Island von 15,8 Prozent.¹⁹⁸ Selbstverständlich entlasten diese Ausnahmen die liechtensteinische Verwaltung bei der Umsetzung von EWR-Recht.

Gleichwohl musste auch in Liechtenstein eine Verwaltung aufgebaut werden, welche die Umsetzung von EWR-Recht in nationales Recht besorgte. An der Spitze dieser Verwaltung steht die Stabsstelle EWR, die beim Ministerium für Präsidiales und Finanzen angesiedelt ist. Sie stimmt ihr Vorgehen mit der diplomatischen Vertretung Liechtensteins in Brüssel ab, die seit 1993 existiert. Darüber hinaus gibt es bei fast jedem Amt mindestens einen Mitarbeiter, der auf EWR-Agenden spezialisiert ist und der die jeweils themenspezifische Umsetzung mit der Stabsstelle koordiniert. Alles in allem ist die liechtensteinische Verwaltung zwischen 1995 und 2015 um rund 60 Prozent gewachsen, wobei ein grosser Teil dieses Wachstums auf die Belastung durch den EWR zurückzuführen ist. Zwar ist die liechtensteinische Verwaltung, verglichen mit den Verwaltungen anderer EWR-Staaten, ausgesprochen klein, gemessen an der Bevölkerung hat sie aber eine durchaus

¹⁹⁶ Beschluss des EWR-Rates Nr. 1/95 vom 10. März 1995 über das Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum für das Fürstentum Liechtenstein mit Erklärung des EWR-Rates zur Freizügigkeit, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 36, Heft 2, Juni 1998, S. 252–256, hier S. 255.

¹⁹⁷ Christian Frommelt, *Europarechtliche und europapolitische Rahmenbedingungen der Migration*, in: *Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein*, hrsg. von Wilfried Marxer, BERN 2012, S. 58–83. Die Zahl der ausländischen EWR-Staatsangehörigen stieg von 5065 (1999) auf 5928 (2010). Ein grosser Teil der Aufenthaltsbewilligungen wird in einem Losverfahren vergeben (2011 waren es 44, darunter fünf für Nicht-Erwerbstätige) (vgl. ebd., S. 76/77). Immerhin: Wer eine liechtensteinische Aufenthaltsbewilligung ergattert hat, kann seine Familienangehörigen nachkommen lassen.

¹⁹⁸ Frommelt, *Liechtenstein and the EEA*, S. 55.

beachtliche Grösse. Trotzdem muss sie immer wieder versuchen, ihre fehlenden Ressourcen durch eine hohe Effizienz wettzumachen.¹⁹⁹

Die direkten Kosten des EWR sind eher klein. Zu erwähnen ist in erster Linie der EWR-Finanzierungsmechanismus für die sogenannten EEA Grants. Der Mechanismus stellt den gemeinsamen Beitrag Islands, Liechtensteins und Norwegens zur Verringerung des wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichts innerhalb von Europa dar. Dieser Solidaritätsbeitrag entspricht den Kohäsionsgeldern, die die wirtschaftlich stärkeren EU-Staaten für Projekte in wirtschaftlich benachteiligten Regionen Europas bereitstellen. Für die laufende Periode beträgt Liechtensteins Beitrag ca. 2,3 Millionen Euro pro Jahr, was rund 1,06 Prozent der Gesamtkosten des Finanzierungsmechanismus entspricht.²⁰⁰ Dazu kommen Beiträge an EU-Programme (rund 1,5 Millionen Franken pro Jahr) sowie Beiträge an die Kosten der EFTA-Überwachungsbehörde und des EFTA-Gerichtshofes (rund 0,5 Millionen Franken pro Jahr).²⁰¹

Die Gesetzgebung Liechtensteins ist über die EWR-Schiene mittlerweile stark europäisiert worden. So verfügten im Zeitraum von 2001 bis 2009 49,3 Prozent aller neuen Gesetze sowie aller Gesetzesänderungen über einen europäischen Impuls.²⁰² Allein im Jahr 2019 wurden 708 neue EU-Rechtsakte in liechtensteinisches Recht übernommen.²⁰³

Zwar hat der Beitritt zum EWR durchaus Kosten mit sich gebracht, musste doch eine eigene EWR-Verwaltung aufgebaut werden. Andererseits stehen diese Kosten in keinem Verhältnis zu den Vorteilen, die die liechtensteinische Exportwirtschaft durch die Zugehörigkeit zum EU-Binnenmarkt erzielen konnte. So wuchs das Bruttoinlandprodukt Liechtensteins zwischen 1995 und 1999 um durchschnittlich 7,3 Prozent pro Jahr, während das BIP der Schweiz im gleichen Zeitraum nur um 1,6 Prozent pro Jahr zulegte. Tatsächlich gab es seit dem Zweiten Weltkrieg keine Periode, in der sich das Wirtschaftswachstum Liechtensteins so stark vom schweizerischen Wirtschaftswachstum unterschied.²⁰⁴ Eine Errungenschaft ist sicher auch die Personenfreizügigkeit: Liechtensteiner können sich in der ganzen EU niederlassen.

Der Beitritt zum EWR eröffnete speziell auch dem Finanzplatz Liechtenstein neue Möglichkeiten. So konnten Versicherungen vom Fürstentum aus sowohl in der Schweiz wie in der EU direkt tätig werden. Entsprechend wuchs das Prämienvolumen nach 1995 deutlich an. Ebenfalls seit 1995 siedelten sich in Liechtenstein vermehrt Investmentunternehmen an. Per Ende 2019 wurden in Liechtenstein in 708 in- und ausländischen Fonds rund 54 Milliarden Euro verwaltet.²⁰⁵ Ganz all-

¹⁹⁹ Ebd., S. 39/40. Wie viele Mitarbeiter der Landesverwaltung direkt oder indirekt für den EWR tätig sind, lässt sich aus verschiedenen Gründen nur ungefähr angeben. Die Regierung rechnet derzeit mit 98 Mitarbeitern, die «sich in ihrem Aufgabengebiet regelmässig mit EWR-Agenden beschäftigen» (Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 25 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), BuA Nr. 34/2020, S. 27).

²⁰⁰ Vgl. <https://www.llv.li/inhalt/1610/amtstellen/ewr-finanzierungsmechanismus> (zuletzt aufgerufen am 4.5.2020).

²⁰¹ BuA Nr. 34/2020, S. 25.

²⁰² Frommelt, Europäisierung der Landtagsarbeit.

²⁰³ BuA Nr. 34/2020, S. 26.

²⁰⁴ Frommelt, Liechtenstein and the EEA, S. 38/39.

