

LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 14

Peter Geiger / Arno Waschkuhn
(Hrsg.)

Mit Beiträgen von:

Gerard Batliner
Thomas Bruha
Hubert Büchel
Peter Geiger
Helga Michalsky
Arno Waschkuhn

Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 14

Peter Geiger / Arno Waschkuhn (Hrsg.)

Liechtenstein:
Kleinheit
und Interdependenz

Mit Beiträgen von:

Gerard Batliner, Thomas Bruha, Hubert Büchel,
Peter Geiger, Helga Michalsky, Arno Waschkuhn

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1990

© 1990 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9490 Vaduz, Postfach 44
ISBN 3-7211-1016-1
Druck: Buch- und Verlagsdruckerei AG, Vaduz

Inhaltsverzeichnis

	<i>Einleitung</i>	7
Arno Waschkuhn	Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess	13
Peter Geiger	Anschlussfahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte	51
Gerard Batliner	Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention	91
Thomas Bruha	Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess	181
Helga Michalsky	Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess	221
Helga Michalsky	Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein	257
Hubert Büchel	Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?	277
	<i>Die Autoren</i>	297

Einleitung

«Man sollte sich davor hüten, Interdependenz ausschliesslich als Situation einer *gleichmässig ausbalancierten* gegenseitigen Abhängigkeit zu definieren... Das Gegenteil einer völligen Symmetriesituation bildet die vollkommene Abhängigkeit (die manchmal dadurch verdeckt wird, dass die betreffende Situation als Interdependenz bezeichnet wird), aber sie ist ebenfalls sehr selten. Die meisten Fälle liegen zwischen den beiden Extremen, und dort liegt auch der Kern des politischen «Verhandlungs-Prozesses» der Interdependenz.»*

Das Liechtenstein-Institut in Bendern hat im Wintersemester 1989/90 in den Monaten Januar bis März 1990 in der Aula der Primarschule Gamprin eine öffentliche Ringvorlesung zum Thema «Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz» veranstaltet. Die dort gehaltenen Referate werden hier in wissenschaftlich ausgearbeiteter Form als Buch vorgelegt.

Das Thema der unbestreitbaren Kleinheit des Fürstentums und der Verbundenheit des Ländchens mit seinen grösseren Nachbarn, die heute ebenfalls Kleinstaaten sind, ist interdisziplinär angegangen: Die Politikwissenschaftler, die Juristen, der Volkswirtschaftler und der Historiker haben je eigene, spezifische Themen mit ihrer besonderen Fragestellung und Methode aufgegriffen. Die Ergebnisse wiederum fügen sich zu einem facettenreichen «Ring» zusammen, der auch ein Panorama der liechtensteini-schen Struktur-, Ordnungs- und Orientierungsprobleme im internationalen Kontext darstellt. Zugleich scheint der neueste Forschungsstand des wissenschaftlichen Bemühens um Liechtenstein auf, sind doch vier der Autoren (Thomas Bruha, Peter Geiger, Helga Michalsky, Arno Waschkuhn)

* Keohane, Robert O./Nye, Joseph S., Macht und Interdependenz, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Weltpolitik. Strukturen - Akteure - Perspektiven, Stuttgart 1987, S. 74-88, hier 78.

Einleitung

seit einigen Jahren am 1986 geschaffenen Liechtenstein-Institut mit je eigenen liechtensteinischen Forschungsprojekten beschäftigt, während zwei Autoren zugleich aus der Praxis schöpfen können, der eine (Gerard Batliner) als Alt-Regierungschef, Alt-Landtagspräsident und bis 1990 amtierendes langjähriges Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte, der andere (Hubert Büchel) als Mitarbeiter im Amt für Volkswirtschaft und Sekretär der liechtensteinischen Bankenkommission.

Jeder Beitrag steht für sich und zugleich in Wechselwirkung zu den andern, so wie man je für sich den Blick auf die liechtensteinische Volkswirtschaft, auf die Perspektiven des Landes in der europäischen Integration oder auf den politischen Entscheidungsprozess, auf die Parteien oder etwa auf die Grundrechtsordnung in Liechtenstein und Europa oder aber nach rückwärts in die liechtensteinische Geschichte richten kann: Es hängt doch alles zusammen, im Innern und nach aussen, komplex, mehrfacher Dynamik ausgesetzt.

Der kleine Staat, die kleine Gemeinschaft Liechtenstein will die Identität und Selbständigkeit bewahren und sich zugleich nicht isolieren, sondern an der modernen Entwicklung der Welt teilnehmen. Wie wirkten und wirken sich diese Zielsetzungen unter der gegebenen Bedingung der grossen liechtensteinischen Kleinheit auf die innere Struktur aus, auf die Entfaltung von Parteien, auf die Perspektiven in bezug auf ein «europäisches Haus»? Bleibt da ein Stübchen für Liechtenstein? Wollte man die Liechtensteiner in der Geschichte nicht wiederholt zum Umzug in ein grösseres Nachbarhaus bewegen? Und wie ist dem einzelnen Menschen im kleinen Gemeinwesen das Recht gegeben und gesichert? Lässt sich der «Fall» Liechtenstein mit Systemtheorien erfassen? Die Beiträge dieses Bandes geben bemerkenswerte Aufschlüsse, sie werfen aber zugleich Fragen auf, die weiter zu diskutieren und auch wissenschaftlich zu verfolgen sind. Nicht zuletzt mögen die am liechtensteinischen Objekt erhellten Ergebnisse auch zu der ausserhalb des Fürstentums vor sich gehenden Forschung ein Kleines beitragen.

Arno Waschkuhn behandelt anhand modelltheoretischer Überlegungen und mit liechtensteinischen Fallbeispielen die «Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess». Der Kleinstaat ist aus Gründen der Nichtselbstversorgung auf einen arbeitsteiligen Austausch mit der Umwelt angewiesen. Die strukturelle Knappheit befördert externe Verflechtungen, wobei diese Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen die Verletzlichkeit und Empfindlichkeit von Kleinstaaten in besonderem Masse bestimmen. Dennoch verbleiben

Einleitung

dem Kleinstaat einige voluntaristische Strategien und Optionen. Der Entscheidungsprozess ist dadurch gekennzeichnet, dass die nach aussen gerichteten Orientierungsprozesse und Festlegungen weniger offen und erheblich zentralisierter entschieden, hingegen bei innenpolitischen Problemstellungen und Reformvorhaben möglichst viele soziale Gruppen vorab einbezogen werden, um eine breite Legitimation sicherzustellen. Es entspricht dies dem Konsistenzfordernis nach innen und der Anpassungsflexibilität nach aussen.

Peter Geiger zeichnet die «Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte» nach, um sie einmal im Zusammenhang zu sehen. Das Gebiet Liechtensteins war nämlich vom Mittelalter bis zum Dritten Reich immer wieder Anschlusswünschen von aussen wie auch von innen ausgesetzt. Das war eine Folge der Kleinheit, der Armut und von Umwälzungen des nachbarstaatlichen Umfeldes. Die geopolitische Rand- und Zwischenlage und die Kleinheit wirkten gerade schützend. Die staatliche Eigenexistenz war ständig neu zu behaupten. Die Kraft dafür war nicht immer gleich gross, die Perspektive öfter ungewiss. Immerhin wünschte zu keiner Zeit ein wirklich substantieller Teil der Liechtensteiner einen Totalanschluss an ein Nachbarland. Wohl aber wandte man sich für Wirtschaftsanschlüsse nach Möglichkeit dorthin, wo man die wirtschaftliche Zukunft glänzen sah. In Wirtschaftsanschlussverträgen fand das kleine Land den Ausweg aus der Isolation und für das Überleben. «Anschluss» erscheint hier als ein eigentlicher Topos in der liechtensteinischen Geschichte.

«Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention» ist das Thema von Gerard Batliner, das er in der interdisziplinären Ringvorlesung des Liechtenstein-Instituts an zwei Abenden behandelte. Er zeigt, wie die liechtensteinische Verfassungsordnung und zugleich deren Grundrechte-Entwicklung aus dem deutschen Frühkonstitutionalismus, aus der Frankfurter Paulskirche und dem positivistischen österreichischen Rechtsverständnis heraus entstanden sind. Liechtenstein ist 1978 dem Europarat beigetreten und hat die EMRK 1982 unterzeichnet. Es hat sich damit bewusst in die grosse angelsächsische und französische Grundrechtstradition und in die heutige europäische, durch die Konvention geregelte Ordnung der Grundrechte eingefügt. Die EMRK wirkt als im Fürstentum innerstaatlich geltendes Recht unmittelbar auf die liechtensteinische Rechtsordnung und -praxis ein, durchdringt diese und ergänzt sie, indem sie einerseits nationalen Grundrechtsschutz verlangt und

Einleitung

andererseits internationalen, das heisst EMRK-Grundrechtsschutz bietet. Liechtenstein hat ein eigenes Individual-Beschwerdeverfahren vor dem Staatsgerichtshof entwickelt, wie es später ähnlich auch von anderen Staaten ausgebildet wurde. Die nicht an Macht, sondern am Schutz des einzelnen Menschen orientierte Interdependenz zwischen dem Kleinstaat und der europäischen Rechtsgemeinschaft wird in diesem Bereich besonders sichtbar.

Von Thomas Bruha wird das Thema «Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess» als ein Paradigma für Interdependenz sowie hinsichtlich der Orientierungsproblematik Liechtensteins behandelt und im einzelnen mit Blick auf die ökonomischen, politischen und sozio-kulturellen Funktionsebenen analysiert. Prinzipiell ist festzuhalten, dass der Spielraum für einzelstaatliche Entscheidungen kleiner wird und sich tendenziell auf Probleme regionalen und lokalen Zuschnitts reduziert. Hier liegt eine Chance für den Kleinstaat, da er diese Politikbeschränkung eher gewohnt ist und seine Zielvorgaben kaum jemals ohne Rücksicht auf externe Effekte und Abhängigkeiten treffen können. Im Hinblick auf die vitalen ökonomischen Interessen könnte die Kleinheit eines Landes durchaus einen sachlich gerechtfertigten Differenzierungsgrund der zumindest in diesem Bereich auch vom Kleinstaat gewünschten und angestrebten Ungleichbehandlung darstellen. Der Kleinstaat wird im Übergang zum 21. Jahrhundert gesamthaft mehr denn je in supranationale Zusammenhänge eingebunden werden, so dass es für den Kleinstaat in Zukunft ganz wesentlich darauf ankommt, ein «kooperatives Gewicht» einzubringen.

Helga Michalsky entwickelt in ihrem Beitrag zur «Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess» die These, dass die politische Aufbruchstimmung am Ende des Ersten Weltkrieges eine nicht wegzudenkende Voraussetzung für die Konsolidierung der Parteien gespielt hat. Die Demokratisierung selbst ist Teil eines verzögerten Modernisierungsprozesses, der vor dem Ersten Weltkrieg begonnen hatte. Die politische Fraktionierung in Liechtenstein – mit Bildung einer Oppositionspartei als erster Partei überhaupt – ist politisch auch als ein Auslöser des Modernisierungsprozesses zu betrachten. Die sich 1918 konstituierenden beiden liechtensteinischen Parteien übernahmen manches anderwärts bereitliegende Programmelement, ihr eigenes Profil entwickelten sie aber ganz im liechtensteinischen Kontext. Zweiparteiensystem und scharfe Polarisierung – trotz Absenz einer sozialistischen Partei – treten hervor. In ihrer zweiten Vorlesung zu den «Handlungsbedingungen von

Einleitung

Parteien im Kleinstaat Liechtenstein» zeigt Helga Michalsky, wie die Tätigkeit der Parteien in vielfältiger Weise gerade von der Kleinheit des Staatswesens geprägt ist. Dies wirkt sich im Zusammenspiel von Regierung und Landtagsfraktionen und in den Beziehungen zwischen Parteien und Bürgern aus. Der Beitrag stellt diese Beziehungen zugleich in den verfassungsrechtlichen und institutionellen Rahmen des liechtensteinischen politischen Systems.

Hubert Büchel beschliesst den Reigen des Liechtenstein-Instituts aus der Sicht des Praktikers mit der Fragestellung zur «Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?» Für ihn beruht der liechtensteinische Wirtschaftserfolg auf einer Mischung von Öffnung und Abgrenzung. In Zukunft ist der Dienstleistungssektor in Liechtenstein wohl mit den höchsten Risiken behaftet und steht auf fragilster Basis. Ferner arbeiten gerade dort am meisten Liechtensteiner, während die Grenzgänger überwiegend im sekundären Sektor beschäftigt sind. Insgesamt kann von einer starken Auslandsabhängigkeit der liechtensteinischen Volkswirtschaft gesprochen werden. Andererseits beruht der wirtschaftliche Erfolg in dem für die gesamte Volkswirtschaft Liechtensteins zentralen Banken- und Treuhandbereich auf einem staatlich gesicherten Monopol und einer besonderen Rechtsordnung, die ihren Vorteil aus den Unterschieden zu den Rechtssystemen anderer Länder zieht. Dieser Bereich ist – wie ein Reservat – prinzipiell den Liechtensteinern vorbehalten. Es stelle sich daher für Liechtenstein das Problem, dass man sehr schnell ausgegrenzt werden könne, wenn man sich im weiteren vom Trend der Integration abgrenze. Hier liegt in der Tat der *circulus vitiosus* für Liechtenstein im Spannungsfeld von Kleinheit und Interdependenz.

Liechtenstein muss sonach auf neue Herausforderungen angemessene Antworten finden. Hubert Büchel entlässt uns dabei mit einer schönen Metapher: «Der Kleine wird von den Stürmen der Zeit vielleicht mehr gebeutelt als der Grössere; der Kleine findet aber auch eher Halt und Stand in einer Nische.» Den Rucksack – oder die Rucksäcke – muss der Kleine dabei aber mittragen helfen, solidarisch und deshalb selbstbewusst. Und Gerard Batliner formuliert ein wünschbares, wenngleich utopisches Ziel: Kleinheit und Interdependenz werden sich als Problem immer weniger stellen, «je mehr das Recht im Menschsein angelegt ist und jedem Menschen zusteht».

Als Herausgeber danken wir dem Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft für die Bereitschaft, diese interdisziplinär angelegte

Einleitung

Veröffentlichung des Liechtenstein-Instituts in die bereits traditionsreiche Reihe «Liechtenstein Politische Schriften» aufzunehmen.

Peter Geiger/Arno Waschkuhn

Bendern, im Herbst 1990

Strukturbedingungen des Kleinstaates
und ihre Auswirkungen
auf den politischen Entscheidungsprozess

Arno Waschkuhn

Für den Kleinstaat allgemein gibt es zahlreiche Zuschreibungen, Metaphern und Chiffren, die ich hier nicht alle darstellen und würdigen kann. Ich beschränke mich daher auf einige signifikante Äusserungen. Hinsichtlich der Vorteile kleiner politischer Einheiten ist der Begriff «small is beautiful» wohl am bekanntesten geworden. Daneben gibt es auch noch andere Benennungen, die das Problemfeld umschreiben: «Small is possible» lautet ein Buchtitel aus dem Jahre 1981. Das Generalsekretariat des Commonwealth gibt im Jahre 1984 eine Veröffentlichung über kleine Staaten in der Weltgesellschaft heraus mit der Überschrift: «Small is beautiful but vulnerable» (also: verletzlich, verwundbar, angreifbar), und im Jahre 1985 erscheint eine Untersuchung über Mikrostaaten in der Makrowelt unter dem Titel: «Small is dangerous».¹

Kurzum: «small is beautiful – but dangerous». Es ist offenkundig nicht leicht, klein zu sein – vor allem bei struktureller Abhängigkeit von aussen im Rahmen eines interdependenten Interaktionssystems. Die wechselseitige Abhängigkeit oder Interdependenz aber wirkt sich für den Kleinstaat sehr häufig zu ungleichgewichtigen oder asymmetrischen Beziehungen aus.

Der Kleinstaat steht somit vor einem Abhängigkeitsdilemma. Er ist aus Gründen der Nichtselbstversorgung auf einen arbeitsteiligen Austausch mit der Umwelt angewiesen. Aufgrund seiner kleinen internen Märkte und in der Regel geringen materiellen und personellen Ressourcen bleibt dem Kleinstaat nur «die Wahl . . . zwischen der extern arbeitsteiligen und damit abhängigkeitsträchtigen Erzeugung von Leistungen» oder dem Verzicht auf diese Leistungen. Aus der Sicht der abhängigen Gesellschaft, lässt sie sich auf diese Interdependenz tatsächlich ein, erwachsen geradezu zwangsläufig Probleme des Verlustes an «Autonomie, Kontrolle und Identität».²

¹ Siehe in der genannten Reihenfolge: Schumacher, McRobie, Commonwealth Secretariat, Harden und Ashoff.

² Sieber, 57.

Darüber hinaus ist der Kleinstaat wegen seiner fehlenden Potenzen und Kapazitäten vergleichsweise machtlos und verletzbar. Er ist mehr als grössere Staaten existentiell bedroht und auf das Wohlwollen seiner Nachbarn angewiesen. Kleine Staaten sind offensichtlich schwache Staaten; sie sind von externen Störungen potentiell stärker betroffen als vergleichbare Teilregionen grösserer staatlicher Gebilde.

Wir können daher festhalten: Die strukturelle Knappheit befördert externe Verflechtungen, diese Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen determinieren die Vulnerabilität (Verletzlichkeit) und Sensitivität (Empfindlichkeit) von Kleinstaaten in besonderem Masse und können als «komplexe Koppelungseffekte» bezeichnet werden, die nicht anhand eines einzigen Indikators zu erfassen sind, zumal auch dem Kleinstaat durchaus einige voluntaristische Strategien und Optionen verbleiben, um sich als «David» gegenüber «Goliath» zumindest bereichsweise durchzusetzen.³

Etwas unschön formuliert, aber zutreffend, kann sich der Kleinstaat als überaus erfolgreicher «Trittbrettfahrer» (free rider) und «Rosinenpicker» erweisen. Allerdings gehen damit, ich habe es bereits angesprochen, auch spezifische Autonomieverluste einher. So hat Liechtenstein, wengleich die Zoll- und Währungsverträge sowie weiteren Abkommen mit der Schweiz kündbar sind, zweifelsohne Autonomieverluste dadurch erlitten, dass man die Aussenhandels-, Geld- und Währungspolitik freiwillig an den helvetischen Nachbarn abgetreten hat. Allerdings überwiegen bei einer Kosten/Nutzen-Analyse für Liechtenstein die Vorteile, insofern das Fürstentum seine Grössennachteile kompensieren und einer Peripherisierung entgehen konnte.

Trotz einer in vielerlei Hinsicht selbstbezogenen Ausrichtung und Entwicklung hat Liechtenstein somit auf einen bedeutenden Teil eigenständiger Wirtschaftspolitik verzichtet und sogar einige Vollzugskompetenzen im Fürstentum selbst an schweizerische Behörden abgetreten. So kann die Schweizerische Nationalbank auf liechtensteinischem Hoheitsgebiet Ermittlungen durchführen lassen und die Richtigkeit der Informationen zur Durchführung monetärer Massnahmen an Ort und Stelle überprüfen. Der im Jahre 1980 mit der Schweiz abgeschlossene Währungsvertrag hat zum Beispiel ferner zur Folge, dass alle massgeblichen Gerichtsentscheidungen, die im Zuge der Anwendung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Rahmen dieses Vertrages gefällt werden, der alleinigen Beurtei-

³ Vgl. Höll, Sieber und Vogel.

lung der schweizerischen Gerichtsbarkeit überlassen bleiben.⁴ Des weiteren gelangen aufgrund des Zollvertrages zahlreiche schweizerische Erlasse in Liechtenstein zur Anwendung, die dem Referendum entzogen sind. Dieser Bereich ist somit den direktdemokratischen Volksrechten in Liechtenstein materiell und faktisch verschlossen.⁵ Ferner kann auch der Inhalt der von Liechtenstein aufgrund des Zollvertrages (und der weiteren Verträge und Abkommen) übernommenen Schweizer Vorschriften vom Staatsgerichtshof nicht an der liechtensteinischen Verfassung gemessen, d. h. auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden.

Aber bei diesen Autonomieverlusten durch Anbindung handelt es sich im wesentlichen um politische Entscheidungen, die als struktursparende Strategien der selektiven Optimierung in allgemeiner Sicht auf Kostenminderung und darüber hinaus auch auf innovative Nischenausnutzung zielen. Jedes System muss nämlich eine bestimmte Kombination von Umweltoffenheit und innerer Geschlossenheit herstellen, um einerseits international wettbewerbs- und kollektiv lernfähig zu sein, was als *Anpassungsflexibilität* bezeichnet werden kann, und um andererseits die gesamtgesellschaftliche Stabilität angesichts existentieller Unsicherheit und asymmetrischer Interdependenz zu befestigen, was als *Konsistenzfordermis* zu begreifen ist. Letzteres kann im Innern durch die Institutionalisierung von Verhandlungsformen und Ausgleichsmechanismen im Sinne der Sozialpartnerschaft oder eines «demokratischen Korporatismus» erreicht und durch die Mobilisierung von Vermittlungs- und Konsensualisierungsprozessen wirkungsvoll unterstützt werden. Die daraus erwachsende politische Stabilität muss ebenfalls als ein wichtiger Standortvorteil des erfolgreichen Kleinstaates angesehen werden, während als struktureller Nachteil die extreme Weltmarkt- und Auslandsabhängigkeit bleibt, die noch dadurch verstärkt wird, dass wirtschaftlich expandierende Kleinstaaten in wachsendem Masse von Akteuren durchdrungen werden, die ihnen nicht angehören.⁶

Abgesehen davon, dass «Kleinheit» keine absolute, sondern eine komparative Grösse ist, der «Kleinstaat» weder in der politischen Praxis noch in der Literatur allgemeinverbindlich definiert werden konnte und es wohl auch darauf ankommt, was man aus den jeweiligen Gegebenheiten kleiner

⁴ Kleine-Hartlage, 117.

⁵ Ritter, 6.

⁶ Dieses autonomie- und identitätsbedrohende Interpenetrationsproblem im Spannungsfeld von Interdependenz und Dependenz bedürfte einmal einer empirisch informierten wie systemtheoretisch angeleiteten Untersuchung.

politischer Einheiten konkret macht, hat der Kleinstaat aber auch Vorteile, die gerade auf seiner Spezifik beruhen. Obschon die wichtigsten Herausforderungen und Probleme zumeist ausserhalb der eigenen Kontrolle liegen, kann nämlich Kleinheit in eigener Weise wichtig und vorteilhaft sein.

Damit ist nicht, trotz des Eigennutzenaxioms und der materiellen Begehrlichkeit, das Gesellschafts- und Treuhandwesen gemeint, das – wie Gerard Batliner einmal feststellte – ohne Ethos ist, weil es nahezu alles (und zu viel, A. W.) erlaubt. Es ist auch nicht der für viele höchst erfreuliche Umstand gemeint, dass Kleinstaaten oftmals «Steueroasen» sind. Der Historiker Heinrich von Treitschke, im übrigen ein Verkünder nationaler Machtpolitik und schon von daher kritisch zu betrachten, nannte eine niedrige Steuerbelastung sogar «bettelhaft» und bemerkte drastisch: «Wenn ein Staat wie eine Eierschale nicht drücken soll, so kann er auch nicht schützen.»⁷ Dies alles meine ich also nicht, sondern ich beziehe mich auf einen Ansatz, den ich als einen anthropologisch-sozialen bezeichnen möchte, insofern er auf den Menschen oder die Person unter kleinstaatlichen Handlungsbedingungen abstellt.

Dieses Verständnis des Kleinstaates wird in Liechtenstein in erster Linie von Alt-Regierungschef Gerard Batliner vertreten.⁸ Er zählt vier Strukturelemente des Kleinstaates auf, die zugleich Vorzüge oder den besonderen Reichtum des Kleinstaates darstellen, nämlich

1. als Ordnungseinheit der Geltung der Person,
2. als Friedensordnung,
3. als Lebenseinheit internationaler Solidarität und
4. als Lebenseinheit offener Kommunikation.

Ich fasse einige Begründungsmuster für diese Annahmen zusammen: Der Kleinstaat ist auf Menschenmass zugeschnitten aufgrund vielfältiger persönlicher Kontaktmöglichkeiten bis hin in die obersten politischen und anderen Stellen. Der einzelne ist im Kleinstaat weniger anonymen Mächten und Apparaten ausgeliefert. Der Kleinstaat ist wegen seiner geringen Machtfülle per se ein pazifistischer Staat. Er ist nicht in der Lage, im Innern grosse Macht auszuüben, und er ist wegen seiner Kleinheit auch dazu ungeeignet, über andere herzufallen und anderen seinen Willen aufzuzwingen. Der offensiv wie defensiv machtlose Kleinstaat ist wie kein anderer auf den

⁷ Zit. nach Cappis, 169.

⁸ Batliner, Strukturelemente.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

internationalen Rechtsschutz und den Frieden in der Welt angewiesen, weswegen er schon aus eigenem Interesse alle Bestrebungen nach Frieden unterstütze. Einem Kleinstaat sei die Solidarität mit den Kleinen in der Welt, mit Minderheiten, wirtschaftlich bedürftigen Völkern und jenen, die auch um ihre Freiheit und Unabhängigkeit ringen, in quasi natürlicher Weise mitgegeben. Kleine staatliche Gebilde entwickelten ein feines Gespür für gegenseitige Rücksichtnahme und zwischenmenschlichen Austausch; denn ein Kleinstaat ist nicht autark, weder wirtschaftlich noch geistig. Er sei daher auf offene Kommunikation angelegt, und dieser notwendige wirtschaftliche, kulturelle und zwischenmenschliche Austausch könne vielleicht als «einer der modernsten Züge des Kleinstaates in unserer weltweit sich verflechtenden Gesellschaft»⁹ betrachtet werden.

Der Kleinstaat sei demnach «besonders geeignet, der Befreiung und der Freiheit und der Entfaltung der menschlichen Person zu dienen».¹⁰ Insofern haben kleine Staatswesen «auch in einer zueinanderwachsenden und interdependenten Welt einen Sinn. Der kleine Staat, der ein Selbst ist und sich doch nicht abkapselt, vermag in unvergleichlich stärkerer Masse auf die Einzelperson Rücksicht zu nehmen als der Grossraum.»¹¹

Jedoch konzidiert Gerard Batliner bei diesen normativ zu verstehenden Elementen des Kleinstaates durchaus einen Abstand zwischen Idee und Praxis, zwischen Sollen und faktischem Sein. Aber auch wenn man dies in Rechnung stellt, so lässt dieser anthropologisch-soziale Ansatz, wie ich ihn genannt habe, eigentlich wenig Raum für Defizitanalysen bzw. er läuft – zumindest der Tendenz nach – Gefahr, den Kleinstaat zu idealisieren, weil er machtpolitisch schwach und deswegen von vornherein mehr oder weniger gut ist. Er sei zu schwach, so Alexander Frick, um dem Chauvinismus zu verfallen.

Zu dieser Argumentation passt vorzüglich das oft zitierte Diktum von Jakob Burckhardt in seinen «Weltgeschichtlichen Betrachtungen»: «Der Kleinstaat ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die grösstmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinne sind». Allerdings wird übersehen, dass gerade für Burckhardt das städtische Element,

⁹ Ebd., 18.

¹⁰ Batliner, Variationen, 89.

¹¹ Ebd., 100.

das Urbane, den Inbegriff höchster Kultur ausmacht, und dass er im Wettstreit, im Agonalen, das entscheidende Movens oder Bewegungsprinzip erblickte.¹²

Es kann uns also «nicht gehen um das Lob des Kleinstaates schlechthin, denn nicht alles, was klein ist, ist auch gut. Die dumpfe Enge Krähwinkels (oder von Archenfels, A. W.), seine geistlose Provinzialität, repressive Atmosphäre und versteinerte Sozialwelt kann kein Modell politischer Kultur sein.»¹³ So werden in der Literatur auch des öfteren die sozialpathologischen Tendenzen des Kleinstaates herausgestellt, die zur Mut- und Gedankenlosigkeit führen, insofern Kleinheit den Horizont einengen und den Blick für grössere Zusammenhänge trüben kann.¹⁴ Enge Verhältnisse, zu kleine Wirkungskreise erzeugen leicht lokalen Eigensinn und Pedanterie. Georg Gottfried Gervinus, ein Hauptvertreter des kleinstaatlichen Liberalismus im 19. Jahrhundert, hat die Kleinstaaten zwar als Horte der Freiheit gesehen, gewissermassen als Urzellen menschlicher Gemeinschaft und gegenseitigen Vertrauens, insgesamt ausgestattet mit wärmeren Lebenstrieben, gleichwohl hat er auch die Nachteile wahrgenommen, die beispielsweise einen Freiherrn von Stein vom Kleinstaatleben abschreckten: «die Verengung des Blicks, die Lähmung des Charakters, das Kleinliche und Spiessbürgerliche in ihnen, das Fehlen grosser allgemeiner Interessen und als Folge davon das Mangeln des Gemeingeistes, der gründlichen politischen Bildung, der grossen öffentlichen Meinung, des umfassenden praktischen Verstandes.»¹⁵

Auch Liechtenstein ist, wie Robert Allgäuer es einmal ausgedrückt hat, eine «Addition von Grenzen».¹⁶ Es lassen sich auch hier einige kulturkritische Stimmen vernehmen, die interessanterweise in dem Band «Liechtenstein – Ansichten und Einsichten» zum Ausdruck kommen, der vom Allgemeinen Treuunternehmen in Vaduz aus Anlass des 60. Firmenjubiläums herausgegeben wurde. So schlecht kann es also mit der politischen Kultur in Liechtenstein nicht bestellt sein, da Selbstkritik – wie der Voksmund sagt – der erste Weg zur Besserung ist. Der Psychologe und Psychotherapeut Dietmar Näscher zitiert dort den Philosophen Günther Anders mit dem

¹² Siehe Kaegi, Kleinstaat II, 65, Cappis, 109, 127.

¹³ Gebhardt, 571.

¹⁴ Hemmerle, 39.

¹⁵ Cappis, 72 u. 76.

¹⁶ R. Allgäuer, 119.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Satz: «Raum in allzu kleinen Hütten fordert Paarung und Gefahr», um dann in bezug auf Liechtenstein fortzufahren:

«Das ganze Land ist ein grosses Dorf. Jeder kennt jeden. Man hält sich auf dem laufenden. Wie geht der Liechtensteiner damit um? Klaustrophobie ist ihm ein Fremdwort – die Erfahrung der seelischen Verengung ist ihm bekannt. Kennt er Angst? Angst vor Nähe? Angst vor dem «Sich-zu-nahe-auf den Leib-rücken»? Ein Liechtensteiner ist einer, der die Kunst des Ausweichens beherrscht. Er hütet sich vor Festlegungen. Aus- und Umwege sind ihm vertraut. Worte sind ihm geläufiger als Taten, gerne flüchtet er in die Privatheit und dort vor die Glotze. Intimität wird zwar gesucht, aber unter dem Zaun hindurch, jenseits des grossen Flusses. Der Sehnsucht nach Heimat steht der Drang in die Ferne gegenüber. Das ist anthropologische Dialektik. – Es gibt genügend Identitätsprothesen für Entwurzelte: Zum Beispiel «Wir Liechtensteiner». Ein Held, ein Kühner, ein Sieger, ein dritter Rang im Sport genügt, um aus einem «er» oder «sie» ein «WIR» zu schlagen. Bereitschaft zur Nähe ist wirklich da, vor allem zum Geld, zu Besitz und Kapital. «Uns Liechtensteinern geht es gut, so soll es bleiben». An den Gesichtern sollt ihr sie erkennen. Ja – Menschen werden soweit zur Kenntnis genommen, wie sie nützen. Was nichts einbringt, interessiert nicht. Die Kunst des Ausweichens geht soweit, dass noch nicht bemerkt wurde, wie mittlerweile die Gesetze der Geldwelt die humane Ordnung zerfressen haben, die noch vor wenigen Jahrzehnten das Bild Liechtensteins geprägt hat.»¹⁷

Von Alois Büchel, dem verdienstvollen Intendanten des Theaters am Kirchplatz in Schaan, stammt in diesem Zusammenhang, aber an anderer Stelle, der Satz: «Es ist leichter, die Berliner Mauer abzureissen als Mauern aus Gold. – Man könnte auch erweiternd sagen, als Mauern aus Indifferenz, Angst, Opportunismus um scheinbarer und momentaner Vorteile willen, aus Anpassungsmechanismen der verschiedensten Art.»¹⁸ Es kommt daher nicht von ungefähr, dass in Liechtenstein die Zahl der psychischen Erkrankungen relativ hoch ist und die der Zwangseinweisungen wächst. Die Folgen der rasanten wohlfahrtsgesellschaftlichen Entwicklung (wie im «Zeitraffer»), der Verlust tradierter Sozialmilieus, das umgreifende Sinndefizit und die allgemeine Orientierungskrise fokussieren (wie durch ein «Brenn-

¹⁷ Näscher, 50.

¹⁸ Büchel, 2.

glas») gerade im klein(st)staatlichen Rahmen. Diesen Problemen ist durch die Beschäftigung mit Esoterik, wie sie in Liechtenstein stark verbreitet ist, wohl kaum zu begegnen.

In dem erwähnten Liechtenstein-Band («Ansichten und Einsichten») führt Gerard Batliner aus, dass dem kleinen Staat in der Tat manches fehlt, «was der grosse bietet: die Mächtigkeit wie der weite, kulturelle, wissenschaftliche, berufliche, wirtschaftliche Freiraum und die Ausweichmöglichkeiten ins rein Private.» Jedoch überrage der

«kleine, freiheitliche Staat . . . den grossen, wo es darum geht, dass die Gewichte weniger erdrückend seien und die Stimme eines jeden noch Einfluss habe, der Verwaltungs- und Rechtsweg kurz und die kleine Freiheit wirklich sei. Und wenn zum Menschsein auch die Möglichkeit gehört, einen Beitrag zu leisten und eine Aufgabe zu haben, nicht nur in der Familie, sondern auch in der grösseren Gemeinschaft, dann hat der kleine Staat etwas voraus; denn er ist auf die verantwortliche Mitwirkung eines jeden angewiesen. Der kleine Staat ist ein Extremmodell, wie es auch der sehr grosse ist. Der Kleinstaat ist eine Art existentialistisches Gemeinwesen. Er ist eine Nation, eine civitas. Das passt vielleicht nicht für jeden. Doch das Geschenk in den durchaus gegebenen Grenzen bleibt nicht aus: die Einwurzelung und Beheimatung im erlebbaren Gemeinwesen und die souveräne Hoheit des Bürgers, des Einzelmenschen.»¹⁹

Soweit einige Überlegungen zur Sozialpsychologie und den Strukturbedingungen des Kleinstaates und zur ambivalent zu beurteilenden sowie sich darstellenden Situation in Liechtenstein. Ansichten und Einsichten, die ich lediglich zur Diskussion stellen und der Reflexion anheimgeben möchte – nicht mehr und nicht weniger. Was aber bedeutet dies alles für den politischen Entscheidungsprozess? Welche Implikationen und Auswirkungen können hiervon, von der Kleinheit und Interdependenz, von den Strukturelementen und im Blick auf die politische Kultur abgeleitet und verortet werden?

Generell kann gesagt werden, dass sich die Komplexität des politischen Entscheidungsprozesses nach den systemspezifischen Bedingungen der Gesamtgesellschaft bemisst. Der Kleinstaat Liechtenstein weist dabei gera-

¹⁹ Batliner, Beitrag, 10.

dezu zwangsläufig und schon von sich aus ein soziales System oder Beziehungsgefüge auf, das im Hinblick auf die Systemstruktur und Mitgliedschaft auch die soziologische Definition von «Kleinheit» erfüllt. In diesem Zusammenhang möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass meine analytischen Anstrengungen sehr vieles den Konzeptualisierungsversuchen von Karl-Otto Hondrich, Shmuel Eisenstadt und vor allem Hans Geser (Zürich) zu verdanken haben, der auch als Referent am ersten internationalen Symposium des Liechtenstein-Instituts in Bendern Ende November 1989 zum politischen Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen teilgenommen hat.²⁰

Wir können dabei erneut vom Basisbegriff der «Kleinheit» ausgehen. Ein soziales System gilt nämlich im soziologischen Sinne dann als «klein», wenn unter dem Gesichtspunkt von spezifischen Funktionsleistungen und strukturellen Subeinheiten nur eine «geringe Anzahl von regelmässig handelnden Mitgliedern» zur Verfügung steht.²¹ Das ist also das Entscheidende (und ich wiederhole es): *es steht nur eine geringe Anzahl von regelmässig handelnden Mitgliedern zur Verfügung*. Damit ist eine innere Differenzierung vom System her zwar keineswegs ausgeschlossen, aber das personale Reservoir oder die «Zuflussquelle» für Führungs- und Leitungsaufgaben ist äusserst begrenzt. Hinzu kommt – und das gilt allgemein, also nicht nur für Liechtenstein –, dass viele Einwohner keine politischen Rollen übernehmen wollen oder statusmässig hierfür auch gar nicht in Betracht kommen.

Aufgrund dieser Bedingungen werden die Träger systemrelevanter Handlungen im Kleinstaat «in einer besonders unausweichlichen und sachlich umfassenden Weise in das normative Feld des Sozialsystems einbezogen» und wird von jedem aktiven Individuum zugleich eine kontinuierlich hohe Teilnahmeintensität verlangt.²² In diesem Zusammenhang bilden die Eliten eine Gruppe, deren Mitglieder kaum substituierbar und zudem mit einem breiten Spektrum heterogener Aufgaben belastet sind, die oftmals und zusätzlich in Ehrenämtern und nebenberuflichen Teilzeitrollen behandelt werden bzw. behandelt werden müssen. Das Stichwort hierfür lautet bekanntlich «Milizsystem» oder «Milizprinzip».

Die Vielfalt der Handlungserwartungen, ihre Übernahme und Erfüllung erfordern daher vergleichsweise unspezifische Formen allgemeiner Moti-

²⁰ Siehe Eisenstadt, Geser, Geser/Höpflinger, Hondrich, Michalsky.

²¹ Geser, 207 ff.

²² Ebd.

vierung, «wie sie beispielsweise aus einer Identifikation mit den Zielen und Bestandsproblemen des Gesamtsystems, aus . . . personalen Bindungen zu anderen Mitgliedern (z. B. auf der Basis von Verwandtschaft und Freundschaft) oder aus Vorstellungen genereller «Pflichterfüllung» und «Solidarität» heraus entstehen»²³ und in der Regel so auch begründet werden.

Andererseits erhöhen sich unter diesen Bedingungen natürlich auch die Möglichkeiten des einzelnen Mitglieds, seine besonderen Fähigkeiten und Interessen innerhalb des Sozialsystems tatsächlich zur Geltung zu bringen und dadurch die Festlegung oder Ausgestaltung der internen Auswahlregeln und Strukturmuster in einem erheblichen Masse zu beeinflussen. Gleichzeitig erwächst jedoch die Gefahr, dass aufgrund der schmalen Mitgliederbasis bestimmte Handlungsträger – in Sonderheit bei Rollenkumulation – die jeweils erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen für sich monopolisieren, ihr erworbenes Handlungswissen nicht weitergeben und wegen einer eventuell mehrfachen «Personalunion» bei ihrem selbstgewählten oder erzwungenen Ausscheiden aus zentralen Positionen womöglich ein nur schwer zu füllendes Vakuum hinterlassen. Auch auf diese Weise werden sie der Tendenz nach «unersetzbar».

Es gehört indes zur sog. «Überschaubarkeit» in kleinen Systemen, dass die Mitglieder unabhängig von ihrer jeweiligen strukturellen Position die Gesamtsituation des sozialen Systems sowie die wichtigsten Teilkomponenten besser und angemessener als in grösseren Systemen in ihr kognitives Wahrnehmungsfeld einbeziehen können. Auch erübrigt die Verwobenheit persönlicher und sozialer Regelkreise einen hohen Verfahrensaufwand zur Konsensbildung und Konfliktbereinigung, erleichtert aber ebenso die soziale Kontrolle und führt zu direkteren und ganzheitlicheren Sanktionsformen. Mit anderen Worten: Kommunikationsprozesse in kleinen Kommunen sind «oftmals weniger auf einen Lebenskreis begrenzt, sondern sie involvieren und verletzen auch mehr. Wer politisch oder familiär Misserfolg hat, kann auch beruflich-wirtschaftlich stärker betroffen sein und umkehrt.»²⁴

Auch das hängt mit der Kleinheit zusammen. Der Soziologe Georg Simmel stellt in seinem Standardwerk: «Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung» im Kapitel über den «Raum und die

²³ Ebd.

²⁴ Neidhart, 455.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

räumlichen Ordnungen der Gesellschaft» fest: «Es ist eine sehr alte Erfahrung, dass Bewohner des gleichen Hauses nur auf freundlichem oder feindlichem Fusse stehen können.»²⁵

Das ist auch in Liechtenstein bekannt. So gibt es zum Beispiel rigide Ausschlussregeln für Richter an den liechtensteinischen Gerichten. Ein Richter hat unter anderem in den Ausstand zu treten bei verwandtschaftlichen Beziehungen, in der Seitenlinie bis zum vierten Grade, und er kann in bürgerlichen Rechtssachen abgelehnt werden, wenn er – wie es im Gerichtsorganisationsgesetz (§ 11) so schön heisst – «wegen zu enger Freundschaft oder zu grosser Feindschaft» zu einer der Parteien als befangen erscheint.

Ein weiteres Charakteristikum kleiner Gemeinwesen ist es, dass sich der Raum der noch öffentlich sichtbaren und kontrollierbaren Vorgänge durch persönliche Kontaktnahme der wenigen sozialaktiven Personen und Meinungsführer deutlich verringert, der konkrete politische Entscheidungsprozess durch eine hohe interaktive Konnektivität der Eliten auf informeller Ebene vorangetrieben und inhaltlich «vorentschieden» wird. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen ist der Entscheidungsprozess häufig weitgehend von einzelnen Personen abhängig, und es besteht eine Tendenz zur Ämterhäufung. Es kommt daher nicht von ungefähr, dass auch der liechtensteinische Regierungschef zugleich Aussenminister ist, des weiteren ist er Ressortinhaber Präsidium, für das Bildungswesen, für Finanzen und das Bauwesen, während der Regierungschef-Stellvertreter als zweites hauptamtliches Mitglied der Regierung die Ressorts Inneres / Kultur, Jugend und Sport / Umwelt, Land- und Waldwirtschaft sowie das Ressort Justiz innehat.

Infolge der vielfältigen Verknüpfungen im ohnedies und strukturnotwendig dichten oder kurzgeschlossenen Geflecht der Kommunikations- und Einflussbeziehungen besteht in bezug auf kollektiv verbindliche Entscheidungen des weiteren eine Tendenz zum Konsensprinzip – entweder als aktive Übereinstimmung mit bestimmten Zielen («supportive consens») oder aber als internalisierte Handlungserwartung, passive Hinnahme und Tolerierung der erzielten Ergebnisse («permissive consens»).

Es kann aber auch zu problematischen Vereinnahmungen oder Rivalitäten kommen, vor allem in Systemen, die keine konkordanzdemokratischen, auf Übereinstimmung und Ausgleich angelegten Einrichtungen und

²⁵ Simmel, 482 f.

Verfahrensweisen kennen. In einer UNITAR-Studie, einer global ausgerichteten Untersuchung vom «United Nations Institute for Training and Research» zum Status und den Problemen kleiner politischer Einheiten und Territorien, wird nämlich in bezug auf den hohen Bekanntheitsgrad der Eliten untereinander eine besondere Anfälligkeit für Korruption sowie ein grösseres Gewicht politischer Feindschaft aufgewiesen, was vielfach mit einem hohen Effektivitätsverlust des politischen Entscheidungsprozesses verbunden sei.²⁶ Es gilt dies offensichtlich weniger für Systeme mit funktionierenden konkordanzdemokratischen Institutionen, wenngleich die Konkordanz ebenfalls zu bestimmten Defiziten neigt, die vor allem in einer generellen Innovationsschwäche und in der Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der politischen Entscheidungsprozesse liegen.²⁷

Doch kommen wir zurück zu den besonderen Ausprägungen kleiner sozialer Systeme, die mit sozialpartnerschaftlichen Verhaltensweisen und der damit verbundenen Bindungskraft gute Erfahrungen gemacht haben und sie daher für konstitutiv erachten. Diese Organisationsformen und Konfliktregelungsmuster müssen tradiert oder in einem Lernprozess gewachsen sein, sie sind also nicht einfach umstandslos anzuwenden oder sozialtechnologisch anzuempfehlen. Sie sind kein universelles Rezept, sondern eine Möglichkeit, mit den Strukturbedingungen der Kleinheit und den interdependenten Verknüpfungen im Innern umzugehen und der Mängel Ausgangslage in möglichst produktiver Weise zu begegnen.²⁸

Es geht also um Selbststabilisierung angesichts von Kleinheit und Interdependenz. Die binnenstrukturellen Erfordernisse führen zur Konfliktprevention, insofern unnötige Polarisierungen für das einzelne Mitglied und das betreffende Handlungssystem ansonsten mit «hohen Kosten» (im sozialen Sinne) verbunden wären: einerseits würden die «guten persönlichen Beziehungen» empfindlich tangiert werden, andererseits könnte eine wachsende Desintegration die unerwünschte Folge für das System sein.²⁹ Kleine soziale Systeme setzen daher als «integrativen Kitt» ein hohes Mass an Kompromissbereitschaft und affektiver Selbstdisziplin voraus, um hinlänglich störungsfrei funktionieren zu können, da nahezu «alles mit allem» bzw. «jeder mit jedem» zusammenhängt und interagiert.

²⁶ Vgl. Rapoport, siehe auch Darsow, 177.

²⁷ Siehe Luthardt, Rüegg.

²⁸ Vgl. Lehmsbruch, Waschkuhn, Konsens.

²⁹ Geser, 222.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Diese sozialwissenschaftlichen Herleitungen von Strukturmerkmalen und Leistungskapazitäten kleiner Sozialsysteme lassen sich im Analogieschluss auf kleinräumige Gesellschaften übertragen, ohne über Gebühr tautologisch vorgehen zu müssen. Das Phänomen des «gütlichen Einvernehmens» (*amicabilis compositio*) oder der Konfliktvermeidung zählt gerade in Gesellschaften des konkordanzdemokratischen Typs zu den herausragenden Stilelementen ihrer spezifischen politischen Kultur, die auch ein Reflex ist auf die vor allem unter kleinstaatlichen Bedingungen besonders gegebene Knappheit an Handlungs- und Organisationskapazitäten. In der politischen Praxis führt dies bekanntlich dazu, möglichst viele organisierte Interessenvertreter und andere sozial bedeutsame Handlungsträger relativ frühzeitig in den Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess miteinzubeziehen (zum Beispiel institutionalisiert im sog. «Vernehmlassungsverfahren») und potentielle Oppositionsgruppen günstigstenfalls zu «kooptieren», also hinzuzuwählen oder mit hereinzunehmen. Auf diese Weise, gleichsam als «inklusives» Entscheidungssystem, kann zugleich ein vergleichsweise hoher Grad an politischer Stabilität erzielt und erhalten werden.