²⁰⁵ Liechtensteinischer Anlagefondsverband (Hrsg.), Fondsplatz Liechtenstein, Vaduz 2020, S. 6.

gemein beförderte und befördert der EWR auch den Strukturwandel der liechtensteinischen Wirtschaft. So nahm der Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors von 51 Prozent im Jahr 1994 auf 62 Prozent im Jahr 2018 zu.²⁰⁶

Die Mitarbeit Liechtensteins in der Welthandelsorganisation WTO

Die WTO (World Trade Organization) mit Sitz in Genf bildet seit 1995 das rechtliche und institutionelle Fundament des multilateralen Handelssystems. Es integriert unter einem Dach das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das ab 1948 die internationalen Handelsregeln bestimmt hatte. Während sich die GATT-Bestimmungen nur auf den Güterhandel bezogen, umfassen die WTO-Regeln auch den Dienstleistungshandel (GATS), die handelspolitischen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) und das öffentliche Beschaffungswesen.

Aufgrund des Zollanschlussvertrags war Liechtenstein über den Beitritt der Schweiz zum GATT (1966) in die GATT-Regeln eingebunden. Am 1. September 1995 trat Liechtenstein der WTO mit dem Ziel bei, seine internationalen Handelsbeziehungen völkerrechtlich abzusichern. Für den Schutz der liechtensteinischen Interessen ist besonders das Streitbeilegungssystem der WTO wichtig. Die liechtensteinische Mitarbeit in der WTO, die von der Mission in Genf wahrgenommen wird, konzentriert sich auf jene Bereiche, bei denen Liechtenstein eigene Handlungskompetenz hat: Dienstleistungen und Investitionen, geistiges Eigentum und öffentliches Beschaffungswesen. Im bisherigen Kerngebiet der WTO, dem Handel mit Industrieprodukten und landwirtschaftlichen Gütern, hat Liechtenstein keine eigene Aussenhandelskompetenz. Diese Bereiche werden von der Schweiz ausgehandelt und sind aufgrund des Zollanschlussvertrags in Liechtenstein anwendbar.²⁰⁷

Die Mitgliedschaft bei der WTO ist ein durchaus wichtiges multilaterales Engagement, das sich aber meist unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung bewegt.

Entwicklungszusammenarbeit: auch eine aussenpolitische Aufgabe

Fasst man den Begriff der Aussenpolitik weiter, gehört auch die Entwicklungszusammenarbeit dazu. Erste Ansätze einer Entwicklungszusammenarbeit gehen auf die kirchliche Mission zurück, die besonders seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vermehrt entwicklungspolitische Ziele verfolgt. Seit dem späten 19. Jahrhundert sind liechtensteinische Missionare und in Liechtenstein ansässige Kongregationen vor allem in Afrika und Südamerika tätig.²⁰⁸

Einen entwicklungspolitischen Aufbruch erlebte Liechtenstein in den 1960er-Jahren. 1961 erhielt die Landesrechnung erstmals die Position «Entwicklungshilfe». Es folgte die Gründung dreier bis heute in der Entwicklungszusammenarbeit engagierter kirchlicher und privater Organisationen: des Liechtensteiner Fastenopfers 1962, des Vereins Welt und Heimat 1965 und des

²⁰⁶ BuA Nr. 34/2020, S. 24.

²⁰⁷ Vgl. Roland Marxer, «Welthandelsorganisation (WTO)», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 11.5.2020; sowie <https://www.regierung.li/ministerien/ministerium-fuer-aeusseres/diplomatische-vertretungen/deutsch/genf-ch/wto/>, zuletzt aufgerufen am 11.5.2020.

²⁰⁸ Vgl. Franz Näscher, «Mission», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 19.6.2020.

Liechtensteinischen Entwicklungsdienstes (LED) 1965. Seither leisten liechtensteinische Entwicklungshelfer zeitlich befristete Einsätze in Afrika, Lateinamerika und Asien. In den letzten Jahrzehnten entstand eine Reihe weiterer kleiner, privater Hilfswerke.

Der Staat war 1965 Mitstifter des LED, über den er bis heute seine bilaterale Entwicklungszusammenarbeit abwickelt. Seit 2007 basiert die staatliche Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gesetz vom 27. April 2007 über die Internationale Humanitäre Zusammenarbeit und Entwicklung (IHZE). Die IHZE besteht aus den vier Säulen der Not- und Wiederaufbauhilfe (Verantwortung beim Amt für Auswärtige Angelegenheiten, AAA), der internationalen Flüchtlings- und Migrationshilfe (Verantwortung beim AAA und beim Ausländer- und Passamt), der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Verantwortung beim LED) und der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, in der verschiedene Länder und Organisationen zur Lösung globaler Probleme zusammenarbeiten (Verantwortung beim AAA und beim Amt für Wald, Natur und Landschaft beziehungsweise beim Amt für Umwelt).²⁰⁹

Liechtenstein orientiert sich bei der Berechnung der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) an den Richtlinien der OECD. ODA beziffert alle Ausgaben, die ein Staat für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bereitstellt (ohne private Entwicklungszusammenarbeit). Die ODA-Ausgaben stiegen von 13,45 Millionen Franken im Jahr 2000 auf 28,43 Millionen Franken im Jahr 2009. Seither sind sie im Gefolge der Sparprogramme der Jahre nach 2012 eher wieder gesunken. 2019 beliefen sich die ODA-Ausgaben auf 25,32 Millionen Franken. 2012 übertraf Liechtenstein mit 0,75 Prozent das international vereinbarte Ziel eines ODA-Prozentsatzes von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens. Bis 2017 sank der ODA-Prozentsatz Liechtensteins wieder auf das Niveau der Jahrtausendwende. Er belief sich 2017 (letztes verfügbares Jahr) auf gerade noch 0,37 Prozent.²¹⁰

Die Geschäftsstelle des LED in Schaan beschäftigt heute sieben Personen. Dazu kommen elf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den drei Koordinationsbüros vor Ort: in Bolivien, in der Moldau und in Zimbabwe.²¹¹

²⁰⁹ Aus: Dorothee Platz, «Entwicklungszusammenarbeit», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 19.6.2020.

²¹⁰ Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag 2019, S. 102.

²¹¹ Vgl. www.led.li, zuletzt aufgerufen am 19.6.2020.

4 DER AUSSENPOLITISCHE APPARAT

Um seine auswärtigen Beziehungen wahrnehmen zu können, ist Liechtenstein auf einen Verwaltungsapparat angewiesen. Der Auf- und Ausbau dieses Apparats soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

Der Fürst, die Regierung und das Amt für Auswärtige Angelegenheiten

Der Fürst oder vielleicht besser: das Haus Liechtenstein hat seit jeher grossen Einfluss auf die Aussenpolitik des Landes. Ursprünglich fielen Haus- und Landespolitik zusammen. Dass Liechtenstein 1806 dem Rheinbund beitreten konnte und damit souverän wurde, war ganz wesentlich dem persönlichen Geschick des österreichischen Diplomaten und Feldherrn Fürst Johann I. zuzuschreiben.²¹² In der Konstitutionellen Verfassung von 1862 hiess es in Artikel 23 unmissverständlich: «Der Landesfürst vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten.»²¹³ Diese Formulierung wurde als Artikel 8 auch in die noch heute gültige Verfassung von 1921 aufgenommen, allerdings eingeschränkt durch den dazwischen geschobenen Nebensatz: «unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung»²¹⁴.

In der Verfassungsrealität des 20. Jahrhunderts war der Einfluss des Fürsten auf die Aussenpolitik mal stärker, mal schwächer. Obwohl zum Beispiel Fürst Johann II. Neuerungen gegenüber eher zurückhaltend war, akzeptierte er den Zollanschluss an die Schweiz als wirtschaftliche Notwendigkeit. Im Dezember 1921 betraute der hochbetagte Fürst Johann II. seinen 13 Jahre jüngeren Bruder Franz, einen gelernten Diplomaten, mit der Ausübung der Vertretung Liechtensteins nach aussen. Noch zwei andere Mitglieder des Hauses Liechtenstein spielten in der unmittelbaren Nachkriegszeit in der Aussenpolitik des Landes eine gewisse Rolle: Prinz Eduard, der zwischen 1919 und 1921 liechtensteinischer Gesandter in Wien war, und Prinz Karl, der von Dezember 1918 bis September 1920 als Landesverweser die Regierungsgeschäfte in Vaduz leitete.²¹⁵

Auch Franz Josef II. mischte sich immer wieder prominent in die Aussenpolitik seines Staates ein. So trug Liechtensteins Haltung gegenüber Nazideutschland die persönliche Handschrift des Fürsten.²¹⁶ 1944 erzwang er gegen den Widerstand von Regierung und Landtag die Wiedererrichtung der liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern,²¹⁷ und 1959 wurde er in die Verhandlungen über die Gründung der EFTA einbezogen. Zur Aussenpolitik gehören auch die Staatsbesuche, die der Fürst (beziehungsweise der Erbprinz) absolviert, die Empfänge von aussenpolitischen Akteuren auf dem Schloss oder die Ordensverleihungen, die er vornimmt.

Auch Franz Josefs Sohn Hans-Adam interpretierte in seiner Regierungszeit (1984–2004) das aussenpolitische Mandat des Artikels 8 der Landesverfassung sehr offensiv. Schon als 25-jähriger

²¹² Herbert Haupt, «Liechtenstein, Johann I. Josef von», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 18.5.2020.

²¹³ Zit. in: Merki, Verfassung, S. 21.

²¹⁴ Ebd., S. 24.

²¹⁵ Prinz Eduards Vater war ein Cousin von Fürst Johann II. Eine wichtige Aufgabe der Wiener Gesandtschaft war es auch, mittels internationaler Beziehungen den dem Haus Liechtenstein durch die Bodenreform in der Tschechoslowakei drohenden Verlust an Grundbesitz einzugrenzen. Prinz Eduard selbst sah sich als quasi Aussenminister Liechtensteins, wobei seine Interventionen bei den betroffenen Institutionen immer wieder zu Irritationen führten. Zu Fürst Johann II. sowie zu den Prinzen Franz, Eduard und Karl: Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, Bd. 3, S. 436–450.

²¹⁶ Geiger, *Kriegszeit*, Bd. 2, S. 225ff.

²¹⁷ Ebd., S. 294–337.

Erbprinz sorgte er mit einer aussenpolitischen Grundsatzrede für Aufsehen, in der er sich offen und unverblümt für eine eigenständige Aussenpolitik des mit der Schweiz verbundenen Fürstentums sowie für den Beitritt seines Landes zu den Vereinten Nationen aussprach. Die Rede des jungen Thronfolgers wurde zwar in den Landeszeitungen abgedruckt, eine öffentliche Debatte darüber fand aber nicht statt: Niemand wusste, ob die Rede mit dem Fürsten abgesprochen war (sie war es). Die Schweiz gehörte damals genauso wenig der UNO an wie Liechtenstein. Um Missverständnisse zu vermeiden und um den schweizerischen Bundesrat nicht kopfscheu zu machen, liess die liechtensteinische Regierung über ihre Botschaft in Bern ausrichten, dass das Fürstentum Liechtenstein auch in Zukunft fest auf dem Boden des schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrags stehe.²¹⁸ Nachdem er sich schon in den 1970er-Jahren für den UNO-Beitritt Liechtensteins eingesetzt hatte, betonte Hans-Adam in allen Thronreden zwischen 1985 und 1989 die souveränitätspolitische Bedeutung einer UNO-Mitgliedschaft. 1989 gab der Landtag seinem Drängen nach und stimmte einem Beitritt einstimmig zu. Auch für einen EWR-Beitritt setzte sich Hans-Adam II. mit Feuereifer ein, wobei sein Engagement so weit ging, dass er dafür sogar die Konfrontation mit der Regierung und dem Landtag riskierte und 1992 die sogenannte Staatskrise heraufbeschwor.

Bei all diesen Interventionen der Fürsten darf man nicht vergessen, dass ihnen meistens Verwandte zur Seite standen. 1921 betraute Fürst Johann II. seinen Bruder Franz mit der Vertretung Liechtensteins nach aussen. 1944 übernahm Prinz Heinrich, der jüngere Bruder von Franz Josef II., den Gesandtenposten in Bern. Prinz Heinrich, ein gelernter Kaufmann,²¹⁹ war nicht nur Botschafter auf dem wichtigsten und lange Zeit einzigen Aussenposten Liechtensteins, über seinen Schreibtisch liefen alle aussenpolitischen Geschäfte, die es überhaupt gab. Solange in Vaduz noch kein Amt für Auswärtige Angelegenheiten existierte, konnte Prinz Heinrich – in Rücksprache mit dem jeweiligen Regierungschef oder mit seinem Bruder – beinahe schalten und walten, wie er wollte. Auch eine Generation später spielte ein Liechtenstein eine zentrale Rolle in der Aussenpolitik Liechtensteins: Prinz Nikolaus, der Bruder von Fürst Hans-Adam II., war von 1979 bis 1989 Ständiger Vertreter Liechtensteins beim Europarat in Strassburg, von 1990 bis 1995 leitete er die liechtensteinische Verhandlungsdelegation für das Abkommen über den EWR.²²⁰ Hinzu kamen und kommen weitere Verwandte, die sich für die liechtensteinische Aussenpolitik engagieren, so etwa Maria-Pia Kothbauer, eine geborene Prinzessin von Liechtenstein, die seit 1997 liechtensteinische Botschafterin in Wien ist, Prinz Ulrich, ein Botschaftsrat in der liechtensteinischen Botschaft in Brüssel, oder Prinz Stefan, der von 2007 bis 2017 die liechtensteinische Botschaft in Berlin leitete. Dabei darf man nicht vergessen, dass sich auch die Gegenseite geschmeichelt fühlte, wenn sie in Sachen Liechtenstein direkt mit einem «Liechtenstein» verhandeln konnte. So machte sich der Leiter des Amtes für Internationale Beziehungen, Graf Anton F. Gerliczy-Burian, im November 1979 Gedanken über den weiteren Ausbau seiner Behörde. Über die mögliche Nachfolge von Botschafter Prinz Heinrich, der 1985 das Pensionsalter erreichen würde, schrieb er: «Aus gewissen Kreisen war zu vernehmen, dass anscheinend von Seiten der Schweiz Gewicht darauf gelegt wird, dass als besondere Komponente des Verhältnisses zwischen der Schweiz und Liechten-

²¹⁸ Merki, Liechtensteins Verfassung, S. 43/44.