Kleine Sozialsysteme, so kann als Zwischenresümee behauptet werden, müssen in funktionaler Betrachtung demnach mindestens vier Problemstellungen erfolgreich bewältigen: (1) die optimale Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen, (2) die Sicherung und Erhöhung der adaptiven Flexibilität nach aussen, (3) die Vorbeugung und Regelung von Konflikten sowie (4) eine politisch-administrative Selbststabilisierung.³⁰

Hinsichtlich der inneren strukturellen Differenzierung kleiner hochentwickelter Gesellschaften könnte man von «Polyvalenz» (oder Plurivalenz), also von Vielwertigkeit sprechen, insofern die strukturelle Knappheit besondere Problemlösungsstrategien erfordert, die auf einer individuellen Rollenanhäufung mit einem erweiterten Leistungskreis beruhen. Das bedeutet aber auch, dass die Akteure eine zur flexiblen und «polyvalenten» Anpassung fähige Persönlichkeitsstruktur benötigen und entwickeln müssen, um im Rahmen multipler Mitgliedschaften eigenständige Strukturierungsleistungen erbringen zu können, da in der Regel keine einheitlich normierten Lösungswege zur Verfügung stehen und gerade in «Milizsystemen» auch keine Rollenprofessionalisierung vorausgesetzt werden kann.³¹

³⁰ Nach Geser, erscheint in Michalsky.

³¹ Geser/Höpfinger, 38 und Geser, 227 ff.

Auf diese Weise ist auch die für Modernisierungsprozesse verlaufstypische Bürokratisierungstendenz in Kleinstaaten nicht so stark ausgeprägt und sind die sozialen Strukturen, wenn man so sagen will, eher «personalisiert». Damit kommt den persönlichen Qualitäten und der Vertrauenswürdigkeit der verantwortlich Handelnden ein erhöhter Stellenwert zu. Andererseits können auch sehr leicht «Profilneurosen» entstehen, und es kann sich das Syndrom der «Spiegelsaalpolitiker» ausbreiten, wie der Physiker Franz Hoop es einmal genannt hat (und zwar 1973 – heute ist es natürlich völlig anders):

«Wenn ich die Politiker Liechtensteins, soweit ich sie seit meiner Kindheit in Erinnerung habe, mit einem einzigen Wort beschreiben müsste, dann würde ich das Wort Spiegelsaalpolitiker vorschlagen. Darunter würde ich einen kleinen Haufen von Männern verstehen, die sich in einem Spiegelsaal befinden, sich unzählige Male in den Spiegeln wiederfinden und daraus schliessen würden, sie hätten das Volk vor sich. Sie würden miteinander reden und würden ihr eigenes Echo hören und meinen, sie hätten die Stimme des Volkes gehört; sie würden zu ihren Ebenbildern reden und meinen, sie hätten zum Volk gesprochen und das alles nur, weil ein paar Spiegel eine ungewohnte Erscheinung hervorzubauern.

Sie bilden eine geschlossene Gesellschaft, einen Geheimbund, Kreise und Kränzchen, zu welchen Uneingeweihte keinen Zutritt haben. Nur vor den Wahlen verirren sich alle wie von einem Instinkt getrieben aus diesem Spiegelsaal heraus, verkünden lauthals hauptsächlich unüberlegte und schnell hingeschriebene Programme, um sich nachher in den Spiegelsaal zur Selbstgefälligkeit zurückzuziehen und um sich von Jahr zu Jahr stärker von der Wirklichkeit und den Problemen zu entfremden. Können diese Kreise die breitgestreuten Anliegen der jungen Generation überhaupt verstehen und vertreten? Hoffentlich findet bald einmal einer zufällig oder bewusst den Ausgang aus dem Spiegelsaal und erinnert sich beiläufig daran, dass er sich vom Volk fürs Volk hat wählen lassen und sonst zu gar nichts.»³²

³² Hoop, 46 f.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Andererseits ist es tröstlich zu wissen, dass der Spruch «Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand» offensichtlich in kleinstaatlichen Zusammenhängen entstanden ist.³³

Des weiteren kann man selbstredend auch für den Verhaltens- oder Sprachstil und die autistischen Gefährdungen der karikierten Spiegelsaalpolitiker im Kleinstaat durchaus Verständnis aufbringen, insofern ihr gesamtes Denken und Handeln, auch ihre privaten oder halbprivaten Kontakte und Verbindungen, ihre Meinungen und Attitüden, wie die anderer Meinungsführer und sonstiger Personen von öffentlichem Interesse, durch kursierende Gerüchte transportiert und verstärkt werden und sich gerade in Liechtenstein wegen der besonderen Kleinheit der Verhältnisse leicht zu einer Sache von geradezu «nationaler Bedeutung» stilisieren lassen. Was woanders bestenfalls von provinzieller Bedeutung ist, erreicht hier sehr schnell den Rang nationaler Bedeutsamkeit oder könnte ihn haben, da jedes kleine Problem zu einer Staatsfrage erster Ordnung gemacht werden kann. Zwischen der Mikro- und der Makroebene besteht keine allzu grosse Distanz, falls überhaupt, und es fehlt die mittlere, die Mesoebene. Zwischenräume stehen nicht zur Verfügung.

Doch fahren wir mit unseren modelltheoretischen Überlegungen fort. Auch auf der Systemebene kann von sozialer Polyvalenz oder Polymorphie gesprochen werden, insofern in Kleinstaaten vorzugsweise soziale Organisationsformen eingerichtet werden, die mit wenig Struktur auskommen und daher für neue Arrangements je nach Aufgabenstellung offen und zur Erbringung bedarfsgerechter funktionaler Leistungen einsetzbar und verfügbar sind.

Insofern Leistungen zwischen den sozialen Teilsystemen in Liechtenstein stärker als in Grossflächenstaaten durch Personen hindurch übertragen werden und hierzu eine hohe persönliche Leistungsbereitschaft der sozialrelevanten Handlungsträger vonnöten ist, um der Multifunktionalität auch tatsächlich zu entsprechen, sind die Einfluss- und Wirkungschancen sowie die damit verbundenen Kompetenz- und Erfolgsgefühle grösser – wie überhaupt im Regelfall kleine Gruppen mehr kollektives Handeln pro Kopf aufweisen als grosse.³⁴ Allerdings bestehen gleichzeitig weniger Freiräume von sozialer Kontrolle oder öffentlicher Normierung, sind die Mög-

³³ Siehe Cappis, 35.

³⁴ Olson, 43.

lichkeiten zu privater Abweichung, zum Dissens und zur gesellschaftlichen Nischenbildung weniger gross.

Vom gesamtgesellschaftlichen System des Kleinstaates mit knapper Ressourcenbasis her gesehen müssen ausserhalb des eigenen Systems kompensatorische Systeme für nicht erbrachte ökonomisch-instrumentelle Leistungen vorhanden sein. In Sonderheit der Zoll- und Währungsvertrag, der PTT-Vertrag und diverse weitere Abkommen Liechtensteins mit der Schweiz (liechtensteinische Interessenvertretung im Drittland, Vereinbarungen im Schul- und Hochschulwesen etc.) erfüllen diese Funktion. Man kann also von einer Vertragsgemeinschaft Liechtensteins mit der Schweiz sprechen. Allerdings besteht hierbei stets die Gefahr, zu sehr in das Gravitationsfeld des gewichtigeren Partners hineingezogen und politisch mediatisiert zu werden.

Kleine Systeme mit externer Abhängigkeit (z. B. auch von Weltmarkt-Konjunktoren) und interner Autonomie weisen, wenn sie erfolgreich sind, wie zuvor erwähnt, relativ häufig konsensuale Konfliktregelungsmuster und korporatistische Verhandlungsformen oder Interessenvermittlungssysteme nach dem Prinzip der Sozialpartnerschaft auf. Ferner gehört es zur Bedingungskonstellation gegenwärtiger moderner Kleinstaaten, dass sie ein hohes Exportvolumen aufweisen: «Ihre Grösse und ihr Grad an Diversifikation reichen weder dazu aus, um alles, was der Kleinstaat braucht, selbst zu produzieren, noch, um alles, was produziert wird, intern zu konsumieren. Die naheliegende und universell beobachtbare Lösung dieses Problems besteht darin, sich auf externe Märkte auszurichten und entsprechend zu spezialisieren.»³⁵ Das typische Kleinstaatendilemma, von dem wir bereits gesprochen haben, besteht grundsätzlich darin: «Wie können einerseits die zur Kompensation interner Einseitigkeiten und Restriktionen notwendigen Import- und Exportbeziehungen aufrechterhalten werden, ohne andererseits allzuviel nationale Autonomie zu verlieren.»³⁶

Diese Problemstellung existiert nicht nur im Bereich wirtschaftlicher Märkte, sondern ist analog für kulturelle, wissenschaftliche, technologische und ebenso für politische Beziehungsfelder gegeben, sofern der Kleinstaat von sich aus eine «Selbstisolation» vermeiden, aber auch keine allzu weitgehende, identitätsbedrohende Anpassung erbringen will. Ich habe es bereits

³⁵ Eisenstadt, 70.

³⁶ Ebd., 71 ff.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

als Strukturnotwendigkeit und Systemprinzip angesprochen: jedes Handlungssystem und gerade ein Mikrostaat muss daher eine Kombination aus innerer Geschlossenheit und einer hohen Flexibilität nach aussen zu erreichen suchen.

Für den politischen Entscheidungsprozess ist an den sozialen Tatbestand der individuellen Rollenkumulation anzuknüpfen, der gesamtgesellschaftlich eine Tendenz zur Oligarchisierung beinhaltet, also «einige wenige herrschen» und gestalten massgeblich die Politik. Manfred Schlapp führt dazu in einem liechtensteinbezogenen Beitrag aus: «Wenige haben viel zu sagen und zu tun; so kommt es, dass es von diesen wenigen viele sind, die in ihrem Leben zumindest einmal irgendein politisches Amt ausgeübt haben oder in öffentlicher Funktion tätig gewesen sind.»³⁷

Oligarchisierung kann aber auch in negativer Konsequenz Verfilzung und Kontrollverdünnung bedeuten. Auf Gemeindeebene sind bekanntlich verwandtschaftliche Ausschlussregeln institutionalisiert, damit sich keine «Familienclans» in überproportionaler Weise durchsetzen können. Ferner wird die Verknüpfung eines Gemeinderatsmandats mit dem Mandat des Rechnungsrevisors und des Gemeindegassiers ausgeschlossen. Auch sind mit dem Mandat eines Gemeindevorstehers und Vizevorstehers die Funktionen von Mitgliedern der Regierung oder der Verwaltungsbeschwerdeinstanz nicht vereinbar. Nach dem Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes sind von der Wahl in den Gemeinderat des weiteren die Mitglieder des Staatsgerichtshofes ausgeschlossen sowie Bedienstete, die vollamtlich oder überwiegend für die Gemeinde tätig sind.

Auch auf Landesebene, im Verhältnis von Regierung und Landtag, wird schon seit längerem ein Gesetz über die Unvereinbarkeit diskutiert. In Liechtenstein ist nämlich die Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder zum Parlament weder verboten noch etwa vorgeschrieben. Die mithin fakultative Vereinbarkeit von Regierungs- und Landtagsmandat war von der Verfassungskommission angesichts der kleinen Verhältnisse des Landes und des damit verbundenen Mangels an geeigneten Personen durchaus gewollt, wie auch Thomas Allgäuer in seiner an der Hochschule St. Gallen entstandenen Dissertation zur parlamentarischen Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein feststellt.³⁸ Ernst Pappermann argumentierte in seiner 1967 erschienenen Dissertation über die Regierung im Fürstentum

³⁷ Schlapp, 112.

³⁸ Siehe Th. Allgäuer, 41 ff.

Liechtenstein jedoch bereits dahingehend, dass sich inzwischen die Bevölkerung vergrössert habe, der Bildungsstand höher sei als zur Zeit der Verfassungsgründer und deshalb eine personelle Trennung dieser beiden Organe möglich sei; denn gerade in einem kleinen Parlament sei die Unvereinbarkeit als Instrument der personellen Gewaltenteilung im Interesse einer wirksameren Kontrolle und grösseren Objektivität sicherlich wünschbar.³⁹ Auch Thomas Allgäuer folgt dieser Argumentation, hält das Problem indes für nicht gerade brisant, da eine derartige Ämterkumulation in der jüngeren Zeit äusserst selten vorkomme. Zuletzt war dies 1970–71 der Fall, als der Abgeordnete Cyrill Büchel, Gamprin, Regierungsrat war. 1980 legte Hilmar Ospelt sein Mandat als Landtagsabgeordneter aus politischen Erwägungen heraus nieder, um als Regierungschef-Stellvertreter tätig zu werden, obwohl rein juristisch keine Inkompatibilität besteht.⁴⁰ Das Gesetz über die Unvereinbarkeit scheiterte im übrigen, weil keine Einigung darüber erzielt werden konnte, ob auch das Mandat des Gemeindevorstehers eine Unvereinbarkeit mit dem Landtagsmandat begründen soll. Man war sich aber darin einig, dass Mitglieder der Regierung, der Gerichte, der Verwaltungsbeschwerdeinstanz sowie die Staatsbeamten und -angestellten nicht gleichzeitig Abgeordnete sein sollten.

Allgäuer hält fest, dass insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Beamtenstatus die parlamentarische Kontrolle schwäche, da zum Beispiel ein Amtsleiter sich schon aus kollegialen Gründen davor hüten werde, ein Thema aufzugreifen, das einen anderen Amtsleiter betrifft. Aus dem Blickwinkel der parlamentarischen Kontrolle erscheint Allgäuer eine seit 1989 in Liechtenstein bestehende Konstellation besonders fragwürdig zu sein, weswegen ihm die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Unvereinbarkeit als nach wie vor wünschenswert erscheint: der neue Fraktionssprecher der Bürgerpartei, Alois Ospelt, sei nämlich als Leiter der Landesbibliothek hierarchisch indirekt der vom VU-Regierungschef Hans Brunhart geleiteten Regierung unterstellt. Ich sehe darin allerdings kein allzu schwerwiegendes oder überragendes Problem, wollte es aber der Vollständigkeit halber doch zumindest erwähnt haben.⁴¹

Ich komme zu einem *Zwischenresümee*. Im Zusammenhang mit dem kleinstaatlichen Erfordernis von innerer Konsistenz und struktureller Flexibilität nach aussen ergeben sich Implikationen für die politischen Entschei-

³⁹ Pappermann, 58 f.

⁴⁰ Th. Allgäuer, 43.

⁴¹ Ebd., Anm. 25.

dungsprozesse, die für erfolgreiche Kleinstaaten kennzeichnend und stilbildend sind. Zu diesen Merkmalen zählen ein exekutives Übergewicht gegenüber einer vergleichsweise geringen parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeit, eine eingeschränkte bis minimale Bedeutung von ideologischen oder klassenbezogenen Problemdimensionen sowie die Tendenz, innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse voneinander zu trennen, andererseits jedoch «die Entscheidungsmacht über beide Bereiche bei denselben Exekutiven und Organisationen zu vereinigen.»⁴²

Die *nach aussen* gerichteten Orientierungsprozesse und Festlegungen werden weniger offen und erheblich zentralisierter entschieden, während bei *innenpolitischen* Fragestellungen möglichst viele soziale Gruppierungen einbezogen werden: «Diese Kooptation vollzieht sich in erster Linie auf der Basis einer kontinuierlichen Interaktion zwischen Exekutive, Bürokratie, parlamentarischen Kommissionen und den relevanten Interessengruppen – und nicht etwa auf den Kanälen des parlamentarischen Plenums.»⁴³ Es ist also ein Bedeutungsverlust des Parlaments zu konstatieren.

Die Parteien sind das Aushandeln («bargaining»), die Verteilung und Zuwahl noch verstärkende Medien im politischen Koordinatensystem, das insgesamt auf eine Elitenübereinkunft ausgerichtet ist, wobei ein «Elite-Kartell» in aussenpolitischen und supranationalen Fragen nahezu hermetisch abgeschlossen agiert, bei innenpolitischen Reformvorhaben hingegen institutionalisierte Beteiligungsrituale vollzogen werden, um eine möglichst breite Legitimation sicherzustellen. Auf diese Weise bleibt Aussenpolitik, um es pointiert auszudrücken, «Aussenpolitik» (sie bleibt gleichsam äusserlich oder «aussein vor»), während Innenpolitik unter Harmonisierungszwang steht. Das Wissen um Interdependenzen, um wechselseitige Abhängigkeiten in den beiden Sektoren, ist bei den Entscheidungseliten konzentriert, die die Handlungsfäden zur politischen Steuerung bei sich monopolisieren (oder oligopolisieren), was tendenziell zur Überlastung der Regierung führen kann.

Dieses Procedere oder Versatzstücke davon sind selbstverständlich nicht nur auf Kleinstaaten beschränkt, sondern gehören zur Herrschaftstechnik und Machtsicherungstaktik von Eliten in genereller Sicht. Es ist daher zu prüfen, ob und inwiefern diese Verlaufsformen in welcher Gewichtung für Liechtenstein zutreffen.

⁴² Eisenstadt, 76.

⁴³ Ebd., 78.

Der hochentwickelte Kleinstaat Liechtenstein erfüllt nach meinem Eindruck die zuvor behandelten modelltheoretischen Annahmen in vielerlei Hinsicht. So ist eine kleinheitsbedingte Ressourcenknappheit in bezug auf Funktionsebenen gegeben, treten Rollenanhäufungen auf, kann multisektoral von einer Milizdemokratie durchaus gesprochen werden und herrscht in vielen Belangen das Konkordanzprinzip vor. Allerdings sind die sozialstrukturellen und soziokulturellen Voraussetzungen, die üblicherweise als Begründungsmuster für Konkordanzforderungen angeführt werden, in Liechtenstein so gut wie überhaupt nicht vorhanden, jedenfalls heute nicht mehr oder nur in sehr abgeschwächter Form. Die Gesamtgesellschaft ist weder sozial noch ethnisch oder gar religiös und weltanschaulich gespalten, sondern eher homogen, von «Versäulungen» im Plural und tiefgreifenden Konflikten zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen kann nicht die Rede sein, auch die «Freie Liste» ist an Kooptation interessiert und die «Überparteiliche Liste Liechtenstein» gibt sich sowieso sehr staaterhaltend.

Die Konkordanzelemente in Liechtenstein sind – abgesehen von bestimmten soziohistorischen Konstellationen in der Zwischenkriegszeit⁴⁴ – überwiegend den minimalen Grössenverhältnissen geschuldet und ergänzend auf die Umraumbedingungen der Region zurückzuführen, insofern die zwei Nachbarländer Schweiz und Österreich politisch-kulturell ebenfalls den Konkordanz- und Proporzgedanken pflegen (in Österreich jedoch mit abnehmender Tendenz).

Für den politischen Entscheidungsprozess sind somit auch in Liechtenstein die folgenden Leitideen und Konfigurationen konkordanzdemokratischer Spielart prägend oder genossenschaftlich tradiert: die Einsetzung von Kommissionen zur Entscheidungsvorbereitung, die frühzeitige Beiziehung von Interessengruppen bzw. ihren Exponenten, Konfliktvermeidung und Kompromissbereitschaft, Elitenakkommodation (also -angleichung) und Kontrollverdünnung, assoziative Vernetzung des Individuums und pragmatische Grundhaltungen. Deutlichste Manifestationen im politischen System Liechtensteins sind vor allem die «Allparteienregierung» seit 1938 und die «Ko-Opposition», also die kooperierende Opposition im Landtag bei gleichzeitiger Beteiligung an der Kollegial- und Halbmilizregierung. Die Verflochtenheit der politischen mit der sozialen und wirtschaftlichen Elite, das Ausbleiben von intermediären Instanzen ausserhalb des Elitenkerns in

⁴⁴ Vgl. Hoch, 80f.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Verbindung mit einer unverkennbaren Hegemonie der bürgerlichen Mitte sowie das vielbeschworene landespolitische «Miteinander» sind symptomatische Ausflüsse des Kleinstaates. Sie erklären – zumindest teilweise – auch die relativ lange Amtsdauer von politischen Rollen- und Amtsträgern.

Die aussenpolitischen Entscheidungen fallen aus Kohärenz- und Effizienzgründen im kleinsten Zirkel und gleichsam hinter geschlossenen Türen, erst danach wird die Öffentlichkeit über die Rationalität der einzuschlagenden Wegrichtung und der damit verbundenen Massnahmen in behutsamer Weise aufgeklärt. In diesen Entscheidungsmaterien ist de constitutione lata ein Referendum nicht vorgesehen und aus Gründen der Handlungsfähigkeit seitens der verantwortungs- und machtbewussten Administration aufgrund staatlicher Eigeninteressen auch gar nicht erwünscht. Die Initiative auf Einführung eines Staatsvertragsreferendums ist zudem in der Volksabstimmung vom 17./19. März 1989 gescheitert.

Hingegen wird bei betont binnennationalen Problemstellungen von vornherein auf einen Einbezug möglichst aller relevanten und organisationsfähigen Kräfte, natürlich unter Bevorzugung etablierter Gruppen, hingearbeitet. Jedoch kann in der Regel, im Zeitverlauf allerdings ziemlich langfristig bemessen, ein beabsichtigter Wandel, ein Reformvorhaben oder Projekt im Ergebnis auch erfolgreich implementiert (also durch- und umgesetzt) werden – trotz überwiegend retardierender Elemente in der Bevölkerung.

Es gibt jedoch eine frappante Ausnahme, die vor allem bei ausländischen Besuchern des Fürstentums auf völliges Unverständnis stösst. Gemeint ist das noch immer nicht realisierte und in diesem Jahrhundert wohl auch nicht mehr zu verwirklichende Kunsthause in Vaduz. Wie immer man diesen «Kunsthause-Skandal», vor allem in bezug auf seine Weiterungen auch politisch und rechtlich beurteilt («Staatsgerichtshof-Affäre»), so wirft er doch ein bezeichnendes Licht auf die Doppelbödigkeiten, Brechungen und Ambivalenzen der politischen Kultur Liechtensteins. Hier bündelten sich die verschiedensten Dissens- und Widerstandsmotive bzw. Ablehnungsgründe und auch persönlichen Animositäten in paradigmatischer Weise, und ist es in der Folge zu Indiskretionen der beteiligten Richter und zu Eigenwilligkeiten in der Nähe des Amtsmissbrauches seitens des vormaligen Präsidenten des Staatsgerichtshofes gekommen, der von Amts wegen mit der Sache bzw. ihren rechtlichen Weiterungen und Implikationen befasst war, beriefen sich führende Repräsentanten des öffentlichen Lebens auf «Gedächtnislücken» bei der Rekonstruktion der tatsächlichen Gesche-

hensabläufe und Vorkommnisse, wobei sie mit der Wahrheit teilweise ziemlich willkürlich umgingen. Wir werden ja sehen, zu welchen Ergebnissen die parlamentarische Untersuchungskommission gelangt und ob sie mehr Klarheit in die verworrene Angelegenheit bringt. Auf der Ebene des Staatsgerichtshofes zeichnet sich jedenfalls ab, dass die Kunsthausinitianten, die das Projekt bereits politisch-praktisch zu Fall gebracht haben, sich auch rechtlich am Ende durchsetzen werden. Gerade in Vaduz scheinen bestimmte Meinungsführer ständig nach dem an sich löblichen Motto zu agieren: «Ohne einen Schuss Abneigung gegen die, die Gewalt über uns haben, kann die Freiheit nicht bestehen.»

Der politische Entscheidungsprozess ist demnach nur im Grenzfall eine konsensuale oder diskursive Veranstaltung, vielmehr zeigen sich auch hier die verschiedensten Gesichter der Macht, und sie haben sich gezeigt. Spätestens an diesem Fall wird deutlich, dass die liechtensteinische «Harmonielehre» keine allgemeinverbindliche, sondern eine definierte und ausgrenzende sowie oftmals Frustrationen auslösende Beschwichtigungsphilosophie ist, deren realer Gehalt durchaus bestritten werden kann.

Ferner kann man vermuten, dass in Analogie zum Kunsthausfall und dem schon seit längerem aufgegebenen Projekt des Münchner Architekten von Branca auch das Vorhaben des neuen Landtagsgebäudes, nämlich das Projekt «Polis» des unkonventionellen Tessiner Architekten Luigi Snozzi, auf einige Widerstände in der Bevölkerung stossen wird, aber ich will hier beileibe nicht unken, und man wird sehen, wie in dieser Sache vorgegangen wird.

Kleine Gemeinwesen sind demnach wegen des ihnen innewohnenden Zwanges zur Kooperation ihrer Mitglieder auch in spezifischer Weise konfliktanfällig, wenn die kalkulierten oder eingefahrenen Strategien der Konfliktbegrenzung versagen. Es kommt dann zu *Politikblockaden*, zum Vertragen von Problemen und Verschieben von Projekten sowie in letzter Konsequenz sogar zu einem Verzicht auf Politik durch die «Schubladiesierung» inhaltlich kontroverser Reformvorhaben und Gestaltungsaufgaben.

Davon zu unterscheiden wären analytisch schliesslich noch die sog. «non-decisions», die bestimmte Politikthemen aufgrund einer Elitenüber-einkunft aus dem Agendabereich heraushalten und insofern ganz bewusst an einer Befestigung des Status quo orientiert und interessiert sind. Diese je aktuellen, aber latenten «Nicht-Entscheidungen» sind also eher wertbesetzte oder prinzipielle Vorentscheidungen über die «zugelassene» Themenstruktur kleinstaatlicher Handlungs- und Steuerungsprobleme, die

strengen Vertraulichkeitsregeln unterliegen und daher empirisch auch nur schwer nachweisbar sind. Mit anderen Worten: selbstverständlich sind auch die sog. «Nicht-Entscheidungen» politische Entscheidungen und unter Umständen sogar wichtiger als die eigentlichen Entscheidungen.

Unter dem Stichwort des «Neokorporatismus» möchte ich ferner noch ein paar Anmerkungen zum Einfluss der Verbände auf den politischen Entscheidungsprozess machen. In Abgrenzung von älteren (ständestaatlichen und faschistischen) Korporatismusbegriffen wird unter «Neokorporatismus» die Formierung und Inkorporierung gesellschaftlicher Grossgruppen und Interessenträger mit der staatlichen Politik und ihrer Gestaltung in hochindustrialisierten Wohlfahrtsstaaten verstanden, wobei die funktionalen Politikverflechtungen zwischen dem ökonomischen und dem politisch-administrativen System im Vordergrund des politikwissenschaftlichen Interesses stehen.

In Liechtenstein muss dieser Bereich als weitgehend unerforscht gelten, wengleich das Vermutungswissen ziemlich allgemein verbreitet ist, dass zum Beispiel zwischen der Firma Hilti und der Vaterländischen Union enge Allianzen bestehen. Insofern hier rund ein Viertel des Industriepersonals beschäftigt ist, kann von einer nicht unerheblichen Nachfragemacht gesprochen werden. Nicht zu unterschätzen ist auch die Möglichkeit der betrieblichen Beeinflussbarkeit der Beschäftigten.⁴⁵

Der Einfluss der Verbände und grossen Industriebetriebe wird generell, wie es auch Thomas Allgäuer hervorhebt, «durch verschiedene Kanäle geltend gemacht: recht offensichtlich durch die Freistellung leitender Angestellter für das Amt des stellvertretenden oder des nebenamtlichen Regierungsrates; durch den Einsatz in vorberatenden Kommissionen der Regierung und schliesslich durch direkte persönliche Kontakte der Verbands- resp. Industriechefs mit dem Regierungschef oder seinem Stellvertreter, je nachdem, welcher Partei der Betreffende nähersteht.»⁴⁶

Mitarbeiter von Grossbetrieben und Verbandsvertreter (Industrie- und Handelskammer, Arbeitnehmerverband, Gewerbege nossenschaft) mit Abgeordneten-Mandat oder einem Einsitz in der Regierung sind in Liechtenstein nicht selten vorgekommen. Auf der anderen Seite bedürfen beispielsweise die Statuten der Gewerbe- und Wirtschaftskammer der Geneh-

⁴⁵ Siehe Malunat, 240 f.

⁴⁶ Th. Allgäuer, 86.

migung durch die Regierung und werden im Landesgesetzblatt publiziert. Die Industrie- und Handelskammer ist ein privatrechtlicher Verein, doch auch sie hat eine eigene gesetzliche Grundlage und ihre Statuten wurden sogar als Anhang zum Gesetz kundgemacht und mit einem Genehmigungsvermerk der Regierung versehen, was zweifelsohne verfassungswidrig war, wie dies auch der Staatsgerichtshof in einem Gutachten hervorgehoben hat.⁴⁷

Herbert Wille stellte bereits 1972 in einem Beitrag zum «Kleinstaat im Wandel» fest, dass die Vertretung von Sonderinteressen durch die Verbände, die hierin den allgemeiner orientierten Parteien strukturell überlegen seien, stark an Gewicht zugenommen habe. Vor allem hätten sich Grossbetriebe als bedeutende Machttträger zwischen dem einzelnen und dem Staat aufgebaut: «Sie liegen zwar ausserhalb des Verfassungsfeldes, doch beeinflussen sie Sachentscheidungen . . . Ihr Expansionsstreben droht dem Kleinstaat die Grundlage zu entziehen, vornehmlich dann, wenn Sachentscheidungen für den Staat in Rücksicht auf die Grossbetriebe gefällt werden. Unter diesem Gesichtswinkel scheinen Landtag und Regierung, die Orte, wo die staatswichtigen Entscheidungen gefällt werden müssen, zu Stätten der blossen Reproduktion bereits gefällter Entscheide herabgemindert zu werden. Neben der Schutzfunktion hat im Bewusstsein der industriellen Gesellschaft, die einer materiellen Lebenshaltung huldigt, der Staat eine Umdeutung erfahren, die zu stark den Dienstleistungscharakter in den Vordergrund rücken lässt.»⁴⁸

Ein gutes Beispiel für den Einfluss von Verbänden stellt im übrigen auch das Gesetz über die Berufsausübung der Ingenieure und Architekten dar, wenn es im Bericht und Antrag der Regierung (Nr. 7/1989) explizit heisst:

«Mit dem Ziel, den Beruf des Ingenieurs und Architekten gesetzlich besser zu schützen, ist die liechtensteinische Ingenieur- und Architektenvereinigung mit dem Ersuchen an die Regierung herangetreten, dem Landtag einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Die Regierung hat sich mit dieser Frage befasst und ist zur Ansicht gelangt, dass ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, die Berufsausübung des Ingenieurs im Bauwesen und des Architekten künftig einer Bewilli-

⁴⁷ Liechtensteinische Entscheidungssammlung (LES) 1982, 121.

⁴⁸ Wille, 23 f.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

gungspflicht zu unterstellen. Sie hat in ihrer Sitzung vom 8. Juli 1986 eine Kommission zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfes bestellt, welcher neben Mitarbeitern der Verwaltung zwei Vertreter der liechtensteinischen Ingenieur- und Architektenvereinigung angehörten.»⁴⁹

Das kann man sicherlich als offenherzig bezeichnen; Transparenz ist jedenfalls gegeben.

Thomas Allgäuer schliesslich führt in seiner, der parlamentarischen Kontrolle gewidmeten Dissertation aus:

«Über das Verhältnis von parlamentarischem und neokorporatistischem Kreislauf in Liechtenstein etwas aussagen zu können, ist schwierig: dominiert eines der Strukturmuster oder ergänzen sie sich gegenseitig? Manches spricht für eine symbiotische Verknüpfung beider Prinzipien. Das Netzwerk der informellen Beziehungen und Rollenkumulationen ist im Kleinstaat derart intensiv, dass anstelle der Konkurrenz der Kreisläufe deren Integration tritt. Die ausgeprägte personelle Verflechtung von Parteien, Vertretern von Partikularinteressen, Regierung, Verwaltung und Parlament führt, verstärkt durch das System der Ko-Opposition, wohl zu vor- und ausserparlamentarischen Entscheidungsverfahren, ohne aber den Landtag völlig auszuschalten. (Gerard) Batliner stellt zudem fest (und das deckt sich mit der Mehrheitsmeinung der von Allgäuer befragten Abgeordneten, A. W.), dass der Verbandseinfluss in der Regel besonnen und gemässigt ausgeübt werde. Die grosse Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen mag darauf zurückzuführen sein, dass die meisten politischen Interessen eben an diesem informellen Entscheidungsverfahren beteiligt sind und sie in Partei, Fraktion, Landtag und Regierung aufeinanderstossen, sich artikulieren können, sich gegenseitig aber auch hemmen.»⁵⁰

Ich komme zu einem demokratiethoretisch akzentuierten *Resümee*: Durch den vorparlamentarischen Interessenausgleich, die mögliche Paralyse aufgrund divergenter oder zu eng verfilzter Interessen, die Festlegung von Themenstrukturen in der Politikformulierung und den kleinstaatlichen Konformitätsdruck wird einerseits die Handlungskapazität des politischen Systems eingeschränkt, andererseits befördern die Konkordanzelemente und weiteren Konfliktregelungsformen faktisch die Tendenz zur

⁴⁹ Bericht Nr. 7/1989, 2.

⁵⁰ Th. Allgäuer, 100.

Entpolitisierung in den breiten Bevölkerungsschichten (als Nicht-Eliten) und verringern somit das gesamtgesellschaftliche Beteiligungspotential, zumal die Bedeutung von Wahlen in Konkordanzsystemen als vergleichsweise gering einzuschätzen ist und ein dramatischer Wandel nur höchst selten stattfindet. Man könnte auch von *struktureller Ereignislosigkeit* sprechen, wengleich die Ergebnisse von Wahlen für die Verteilung der Ämter und die Zuteilung von Posten nach wie vor entscheidend sind.

Ferner entsprechen die tatsächlich erzielten Politikergebnisse nicht immer den sachlich am besten geeigneten Problemlösungsstandards, die generell zur Verfügung stehen. Es erhebt sich daher die Frage, ob eine stärkere Pluralisierung, Professionalisierung oder Spezialisierung der Funktions- und Machteliten, die natürlich auch den Milizcharakter tendenziell aufheben würden, dazu geeignet sind oder wären, neue politische Rationalitätsmuster anzustiften oder einzuüben und gleichzeitig die durchgreifende personalpolitische Ämterpatronage in funktionsgerechterer Weise abzubauen – ebenfalls der Tendenz nach. Das integrative Gleichgewicht sich wechselseitig kontrollierender Kräfte würde sich zumindest auf einer anderen Ebene einpendeln und womöglich insgesamt zu einer stärkeren «Versachlichung» der Politik führen, die weniger personenzentriert ausfällt. Wenn die Rollenkumulation seltener wird, die funktionalen Leistungserfordernisse auf mehr Personen verteilt werden können, dann erwachsen unter Umständen auch neue Autonomieräume und verringert sich die Teilnahmeintensität für den einzelnen – vor allem in zeitlicher Hinsicht. Diese Entlastung könnte andererseits auch den Verlust von überproportionalem Einfluss bewirken und die mit dem Milizsystem verbundene Kontrollverdünnung beheben helfen. Vielleicht entsteht auch so etwas wie Meinungsvielfalt. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer umfassenden Parlamentsreform und das funktionale Erfordernis einer Trennung von Regierung und Verwaltung dadurch, dass die Verwaltung stärker hierarchisiert und spezialisiert wird und nicht mehr nahezu alles über den Schreibtisch des Regierungschefs läuft. Im Augenblick sind ja einige Anstrengungen in dieser Hinsicht bereits im Gange. Es wird dies gelegentlich schon als Perestrojka in Liechtenstein bezeichnet.

Allerdings stellt sich immer wieder das Problem des begrenzten personalen Reservoirs. Es ist wohl nicht davon auszugehen, dass der Kleinstaat Liechtenstein von sich aus und auf absehbare Zeit über das notwendige breitgestreute Elitenpotential verfügen wird, so dass hieran geknüpfte Erwartungen, insbesondere im Zusammenhang mit einer stärkeren Profes-

Strukturbedingungen des Kleinstaates

sionalisierung und Spezialisierung, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher spekulativ sind. Man könnte daher auch sagen: der Status quo hat ein hohes Mass an liechtensteinspezifischer Vernünftigkeit in bezug auf die Handlungsbedingungen und den Handlungsraum des Kleinstaates.

Hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses bleibt insgesamt unbedingt zu berücksichtigen, dass im Fürstentum Liechtenstein ein auf mehrere Machträger verteiltes und miteinander verflochtenes System gegeben ist. Liechtenstein hat bekanntlich eine reale Mischverfassung, deren verfassungsrechtliche Kompetenzordnung vielfältige Kurations- und wechselseitige Kontrollbefugnisse kennt.⁵¹ So bedarf jedes Gesetz der Sanktion des Fürsten. Das Sanktionserfordernis eröffnet – gerade im Kontext politischer Entscheidungsprozesse – dem Landesfürsten zugleich die Möglichkeit, seine Meinung präventiv wissen und also wirken zu lassen. Er hat ferner das Notverordnungsrecht, allerdings ist eine Gegenzeichnung des Regierungschefs erforderlich. Der Monarch vertritt, unbeschadet der gebotenen Mitwirkung der politisch verantwortlichen Regierung, den Staat nach aussen. Für die Gültigkeit von Staatsverträgen ist indessen eine Zustimmung des Landtages vonnöten. Einberufung und Auflösung des Parlaments wiederum sind nach Verfassungslage zwischen Fürst, Volk und Gemeinden verteilt. Jedes vom Landtag beschlossene und nicht als dringlich erklärte Gesetz kann ferner einem Referendum unterzogen werden. Auch der Landtag kann eine diesbezügliche Volksabstimmung veranlassen. Ein im Wege der Volksinitiative zustandegekommener Gesetzesentwurf, der vom Landtag abgelehnt wird, ist ebenfalls der Volksabstimmung zu unterstellen. Nahezu sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung unterliegen dem Rechtsmittel der Beschwerde bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, und es ist der liechtensteinische Rechtsstaat bis hin zur Möglichkeit der konkreten und abstrakten Normenkontrolle (und zwar als Individualbeschwerde) vor dem Staatsgerichtshof derart gut ausgebaut, dass ein Minderheitenschutz durchgängig gewährleistet ist.

Insbesondere garantiert die liechtensteinische Verfassung im IV. Hauptstück, das den Grundrechten und -pflichten gewidmet ist, neben der Rechtsgleichheit und dem Grundsatz «nulla poena sine lege» in Art. 43 ein Beschwerderecht gegenüber den Behörden und hierfür ein geregeltes Verfahren, das sich im Zusammenhang mit der Europäischen Menschen-

⁵¹ Siehe Batliner, Idee, 14, Ignor, Kühne, Riklin, Waschkuhn, Mischverfassung.

rechtskonvention bis auf die europäischen Rechtsinstanzen hin auswirken und ebenso von Ausländern in Liechtenstein in Anspruch genommen werden kann.

Das Fürstentum Liechtenstein verfügt insgesamt über eine exemplarische Mischverfassung und sein politisches System ist durch zahlreiche «checks and balances» gekennzeichnet. Neben den erwähnten legislativen Entscheidungsanteilen und den rechtlichen Möglichkeiten sind schliesslich die faktischen Vollzugsinteressen der organisierten Gruppen nicht gering zu veranschlagen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch nach der Entscheidung, mithin in der Realisierungs- oder Implementationsphase, Versuche nicht ausbleiben, die Entscheidungen durch erneutes oder sekundäres «bargaining» zu modifizieren bzw. auch zu umgehen. Es gehört dies zu den nicht-intendierten Handlungsfolgen beabsichtigter Reformen, worauf ich an dieser Stelle nicht näher eingehen kann.

Die liechtensteinischen «checks and balances», also das an der Gewaltenteilung orientierte Netz von Mitwirkungs-, Mitsprache-, Widerspruchs- und Kontrollbefugnissen, werden übrigens von Thomas Allgäuer in seiner schon mehrfach erwähnten Arbeit ausführlich und eindrücklich herausgearbeitet. Ich verweise in diesem Zusammenhang vor allem auf eine Tabelle in Form eines Faltblattes, die eine Synopsis der «checks and balances» in Liechtenstein enthält und die verschiedenen Kontrollträger, die Instrumente der Intra- und Interorgan-Kontrollen und die intermediären Mächte in ihrem Beziehungsgeflecht aufzeigt.⁵²

Ich komme zum Schluss. In seinem «Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht» hat Friedrich Dürrenmatt hervorgehoben: «Kleinstaat haben die Eigenschaft, untertauchen und immer wieder auftauchen zu können.»⁵³ Ich weiss nicht, ob dieses Statement zutreffend ist. Werner Kaegi bemerkt, dass ein Kleinstaat sehr wohl untergehen könne, allerdings sei sein Lebensprinzip (oder seine Selbsterhaltungskraft) oft zäher als erwartet.⁵⁴

Von Heinz Frommelt habe ich aus Anlass seiner Dissertation über das liechtensteinische Bankgeheimnis in einem Interview einen Satz gelesen, den ich als eine Maxime des Kleinstaates verstehe: «Ein kleines Land wie Liechtenstein bedarf auf jedem Gebiet einer Vision, Dynamik und Univer-

⁵² Th. Allgäuer, 104.

⁵³ Dürrenmatt, 182.

⁵⁴ Kaegi, Kleinstaat I, 253.

salität, um seine Eigenständigkeit zu erhalten.»⁵⁵ Des weiteren hat Sieglinde G. Gstöhl darauf aufmerksam gemacht, dass ein machtloser und auf den internationalen Rechtsschutz angewiesener Kleinstaat eine überzeugende Aussenpolitik mit Aussicht auf Erfolg nur vor dem Hintergrund einer exemplarischen Innenpolitik betreiben könne.⁵⁶ Diese exemplarische Innenpolitik sollte sich, wie ich meine, vor allem auch zum Thema «Gleiche Rechte für Mann und Frau» erweisen, nach der politischen muss u. a. die eherechtliche und soziale Gleichstellung der Frau erfolgen. Aber immerhin hat die Regierung zu diesem Problemkomplex eine Kommission eingesetzt, die von einer Frau geleitet wird und der neben einem Alt-Regierungschef auch zwei Frauen der nicht im Landtag vertretenen Freien Liste angehören. Es wird sich weisen, ob dies nur eine Alibiübung ist oder ein positives Leitbild darstellen soll. Im Stellenplan der Regierung für 1990 taucht eine Stabsstelle für Gleichberechtigungsfragen, die die Kommission angeregt hat, jedoch noch nicht auf.

Ferner fehlt in Liechtenstein weitgehend der politisch sozialisierte und in Wahlveranstaltungen gerne als «mündig» apostrophierte Bürger (bzw. die Bürgerin), d. h. es gibt ausserhalb (und auch innerhalb) der Parteien viel zu wenig Einwohner, die ausreichend informiert sowie dazu bereit und fähig sind, möglichst vorurteilslos im langfristigen Interesse der Allgemeinheit zu denken und diese Position ungeachtet privater Vor- und Nachteile in den politischen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess einzubringen.

Abgesehen davon, dass die Institutionalisierung einer Wirtschaftsdemokratie fehlt, weil es so vielen gut geht, mangelt es auch weitgehend an einer politisch-demokratischen Alltagskultur. Eine qualitative Opposition ist nur rudimentär entwickelt und der komplexe Konsensus beruht zu einem nicht geringen Teil auf einem Verschleiern von politikrelevanten Vorgängen, der öffentliche Dialog findet kaum statt, abweichende Meinungen gelten häufig noch als «undemokratisch», der argumentative Umgang miteinander ist noch zu wenig ausgeprägt oder sensibilisiert, zumal in Liechtenstein parteiunabhängige Medien kaum vorhanden sind.

Kurzum: es fehlt eine öffentliche Gesprächs- und argumentative Streitkultur, die zu einem wichtigen Organisations- und Lebensprinzip liberal-demokratischer Systeme zählt. Dieser Mangel kann nicht unbedingt an der

⁵⁵ Liechtensteiner Vaterland, 27. Juni 1989.

⁵⁶ Gstöhl, Ziele, 84, siehe auch dies., Microstate, 34 f.

Kleinheit liegen, es sei denn, man verwechselt Kleinheit mit Kleinmut. Ich glaube aber, dass das Bedürfnis nach sinnvoller und konstruktiver Auseinandersetzung in Liechtenstein durchaus vorhanden ist und weiter wächst. Der Kleinstaat stellt ja sowieso die am wenigsten künstliche staatliche Form dar, und es wurde auch in der Literatur schon des öfteren festgestellt, dass die Demokratie als «selbstverantwortliche Bürgerschaft» (Herbert Lüthy) sich vor allem in überschaubaren Räumen ereignen könne.⁵⁷

Allerdings droht auch die «Tyrannei der Intimität». In seiner bekannten Untersuchung zum Verfall und Ende des öffentlichen Lebens wird von Richard Sennett überzeugend dargelegt, dass die Lokalisierung der menschlichen Erfahrung, ihre Beschränkung auf die nächste Umgebung und der überragende Stellenwert der unmittelbaren Lebensumstände die Beschäftigung mit den *res publica* verdrängt habe durch die irriige Annahme, gesellschaftlicher Sinn erwachse aus dem Gefühlsleben der Individuen und aus dem Gemütszustand von «Heimat» heraus: «Der Lokalismus und die lokale Autonomie werden zum politischen Credo, als nähmen Machtverhältnisse um so menschlichere Züge an, je intimer der Raum ist, in dem sie wahrgenommen werden.» Die Menschen «streben nach einer intensiven Geselligkeit, doch ihre Erwartung wird enttäuscht. Je näher die Menschen einander kommen, desto ungeselliger, schmerzhafter, destruktiver werden ihre Beziehungen zueinander.»⁵⁸

Die Hervorhebung des Wertes der Gemeinschaft und des Miteinanders ist reichlich paradox; denn gleichzeitig werden Aussenseiter (oder die man dafür hält) ausgegrenzt und verbarrikadiert sich die Gemeinschaft selbst. «Umgang und Austausch mit Fremden gilt allenfalls als langweilig und unergiebig, wenn nicht gar als unheimlich.» Man zieht sich zurück. Das Privatleben gilt «als so kostbar und zerbrechlich, dass es nur gedeihen kann, wenn es geschützt und isoliert wird. Jedem einzelnen ist das eigene Selbst zur Hauptbürde geworden. Sich selbst kennenzulernen, ist zu einem Zweck geworden, ist nicht länger ein Mittel, die Welt kennenzulernen. . . . Je mehr (aber) die Psyche privatisiert, d. h. ins Private gedrängt wird, desto weniger wird sie stimuliert und desto schwieriger ist es für uns, zu fühlen oder Gefühle auszudrücken.»⁵⁹

⁵⁷ Siehe u. a. Capps, 29.

⁵⁸ Sennett, 380 f.