²¹⁹ Harald Wanger, «Liechtenstein, Heinrich von», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 18.5.2020.

²²⁰ Redaktion, «Liechtenstein, Nikolaus von», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 18.5.2020.

stein eine direkte Beziehung zum liechtensteinischen Staatsoberhaupt erhalten bleibt. Das bedeutet, dass sich der Nachfolger für Prinz Heinrich aus dem kleinen Kreis der Mitglieder des Fürstenhauses, und hier steht im Vordergrund Prinz Nikolaus, ergeben dürfte.»²²¹

Neben dem Fürsten ist es seit 1921 die Regierung, die in der Aussenpolitik die Richtlinienkompetenz hat. Die aussenpolitischen Agenden waren in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts direkt beim Regierungschef angesiedelt. So kümmerte sich Regierungschef Gerard Batliner in seiner Amtszeit (1962–1970) immer wieder persönlich um die Aussenpolitik. An den EFTA-Ministerkonferenzen des Jahres 1973 war Liechtenstein durch Regierungschef Alfred Hilbe vertreten, an jenen des Jahres 1974 durch Regierungschef-Stellvertreter Hans Brunhart.²²² Erst seit 1993, seit der Regierung von Mario Frick, gibt es im fünfköpfigen Regierungskollegium einen speziellen Aussenminister oder eine Aussenministerin, die neben der Aussenpolitik noch weitere Dossiers betreut. Allerdings ist es auch heute noch der Regierungschef, der – zusammen mit seinen vier Regierungskollegen – über EWR-Sachen befindet, schliesslich ist die Stabsstelle EWR seinem Ministerium angegliedert.

Bis 1970 besass der Regierungschef kein «Aussenministerium», dem er hätte Anweisungen geben können. Wenn es aussenpolitische Probleme gab, wurden die über die Gesandtschaft in Bern gelöst. Erst 1970 wurde in Vaduz eine Dienststelle für Integrationsfragen eingerichtet, deren Schwerpunkt – wie es der Name sagte – die europäische Integration sein sollte. Ihr Leiter war Graf Anton F. Gerliczy-Burian.²²³ 1973 wurde aus der Dienststelle für Integrationsfragen das Amt für Internationale Beziehungen, 1987 das Amt für Auswärtige Angelegenheiten. 1977 erhielt das Amt für Internationale Beziehungen mit dem Balzner Roland Marxer einen zweiten diplomatischen Mitarbeiter. Dieser war zuvor während anderthalb Jahren an der diplomatischen Akademie in Wien ausgebildet worden.²²⁴ 1982 löste Marxer seinen verstorbenen Chef Gerliczy-Burian an der Spitze des Amtes ab. Den Posten hatte er bis zu seiner Pensionierung 2011 inne. Heute zählt das Amt für Auswärtige Angelegenheiten ein Dutzend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es koordiniert die liechtensteinische Aussenpolitik und ist Teil des Ministeriums für Äusseres, Justiz und Kultur.

Die Aussenpolitik Liechtensteins wird seit 1921 durch die Regierung und den Fürsten gestaltet. Auf Regierungsseite war es lange Zeit der Regierungschef persönlich, der für die Aussenpolitik zuständig war. Seit 1993 wird diese Aufgabe durch einen Fachminister wahrgenommen. Auch der Fürst beeinflusste die liechtensteinische Aussenpolitik des 20. Jahrhunderts in erheblichem Masse. Dies gilt besonders für Hans-Adam II., der um 1990 auf zwei aussenpolitische Grundsatzentscheidungen – nämlich auf die Beitritte zur UNO und zum EWR – prominent einwirkte. Schon seine Vorgänger hatten in aussenpolitischen Fragen, etwa beim Abschluss des Zollanschlussver-

²²¹ LI LA, RF 323/172 («vertrauliche Überlegungen»).

²²² LI LA, RF 281/433/6. Als Fachbeamter begleitete Benno Beck, der Leiter des Amtes für Volkswirtschaft, die Regierungsmitglieder.

²²³ Gerliczy-Burian, dessen ungarische Familie 1927 das Bürgerrecht der Gemeinde Mauren erworben hatte, war zuvor in der liechtensteinischen Industrie (Contina AG, Hilti AG) beschäftigt gewesen. Zum Diplomaten qualifizierten ihn unter anderem die verschiedenen Sprachen, die er beherrschte. Er starb 1982, kurz nach seinem 65. Geburtstag (Nachruf im Liechtensteiner Volksblatt vom 16.11.1982).

²²⁴ LI LA, RF 315/121.

trags mit der Schweiz oder bei der liechtensteinischen Haltung gegenüber dem Dritten Reich, direkt oder indirekt, also über ihre Beauftragten, den Ton angeben. Erbprinz Alois, der seit 2004 an der Regierung ist, trat bis jetzt in der Öffentlichkeit aussenpolitisch kaum in Erscheinung. Allerdings gab es in seiner Regierungszeit auch kaum aussenpolitische Grundsatzentscheidungen. Immerhin: Bei einer solchen Grundsatzentscheidung, nämlich bei der Änderung der internationalen Steuerpolitik und bei der Einführung der sogenannten Weissgeldstrategie 2008/09, spielte er – zusammen mit dem damaligen Regierungschef – eine wichtige Rolle.

Die liechtensteinischen Gesandtschaften im Ausland

Die Pflege diplomatischer Beziehungen vor Ort ist ein wichtiges Mittel der Aussenpolitik, das für Liechtenstein aufgrund seiner beschränkten Ressourcen aber nur begrenzt einsetzbar ist. Heute verfügt Liechtenstein neben bilateralen Botschaften auch über multilaterale Vertretungen. Die ständige Präsenz bei verschiedenen internationalen Organisationen erlaubt es Liechtenstein, am Sitz der Organisation mit einer Vielzahl von diplomatischen Vertretungen anderer Länder in Kontakt zu treten, ohne über bilaterale Botschaften in diesen Ländern verfügen zu müssen.²²⁵

Im Frühjahr 1933 hob Liechtenstein seine Gesandtschaft in Bern, die einzige, die es noch führte, auf. Die Beweggründe waren vorab parteipolitischer und finanzieller Art.²²⁶ Für beide Seiten war der direkte Verkehr zwischen den Behörden ohne den diplomatischen Umweg effizienter. Liechtenstein nahm allerdings mit der Gesandtschaftsaufhebung eine Statusreduktion in Kauf. Die liechtensteinische Regierung wurde nun in vielem wie eine Kantonsregierung behandelt. Andererseits waren das persönliche Vorsprechen von Regierungsmitgliedern in Bern und die Teilnahme von liechtensteinischen Amtsleitern an schweizerischen Tagungen wichtiger.²²⁷