⁵⁹ Ebd., 15 f.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Wenn sich – wie in kleinräumigen Gesellschaften notgedrungen – Gefühls- und Kollektivleben miteinander verbinden, setzt eine selbstzerstörerische Dynamik ein. Sobald einzelne Personen oder Gruppen neue Gefühle oder Vorstellungen entwickeln, ist der Bestand der Gemeinschaft gefährdet: «Wer sich ändert, «verrät» die Gemeinschaft. Die individuelle Abweichung bedroht die Stärke des Ganzen. Deshalb müssen die Menschen beobachtet und geprüft werden. Misstrauen und Solidarität, die scheinbar so gegensätzlich sind, fallen zusammen.»⁶⁰

Die Menschen betreiben die öffentlichen Angelegenheiten dann entweder im Geiste ergebener Zurückhaltung oder auf der Basis von Gefühlsregungen, was beides inadäquat ist. Denn mit den öffentlichen Angelegenheiten kann angemessen nur auf der Grundlage von *nicht-personalen* Bedeutungen umgegangen werden. Auch für Liechtenstein kann in ironischer Sprache gelten, dass «jede Person in gewisser Masse ein Horrorkabinett ist und dass daher zivilisierte Beziehungen zwischen Personen nur so weit gelingen, wie die hässlichen kleinen Geheimnisse des Begehrens, der Habgier, des Neids darin eingeschlossen bleiben.»⁶¹ Die Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten muss auf der *Sachebene* stattfinden, damit dieser Raum nicht entleert wird, und es braucht die Bereitschaft und den Mut zum Engagement; denn «in dem Masse, wie die Menschen lernen können, ihre Interessen in der Gesellschaft entschlossen und offensiv zu verfolgen, lernen sie auch, öffentlich zu handeln.»⁶²

Im erstmaligen Kulturbericht der Regierung an den Landtag vom Dezember 1989 (Nr. 61/1989) wird ausgeführt, dass politisch-kulturelle Gespräche landesweit und wenn möglich auch über die Landesgrenzen hinaus geführt werden müssen: «Ein Dialog kann zwar nicht erzwungen, wohl aber behutsam gefördert werden.»⁶³ An anderer Stelle heisst es:

«Heute kann es nicht mehr nur darum gehen, sich im Ausland vorzustellen, sondern darum, dass auch die umgekehrten Wege geebnet und die Bürger des eigenen Landes mit dem Andersartigen fremder Kulturen und Nationen bekanntgemacht werden. Ein «partnerschaftlicher Austausch» hat gerade auch «die Selbstdarstellung anderer Staaten» im eigenen Land zu ermöglichen. Denn Verständigung setzt gegenseitiges,

⁶⁰ Ebd., 349.

⁶¹ Ebd., 17.

⁶² Ebd., 382.

⁶³ Kulturbericht, 12.

also partnerschaftliches Verständnis voraus . . . Eine moderne Kulturpolitik sorgt dafür, dass Menschen sich über Grenzen hinweg kennen und verstehen lernen. Sie schafft das Fundament des Vertrauens und der Achtung, ohne das eine wirksame politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und damit der Bestand von Frieden und Freiheit nicht möglich ist.»⁶⁴

Das ist sicher zutreffend. Ob das nachfolgende Beispiel, nämlich das Abkommen zwischen den Regierungen des Fürstentums Liechtenstein und der Republik Costa Rica über eine gemeinsame Briefmarkenausgabe, hierfür besonders gut ausgewählt ist, möchte ich dahingestellt sein lassen. Allerdings ist damit mehr gemeint oder intendiert, insbesondere eine weitergehende kulturelle Zusammenarbeit, auch im Bereich der Bildung.⁶⁵

Der Umstand jedoch, dass ausgerechnet das Theater am Kirchplatz zunächst nicht in das Vernehmlassungsverfahren zum Kulturbericht und zum Entwurf eines Kulturförderungsgesetzes einbezogen wurde und in der Systematik des Berichts, den ich im übrigen als Bestandesaufnahme und in vielen Sentenzen für sehr gut halte, ziemlich weit am Ende registriert wird, noch hinter den Trachtenvereinigungen, Fastnachtsbräuchen und Operettenbühnen, führt mich zu der Schlussfolgerung, dass auch innere Grenzen und Begrenzungen überwunden werden müssen, um dem Thema «Kleinheit und Interpendenz» in produktiver Weise wirklich gerecht werden zu können: global denken und regional handeln.

⁶⁴ Ebd., 74 f.

⁶⁵ Ebd., 75.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

Literaturverzeichnis

- Allgäuer, Robert, Instrumente einer liechtensteinischen Aussenpolitik, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz ¹1977 (1972), 119-126.
- Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 13, Vaduz 1989.
- Ashoff, Guido, Entwicklungs- und industriestrategische Optionen kleiner Länder der Dritten Welt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1988.
- Batliner, Gerard, Beitrag, in: Jansen, Norbert, Liechtenstein – Ansichten und Einsichten, Vaduz 1989 (zit. Beitrag).
- Kleinstaatiche Variationen zum Thema der Integration – Denkmodelle, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz ²1977 (1972), 80-105 (zit. Variationen).
 - Strukturelemente des Kleinstaates – Grundlagen einer liechtensteinischen Politik – ein Versuch, in: Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz ²1977 (1972), 11-20 (zit. Strukturelemente).
 - Zur Idee des Liechtenstein-Instituts, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften, H. 11, Vaduz 1987, 9-14 (zit. Idee).
- Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Schaffung eines Gesetzes über die Berufsausübung des Ingenieurs im Bauwesen und des Architekten, Nr. 7/89.
- Büchel, Alois, Kultur und Bewusstsein im politischen und zivilisatorischen Umfeld, in: Takblatt, Schaan (Februar) 1990.
- Cappis, Oscar Bernhard, Die Idee des Kleinstaates im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Phil. Diss. Basel 1922/23.
- Commonwealth Secretariat, Vulnerability: Small States in the Global Society (hierin: Small is Beautiful but Vulnerable. Opening Address to the First Meeting of the Commonwealth Consultative Group on the Special Needs of Small States, 18th July 1984), London 1985.
- Darsow, Thomas, Zum Wandel des Staatsbegriffs, Frankfurt/M. u.a. 1984.
- Dürrenmatt, Friedrich, Monstervortrag über Gerechtigkeit und Recht (1969), in: ders., Wiederholte Versuche, die Welt auszumisten, Berlin 1988, 153-200.
- Eisenstadt, Shmuel N., Soziologische Merkmale und Probleme kleiner Staaten, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 3 (1977), 67-85.
- Gebhardt, Jürgen, Der Stadtstaat als Modell der politischen Kultur des Westens, in: Esterbauer, Fried u. a. (Hrsg.), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin 1983, 571-581.
- Geser, Hans, Kleine Sozialsysteme: Strukturmerkmale und Leistungskapazitäten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32 (1980), 205-239.
- Geser, Hans/Höpfinger, François, Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2 (1976), 27-54.

- Gstühl, Sieglinde U., The «Microstate Problem» in the United Nations, Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, Summer Semester 1989 (zit. Microstate).
- Gstühl, Sieglinde U., Ziele und Mittel der Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein, Diplomarbeit Hochschule St. Gallen, April 1988 (zit. Ziele).
- Harden, Sh. (Hrsg.), Small is Dangerous: Micro State in a Macro World, London 1985.
- Hemmerle, Norbert, Liechtenstein – Fürstentum im Herzen Europas, Vaduz 1988.
- Hoch, Hilmar, Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie in bezug auf Liechtenstein, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 10 (1989), H. 3, 77–81.
- Höll, Otmar (Hrsg.), Small States in Europe und Dependence, Wien 1983.
- Hondrich, Karl-Otto, Grössenordnung – eine vergessene Dimension der Ordnungspolitik, in: Dettling, Warnfried (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Baden-Baden 1980, 185–205.
- Hoop, Franz, Was bedeutet mir Liechtenstein als gesellschaftlich-politische Einheit? in: Liechtenstein Politische Schriften, Beiträge zum liechtensteinischen Selbstverständnis, Bd. 3, Vaduz 1973, 43–50.
- Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Press, Volker/Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Vaduz-München-Wien 1988, 465–485.
- Kaegi, Werner, Der Kleinstaat im europäischen Denken, in: ders., Historische Meditationen. Erste Folge, Zürich 1942, 249–314 (zit. Kleinstaat I).
- Über den Kleinstaat in der älteren Geschichte Europas, in: ders., Historische Meditationen. Zweite Folge, Zürich 1946, 43–80 (zit. Kleinstaat II).
- Kleine-Hardage, Michael, Währungsvertrag Schweiz – Liechtenstein, Diss. Hochschule St. Gallen, Bamberg 1988.
- Kühne, Josef, Zur Struktur des Liechtensteinischen Rechts. Eine föderative Rechtsordnung, in: Häberle, Peter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart, Neue Folge Bd. 38, Tübingen 1989, 379–420.
- Kulturbericht der Regierung an den Landtag, Nr. 61/1989.
- Lehmbruch, Gerhard, Konkordanzdemokratie, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Westliche Industriegesellschaften, München, Zürich 1983, 198 ff.
- Luthardt, Wolfgang, Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie im Vergleich, in: ders./Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Politik und Repräsentation, Marburg 1988, 225–248.
- Malunat, Bernd M., Der Kleinstaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie, Frankfurt/M. u. a. 1987.
- McRobie, G., Small is Possible, New York 1981.
- Michalsky, Helga (Hrsg.), Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Symposium des Liechtenstein-Instituts vom November 1989, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 15, Vaduz (1991).
- Näscher, Dietmar, Beitrag, in: Jansen, Norbert, Liechtenstein – Ansichten und Einsichten, Vaduz 1989, 50.

Strukturbedingungen des Kleinstaates

- Olson, Mancur, *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, Tübingen 1985.
- Neidhart, Leonhard, *Notizen über die öffentliche Meinung im Kleinstaat*, in: Müller, Georg u. a. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Basel, Frankfurt/M. 1982, 443–460.
- Pappermann, Ernst, *Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Diss. iur. Köln 1967 bzw. Bigge/Ruhr.
- Rapport, Jacques G. u. a., *Small States und Territories*, New York 1971.
- Riklin, Alois, *Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung*, in: *Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften*, H. 11, Vaduz 1987, 20–37.
- Ritter, Michael, *Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 11 (1990), H. 1, 2–8.
- Rüegg, Erwin, *Regierbarkeit durch Konkordanz?* Phil. Diss. Zürich 1985.
- Schlapp, Manfred, *Ohne drohende Gebärde: Liechtenstein*, in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.), *Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume*, Freiburg i. Br. 1979, 107–124.
- Schumacher, Ernst F., *Small is beautiful. Die Rückkehr zum menschlichen Mass*, Reinbek b. Hamburg 1985.
- Sennett, Richard, *Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität*, Frankfurt/M. 1983.
- Sieber, Margret, *Abhängigkeit als «Nichtselbstversorgung»*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd. 19, Bern 1979, 55–69.
- Simmel, Georg, *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin 1983 (1908).
- Vogel, Hans, *Ein theoretischer Versuch zur Analyse kleinstaatlichen Verhaltens im internationalen System*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd. 19, Bern 1979, 71–80.
- Waschkuhn, Arno, *Konsens, Konkordanz und politische Rationalität*, in: Claussen, Bernhard (Hrsg.), *Aspekte der Sozialwissenschaften*, Bd. 1: *Vernachlässigte Themen*, Frankfurt/M. 1990 (zit. *Konsens*).
- Waschkuhn, Arno, *Die Mischverfassung Liechtensteins*, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 10 (1989), H. 1, 9–12 (zit. *Mischverfassung*).
- Wille, Herbert, *Liechtenstein: Kleinstaat im Wandel – staats- und gesellschaftspolitische Aspekte*, in: *Liechtenstein Politische Schriften, Fragen an Liechtenstein*, Bd. 1, Vaduz 1977 (1972), 21–29.

Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen
in der liechtensteinischen Geschichte

Peter Geiger

Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen
in der liechtensteinischen Geschichte

Peter Geiger

Liechtenstein gilt in der Staatenwelt als Phänomen, als merkwürdiges, der Geschichte entwachsenes, ja entronnenes Naturspiel, da doch sonst kleinere staatliche Gebilde in der Neuzeit in grösseren und grossen Staaten aufgingen. Das «Übrigbleiben» findet in manchen Charakterisierungen Niederschlag, wenn Liechtenstein etwa als «letzte deutschsprachige Monarchie»,¹ als «letztes Reichsfürstentum» oder gar als «Reliquie»² bezeichnet wurde, also als sorgsam bewahrtes und verehrtes, aber totes Knöchelchen vom lang verblichenen Körper des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation. Mit Verwunderung wird zur Kenntnis genommen, dass das Fürstentum sich als selbständiger, souveräner Staat zu erhalten vermocht hat,³ obwohl klein, unbewaffnet, monarchisch und demokratisch zugleich, seit dem Zweiten Weltkrieg auch zunehmend reich.

Das kleine Land und seine Bewohner waren denn auch im Laufe der Geschichte immer wieder vom Aufgehen in grösseren Gebilden bedroht. Im dafür im 20. Jahrhundert verwendeten und belasteten Begriff «Anschluss» stecken zwei Aktionsrichtungen: Anschluss als Einverleibung aufgrund äusseren Zwangs und Anschluss aus eigenem Willen als Selbstaufgabe. Beides; Zwang von aussen und Drang von innen, mochte gelegentlich zusammenwirken.

Hier soll für einmal der Blick unter der Anschluss-Fragestellung über die liechtensteinische Geschichte schweifen. Wann und wie bestanden für Liechtenstein Anschlussvorstellungen und Anschlussgefahren? Warum realisierten sie sich nicht? Aus den Ergebnissen wird auch die Frage, warum sich Liechtenstein selbständig erhalten konnte, teilweise beantwortet werden. Dabei wird ein Bestimmungsmerkmal Liechtensteins, seine Kleinheit

¹ So bei Alexander Ignor, *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in: Press/Willoweit, 467.

² So in einem «volksdeutschen» Exposé vom 25. Februar 1941, LLA GS 78/358 (Dok. G).

³ Z. B. Georges Scelle (Paris) 1949 im Vorwort zur 1. Ausgabe von Raton, 10.

eben, sich sowohl als Voraussetzung für Anslusstendenzen wie auch als Erklärungselement für die Bewahrung der Selbständigkeit Liechtensteins erweisen. Zugespitzt formuliert: Wegen seiner Kleinheit war Liechtenstein immer wieder von Anschluss bedroht, aber auch dank seiner Kleinheit blieb es immer wieder verschont.

Freilich sind neben einem Totalanschluss mit Verschwinden in einem andern Staat auch Formen des Anschlusses an ein anderes Staatswesen in Teilbereichen festzustellen. Solche bewerkstelligte Liechtenstein wiederholt. Sie begründeten Interdependenz, vor allem aber Dependenz, Teilabhängigkeit. Doch solche Teil-Anschlüsse sollten geradezu Voraussetzungen für Liechtensteins Existenzbewahrung werden.

1. Frühe Zugehörigkeiten

Liest man Peter Kaisers «Geschichte des Fürstenthums Liechtenstein» aus dem Jahre 1847 von vorne her durch, so wird einem bald deutlich, warum er seinem Buch den Nebentitel beigelegt hat: «Nebst Schilderungen aus Chur-Rätien's Vorzeit».⁴ Das Erste Buch gibt nämlich einen Überblick über Chur-Rätien von vorrömischer Zeit bis ins Spätmittelalter (1328), das Zweite Buch schildert Vaduz und Schellenberg vom Spätmittelalter bis zum Übergang an die Fürsten von Liechtenstein (1699/1712), und erst das Dritte Buch, das nur noch 75 Seiten von insgesamt 512 Seiten umfasst,⁵ ist dann dem eigentlichen, für Kaiser noch jungen Fürstentum gewidmet. Es ist nicht ganz müssig, einen Blick auf die frühen Zugehörigkeiten zu werfen.

Das Gebiet des späteren und heutigen Fürstentums stellte bis ins Hochmittelalter kein feststellbares Eigenes, Zusammengehörendes dar, ausser dass topographisch das am rechten Rheinufer liegende Land unter der Luzensteig bis zum Schaaner Riet und jenes um den Eschnerberg zwei kleine Landschaften bildeten. Sie waren über 1000 Jahre lang eingebettet in ein vom Bodensee bis ins Tessin reichendes Gebiet, das von Rättern besiedelt war, 500 Jahre lang als Provinz dem Römischen Reich angehörte, ein gutes Jahrzehnt zu Odoakers Reich und ein halbes Jahrhundert zu der Ostgoten Reich zählte, schliesslich zum Frankenreich, erst unter den

⁴ Kaiser (1847). Kaiser-Büchel (1923). – Dazu Kaiser-Brunhart I, IX ff.

⁵ Kaiser, 1-149 (Erstes Buch), 151-436 (Zweites Buch), 437-512 (Drittes Buch).

Merowingern, dann den Karolingern, kam und nach den Teilungen zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation zählte. Inzwischen hatten Alemannen das rätisch-romanische Element überlagert.

Im Hochmittelalter gehörte das Gebiet des späteren Liechtenstein zum Herzogtum Schwaben und enger zum Gau Churwalchen, der vom Walgau über Feldkirch das Rheintal aufwärts über Chur bis ins Bergell reichte. Als weitere Unterteilung umfasste die Zentgrafschaft «In Planis» das beidseitige Rheintal zwischen der Landquart und der Ill. Das Bistum Chur reichte weit ins heutige Vorarlberg hinein.

Für das Mittelalter ist aber unsere moderne flächenstaatliche Auffassung von Gebieten ohnehin nicht zutreffend. Vielmehr gingen im gleichen Gebiet Herrschaftsrechte und Einzelbesitzrechte verschiedener Herren, von Grafen, Bischof und Klöstern durcheinander. Das führte auch zu ständigem Vererben, Verpfänden, Schenken und Verkaufen von Gütern mit Leuten und Rechten und zu häufigem Streit im Kleinen bis zu Parteinahme in den grossen Fehden der Zeit.⁶ Hierbei wurde das später liechtensteinische Gebiet ständig mit herumgeworfen. Von Bedeutung für die spätere Entwicklung war für unser Gebiet, dass im ganzen Bereich des Rheintals ob dem Bodensee kein wirkliches Machtzentrum, in dessen staatsbildenden Sog alles hätte geraten können, entstand.

2. Herausbildung einer Gebietsidentität

Gebot Graf Hugo I. von Montfort um 1200 über fast ganz Unterrätien zwischen Chur und dem Bodensee, so führte gräfliche Fruchtbarkeit zu ständigen Erbteilungen und als Folge im Laufe des Spätmittelalters zur Herausbildung einer Vielzahl von selbständigen Herrschaften, darunter Vaduz und Schellenberg.⁷ Peter Kaiser schildert diese rund 250 Jahre mit betrübtem Sinn, weil sie der Gegend viel Streit und Not brachten. Von Bedeutung für spätere Zeit wurde die durch den Grafen Heinrich von Vaduz 1396 von König Wenzel in Prag erlangte Bestätigung der Grafschaft Vaduz mit seinen Herrschaften – wozu nun auch Schellenberg gehörte – als Reichslehen.⁸ Die territorialstaatliche Landeshoheit war nun weiter ausge-

⁶ Vgl. hierzu im einzelnen Kaiser, 45–364.

⁷ Vgl. Kaiser, 97 ff. – Stievermann, in: Press/Willoweit, 89 ff.; dort weiterführende Literatur.

⁸ Kaiser, 191 f., 199. Stievermann, in: Press/Willoweit, 93 f.

bildet, so dass jetzt die zwei Herrschaften als ganzes oder einzeln verschoben, verkauft, eben andern Herren abgetreten werden konnten, als reichsunmittelbare Reichslehen freilich nicht mehr beliebig.

3. Zwischen Habsburgern und Eidgenossen

Die habsburgischen Herzöge von Österreich hatten ihren Besitz im Spätmittelalter auf Tirol und schliesslich durch Kauf vom kinderlosen Grafen von Montfort-Feldkirch ins Vorarlberg bis Feldkirch ausgedehnt. Bei Sempach (1386) fochten und fielen an der Seite des österreichischen Herzogs Leopold neben vielen Feldkircher Bürgern auch zwei Ritter von Schellenberg. Der Graf von Vaduz hatte sich aus diesem österreichisch-eidgenössischen Krieg herausgehalten. Für Vaduz und Schellenberg bestand zu jener Zeit durchaus eine gewisse Möglichkeit, ebenfalls an Österreich-Habsburg zu fallen. Sie hätten andererseits auch an Sargans kommen können. Aber die beiden unbedeutenden Herrschaften wechselten zwar dynastisch von den Grafen von Werdenberg-Vaduz zu den Freiherren von Brandis, zu den Grafen von Sulz und schliesslich zu den Grafen von Hohenems, doch sie blieben für sich, so wie auch die Umgebung aufgeteilt blieb. Verloren gingen die in Vorarlberg liegenden Herrschaften Blumeneegg, Sonnenberg und Jagdberg. Die Eidgenossen dehnten ihre Herrschaft schliesslich über die kleinen Untertanengebiete bis zum Rhein aus, griffen aber trotz des Einfalls ins Land (1499) nicht auf dasselbe.

Als bedeutsam erwies sich hier bereits die Zwischenlage von Vaduz und Schellenberg: am Rande der Eidgenossenschaft und zugleich ausserhalb derselben, diesseits des Rheins, am Rande auch des vorderösterreichisch-habsburgischen Landes und zugleich ausserhalb desselben. Dynastische Zufälle spielten eine Rolle. Kleinheit und Reichsunmittelbarkeit boten Schutz vor Begehrlichkeit der Grossen.

4. Liechtensteinisch, nicht äbtisch oder bischöflich

Und als nach den Hexenprozessen und grausamer Auspressung durch den Grafen von Hohenems das Reich auf Vorstellungen der Bevölkerung hin diesen Landesherrn absetzte, mochten Habsburg Interesse und Geld fehlen, die zwei Landschäftlein selber zu erwerben. Das Reich schrieb sie zum Verkauf aus, beide wurden vom liechtensteinischen Fürsten Hans Adam dem Reichen – dem Ersten – gekauft, zuerst 1699 Schellenberg, darauf 1712 Vaduz.

Anschlussgefahren

Dass hierbei als Kaufinteressenten auch der Bischof von Chur und der Abt von St. Gallen auftraten, zeigt, dass das heutige Liechtenstein, hätten Bischof oder Abt höher geboten, entweder Teil Graubündens oder des äbtischen Fürstenlandes und jedenfalls Teil der heutigen Ostschweiz hätte werden können. Der Bischof von Chur zeigte ein Interesse an Schellenberg, weil dieses ihm bei Religionsstreitigkeiten mit den Bündner Protestanten «als Asylum dienen» könnte, während er es, wie er schrieb, wegen den Erträgnissen nicht kaufen müsste. Schon schien der Bischof von Chur mit 100 000 Gulden als Käufer Schellenbergs festzustehen, als plötzlich aus der Ferne Fürst Johann Adam von Liechtenstein dem Kaiser ein höheres Angebot von 115 000 Gulden machte. Der Bischof von Chur bot zwar 110 000 Gulden, überliess dann aber Schellenberg dem Liechtenstein, der, wie der Bischof enttäuscht schrieb, offenbar überflüssiges Geld habe.