Im Dezember 1944 wurde die Gesandtschaft in Bern wiedereröffnet.²²⁸ Die Wiedereröffnung wurde durch den Fürsten Franz Josef II. verfügt, der dafür einen heftigen Konflikt mit der Regierung und dem Landtag riskierte.²²⁹ Um der Kritik des Landtags die Spitze zu nehmen, finanzierte der Fürst die Gesandtschaft anfänglich aus der eigenen Tasche. Hauptziel des Fürsten und seiner Berater war es, mit Hilfe der Berner Gesandtschaft in der sich abzeichnenden Nachkriegszeit den fürstlichen Besitz in Mitteleuropa zu retten. Nähere Beziehungen zu den Alliierten, die er zu diesem Zweck angestrebt hatte, hatten sich im Frühjahr 1944 zerschlagen. Generell ging es darum, das im Ausland liegende Vermögen von liechtensteinischen Gesellschaften und Bürgern international abzusichern. Die Gesandtschaft sollte die Souveränität Liechtensteins international sichtbar machen. Ausserdem wollte der Fürst mit ihrer Hilfe seinen Einfluss auf die Aussenpolitik verstärken. Dies erreichte er, indem er einen engen Vertrauten, nämlich seinen Bruder Heinrich, zum Gesandten machte. Prinz Heinrich war bei seinem Amtsantritt erst 24 Jahre alt. Die Verhandlungen, die man für die Errichtung der Gesandtschaft mit den Schweizer Behörden führen musste,

²²⁵ Roland Marxer, «Auslandsvertretungen», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020 (mit einer Tabelle über die Geschichte der Auslandsvertretungen).

²²⁶ Zur Aufhebung der Gesandtschaft: Geiger, Krisenzeit, Bd. 1, S. 329–333. Der Geschäftsträger in Bern, der liechtensteinisch-schweizerische Doppelbürger Emil Beck, galt als Parteigänger der oppositionellen Volkspartei.

²²⁷ Ders., Bd. 2, S. 27.

²²⁸ Zur Errichtung der Gesandtschaft und zu der damit zusammenhängenden Regierungskrise: Ders., Krisenzeit, Bd. 2, S. 294–337.

²²⁹ Das Zerwürfnis zwischen dem Fürsten und der Regierung, das sich im Dezember 1944 manifestierte, führte wenige Monate später zur Entlassung der Regierung von Josef Hoop.

leitete im Auftrag des Fürsten der Graf von Bondern, ein englisch-liechtensteinischer Geschäftsmann und Mäzen, den Franz Josefs Vorgänger Franz I. 1936 zum diplomatischen Berater ernannt hatte.

Die liechtensteinische Gesandtschaft in Bern, die 1969 zur Botschaft aufgewertet wurde, war weit mehr als die Verbindung Liechtensteins zum wichtigen Partner Schweiz. Mindestens bis zum Aufbau eines aussenpolitischen Apparates im Vaduz der 1970er-Jahre agierte die Gesandtschaft als eine Art Aussenministerium, das – zusammen mit dem Regierungschef – die liechtensteinische Aussenpolitik bestimmte. Die Berner Gesandtschaft war auch deshalb wichtig, weil die Schweiz seit 1919 die Wahrung der Interessen Liechtensteins und seiner Staatsangehörigen in den Ländern übernimmt, für die keine liechtensteinische Auslandsvertretung zuständig ist. Seit 1954 hatte Prinz Heinrich mit Alfred Hilbe einen Gesandtschaftssekretär. Dieser wurde 1964 zum Legationsrat befördert, trat dann allerdings im Jahr darauf in die liechtensteinische Regierung ein, zuerst als Regierungschef-Stellvertreter (VU), dann – von 1970 bis 1974 – als Regierungschef.²³⁰ Claudia Fritsche, Hilbes persönliche Sekretärin in dessen Zeit als Regierungschef, machte später ebenfalls eine diplomatische Karriere: Sie trat 1978 in den diplomatischen Dienst ein, wurde 1980 von der Sekretärin zur Kanzleileiterin befördert, und übernahm 1990 die neu geschaffene Ständige Mission des Fürstentums Liechtenstein bei den Vereinten Nationen in New York.²³¹

Im Jahr 1979, nach dem Beitritt Liechtensteins zum Europarat, kam zur Botschaft in Bern eine zweite Auslandsvertretung hinzu: die Ständige Vertretung Liechtensteins beim Europarat in Strassburg. Zum Vertreter wurde Heinrichs Neffe, Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein, ernannt, ein gelernter Jurist, der zuvor zwei Jahre beim Amt für Internationale Beziehungen in Vaduz gearbeitet hatte. Prinz Nikolaus übernahm 1989 die Nachfolge seines Onkels Heinrich in Bern. Er wirkte seit 1986 zugleich als nicht residierender Botschafter beim Heiligen Stuhl in Rom.²³²

Zwischen 1990 und 2003 wurde das Netz der liechtensteinischen Auslandsvertretungen massiv ausgebaut: Seit 1990 gibt es eine Ständige Mission bei der UNO in New York, seit 1991 eine Ständige Mission bei den internationalen Organisationen (namentlich EFTA und WTO) in Genf, seit 1993 eine Mission bei der EU in Brüssel (die zugleich Botschaft beim Königreich Belgien ist), seit 1996 eine Ständige Vertretung bei der OSZE in Wien, seit 1998 eine Botschaft bei der Republik Österreich in Wien, seit 2002 eine Botschaft bei den USA in Washington und seit 2003 eine Botschaft bei der Bundesrepublik Deutschland in Berlin. Einige dieser Vertretungen waren vorher nicht residierend gewesen. So wurde Wien zwischen 1983 und 1997 von Bern aus betreut,²³³ Washington zwischen 2000 und 2002 von New York aus, Berlin zwischen 2000 und 2003 von

²³⁰ Redaktion, «Hilbe, Alfred», in: eHLFL, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020. Hilbe starb 2011 im Alter von 83 Jahren.

²³¹ LI LA, RF 323/172; Claudia Fritsche, in: www.wikipedia.org, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020. 64-jährig, wurde Fritsche 2016 als residierende Botschafterin in Washington pensioniert.

²³² Nikolaus von und zu Liechtenstein, in: www.wikipedia.org, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020. Zwischen 1996 und 2010 war Prinz Nikolaus Botschafter in Belgien und bei der Europäischen Union.

²³³ Nicht residierender Botschafter Liechtensteins in Österreich war zwischen 1983 und 1991 Prinz Heinrich und zwischen 1991 und 1997 Graf Mario von Ledebur-Wicheln. Graf Ledebur (1931–2020) war seit 1968 in der Gesandtschaft in Bern tätig gewesen. Er hatte auch das KSZE-Dossier betreut (vgl. Nachruf auf Graf Mario von Ledebur-Wicheln, in: Liechtensteiner Volksblatt vom 13.5.2020).

Vaduz aus. Für die nicht residierende Botschaft in Prag ist seit 2011 die liechtensteinische Botschafterin in Wien zuständig. Zugenommen hat seit 2003 der Personalbestand der einzelnen Vertretungen. Die liechtensteinische Mission in Brüssel zählt mittlerweile vier Diplomaten, ebenso wie die Botschaften in Berlin und Wien. Das Netz der Vertretungen ist hingegen seit 2003 – abgesehen von der nicht residierenden Botschaft in Prag – gleich geblieben.

Die übrige Landesverwaltung und ihre aussenpolitischen Aufgaben

Zwischen 1933 und 1944 gab es in Liechtenstein überhaupt keinen aussenpolitischen Apparat, an den sich allfällige Interessenten hätten wenden können. Wenn aussenpolitische Probleme auftauchten, mussten diese von der liechtensteinischen Verwaltung oder von der Regierung direkt angegangen werden, sei es im Austausch mit der eidgenössischen Verwaltung in Bern, sei es im Austausch mit den Behörden in Wien, Berlin, Bregenz, St. Gallen oder Chur. Diese Kontakte blieben auch nach der Errichtung einer liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern wichtig, ja sie spielen auch heute noch eine bedeutende Rolle. Dies ist auch nicht weiter erstaunlich, wenn man daran denkt, dass die liechtensteinische Wirtschaft und das liechtensteinische Recht auf das Engste mit der Schweiz und – seit 1995 – mit der EU verflochten sind.

Darüber, wer sich innerhalb der liechtensteinischen Landesverwaltung mit aussenpolitischen Problemen beschäftigt(e), gibt es keine Untersuchungen. Die folgenden Anmerkungen müssen deshalb mehr oder weniger anekdotisch bleiben und sie beziehen sich praktisch ausschliesslich auf die Gegenwart.²³⁴

Auffällig ist zunächst, dass der ganze Bereich des Finanzplatzes sowie der Finanz- und Steuerpolitik nicht vom aussenpolitischen Apparat im engeren Sinne abgedeckt wird (immerhin war der Ausbau der Botschaften in Berlin und Washington in den Jahren 2002 und 2003 stark der damaligen Krise des Finanzplatzes geschuldet). Mit der Finanzmarktaufsicht Liechtenstein (FMA) besteht eine eigene Behörde, die starke internationale Bezüge aufweist. So ist die FMA in das europäische Finanzaufsichtssystem eingebunden, pflegt enge bilaterale Beziehungen mit der Schweiz und ist Mitglied in den wichtigsten globalen Aufsichtsgremien. Beim Ministerium für Präsidiales und Finanzen bestand zwischen 2011 und 2019 eine Stabsstelle für internationale Finanzplatzagenden, welche hauptsächlich für die Umsetzung internationaler Steuerstandards zuständig war. Diese Aufgabe wird seit 2019 vom Ministerium direkt wahrgenommen, während aus der Stabsstelle für internationale Finanzplatzagenden eine Stabsstelle für Finanzplatzinnovation geworden ist. Auch die Steuerverwaltung selbst erledigt aussenpolitische Aufgaben, die bei ihrer Abteilung für «Internationales» angesiedelt sind.

Liechtenstein ist so eng mit seinen Nachbarn verwoben, dass es kaum eine Behörde gibt, deren Aufgabenbereich nicht auch Kontakte mit dem Ausland umfassen würde. Diese Kontakte werden meistens nicht vom Amt für Auswärtige Angelegenheiten oder von der Stabsstelle EWR bewirtschaftet, sondern amtsintern erledigt oder – wie im Fall der AIBA – an spezielle Institutionen ausgelagert. Dazu einige Beispiele:

²³⁴ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf die Websites der einzelnen Behörden.

- Als selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts ist die AIBA, die Agentur für Internationale Bildungsangelegenheiten, die zentrale Anlaufstelle für internationale Bildungsprogramme.
- Für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sorgt im Auftrag der Regierung eine privatrechtliche Stiftung, der LED, der Liechtensteinische Entwicklungsdienst (siehe oben).
- Spitalleistungen, die Liechtenstein nicht selbst sicherstellen kann, werden über Verträge mit ausländischen Spitalern eingekauft. Für diese Verträge ist das Amt für Gesundheit zuständig. Es betreibt auch eine Kontaktstelle, welche die Patientenmobilität im EU-/EWR-Raum administriert.
- Die Fachstelle Öffentliches Auftragswesen nimmt auch die grenzüberschreitende Koordination mit den Nachbarstaaten wahr und beobachtet die Weiterentwicklung des Auftragswesens in der Schweiz, im EWR und in der WTO.
- Für die Planung der S-Bahn Liechtenstein musste das Amt für Bau und Infrastruktur eng mit Österreich, d.h. mit den Österreichischen Bundesbahnen, denen die liechtensteinische Bahnstrecke gehört, sowie mit den Schweizerischen Bundesbahnen zusammenarbeiten.
- Die liechtensteinische Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV verfügt über zahlreiche Auslandsbeziehungen, und zwar nur schon deshalb, weil rund zwei Drittel ihrer Rentenbezüger im Ausland leben. Besonders eng sind die Beziehungen zur Schweiz, die 1954, bei der Entstehung der AHV, das Vorbild war und mit deren Sozialversicherungsträgern die AHV noch heute eng zusammenarbeitet. Dazu kommen Verbindungen nach Brüssel, wo die europäische Sozialversicherungspolitik gemacht wird, die sich immer stärker auch auf Liechtenstein auswirkt.

Diese Beispiele liessen sich beliebig vermehren. Sie zeigen, dass der aussenpolitische Apparat im engeren Sinne bei weitem nicht alle aussenpolitischen Aufgaben erledigen kann, die sich der liechtensteinischen Verwaltung stellen. Zum Teil sind es spezialisierte Stellen, die sich dieser Aufgaben annehmen, zum Teil sind es einzelne Mitarbeiter, die diese Aufgaben neben ihren übrigen Pflichten wahrnehmen.

Weitere Akteure: der Landtag und das Volk

Praktisch alle Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtags. Der Landtag hat zwar einen umfassenden Genehmigungsvorbehalt bei Staatsverträgen, Abänderungen an den ausgehandelten Texten sind ihm jedoch nicht möglich. Auch die mögliche Ablehnung eines ausgehandelten Staatsvertrags ist eher theoretischer Natur, würde sie doch die oft langwierigen Verhandlungen, die seiner Ausarbeitung vorangegangen sind, diskreditieren.²³⁵ Tatsächlich hat der Landtag seit dem Inkrafttreten der Verfassung von 1921 noch keinen der ihm vorgelegten Staatsverträge abgelehnt.

Alles in allem ist die Rolle, die der Landtag in aussenpolitischen Angelegenheiten spielt, eher bescheiden. Immerhin kann er auch direkt aussenpolitisch aktiv werden. So wählt er ständige Dele-

²³⁵ Bussjäger, Art. 8 LV.

gationen für die Parlamentarische Versammlung des Europarates, für die Parlamentarische Versammlung der OSZE, für die Interparlamentarische Union, für die Parlamentarierkonferenz Bodessee und für die Parlamentarierkomitees der EFTA- beziehungsweise EWR-Staaten.²³⁶

Seit 1970 gibt es im Landtag eine Aussenpolitische Kommission.²³⁷ Ihre Aufgabe ist es, Staatsverträge zu begutachten und in Zusammenarbeit mit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten die Interessen des Landes wahrzunehmen. Die Kommission dient als Plattform eines institutionalisierten Dialogs zwischen Landtag und Exekutive und ist sowohl kontrollierend als auch innovativ gestaltend tätig. Allerdings kann sie mangels Ressourcen auch bei bedeutsamen Geschäften mit internationalem Bezug kaum wirksam Einfluss nehmen.²³⁸ In der Aussenpolitik ist und bleibt das Übergewicht der Exekutive insgesamt frappant.