Fürst Hans Adam aber brauchte das reichsunmittelbare Gebiet, um zur Fürstenwürde auch den wirklichen Einsitz auf Reichs- und Kreistagen nehmen zu können. Da Schellenberg aber flächenmässig noch nicht genügte, erwarb er schliesslich auch Vaduz, das sonst einen andern Weg hätte gehen mögen. Als dem Fürsten übrigens wegen Verzögerungen beim Kauf von Vaduz die Geduld ausging, erzog er ernstlich, auf den Kauf von Vaduz zu verzichten und auch Schellenberg wieder zu veräussern und stattdessen Mindelheim oder eine andere Besetzung zu erwerben. In diesem Falle hätte der Churer Bischof wieder bieten können.⁹

So bestanden an der geschichtlichen Schwelle zum Fürstentum Liechtenstein «Anschluss»-Ideen von Seiten der geistlichen Nachbarn und gewisse Anschlussmöglichkeiten. Diese kamen von aussen, wenn auch den indirekten Anstoss dazu die Bewohner mit ihren schliesslich zum Wechsel der Herrschaft führenden rechtlichen Klagen gegeben hatten. Als entscheidend für den Übergang an das Haus Liechtenstein hatte sich die Qualität der Reichsunmittelbarkeit der zwei Gebiete erwiesen. Das 1719 zum Reichsfürstentum Liechtenstein erhobene Land gehörte nun zum Schwäbischen Kreis, einem der zehn Kreise, in welche das Reich eingeteilt war, Liechtenstein war eines von über 300 Staatswesen im Reich, eingefügt und in seinem Bestand gesichert – solange nicht etwa der Fürst wieder an einen Verkauf denken sollte.

⁹ Seger, Bodmann, in: JBL 1978, 196 ff. – Kaiser, 427 f., 443 f.

5. In Napoleonischer Zeit: «... der versteckte Wunsch, Österreichische zu werden» – oder Bayrische?

In den Franzosenkriegen zur Zeit Napoleons litten Land und Volk auch in Liechtenstein verheerend.¹⁰ Die umliegende Staatenwelt geriet in Fluss. Liechtenstein grenzte am Rhein und bei der Luzensteig nun an die aus der Alten Eidgenossenschaft entstehende Helvetische Republik, an die neuen Kantone St. Gallen und Graubünden. Als das Heilige Römische Reich Deutscher Nation zerbrach, rückte das landhungrige Königreich Bayern durch den Gewinn von Tirol und Vorarlberg 1805 bis an die liechtensteinische Grenze vor. Ein «Sturm der Mediatisierung»¹¹ verschlang viele deutsche Kleinstaaten.

Weil Napoleon den Fürsten Johann I. von Liechtenstein, der in österreichischen Felddiensten stand, als Gegner und Unterhändler schätzen gelernt hatte, nahm er das Fürstentum Liechtenstein in den Rheinbund auf. Die Rheinbundakte von 1806 gab Liechtenstein die staatliche Souveränität. Bezeichnenderweise protestierte Bayern heftig gegen diese Aufnahme Liechtensteins. Bayern war auch in den Besitz der Güter der Pfarrei Bendern sowie des Patronatsrechts und des Zehnten in Mauren gelangt und beanspruchte überdies die zuvor österreichische Burg Gutenberg samt Gütern.¹² Bayerns Bemühungen, seine königliche Hand auch auf das Fürstentum Liechtenstein zu legen, waren offensichtlich.

Wenige Jahre darauf (1809) erhoben sich die Österreicher gegen die Franzosen und im selben Zuge die Tiroler und Vorarlberger, die zu Österreich hielten, auch gegen Bayern. Dadurch angespornt kam es auch in Liechtenstein im Juni 1809 zu einem Volksaufstand,¹³ der sich gegen die absolutistische Obrigkeit richtete: Man forderte Befreiung von Lasten und Wiederherstellung der alten Rechte. Als die Vertreter aller Gemeinden sich am 12. Juni 1809 in Vaduz versammelten, drohte Schuppler ihnen mit der Möglichkeit, dass der Fürst das Land verkaufen könnte:

«Wie wäre es, wenn er Euch an andere Regenten abgetreten hätte oder dies, ungnädig wegen Euerer Widerspenstigkeit, in der Folge tun würde? Wäret Ihr dann nicht über alle Massen unglücklich?»

¹⁰ Kaiser, 477 f., 484 ff. – Malin, 39 ff.

¹¹ Malin, 53.

¹² Malin, 51 ff.

¹³ Malin, 129 ff.

Anschlussgefahren

Dann, so fuhr Schuppler fort, müssten die Landesbewohner mehr Abgaben und Kriegsdienst leisten.¹⁴ In der Tat war Fürst Johann 1806 angefragt worden, ob er das Fürstentum nicht verkaufen wolle.¹⁵

Die liechtensteinischen Rebellen drohten, wenn das Oberamt die Forderungen nicht annehme, schlossen sie sich den vorarlbergischen Aufständischen an. Im Juli des gleichen Jahres 1809 vermochte Schuppler nur mit Mühe Balzner und Triesner, die zum Vorarlberger Landsturm eilen wollten, durch Versprechungen von ihrem Vorhaben abzuhalten. Schuppler verbot auch dem österreichischen Generalkommissar für Vorarlberg, einen Aufruf an die Liechtensteiner, sich den Vorarlberger Volkstruppen anzuschliessen, zu erlassen. Schuppler qualifizierte Liechtensteiner, die sich dem Vorarlberger Aufstand anschliessen wollten, als Verräter. Er berichtete schliesslich erklärend nach Wien:

«... nicht nur unausweichliche Aneiferungen der Vorarlberger, sondern auch der versteckte Wunsch, Österreichische werden zu wollen, verwirren ihre Köpfe...»¹⁶

Zwei Arten von Anschlussgefahren wurden in jenem unruhigen Sommer sichtbar: Von oben die alte, feudal-absolutistische Möglichkeit, dass der Fürst das Land verkaufe; diese Gefahr war nicht gross. Von unten aber, aus der Bevölkerung, kam der «versteckte Wunsch, Österreichische zu werden», als Reaktion auf den obrigkeitlichen Absolutismus und als Folge der von Vorarlberg her lockenden freiheitlichen Erwartungen. Georg Malin wertet jene Tendenzen als «verräterische Absichten»:

«Der Wunsch wirrer Köpfe, sich aus dem kleinstaatlichen Leben zu lösen und sich einer Weltpolitik bestimmenden Grossmacht anzuschliessen, tauchte hier unzweideutig und nicht zum letzten Male auf...»¹⁷

Malin schrieb 1954 diese auf 1809 bezogene Wertung nicht ohne Seitenblick auf die eben überstandene Zeit des Zweiten Weltkrieges.

¹⁴ Proklamation des Landvogtes Schuppler vom 12. Juni 1809, in: JBL Bd. 5, Vaduz 1905, 213.

¹⁵ Malin, 135.

¹⁶ Zit. Malin, 132 Anm. 22.

¹⁷ Malin, 132.

Die Franzosen warfen Österreich und Vorarlberg nieder, erschienen wieder in Feldkirch, der französische General Froment presste von dort aus monatelang dem Fürstentum Verpflegung für Mannen und Rosse ab. General Froment schrieb am 10. Oktober 1809 an Schuppler:

«Der König von Bayern wird wohl bald von des Fürsten von Liechtenstein seinem Lande Besitz nehmen.»¹⁸

Diese Erwartung hielt sich auch als Gerücht in jenem Herbst in Liechtenstein hartnäckig.

Liechtensteins Situation war durchaus delikat, weil Fürst Johann, dessen Land als Rheinbundstaat mit Napoleon verbündet war, dennoch persönlich auf österreichischer Seite gekämpft und verloren hatte. Hätten nun die Bewohner des Rheinbund-Fürstentums sich wirklich gegen Napoleon erhoben – an Vorarlbergs Seite –, so hätte das bundesbrüchige Liechtenstein von Napoleon kassiert und der bayrischen «Ländergier»¹⁹ geopfert werden mögen. Damit ist eine dritte Anschlussgefahr – neben Verkauf und neben Anschluss an Österreich – in jener Zeit sichtbar geworden.

6. Zugang zum Wiener Kongress und zum Deutschen Bund

Nach Napoleons Russland-Desaster gelang dem Fürsten der schrittweise Übergang ins Lager der gegen den Korsen gerichteten Koalition, unter völkerrechtlicher Bestätigung der Souveränität. Die ganze Napoleonische Zeit mit dem Zusammenbruch des alten deutschen Reiches, den Mediatisierungen, Länderverschiebungen und Kriegen überdauerte Liechtenstein, wie Malin zutreffend feststellt, vor allem aufgrund von vier Faktoren, nämlich dank dem überragenden Ansehen des Fürsten, dank der Erlangung der Souveränität, dank der Kleinheit des armen Ländchens sowie dank der geopolitischen Randlage.²⁰ Sie bestimmten als Konstanten die ausenpolitische Situation des Fürstentums bis zum Zweiten Weltkrieg.

Als 1814 und 1815 die Koalition gegen Napoleon am Wiener Kongress die Zukunft Europas und Deutschlands beriet, hatten sich die «mindermächtigen» deutschen Staaten gegenüber den königlichen Grossen

¹⁸ Zit. Malin, 144.

¹⁹ Malin, 144.

²⁰ Malin, 147 f., 158 ff.

Anschlussgefahren

Deutschlands – nämlich Österreich, Preussen, Bayern, Württemberg und Baden – um ihre souveräne Stellung zu wehren. Wie Rupert Quaderer zeigt,²¹ schloss sich Liechtenstein relativ spät, erst im Februar 1815, jener Gruppe von schliesslich 34 mittleren und kleinen deutschen Staaten an, das Fürstentum wurde in ihrem Kreise vorbehaltlos aufgenommen, als ehemaliger Rheinbundstaat und dank dem Ansehen des Fürsten, der auch peinlich für die Erfüllung der Kontingents- und Beitragspflichten sorgte.

Was für ein Schicksal indessen Liechtenstein am Wiener Kongress hätte blühen können, zeigten etwa die ebenfalls fürstlichen Häuser von der Leyen und von Isenberg sowie des Grafen von Bentink: Ihnen versagte man trotz eifriger Bemühungen den Zugang zu den Verhandlungen, weil sie den wirklichen Besitz der Souveränität nicht nachweisen konnten. Ihre Länder gingen in andern auf. Liechtenstein dagegen wurde in der Bundesakte des Deutschen Bundes vom 8. Juni 1815 als selbständiger Staat anerkannt. Mit der Zugehörigkeit zum Deutschen Bund – Österreich war ebenfalls Mitglied – war Liechtensteins Bestand vorerst gesichert. Es hatte auch weit über sein relatives Gewicht hinausgehende Mitwirkungsrechte. Weil die Frankfurter Zentralgewalt dieses Staatenbundes schwach war, bestand für Liechtenstein nur eine geringe Abhängigkeit. Gefährlicher wurde es, wenn die deutsche Zentralgewalt sich verstärkte, wie dies 1848 geschah.

7. Gefahren der 1848er Revolution für die Selbständigkeit

a) Schweizerisch-republikanisch?

Wie Europa und Deutschland ergriff die national und liberal geprägte Revolutionsbewegung 1848 auch Liechtenstein. Die spätabolutistische Ordnung wurde in Frage gestellt, Verfassung und Freiheitsrechte wurden stürmisch verlangt. Im Zuge der turbulenten Vorgänge – mit Versammlungen, Revolutionsausschüssen, Forderungsadressen, Beamtenflucht – gab es auch Gerüchte, das Land wolle sich vom Fürsten lösen und der republikanischen Schweiz, die sich im selben Jahr eine festere Bundesverfassung gab, anschliessen. Indessen scheint dieser revolutionäre Anschlusswunsch Richtung Schweiz nicht stark gewesen zu sein, wenn es auch eine republikanische Tendenz auf Loslösung vom Fürsten im Frühling und Sommer in Liechtenstein gab, eine kurze Zeit auch bei Peter Kaiser.

²¹ Quaderer, 201 ff.

Der aufgeklärte Fürst Alois II., der zu Konzessionen und politischen Reformen Hand bot, hatte seinem Landvogt immerhin auch eine unmissverständliche Weisung erteilt:

«... so befehle ich Ihnen... andererseits aber, so ungerne ich die Last fremder Occupation über das Land, das ich liebe, verhängt sehen würde, mit Aufforderung an die österreichischen Autorithaeten nicht einen Augenblick zu säumen, falls eine Ruhestörung, was Gott verhüten wolle, eintreten, Ordnung und Gehorsam nicht alsogleich ohne fremde Macht herzustellen seyn sollte.»²²

Österreichische Polizei oder Truppe hätte demnach im März 1848 auch einem allfälligen republikanischen Aufstands- und Anschlussversuch an die Schweiz Halt gebieten sollen.

Das eigene Truppenkontingent, das Liechtenstein damals noch besass, wagte man in den Revolutionsmonaten nicht einzuberufen, da man ihm nicht traute. Ein österreichischer Ordnungseinsatz wurde nicht nötig; er wäre wegen der verworrenen Revolutionssituation in Österreich selber auch kaum möglich gewesen.

b) *Grossdeutsch mediatisiert?*

Dafür erwartete man viel von der Deutschen Nationalversammlung, die in der Frankfurter Paulskirche zusammentrat, um Deutschland eine freie, feste Verfassung zu geben. Die Liechtensteiner wählten Peter Kaiser als Abgeordneten zur Paulskirche, nach ihm den Arzt Dr. Karl Schädler. Kaiser weilte 1848, Schädler 1849 je für einige Monate in Frankfurt. Liechtenstein war in jenen Jahren durch Rheinüberschwemmung, Kartoffelfäule, Rufen, Versumpfung und wirtschaftliche Absperrung in einer hoffnungslos bedrängten, isolierten Lage. Einen Ausweg erhoffte man ebenfalls über die Neuordnung Deutschlands.

Nun zeigte sich freilich, dass die Paulskirche nicht nur mehr Freiheit zu handeln und zu wandeln geben wollte, sondern dass sie das Gebilde von knapp 40 Staaten zu einem Reich mit starker Zentralgewalt zusammenschmiedete. Das musste für das arme kleine Land heissen: mehr Kosten, weniger Selbständigkeit. Die liechtensteinischen Revolutionsaus-

²² Fürst an Landvogt Menzinger, 11. März 1848, LLA RC 100/C/3. – Geiger, Geschichte, 53 ff., 70 f., 129 f. – Geiger, Paulskirche, 11.

Anschlussgefahren

schüsse aller Gemeinden beschworen zwar die «grosse deutsche Nation» als «unser grösseres Vaterland», aber sie schrieben auch an den Fürsten, sie wünschten,

«dass wir unbeschadet der Einheit Deutschlands ein freies selbständiges Ganzes bleiben, dass man uns aber in Betracht der Kleinheit und unserer materiellen Mittel keine Opfer zumuthe, die über unsere Kräfte gehen».²³

Auch Fürst Alois II. wünschte tragbare Lasten, bei welchen

«die Selbständigkeit nicht zum Fluche für kleine Staaten wird.»²⁴

In der Paulskirche in Frankfurt wurden 1848 eine Reihe von Mediatisierungsvorschlägen eingebracht, mit dem Ziel, die Zahl der Kleinstaaten zu verringern und mit «Zwergbildungen wie Waldeck und Liechtenstein» aufzuräumen.²⁵ Die kleinen Staaten sollten demnach auf Reichsunmittelbarkeit zurückgestuft oder zu grösseren Staaten zusammengeschlossen oder aber an grössere Nachbarstaaten angeschlossen werden. Liechtenstein wäre, da es an keinen andern Kleinstaat grenzte, Österreich einverleibt worden. Ein Votant in der Paulskirche meinte, in den kleinsten Staaten sei ja die Bildung einer Volksvertretung unmöglich.²⁶ Doch am 5. Dezember 1848 lehnten die Paulskirchenabgeordneten die zwangsweise Mediatisierung knapp ab.²⁷ Damit entging Liechtenstein einer erheblichen Anschlussgefahr, die von der deutschen Revolution – im Namen des Fortschritts – ausgegangen war.

Immerhin rechnete Karl Schädler, als er Monate später in Frankfurt an der Reichsverfassung mitarbeitete, man werde in Deutschland «auf eine Bundesverfassung kommen, ähnlich der schweizerischen».²⁸ Schädler stellte sich demnach Liechtenstein in einem deutschen Bundesstaat etwa in der Stellung eines deutschen Kantons vor. Bei der Beratung zu den künftigen deutschen Parlamentskammern billigte man in der Paulskirche Liech-

²³ Adresse der liechtensteinischen Revolutionsausschüsse an den Fürsten, 24. März 1848, HAL Wien 1863/10370. Vgl. Geiger, Geschichte, 126.

²⁴ Fürst Alois II. an den liechtensteinischen Bundesgesandten Freiherrn von Holzhausen in Frankfurt, 25./26. März 1849, HAL Wien H 1691. Vgl. Geiger, Geschichte, 127.

²⁵ Zit. Geiger, Geschichte, 137.

²⁶ Stenographischer Bericht, 3853 f.

²⁷ Stenographischer Bericht, 3835 ff.

²⁸ Schreiben Karl Schädlers aus Frankfurt an seinen Bruder Rudolf Schädler (Pfr. in Benden), 10. Febr. 1849, LLA Schädler Akten 312.

tenstein dann allerdings für die erste Kammer (Volkshaus) keinen eigenen Wahlkreis zu, sondern schlug es zu einem österreichischen Wahlkreis; für die zweite Kammer (Staatenhaus) erhielt es einen von 192 Sitzen zugesprochen.

c) *Selbstzweifel*: «... ganz österreichisch...»?

In diesen Monaten machte sich in Liechtenstein Resignation breit. Der Vaduzer Arzt Dr. Ludwig Grass schrieb an Schädler nach Frankfurt, Deutschland werde gespalten, dann bleibe für Liechtenstein nichts, «als von Österreich absorbiert zu werden», es heisse im Lande, Schädler sei bereits in Wien am Verhandeln.²⁹ Karl Schädler selber wälzte in einem Schreiben an Landesverweser Menzinger düstere Aussichten: Man wolle die kleinen Staaten indirekt zur Aufgabe ihrer Existenz zwingen, indem man ihnen keine Vertretungsrechte, aber alle Lasten lasse; das Land werde solche nicht tragen können, der Fürst sie nicht für die «so ephemere Existenz» eines selbständigen Liechtenstein aufbringen wollen; daher verfolge ihn seit einiger Zeit

«eine quälende Frage: Sollen wir nicht jetzt, wo es Zeit ist und leicht gienge, selbstthätig auf Mediatisierung dringen, oder sollen wir uns passiv am Schlepptau der Ereignisse durch diese früher oder später mediatisieren lassen?»

Zwar werde man bei einem Anschluss an Österreich – nur dieser kam in Frage – in bezug auf Steuerlasten «aus der Bratpfanne in die Glut springen», aber es bleibe

«bei unserem Mangel an Stoff und Kraft zur Bildung eines Staates, wie ihn die neuen Verhältnisse wollen, keine andere Wahl.»³⁰

Auch Peter Kaiser hatte schon früher geschrieben, wenn Liechtenstein gerichts- und verwaltungsmässig im österreichischen System mitziehen müsse,

²⁹ Schreiben von Grass an Karl Schädler, 1. Februar 1849, LLA Schädler Akten 311. Vgl. Geiger, Geschichte, 146.

³⁰ Karl Schädler an Landesverweser Menzinger, 9. März 1849, LLA RC 100/C. – Vgl. Geiger, Geschichte, 146 ff.

Anschlussgefahren

«wenn das Ländlein nichts Eigenthümliches hat, wenn es im österreichischen System mitziehen muss, ist es dann nicht besser, es sei ganz österreichisch?»³¹

Selbst Fürst Alois II. hatte an Peter Kaiser geschrieben, dass er nicht wegen der Stellung als Souverän für die Selbständigkeit des Landes eintrete, sondern

«weil ich glaube, dass das Land selbst Wert legt auf seine Selbständigkeit».³²

Wenige Jahre später äusserste Fürst Alois sogar, dass er es

«als ein Glück ansehen würde, wenn... die kleinen Staaten auf jenes Mass der Unabhängigkeit zurückgeführt, d. h. beschränkt würden, welches sie zu ertragen und mit Würde zu tragen fähig sind».³³

Zwar setzten sich Kaiser, Fürst, Schädler und Menzinger für den Erhalt der Selbständigkeit des Landes ein, aber sie waren eine Zeitlang sehr pessimistisch, ja kleinmütig gestimmt.

Bekanntlich scheiterte die Deutsche Nationalversammlung, nichts von dem für Liechtenstein so Bedrohlichen verwirklichte sich. Doch das Land war während eines Jahres in Anschlussgefahr gestanden, diesmal nicht allein von aussen, sondern auch durch die Selbstzweifel von innen, ob der arme kleine Staat unter modernen Anforderungen genügend «Stoff und Kraft» für eine Eigenexistenz besitze. Es sah zeitweilig nicht so aus.

Etwas war andererseits 1848 im Sinne der neuen, demokratischen Zeit klargestellt worden: Das Volk liesse sich nicht mehr einfach von oben her irgendwohin anschliessen. Im Entwurf einer Adresse der Revolutionsausschüsse an den Fürsten hiess es deutlich,

«dass wir nie gegen unseren Willen uns vertauschen oder verschieben lassen».³⁴

³¹ Peter Kaiser an Landesverweser Menzinger, 2. Juli 1848, LLA Peter Kaiser Akten. Geiger, Geschichte, 130.

³² Fürst Alois II. an Peter Kaiser, 6. November 1848, HAL Wien 1848/11048. Geiger, Geschichte, 131.

³³ Fürst Alois II. an Holzhausen, 2. Mai 1851, HAL Wien H 1691. Geiger, Geschichte, 131 Anm. 32.

³⁴ LLA Schädler Akten, ad 265, fol. 3. Geiger, Geschichte, 140 Anm. 77.

8. Ausweg aus der Isolation: Zollanschluss an Österreich

Mit dem preussisch-österreichischen Krieg von 1866 und dem Zerfall des Deutschen Bundes schied Österreich aus Deutschland aus. Liechtenstein, geographisch von Deutschland durch das dazwischen liegende Österreich ebenfalls abgeschieden, entging nur dank dieser besonderen Randlage einem Aufgehen im bald danach von Bismarck zusammengeschweissten zweiten Deutschen Reich. Jetzt erst, ab 1866, war Liechtenstein auch faktisch ganz souverän. Es hatte inzwischen auch einen Ausweg aus dem Dilemma zwischen staatlicher und wirtschaftlicher Existenz gefunden.

Liechtenstein war 1852 die Lösung aus der bedrückenden wirtschaftlichen Isolation gelungen, indem es mit dem Kaiserreich Österreich einen Zollvertrag abschliessen konnte.³⁵ Das Land erhielt Zugang zum grösseren österreichischen Wirtschaftsgebiet, auch regelmässige direkte Staatseinkünfte, welche die Landeseinnahmen sofort mehr als verdoppelten. Nun konnte das Land die Bundeskosten tragen.

Freilich war die Zoll- und Steuereinigung von 1852 auf Assimilation an das österreichische System angelegt. Im Laufe von fast 70 Jahren Zoll-, Steuer-, Post- und Währungsgemeinschaft (1852-1919) mit der Donaumonarchie, welche das Fürstentum Liechtenstein ab 1880 auch diplomatisch vertrat und von der der grösste Teil des Rechts adoptiert wurde, entstand eine starke Abhängigkeit vom grossen Nachbarn.³⁶ Manche empfanden sie als schleichende Mediatisierung. Dennoch war der Anschluss Liechtensteins im wirtschaftlichen Teilbereich an den österreichischen Nachbarstaat geradezu Voraussetzung für die Erhaltung der formellen Souveränität. Man konnte dadurch die «Bratpfanne» – den Zusammenbruch unter der Last der isolierten Selbständigkeit – wie den «Sprung in die Glut» – den Anschluss an Österreich – vermeiden.

Im Zuge der Erneuerung des Zoll- und Steuer-Vertrages mit Österreich im Jahre 1863 wünschte übrigens ein beträchtlicher Teil der liechtensteini-

³⁵ Vertrag vom 5. Juni 1852, LLA Gesetzessammlung. – Geiger, Geschichte, 186 ff. – Hager, 25 ff.