Auch auf das Volk mussten Fürst und Regierung lange Zeit keine Rücksicht nehmen, obwohl Staatsverträge schon früher eine erhebliche Bindung staatlicher Hoheitsgewalt bedeuteten. Das Staatsvertragsreferendum, das die direkte Demokratie auch in diesem Bereich einführte, gibt es erst seit 1992. Ein erster Anlauf zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums, der im Zusammenhang mit dem UNO-Beitritt lanciert worden war, war noch 1989 gescheitert. In der Praxis ist das Staatsvertragsreferendum bisher drei Mal zur Anwendung gelangt: am 13. Dezember 1992 bei der EWR-Abstimmung, am 9. April 1995 beim Anpassungsprotokoll zum EWR-Vertrag sowie am 24. September 2000 bei der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe auf der Grundlage eines Vertrages mit der Schweiz. Lediglich das zuletzt erwähnte Referendum war aufgrund einer entsprechenden Initiative zustande gekommen; in den ersten beiden Fällen hatte der Landtag die Abhaltung eines Referendums beschlossen. Alle drei Vorlagen wurden angenommen.²³⁹ Mittlerweile spielt ein mögliches Referendum bei aussenpolitischen Fragen durchaus eine bedeutende Rolle, so würde wohl der immer wieder angedachte Beitritt Liechtensteins zum Internationalen Währungsfonds ein Referendum provozieren.

²³⁶ Ebd.

²³⁷ 1977 sassen in ihr lauter hochkarätige Politiker: der Landtagspräsident Gerard Batliner, der Landtagsvizepräsident Karlheinz Ritter sowie die Abgeordneten Peter Marxer, Josef Frommelt und Franz Beck (vgl. LI LA, RF 318/61).

²³⁸ Bussjäger, Art. 8 LV.

²³⁹ Ebd., Art. 66bis.

5 LIECHTENSTEINS AUSSENPOLITIK SEIT 1950 IM ÜBERBLICK

Das Fürstentum Liechtenstein ist mit seinen 160 Quadratkilometern ein sehr kleiner Staat. Deswegen ist es auf vielfältige und enge Aussenbeziehungen angewiesen, und dies aus mindestens sechs Gründen:

1. Liechtenstein ist zu klein, als dass es alles selbst erfinden und gestalten könnte. So ist man etwa im Bereich des Rechts, der Kultur, der Bildung und der Technik auf ausländische Vorbilder, Lösungen und Ideen angewiesen, denen man nacheifern oder sie importieren kann.
2. Fast alle Liechtensteiner pflegen enge Auslandsbeziehungen, sei es in der täglichen Arbeit, in der Ausbildung, beim Einkaufen, in der Freizeit oder beim Medienkonsum. Diese Aussenbeziehungen kommen schon dadurch zustande, dass inzwischen viele Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner in binationalen Ehen oder Beziehungen leben, ganz abgesehen von den Ausländern, die in Liechtenstein zuhause sind oder die tagtäglich zur Arbeit nach Liechtenstein pendeln.
3. Ein so kleiner Staat wie Liechtenstein kann seine Sicherheit nicht mit militärischen Mitteln gewährleisten. Spätestens seit der Abschaffung des Kontingents im Rahmen des Deutschen Bundes (1868) ist es evident, dass Liechtenstein für seine Sicherheit auf die Zurückhaltung und den Goodwill grösserer Staaten, in erster Linie den seiner Nachbarn, angewiesen ist.
4. Liechtensteins Volkswirtschaft ist so klein, dass sie sich unmöglich selbst genügen kann. Ohne Aussenhandel und/oder ohne Einbettung in ein grösseres Wirtschaftsgebiet wäre die Entwicklung der liechtensteinischen Volkswirtschaft unmöglich (gewesen). Schon der Zollvertrag mit der Donaumonarchie (1852) brachte den Anschluss an ein grosses Wirtschaftsgebiet. Mit dem Zollanschlussvertrag von 1924 erhielt Liechtenstein Zugang zur Schweiz, die von Anfang an einen aufnahmefähigen und prosperierenden Binnenmarkt darstellte. Mit dem EWR-Abkommen von 1995 gelang es Liechtenstein, in einen riesigen europäischen Binnenmarkt einbezogen zu werden, ohne dass dadurch die spezielle Verbindung mit der Schweiz infrage gestellt worden wäre.
5. Liechtenstein ist zu klein, seine Wirtschaft zu wenig mächtig und zu wenig ausdifferenziert, um eine eigene Fiatwährung bereitstellen zu können. Um seinen Binnen- und seinen Aussenhandel in Gang halten zu können, muss es eine andere Währung, am besten die eines Nachbarn, mitbenutzen dürfen. Im 19. Jahrhundert war dies die Gulden- beziehungsweise Kronenwährung Österreichs, seit etwa 1919 der schweizerische Franken. Als stabile und harte Währung war der Franken eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Aufschwung des liechtensteinischen Finanzplatzes.
6. Liechtenstein ist so klein, dass es verschiedene staatliche Leistungen nicht selbst bereitstellen kann, sondern diese im Ausland einkaufen muss, so etwa in den Bereichen Verkehr, Gesundheit, Bildung oder Stromversorgung. Es hat dabei das Glück, dass es mit Österreich und der Schweiz zwei kooperationswillige Nachbarn hat.

Die liechtensteinische Aussenpolitik begann nach dem Ersten Weltkrieg mit einem veritablen Debakel: Der Völkerbund lehnte Liechtensteins Aufnahmegesuch ab. Einzig die Schweiz stimmte für den Antrag. Damit war Liechtenstein aussenpolitisch isoliert und seine Souveränität war infrage gestellt. Es dauerte drei Jahrzehnte, bis Liechtenstein ein erster Schritt aus der aussenpolitischen

Isolation gelang: 1950 trat es, zwei Jahre nach der Schweiz, dem Statut des Internationalen Gerichtshofs bei. Es ging ihm dabei um die Anerkennung seiner Souveränität, aber auch um eine völkerrechtlich stärkere Stellung im Zusammenhang mit der Enteignung liechtensteinischen Besitzes in der Tschechoslowakei. Der Beitritt ging nicht ohne Widerstand vonstatten: Die Sowjetunion, die sich damit für ihren Klientelstaat Tschechoslowakei stark machte, bezweifelte zwar die Souveränität Liechtensteins, verzichtete aber auf ein Veto.

In den 1960er-Jahren machte Liechtenstein weitere Schritte auf dem Weg der multilateralen Einbindung: Einerseits trat es verschiedenen UNO-Unterorganisationen bei, andererseits knüpfte es erste Kontakte mit dem Europarat, dem die Schweiz 1963 beigetreten war. 1969 wurden die ersten Europaratskonventionen unterzeichnet. In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre bot sich Liechtenstein eine weitere Möglichkeit, seine völkerrechtliche Verkehrsfähigkeit unter Beweis zu stellen: die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Liechtenstein bot gleich alle drei diplomatischen Mitarbeiter, über die es damals verfügte, auf, um als (formal) gleichberechtigter Partner an den Verhandlungen der KSZE teilzunehmen.

Unterdessen ging die Annäherung an den Europarat weiter: Liechtensteinische Landtagsabgeordnete beteiligten sich zuerst als Gäste und dann als offizielle Beobachter an den Debatten der Parlamentarischen Versammlung. Trotz dieser Vorarbeiten und obwohl alle liechtensteinischen Akteure am gleichen Strick zogen, gelang die Aufnahme in den Europarat 1978 nur mit Hängen und Würgen: Die Zweifel daran, ob Liechtenstein alle von ihm verlangten Pflichten erfüllen könne, waren weit verbreitet, und das damals noch fehlende Frauenstimmrecht wurde für das Land fast zu einem Stolperstein. Schliesslich war auch die Kleinheit des Landes, von der einige Abgeordnete in der Parlamentarischen Versammlung annahmen, dass sie die Funktionstüchtigkeit des Europarates gefährden könne, ein Thema.

Die Schwierigkeiten bei der Aufnahme in den Europarat dürften erklären, weshalb man nach 1978 nicht gleich den nächsten Schritt der liechtensteinischen Souveränitätspolitik, den Beitritt zur UNO, in Angriff nahm; ausserdem blieb die Schweiz, der engste Verbündete Liechtensteins, bis 2002 bei der UNO aussen vor. Vonseiten der UNO stand einem Beitritt nach dem Ende der Mikrostaatendebatte, das 1971 erfolgte, eigentlich nichts mehr im Wege. Dies hatte Erbprinz Hans-Adam schon 1974 auf einer privaten Sondierungsmission in den USA festgestellt. Seit seinem Amtsantritt 1984 wirkte der Erbprinz auf einen UNO-Beitritt hin. Sowohl bei der Regierung als auch bei der Verwaltung fand er dafür Unterstützung. Als Bremser erwies sich hingegen der Landtag. Die UNO-Skepsis war in der Bevölkerung weit verbreitet, auch wenn der Landtag darüber nur in nichtöffentlichen Sitzungen zu debattieren wagte. Im Dezember 1989 gab der Landtag seinen Widerstand auf, stimmte einstimmig für einen Beitritt und schon im Jahr darauf konnte dieser vollzogen werden.

Das Land, das sich 1920 beim Völkerbund eine Abfuhr holte, war mit dem Land, das 1990 der UNO beitrug, kaum zu vergleichen: Es hatte nicht nur dreimal mehr Einwohner, es war auch sehr viel selbstbewusster. Dies hing vor allem mit dem Wirtschaftswachstum zusammen, das sich seit den 1950er-Jahren enorm beschleunigt hatte. Hand in Hand mit dem Ausbau der internationalen Beziehungen wuchs auch der aussenpolitische Apparat Liechtensteins. Aus einer Ein-Mann-Stelle, die sich seit 1970 zuerst um die europäische Integration kümmerte, wurde in den 1980er-Jahren

das Amt für Auswärtige Angelegenheiten. Zwischen 1978 und 1996 wurden bei verschiedenen multilateralen Organisationen in Strassburg (Europarat), New York (UNO), Genf (EFTA, UNO, WTO), Brüssel (EU) und Wien (OSZE, UNO) Ständige Missionen eingerichtet, über die man weltweit vielfältige Beziehungen pflegen konnte, ohne in den entsprechenden Hauptstädten präsent sein zu müssen. Dazu kamen Botschaften in Wien, Brüssel, Washington und Berlin, welche auch (Wien und Brüssel) oder ausschliesslich (Washington und Berlin) bilateral tätig waren und welche die seit 1944 bestehende Gesandtschaft in Bern ergänzten.

Neben dem Ausbau der multilateralen Beziehungen, die vor allem die Souveränitätsansprüche Liechtensteins untermauerten, wuchs auch die Bedeutung der europäischen Integration. Für die Aussenwirtschaftspolitik Liechtensteins war wegen des Zollanschlussvertrags anfänglich ausschliesslich die Schweiz zuständig, sodass Liechtenstein weder bei der EFTA (seit 1960) noch beim bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EWG (seit 1972) irgendwelche substantiellen Mitbestimmungsmöglichkeiten zugesprochen erhielt. Erst die Vertiefung der EWG, die sich zu einer EU weiterentwickelte und die fortan Politikbereiche regelte, die weit über den Zollanschlussvertrag hinausgingen, verschaffte Liechtenstein die Möglichkeit, sich von der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz zu emanzipieren und einen eigenständigen Weg einzuschlagen. Während sich Liechtenstein in zwei Volksabstimmungen 1992 und 1995 für einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR aussprach, regelte die Schweiz ihr Verhältnis zur EU über bilaterale Abkommen. Seit 1995 ist es zu einer starken Europäisierung der liechtensteinischen Politik gekommen. Der Einfluss der EU geht inzwischen weit über den wirtschaftlichen Bereich im engeren Sinne hinaus und erstreckt sich mittlerweile auch auf weitere Politikbereiche wie etwa den der Sozialpolitik. Dieser Einfluss lässt sich von Liechtenstein allerdings so lange gut verkraften, wie der daraus resultierende Vorteil, namentlich beim Aussenhandel, alles andere überwiegt.

Die liechtensteinische Aussenpolitik des 20. Jahrhunderts wurde weitgehend durch die Exekutive (Fürst, Regierung, Verwaltung) bestimmt. Das Parlament spielte dabei eine untergeordnete Rolle, ebenso wie das Volk, dem erst seit 1992, seit der Einführung des Staatsvertragsreferendums, eine gewisse Bedeutung als Referendumsmacht zukommt. Solange es kein Amt für Auswärtige Angelegenheiten gab, war die 1944 eingerichtete Gesandtschaft in Bern der Dreh- und Angelpunkt der liechtensteinischen Aussenpolitik. Die entscheidenden Weichenstellungen der liechtensteinischen Aussenpolitik waren klug gewählt, und sie erfolgten alle rechtzeitig, das heisst in zeitiger Reaktion auf die veränderten Gegebenheiten: 1924 mit der Anlehnung an die Schweiz, 1950 mit dem schrittweisen Ausbau der multilateralen Beziehungen und 1995 mit der verstärkten Ausrichtung auf die EU. All diese Erfolge wurden – gemessen an ihrer Bedeutung für die Sicherheit und Wohlfahrt Liechtensteins – mit bemerkenswert wenig Personal bewerkstelligt und gesichert.