³⁶ Vgl. Raton, 54. – Zum Zollvertrag von 1852 siehe Geiger, Geschichte, 186 ff., 336 ff., und Ospelt, 367 ff.

schen Bevölkerung – durch Petitionen an den Landtag – bereits einen Zollvertrag mit der Schweiz statt mit Österreich-Ungarn.³⁷

9. Liechtenstein an den Papst abtreten?

Mitten im Ersten Weltkrieg, im Jahre 1916, wurde ein ebenso kurioser wie geheimer und ernst gemeinter Plan bis kurz vor die Verwirklichung vorangetrieben. Er war vom deutschen, katholischen Politiker Matthias Erzberger ausgedacht. Das Fürstentum Liechtenstein sollte dem Papst abgetreten werden, der Fürst wäre noch Statthalter des Papstes im Lande geblieben. Der Papst, der mit Italien seit langem wegen dem ehemaligen Kirchenstaat im Streit lag, hätte damit ein neues, souveränes Gebiet erlangt. Liechtenstein wäre formal neuer Kirchenstaat geworden, ohne dass aber der Papst hierher übersiedelt wäre.

Der Plan scheiterte an den Mitgliedern des Fürstenhauses, vor allem am Prinzen Franz (der später Fürst wurde), während der zu jenem Zeitpunkt regierende Fürst Johann II., der sehr fromm lebte, sich mit der Abtretung an den Papst einverstanden zeigte – allerdings im Wissen, dass die Agnaten ablehnten und damit eine Realisierung des Plans unmöglich war.³⁸

Dies wäre nicht ein eigentlicher «Anschluss», sondern ein Regentenwechsel nach altem Kabinettsstil gewesen. Im Land wusste man offensichtlich nichts davon. Ob die liechtensteinische Bevölkerung sich gefügt hätte, wäre ungewiss gewesen. Und die Schweiz hätte wegen ihres konfessionellen Gleichgewichts wohl auch noch mitreden wollen.

10. Unsicherheit und Neuorientierung nach dem Ersten Weltkrieg

Gleich nach dem Ersten Weltkrieg entstand für Liechtenstein eine schwierige Situation, in der gerade auch unter dem Blickwinkel der Anschlussfrage Risiken sichtbar werden. Ein liechtensteinischer Amerika-Auswanderer fragte 1919 im «Liechtensteiner Volksblatt», was nun nach dem Krieg aus Liechtenstein werde:

³⁷ Gemeindeweise Bittschriften an den Landtag von 201 Schaanern, 152 Triesenbergern, 149 Triesnern, 88 Mauern, 86 Eschnern, 51 Schellenbergern (darunter drei Frauen) und 30 Planknern, dem Landtag ab dem 29. Januar und im Februar 1863 überreicht, LLA Landtagsakten 1862/63, L 5, Nr. 24 ff. – Vgl. Geiger, Geschichte, 339 ff.

³⁸ Liebmann, 229 ff.

«Bleibt es selbständig oder verschlingt es die Schweiz oder Vorarlberg?»³⁹

a) *Vorarlberg schweizerisch – Liechtenstein Enklave?*

Gerade die Zukunft Vorarlbergs, die sogenannte «Vorarlberger Frage», war für Liechtenstein von grösserer Bedeutung, als man sich später bewusst war. Nach dem Auseinanderfallen der Donaumonarchie blieb nur ein provisorisches Deutsch-Österreich (in der heutigen Gestalt), das sich vorerst einmal für einen Anschluss an Deutschland aussprach, während das Vorarlberger Volk 1919 in grosser Mehrheit, schliesslich durch Volksabstimmung, einen Anschluss an die Schweiz erstrebte. Wie beurteilte man in Liechtenstein die Vorarlberger Frage und die damit verbundenen Folgerungen für Liechtenstein? Hierzu sind die beiden Landeszeitungen, welche die Meinung der zwei eben erst entstandenen Parteien widerspiegeln, aufschlussreich.⁴⁰

Die von Dr. Wilhelm Beck geführten, der Schweiz zuneigenden «Oberrheinischen Nachrichten», Sprachrohr der «Christlichsozialen Volkspartei», zeigten ausgesprochene Sympathie für den Wunsch der Vorarlberger nach einem Anschluss an die Schweiz. Im redaktionellen Leitartikel vom 6. Dezember 1919 wünschten die «Oberrheinischen Nachrichten» den Vorarlbergern «glückliches Gelingen»:

«Mögen ihre mehrheitlichen Wünsche, Schweizer zu werden, in Erfüllung gehen.»⁴¹

Dass dies für Liechtenstein eine neue Situation bringen würde, war den «Oberrheinischen Nachrichten» auch klar, es hiess dort im März 1919:

«Wenn nun Vorarlberg tatsächlich ein Kanton der Schweiz wird, dann ist unser Fürstentum eine Insel in der schweizerischen Republik. Ob wir uns da noch selbständig halten können? Hoffen wir das Beste.»⁴²

Ein Balzner Einsender formulierte darauf trefflich konkrete liechtensteinische Erwartungen für den Fall, dass Vorarlberg schweizerisch würde:

³⁹ L. Vo., 30. August 1919.

⁴⁰ Vgl. Geiger, Vorarlberg, in: Eidgenossen helft, 95 ff.

⁴¹ O. Na., 6. Dezember 1919, «Landesprattig» (Landesumschau).

⁴² O. Na., 12. März 1919, «Ein neuer Kanton in Sicht!»

Anschlussgefahren

«Würde diese Idee verwirklicht, so hätte Liechtenstein in kurzer Zeit: Bahn, Licht, Gas, modernes Postwesen, mehr geistiges Leben, gewerbliche Unternehmungen, Banken und endlich auch Ordnung. Wäre das nicht viel? Hoffen wir daher auf eine Verständigung der beiden Nachbarländer.»⁴³

Dabei wies man aber den Gedanken, analog zu den Vorarlbergern etwa auch für Liechtenstein einen Totalanschluss an die Schweiz zu wünschen, von sich.⁴⁴

Das von Dr. Eugen Nipp redigierte «Liechtensteiner Volksblatt», das die konservativ-bäuerliche «Fortschrittliche Bürgerpartei» vertrat, war ganz gegen einen Vorarlberger Anschluss an die Schweiz eingestellt, weil es gerade die Inselstellung Liechtensteins fürchtete. Diese könnte den Totalanschluss auch Liechtensteins an die Schweiz und damit die Loslösung vom Fürstenhaus, jedenfalls aber einen Zollanschluss an die Schweiz und somit ein Abreißen aller alten, geschätzten Verbindungen nach Osten sowie eine innenpolitisch bedenkliche Umorientierung bedeuten. Liechtenstein solle abwarten, wie sich Deutsch-Österreich entwickle und dann entscheiden, ob es mit der Schweiz oder mit Österreich einen Zollvertrag anstreben solle; gefühlsmässig zöge man einen solchen mit Österreich vor. Entscheidend sei, Liechtensteins Selbständigkeit zu wahren. Man solle sich nicht in einen «Käfig aus lauter Gold und Silber flüchten». Mit Entrüstung wies es die im «Journal de Genève» und im «St. Galler Tagblatt» gebrachte Aussage zurück,

«die Mehrheit der Liechtensteiner . . . könnte sich ganz wohl mit dem Gedanken vertraut machen, selbst Schweizer zu werden.»⁴⁵

Eine ernsthafte Tendenz zu einem Totalanschluss Liechtensteins an die Schweiz gab es im Lande im Zuge der Vorarlberger Bestrebungen offensichtlich nicht. Es ging den Liechtensteinern auch nicht so sehr um das Schicksal der Vorarlberger, sondern um die wirtschaftliche Orientierung des eigenen Landes, um den künftigen Wirtschaftsanschluss. Hier drängte die «Volkspartei» vehement in Richtung Schweiz. Wollte man nicht den wirtschaftlichen Ruin, so müsse Liechtenstein so rasch als möglich mit der

⁴³ O. Na., 15. März 1919, «Balzers».

⁴⁴ O. Na., 31. Juli 1920, «Zur Politik der Wiener Gesandtschaft» (von Dr. Wilhelm Beck).

⁴⁵ L. Vo., 7. Juni 1919, «Die Zukunft des Fürstentums Liechtenstein». Ähnlich L. Vo., 19. März 1919, «Hohe Politik», und L. Vo., 12. April 1919, «Politik und Luftschlösser».

Schweiz Zollvertragsverhandlungen aufnehmen, noch vor einem Vorarlberger Anschluss an die Schweiz, da diese später einer Enklave Liechtenstein weniger entgegenkommen müsste:

«Sorget daher je schneller desto lieber für freien (nicht Muss-) Anschluss an die Schweiz.»⁴⁶

Gemeint war hier der Zollanschluss an die Schweiz, der die Ziele der Volkspartei – los von Österreich beziehungsweise Hofkanzlei in Wien, Demokratisierung, Modernisierung des Landes – verwirklichen helfen sollte.

Vorarlberg blieb bei Österreich, das vorläufig Bestand erlangte, wenn auch wirklich gesichert erst ab 1922. Indem Vorarlberg – gegen den Willen seiner Bevölkerung – nicht zur Schweiz kam, blieb Liechtensteins Zwischenlage erhalten – und damit auch dessen Orientierungsoption.

b) Anschluss an Österreich durch Machtwort von aussen?

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges bestand bis in den Sommer 1919 für Liechtenstein dennoch eine gewisse Anschlussgefahr. Man nahm sie im Lande selber nicht so wahr, wie sie wirklich drohte. Sie kam von aussen, nämlich von Seiten der Pariser Friedenskonferenz, und zwar auf Veranlassung der Tschechoslowakei.

Darauf verweist konkret ein zwei Jahrzehnte später verfasstes Schreiben von Dr. Alfred von Baldass an Fürst Franz Josef II. aus dem Jahre 1939.⁴⁷ Baldass war ab 1919 Legationsrat und zeitweilig Geschäftsträger der kurzlebigen liechtensteinischen Gesandtschaft in Wien gewesen. Im besagten Schreiben – inzwischen war er 1939 von den Nationalsozialisten verfolgter Emigrant – beanspruchte Baldass für sich nichts Geringeres als das Verdienst, 1919 Liechtenstein gerettet zu haben. Wovor? Vor dem Anschluss an Österreich und damit indirekt auch vor dem späteren, automatischen Anschluss zusammen mit Österreich an Hitlers Reich. Wie rettete er Liechtenstein? Auf Betreiben der nach dem Ersten Weltkrieg entstandenen Tschechoslowakei, welche die habsburgischen Güter enteignete und auch der böhmischen und mährischen Besitzungen des Hauses Liechtenstein habhaft werden wollte, sollte die Pariser Friedenskonferenz dem Fürstentum die Anerkennung als souveräner Staat absprechen. Liechtenstein sollte

⁴⁶ O. Na, 14. Mai 1919, «Unsere Zukunft».

⁴⁷ Alfred von Baldass an Fürst Franz Josef II., Herbst 1939, LLA RF 194/257.

Anschlussgefahren

vielmehr als faktischer Teil Österreichs gelten und durch die Friedenskonferenz der Siegermächte zu Deutsch-Österreich geschlagen bzw. diesem angeschlossen werden. Der französische Botschafter in Wien, Henry Allizé, hatte 1919 Auftrag, für die Friedenskonferenz ein Gutachten zu dieser die völkerrechtliche Stellung und Zukunft Liechtensteins betreffenden Frage zu verfassen. Baldass, durch den in Prag weilenden liechtensteinischen Gesandten Prinz Eduard von Liechtenstein vom Auftrag Allizés in Kenntnis gesetzt, suchte am selben Abend Allizé in Wien auf. Der französische Botschafter, der vorerst ganz den tschechoslowakischen Standpunkt einnahm – nämlich Liechtenstein sei nicht souverän und daher an Österreich anzuschliessen –, liess sich im Laufe des einstündigen Gesprächs von Baldass von der liechtensteinischen staatlichen Selbständigkeit überzeugen. Baldass war sicher, dass Allizés Gutachten die Friedenskonferenz schliesslich bewog, im Friedensvertrag von Saint-Germain vom 10. September 1919 Österreichs Grenzen Liechtenstein gegenüber unverändert zu belassen und damit zugleich Liechtensteins Souveränität anzuerkennen.

Pierre Raton bestätigt, dass die Friedenskonferenz und der Friedensvertrag von 1919 für Liechtensteins staatliche Existenz «une question de vie ou de mort» (eine Frage um Sein oder Nichtsein) war.⁴⁸ Prinz Eduard von Liechtenstein, 1919–1921 liechtensteinischer Gesandter in Wien, schildert in seinem etwas schwer lesbaren, aber materialreichen Buch «Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz» die Bemühungen von Fürstenhaus, Regierung und Gesandtschaft, bei den Ententemächten die Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität und Neutralität zu erreichen.⁴⁹ Dies gelang denn auch, wenn zwar nicht vollständig, denn die Aufnahme in den Völkerbund wurde abgelehnt.

Interessant ist, dass hier im Lande die Anschlussgefahr, die sich im Rahmen der europäischen Neuordnung an der Friedenskonferenz in Paris auftrat, offenbar nicht für besonders real gehalten wurde. So sicher man sich im Lande der staatlich-völkerrechtlichen Eigenidentität war, so nötig erwies es sich, dieselbe durch Aufklärung den Staatsmännern und Diplomaten der Siegermächte vor Augen zu bringen. Jene wussten von Liechtenstein kaum etwas, es erschien ihnen besonders wegen des Fürstenhauses in der Tat als Anhängsel des alten Österreich, dessen Nachlass die Friedenskonferenz zu ordnen hatte. Baldass mochte im Rückblick seine Wirksamkeit überschätzt

⁴⁸ Raton, 63.

⁴⁹ Eduard Liechtenstein, 31, 38 ff.

haben, Teil parallel laufender diplomatischer Bemühungen, die von Bedeutung blieben, war sein Abendgespräch mit dem französischen Botschafter in Wien dennoch.

c) *Deutsche Orientierung Liechtensteins (1919/20)?*

In jenen Monaten und ersten Jahren nach dem Ende des Ersten Weltkrieges erschienen noch weitere Anschluss-Möglichkeiten für Liechtenstein am Horizont. Wäre Österreich mit Vorarlberg damals an Deutschland angeschlossen worden – wozu der Wille in Österreich einschliesslich der gesamtösterreichischen Regierung und Karl Renners stark war, weil man an die Lebensfähigkeit eines Rumpförsterreich nicht glaubte –, so wäre das kleine Fürstentum seinerseits an die Grenze eines grösseren Deutschland gerückt.⁵⁰ Die Pariser Friedenskonferenz hätte es dann, bei Aberkennung der Souveränität, ebenfalls Deutschland anschliessen mögen. Bei Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität aber hätte Liechtenstein die Option eines Wirtschaftsanschlusses nach Norden, eben zu Deutschland hin, ins Auge fassen können. Überlegungen zu einer solchen wirtschaftlichen Orientierung stellte der damalige Schriftleiter des «Liechtensteiner Volksblatts», Dr. Eugen Nipp, in der Tat an.⁵¹ Dies geschah freilich zu einer Zeit, da Deutschland als Weimarer Republik einen demokratisch-liberalen Weg einschlug.

Indem die Entente-Mächte aber einen Anschluss Österreichs an Deutschland nicht zuliessen, wurden für Liechtenstein die skizzierten Anschluss-Optionen in Richtung Deutschland hinfällig – wenigstens auf 20 Jahre hinaus, bis 1938 der Anschluss Österreichs an Hitlerdeutschland neue Gefahr und Verlockung auch für Liechtenstein bringen sollte.

Jedenfalls war 1919 des Amerika-Liechtensteiners oben erwähnte Frage zur Zukunft Liechtensteins – «Bleibt es selbständig oder verschlingt es die Schweiz oder Vorarlberg?» – aus grösserer Perspektive nicht ganz abwegig.

⁵⁰ Vgl. Witzig, 159 ff., 191 ff. – Vgl. auch die Aufsätze von Zaugg-Prato, Steininger sowie Dobras, alle in: *Eidgenossen helfe*, 55 ff., 65 ff., 191 ff. – Vgl. Dreier/Pichler, 85 ff., 119 ff.

⁵¹ L. Vo., 24. April 1920, Anmerkung der Schriftleitung zu «Eingesandt».

11. Wirtschaftliche Neuorientierung: Zollanschluss an die Schweiz (1923)

Die im Ersten Weltkrieg in der Wirtschaftsgemeinschaft mit Österreich erlittenen Nöte, die Nachkriegskrise mit Kroneninflation und das längere Zeit ungewisse Schicksal der Nachbarschaft stellten auch für Liechtenstein die Zukunftsfrage, wohin es sich wenden sollte oder könne. Deutlich festzustellen ist, dass man in dieser geschichtlichen Phase im Lande selber keineswegs an eine Selbstaufgabe, sondern allein an einen wirtschaftlichen Anschluss dachte – anders als etwa 1848/49 und dann ab 1938.

Die Kündigung des liechtensteinisch-österreichischen Zoll- und Steuerungsvertrages im August 1919 (vom Landtag am 2. August 1919 beschlossen) hatte neben der wirtschaftlichen Bedeutung eine eminent politische Komponente: Liechtenstein bewies damit der Welt und den Ententemächten seine völkerrechtliche Selbständigkeit. Nachdem nun das Land eine Zeitlang als eigenes Zollgebiet fungierte und nachdem die Vorarlberger Frage versandete, fanden sich alle politischen Kräfte des Fürstentums zum Wirtschaftsanschluss an die Schweiz zusammen.⁵²

Mit dem 1923 geschlossenen und auf den 1. Januar 1924 in Kraft gesetzten Vertrag über den «Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet»,⁵³ mit der schon 1919 der Schweiz übertragenen diplomatischen Vertretung des Landes, mit dem 1921 mit der Schweiz geschlossenen Postvertrag und mit der Übernahme der Frankenwährung erfolgte in jenen Jahren eine bis heute währende Anschliessung Liechtensteins an die Schweiz. Sie bot – analog zum früheren österreichisch-liechtensteinischen Zollvertrag – den Einbezug des Ländchens in den grösseren, stabilen Wirtschafts- und Währungsraum. Die Schweiz übernahm eine Menge von Funktionen, etwa Grenzbewachung, Personenkontrollen, Zollkontrollen im internationalen Warenverkehr, grenztierärztliche Kontrollen, sie bot einschlägige Gesetzgebung, internationale Zoll-, Handels-, Post- oder Währungsverhandlungen und -übereinkommen, diplomatische und konsularische Präsenz in aller Welt. Zudem war Liechtenstein wieder ein festes Zolleinkommen als bedeutender Pfeiler des Staatshaushaltes gesichert.

⁵² Geiger, Vorarlberg, in: *Eidgenossen helf*, 101 ff., 108 ff. – Siehe auch Hilti; Seger, *Zollvertrag*; Wanner, *Zollvertrag*.

⁵³ *LGBL*. 1923, Nr. 24. – Raton, 83 ff.

Freilich gab es eine Rückseite der Medaille. Das Frankenstück zeigt es symbolisch: Vorne stehen nur die Frankenwerte – der Nutzen, die Zahl –, auf der Rückseite aber steht Frau Helvetia mit dem Schweizerkreuz im Schilde, Allegorie für die Schweiz, welcher der Frankenwert zugehört, von der er abhängig ist. Abhängigkeiten als Kehrseite des Nutzens folgten auch aus dem Vertragsverhältnis mit der Schweiz.

Gemäss Zollvertrag wurden einschlägige schweizerische Gesetze, Verordnungen und Erlasse auch auf Liechtenstein anwendbar. Als der Landtag dieselben auf den Herbst 1934 – seit zehn Jahren stand der Zollvertrag in Kraft – auf den neuen Stand brachte, wurde die Verflechtung Liechtensteins mit der Schweiz rein quantitativ deutlich: 157 eidgenössische Gesetze, Verordnungen und Erlasse waren auch für Liechtenstein gültig, dazu 75 Handels- und Zollverträge, welche die Schweiz mit Dritten abgeschlossen hatte.⁵⁴ Nicht gegenseitige Integration, sondern rechtliche und wirtschaftliche Assimilation prägte das Verhältnis. Das wurde auch in der Folge – und bis in die Gegenwart – immer wieder kritisch vermerkt. Die früher Österreich-Ungarn gegenüber bestehenden Probleme und Vorbehalte – Souveränitätsverlust, Assimilation, Mediatisierungs- und Berührungängste – verlagerten sich in Liechtenstein nun auf den neuen, helvetischen Partner. Der Landtagsabgeordnete Emil Batliner aus Mauren warnte im nichtöffentlichen Landtag schon 1927:

«Eines Tages sind wir Schweizer.»^{54a}

Kritik am Zollvertragsverhältnis zur Schweiz mehrte sich in der Krise der Dreissigerjahre, als die Liechtensteiner sich zusehends vom schweizerischen Arbeitsmarkt und Wirtschaftsgebiet ausgeschlossen fanden. Das Vertragsverhältnis als Ganzes wurde dabei nicht in Frage gestellt, es gab auch keine Alternative dazu, in Österreich war die Krise noch tiefer. Einzelne Augen richteten sich aber schon auf das noch nicht benachbarte Deutschland, wo Hitler ein Rezept gegen Arbeitslosigkeit und Krise gefunden zu haben schien. 1938 rückte es plötzlich in liechtensteinische Reichweite.

⁵⁴ LGBL 1934, Nr. 11.

^{54a} LLA L Landtagsprot. vom 15. November 1927, nichtöffentlich.

12. Gefahr eines Anschlusses ans Dritte Reich

Durch das Dritte Reich und den Nationalsozialismus erwachsen für Liechtenstein und seine Bewohner Gefahren wie kaum je zuvor. «Anschluss» erhielt nun eine ganz andere Qualität als bisher. Er wäre in den Folgen nur der schlimmen Zeit der Hexenverfolgungen vergleichbar gewesen.

Die Anschlussgefahr ab 1938 ging von aussen vom Reich aus und von innen von liechtensteinischen Nationalsozialisten, die einen Anschluss ans Reich anstrebten. Anschlussgefahr bestand latent während sieben langen Jahren, vom März 1938 bis zum Mai 1945. Unmittelbar drohte der Anschluss an Hitlerdeutschland dem Ländchen und seiner Bevölkerung zweimal, nämlich während einer Woche im März 1938 beim Anschluss Österreichs und ein Jahr später beim Anschlussputsch im März 1939.⁵⁵ Die nationalsozialistische «Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein» bestand als Anschlussbewegung von 1938 bis 1945.

a) Anschlusspläne 1938

Im März 1938, mit dem Anschluss Österreichs, rückte das Grossdeutsche Reich an die liechtensteinische Grenze vor. Jetzt lag auch das Hitlersche Totalrezept zur Lösung der wirtschaftlichen Krise, der Arbeitslosigkeit und aller staatlichen und gesellschaftlichen Fragen vor der Tür, auch als Alternative zum schweizerischen Zollanschluss. In den österreichischen Anschlussstagen schwirrten auch Anschlussgerüchte zu Liechtenstein. Eine innenpolitische Krise entstand im Fürstentum, in deren Zug die damalige Oppositionspartei, die «Vaterländische Union», die politische Gleichstellung, Proporz und Regierungsbeteiligung forderte. Derweil standen liechtensteinische Nationalsozialisten, die zwar noch nicht organisiert waren, bereits mit der «Volksdeutschen Mittelstelle» in Berlin, welche das deutsche «Volkstum» im Ausland betreute, in Kontakt. Diese von der SS geführte Mittelstelle legte dem Auswärtigen Amt, dem Propagandaministerium und dem Oberkommando der Wehrmacht Pläne vor, Liechtenstein

⁵⁵ Zum Folgenden siehe auch Goop; Walk; Carl, Drittes Reich; Carl, Handlungsspielraum; Krebs; Geiger, Liechtenstein 1938. – Zum Anschluss in Österreich siehe etwa Chorherr sowie die Dokumentation «Anschluss». – Zum Anschluss in Vorarlberg siehe Schönherr sowie Wanner, Anschluss. – Zur illegalen NSDAP in Vorarlberg bis 1938 siehe Walser sowie Wanner, Feldkircher NSDAP. – Siehe auch ADAP D/V, 567–571, und ADAP D/VI, 146 f.

ebenfalls anzuschliessen oder jedenfalls in Liechtenstein Neuwahlen zu erzwingen, aus denen mit deutscher Unterstützung eine nationalsozialistisch kontrollierte Regierung hervorgehen müsste, die schliesslich den Anschluss an Grossdeutschland «legal» durchführen könnte. Die Planer in Berlin gingen dabei freilich von unzutreffenden Informationen von Seiten der liechtensteinischen Nationalsozialisten aus, die Berlin im Zuge der österreichischen Anschluss-Euphorie glauben machten, sie würden in solchen Landtagswahlen 60% der Stimmen erhalten.⁵⁶ Eine ganze Woche lang, vom 11. bis zum 18. März 1938, war die liechtensteinische Anschlussfrage in Berlin offen, bis auf Anraten von Aussenminister Ribbentrop, der eine Aktion gegen Liechtenstein zu jenem Zeitpunkt für «untunlich» hielt,⁵⁷ schliesslich Hitler selber entschied, Liechtenstein in Ruhe zu lassen – vorläufig. Ausdrücklich heisst es in einem handschriftlichen Randvermerk auf einem Dokument des Auswärtigen Amtes mit Bezug auf Liechtenstein, es sei der

«Wunsch des Führers . . . , dass wir uns nicht einmischen».⁵⁸

Damit war vom Reich aus die liechtensteinische Anschlussfrage vorerst entschieden. Zugleich drückte freilich Ribbentrop die Erwartung aus, dass Liechtenstein sich innen- und aussenpolitisch in Richtung Deutschlands bewege.⁵⁹

Die Schweiz, die von Liechtenstein – wegen dessen militärisch wichtiger Lage vor der Sarganser Pforte – ein klare Stellungnahme verlangt hatte, hätte Liechtenstein nicht ungern in die schweizerische Landesverteidigung einbezogen, etwa durch ein vertragliches Besetzungsrecht. Solches wollte der wohlinformierte deutsche Aussenminister Ribbentrop jedoch keines-

⁵⁶ «Bericht des Reichskommissars für die Festigung deutschen Volkstums» vom 16. März 1938 zu Liechtenstein, Dr. Stier von der «Volksdeutschen Mittelstelle» in Berlin, LLA Dok. K 40 (Kopie aus dem Bundesarchiv Koblenz). – Siehe auch Geiger, Liechtenstein 1938, 17 Anm. 74.

⁵⁷ Nach einem Aktenvermerk vom 17. März 1938 im Büro des Reichsaussenministers, LLA Dok. 6321 H/E 471 505 (Mikrofilmkopie). – Geiger, Liechtenstein 1938, 16 f.

⁵⁸ Handschriftlicher Randvermerk vom 19. März 1938 im Auswärtigen Amt, LLA Dok. 6321/E 471 504 (Mikrofilmkopie). Der bedeutsame Randvermerk ist erstmals entschlüsselt und abgebildet bei Geiger, Liechtenstein 1938, 17.

⁵⁹ Stellungnahme Ribbentrops vom 19. März 1938, LLA Dok. 317/192 022 f. (Mikrofilmkopie), und Erlass Ribbentrops vom 25. März 1938, LLA Dok. 1204/331 739-745. – Vgl. Geiger, Liechtenstein 1938, 18.

falls tolerieren.⁶⁰ So hätte denn die Schweiz ihre Grenzschutz- und Zollorgane bei einem liechtensteinischen Anschluss beziehungsweise einem deutschen Einmarsch ins Fürstentum sogleich auf die schweizerische Grenze an Rhein und Luziensteig zurückgezogen.⁶¹

Warum Hitler und Ribbentrop – entgegen der anschlussgierigen Haltung der SS bei der Volksdeutschen Mittelstelle und von Goebbels – Liechtenstein vorläufig nicht anschliessen wollten, hat verschiedene Gründe. Einmal war Liechtenstein völlig unbedeutend. Ein erzwungener Anschluss hätte zu diesem Zeitpunkt noch die deutsche Friedenspropaganda gestört und zudem Schwierigkeiten mit der Schweiz gebracht. Denkbar ist auch ein persönlicher Einfluss: Am Tag, bevor sich Ribbentrop in Berlin mit der liechtensteinischen Anschlussfrage befasste, hatte er noch in Wien (am 15. März 1938) mit Hitler der Truppenparade beigewohnt, und dabei hatte auf der Tribüne neben Ribbentrop niemand anders als der fürstlich-liechtensteinische Kabinettsdirektor Josef Martin gesessen.⁶²

Im Lande selber hatten sich die zwei Parteien (Vaterländische Union und Fortschrittliche Bürgerpartei) in den gleichen Tagen unter dem Eindruck der Gefahr auf eine Beteiligung der Opposition an der Regierung, auf Proporz in Ämtern und Landtag und auf gemeinsames Festhalten an der Selbstständigkeit des Landes und am Vertragsverhältnis zur Schweiz geeinigt. Wie offen und unsicher für manche alles noch war, zeigt die Tatsache, dass der VU-Parteipräsident und Landtagsvizepräsident Dr. Otto Schaedler noch am Abend des Tages, an dem er in Vaduz die provisorische Vereinbarung zum Parteienfrieden auf den genannten Grundlagen mit unterzeichnet hatte, nach Berlin fuhr, dort anderntags bei der Volksdeutschen Mittelstelle um Unterstützung für den Plan, in Liechtenstein ein nationalsozialistisches System einzurichten, warb und dann, heimgekehrt, sich wieder hinter die Parteienvereinbarung stellte und eine Woche später im öffentlichen Landtag sich zur Selbstständigkeit des Landes bekannte.⁶³ Fürs erste war das Ländchen einem Anschluss knapp entronnen.

⁶⁰ Telegramm Weizsäcker vom 18. März 1938 an den deutschen Gesandten in Bern, Köcher, LLA Dok. 1204/331732 (Mikrofilmkopie).

⁶¹ Geiger, Liechtenstein 1938, 12 f. – Beschluss des Bundesrates in der Sitzung vom 24. März 1939 BA Bern, Bundesrats-Protokoll. Vgl. Senn, Mobilmachungsmassnahmen, 5, 13 Anm. 8.

⁶² Interview des Verfassers mit Fürst Franz Josef II. vom 19. August 1988. – Vgl. den bei Küng, 11, auszugsweise zitierten schweizerischen Geheimdienstbericht von Hans Hausmann vom Mai 1938, dort ist von einem «Vertreter des Fürstenhauses» die Rede. Vgl. Schönherr, 121.

⁶³ Geiger, Liechtenstein 1938, 20–22. – Walk, 395 f. – Carl, 435. – Krebs, 553 f.

b) Anschlussputsch 1939

Am 31. März 1938 gründeten die über die Entwicklung enttäuschten liechtensteinischen Nationalsozialisten die «Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein». Sie war in einer ersten, ein Jahr dauernden Phase aktiv durch Mitgliederwerbung, Versammlungen, Hakenkreuzabbrennen und im Herbst 1938 durch Bölleranschläge gegen von Juden bewohnte Häuser. Geleitet wurde die Bewegung vom «Landesleiter» Ing. Theodor Schädler, LKW-Betriebsleiter.⁶⁴

Schliesslich versuchte die «Volksdeutsche Bewegung» am 24. März 1939 einen Anschlussputsch, angespornt durch den nur drei Wochen zuvor erfolgten offiziellen Besuch von Fürst und Regierungsspitze bei Hitler in Berlin und durch Hitlers erst 10 Tage zurückliegenden Einmarsch in die Tschechoslowakei. Die Aktion war mit der SA in Feldkirch abgesprochen. Diese wollte, verstärkt durch NSKK, in Liechtenstein einrücken. Das Putschvorhaben misslang. Es war vorzeitig gerüchteweise bekannt geworden. Regierungschef-Stellvertreter Dr. Alois Vogt konnte – in Absprache mit dem Eidgenössischen Politischen Departement – in Feldkirch schon am Mittag des Putschtages das Einschreiten der Vorarlberger Behörden erlangen. Am Abend machte Vogt den Führern der «Volksdeutschen Bewegung» klar, dass der Gewalt mit Gewalt begegnet würde. An drei Orten – in Schaan, in Nendeln und in Triesen – versammelten sich an jenem Abend zusammen gegen 100 Anhänger der Bewegung. Sie waren mit Ausnahme der Führer nicht genau orientiert, sie wussten aber, dass man nach Vaduz marschieren und dort den Anschluss ans Reich, mindestens den wirtschaftlichen, fordern wolle. Die in Triesen versammelten Anschlussleute erwarteten mit Bestimmtheit den deutschen Einmarsch auf halb elf Uhr abends. In Schaan waren unterdessen alarmierte Gegner der Nationalsozialisten ebenfalls zusammengeströmt und hatten begonnen, die in einem Haus versammelten «Volksdeutschen» zu belagern. Als dies die noch in Nendeln beratenden Anführer erfuhren, setzten sie den in Nendeln im «Löwen» wartenden Haufen der Unterländer Bewegungsanhänger nach Schaan in Marsch, die Anführer selber fuhren mit dem Auto voraus dorthin. Hier wartete beim «Bierkeller» eine grössere Menge von Gegnern. Regierungsrat und Landtagspräsident Anton Frommelt, der dem Zug der Marschierer auf einer Erkundungsfahrt zur Schaanwälder Grenze zweimal

⁶⁴ Vgl. Geiger, Liechtenstein 1938, 24, 32.

Anschlussgefahren

unerkannt begegnet war, stellte sich dem Unterländer Haufen eingangs Schaan, im Besch-Rank, entgegen. Er konnte den gegen 40 Mann (und 1 Frau) starken Trupp – die Anführer der «Volksdeutschen» waren nicht bei ihnen – schliesslich zur Umkehr nach Nendeln veranlassen. In Triesen warteten unterdessen die dortigen Putschisten bis nach Mitternacht, ohne zu erfahren, warum nichts geschah. In Schaan spitzte sich im Verlaufe der Nacht die Konfrontation zwischen den Gegnern der in einem Haus versammelten «Volksdeutschen», zu denen der «Landesleiter» mit der engeren Führung gestossen war, zu. Regierungschef-Stellvertreter Vogt, Regierungsrat Pfarrer Frommelt und nach Mitternacht auch der von Lugano herbeigeeilte Regierungschef Hoop suchten die Lager zu beruhigen und einen Gewaltausbruch zu verhindern. Gegen Morgen nahm die Regierung schliesslich die verbliebenen 18 Putschisten in Haft.⁶⁵

Der Putsch war gescheitert. Entscheidend war dabei gewesen, dass von deutscher Seite aus die Reichsführung nicht in die Putschaktion involviert war. Verschiedene informelle Drähte ins Reich, so auch über Bankier Strack zu Staatsminister Otto Meissner und von diesem noch in der Putschnacht zu Hitler selber,⁶⁶ trugen dazu bei, dass von Berlin aus die österreichischen wie die liechtensteinischen Putschisten keinen Sukkurs erhielten. Hitler rüffelte anschliessend den Gauleiter von Tirol und Vorarlberg, Franz Hofer.⁶⁷

Der Widerstandswille der Bevölkerung und der Regierung war beim Putschversuch ebenfalls manifest geworden. Nicht nur hatten sich am Putschabend über hundert Personen in Schaan spontan zum aktiven Widerstand bereitgestellt – darunter die Rover – und hatten die Regierungsmitglieder der beiden Koalitionsparteien (FBP und VU) sich gegen die Putschisten gestellt und gemeinsam jene Vorhaben gestoppt und vereitelt. In der auf den Putsch folgenden Woche lancierte die «Heimattreue Vereinigung Liechtenstein», die seit Januar 1939 gegen landesverräterisches Trei-

⁶⁵ LLA RF 190/95. – LLA GS 72/64. – Dokumente aus dem privaten Nachlass von Ferdinand Nigg, Regierungsssekretär und Regierungschef-Stellvertreter (freundlicherweise zur Verfügung gestellt von Prof. Ernst Nigg, Vaduz). – Interview des Verfassers mit a. Regierungschef Dr. h. c. Alexander Frick, Schaan, vom 1. Juni 1988. – Interview des Verfassers mit a. Polizeichef Hermann Meier, Vaduz, vom 28. Juni 1989 – BA Bern, 2001 (E), Nr. 1969/262, Sch. 12, B. 14.21. Liecht. 2.14.

⁶⁶ Siehe die Zuschrift von Hans Otto Meissner, dem Sohn von Staatsminister Otto Meissner, im L. Vo. vom 8. März 1990: «Wie die Freiheit des Fürstentums Liechtenstein gerettet wurde». Die Episode ist glaubwürdig; einige Angaben bedürfen der Korrektur.

⁶⁷ Interview des Verfassers mit Fürst Franz Josef II. vom 19. August 1988.

ben wirkte, eine Unterschriftenaktion, in deren Zuge sich 95,47% aller liechtensteinischen stimmberechtigten Männer – es unterschrieben 2 492 von total 2 610 Stimmberechtigten – für Beibehaltung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Fürstentums und für Verbleiben bei den Verträgen mit der Schweiz aussprachen:

«Die Unterzeichneten erklären hiemit mit eigenhändiger Unterschrift feierlich, dass Sie geschlossen auf dem Boden der Selbständigkeit und Unabhängigkeit unseres Heimatlandes unter dem Fürstenhause von Liechtenstein und der Beibehaltung der Wirtschaftsverträge mit der Schweiz stehen».⁶⁸

Dies war ein überdeutliches Verdikt gegen jeden politischen oder wirtschaftlichen Anschluss an Hitlerdeutschland.

Die «Volksdeutsche Bewegung» war nach dem Putsch immobilisiert. Für über ein Jahr war sie kaum mehr aktiv. Vor Weihnachten des Jahres 1939 – Hitler hatte inzwischen den Krieg entfesselt – wurden die letzten Putschisten aus der Haft ins Reich entlassen und das Gerichtsverfahren suspendiert. Es wurde nach dem Krieg wieder aufgenommen, die Putschführer wurden verurteilt.⁶⁹

c) *Als Annex der Schweiz in Hitlers Visier*

Für die Zeit nach dem Putsch und dann den ganzen Krieg hindurch behandelte Hitlerdeutschland Liechtenstein als Annex der Schweiz. Für das Ländchen bestand während der ganzen Kriegszeit immer Gefahr, wenn und soweit solche der Schweiz drohte. Dies war potentiell die ganze Zeit hindurch der Fall, Angriffsstudien gegen die Schweiz lagen unter dem Kennwort «Tannenbaum» ab 1940 bereit. Akut war die deutsche Überfallsgefahr vor allem von Mai bis Juli 1940, als Hitler Frankreich niederwarf

⁶⁸ LLA RF 190/196. Ein Teil der Unterschriftenbogen enthält auch den in der ursprünglichen Fassung gegebenen Zusatz zum obigen Text: «... und jedwede andere politische und wirtschaftliche Neuorientierung strikte ablehnen». Dieser noch verpflichtendere Schluss wurde auf Wunsch von Regierungschef-Stellvertreter Dr. Alois Vogt und VU-Parteiohmann Dr. Otto Schaedler in einem Teil der Unterschriftenbogen weggelassen, um eine breite Unterschriftenleistung zu ermöglichen; Unterschriftenbogen mit entsprechendem Vermerk, LLA Dokumentensammlung (1939). – Siehe Abbildung in «Liechtenstein 1938–1978», 29.

⁶⁹ LLA GS 72/64.

und für kurze Zeit die Schweiz – Liechtenstein inklusive – direkt ins Visier nahm,⁷⁰ und dann nochmals im März 1943, als die Kriegslage sich für Deutschland verschlechterte.

Es war klar, dass im Falle eines Sieges Hitler die Schweiz und Liechtenstein ans Tausendjährige Reich angeschlossen hätte oder jedenfalls als Satellitengebiet im «neuen Europa» hätte aufgehen lassen. Im letzteren Falle wäre Liechtenstein, das ja bis 1866 zur deutschen Staatengemeinschaft gehört hatte, wohl dennoch dem Reich ganz einverleibt worden. Diese Perspektiven für Liechtenstein, unter der Annahme eines deutschen Sieges nämlich, boten denn auch eine Grundlage der nationalsozialistischen «volksdeutschen» Anschlussbewegung im Lande selber, wenigstens solange die deutschen Heere siegten.

d) Anschlussziel der «Volksdeutschen Bewegung»

Von innen heraus betrieb die «Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein» ab Juni 1940 – Frankreich war geschlagen – und unter neuer, akademischer Leitung weiter den Anschluss. Die Führung der Bewegung hatten nun der «Landesleiter» Dr. Alfons Goop, Reallehrer, Dipl. Ing. Martin Hilti, Unternehmer, Dr. Sepp Ritter, Tierarzt, und Dr. Hermann Walser, Arzt, inne. Ab Oktober 1940 verkündeten sie das nationalsozialistische Programm für Liechtenstein im «Kampfblatt» der Bewegung, das den Titel «Der Umbruch» trug und bis zum Verbot im Juli 1943 erschien.⁷¹

Nach aussen forderten die «Volksdeutschen» einerseits die Einführung des nationalsozialistischen Systems in Liechtenstein in allen Bereichen von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, andererseits aber direkt und öffentlich

⁷⁰ Siehe die 1990 erschienene Artikelreihe von Urner. – Siehe auch *Bonjour*, Bd. IV, 174 ff., und *Bonjour*, Bd. V, 62 ff. – Vgl. Braunschweig, 259 ff., 292 ff. – Hans Senn, «1939–1945: Warum blieb die Schweiz verschont?» in: *Tages-Anzeiger* (Zürich) vom 3. Okt. 1989. – Peter Geiger, «Pourquoi Hitler n'occupa pas le Liechtenstein», in: *L'essor* (Yverdon) 1989, no. 9, 6 f. – Peter Geiger, «Am Rande des Strudels», in: «Dufour» (Schaffhausen) Nr. 3, 1990, 56–63.

⁷¹ Die Zeitung «Der Umbruch» erschien vom 5. Okt. 1940 bis zum 6. Juli 1943. Nach mehreren Verwarnungen und einem befristeten Verbot Ende 1942 wurde der «Umbruch» schliesslich von der Regierung am 8. Juli 1943 fortan verboten, ebenso einige Nachfolgenummern im Juli 1943 und eine nochmalige und letzte «Umbruch»-Ausgabe (Nr. 247) im Febr. 1944. Schriftleiter war Martin Hilti von Okt. 1940 bis Ende 1942, danach kurz Dr. Alfons Goop Febr./März 1943, Franz Roeckle vom März bis Juli 1943, schliesslich 1944 formell noch Johann Foser.

nur den «Wirtschaftsanschluss» des Landes ans Reich.⁷² Intern indes war, wie dokumentarisch klar nachzuweisen ist, das «Endziel» der «Totalanschluss» an Hitlerdeutschland. In einem Exposé des Landesleiters vom 25. Februar 1941 zuhanden einer deutschen Stelle in Berlin heisst es über die Zielsetzung der «Volksdeutschen Bewegung in Liechtenstein» offen und deutlich:

- «1. Die Volksdeutsche Bewegung fordert ein rückhaltlos offenes Bekenntnis zu unserem deutschen Volke. Liechtenstein ist unsere Heimat, Deutschland ist unser Vaterland.
2. Wir fordern die nationalsozialistische Welt- und Wirtschaftsordnung für unser Land.
3. Wir fordern einen Anschluss an Deutschland.»⁷³

Den Totalanschluss könne die Bewegung nur deshalb noch nicht öffentlich vertreten, weil dies als «sogenannter »Vaterlandsverrat» gewertet würde und die Bewegung dadurch illegal wäre. Zum Schlusse heisst es:

«Wir hoffen, dass es möglich sein wird, das Ländchen in würdiger Form und in absehbarer Zeit dem deutschen Vaterlande zurückzugeben. Wir Volksdeutsche Liechtensteiner sehen mit tiefem Vertrauen auf den Führer und seine tapferen Soldaten . . . »⁷⁴

Einem von der Bewegung ausgehenden gewaltsamen Anschluss – etwa in Wiederholung des 1939er Putschversuchs – stand der Landesleiter aber ablehnend gegenüber; es sei vielmehr Sache des Reiches – sprich Hitlers – und des Fürsten, über Zeitpunkt und Art eines Anschlusses zu entscheiden. Radikalere Kräfte in der Bewegung freilich drängten auf rasche «Herbeiführung einer Entscheidung» zu einem Anschluss. Ein wichtiges Motiv der liechtensteinischen «volksdeutschen» Anschlussbefürworter wuchs aus der Überzeugung, das arme Ländchen sei aus der wirtschaftlichen Dauerkrise nur durch «Eingliederung in den grossdeutschen Raum» zu retten.⁷⁵ Gerade das Kriegsjahr 1940 war für Liechtenstein wirtschaftlich schwierig.

⁷² Umbruch Nr. 11 vom 14. Dez. 1940. – Statuten der «Volksdeutschen Bewegung in Liechtenstein» vom 19. Dez. 1938, LLA GS 72/64, und neue Statuten vom 14. Juni 1940, LLA GS 78/358.

⁷³ «Liechtenstein, das letzte Reichsfürstentum, Schicksal einer deutschen Landschaft», LLA GS 78/358 (Dok. G).

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Ebenda.

Anschlussgefahren

Dies war noch in einer Kriegsphase, als die deutschen Heere Europa beherrschten und siegreich weiter vordrangen. Wie dann aber die «Volksdeutsche Bewegung» im Lande selber seit dem Frühjahr 1941 in der Auseinandersetzung mit Gegnern des Nationalsozialismus Rückschläge erlitt und nachdem ab 1942/43 der Krieg sich zu Ungunsten Hitlers wendete, wurde in der «Volksdeutschen Bewegung» weniger vom Anschluss gesprochen. Die meisten Mitglieder glaubten schliesslich nicht mehr an einen liechtensteinischen Anschluss und waren in der zweiten Kriegsphase froh, dass er sich nicht hatte verwirklichen lassen.⁷⁶

Hinter dem Anschlussstreben der «Volksdeutschen Bewegung in Liechtenstein» stand einerseits die Übereinstimmung mit der nationalsozialistischen Ideologie für Staat und Gesellschaft, andererseits aber auch – in neuem Rock – der alte Zweifel an der eigenen Kraft des Ländchens, Arbeit und Brot für alle zu schaffen. Dem in Deutschland erstehenden gleissend Neuen, Sozialen, Grossen, Mächtigen – so glaubten die liechtensteinischen Nationalsozialisten – gehöre die Zukunft. Liechtenstein und die Schweiz müssten früher oder später zu dieser grösseren Zukunft stossen und in ihr aufgehen. Es ist bekannt, auf welcher menschenverachtenden, verbrecherischen Basis jenes zum Vorbild genommene System und Regime Hitlers beruhte und wie der Wahn endete.

Liechtenstein blieb schliesslich knapp vor dem Anschluss und dessen Glanz und Elend verschont, dank einer grossen, nicht angesteckten, «heimattreuen»⁷⁷ Mehrheit des Volkes, dank der geschickten Aussenpolitik unter Regierungschef Hoop, mit Anlehnung an die Schweiz und freundlicher Neutralität gegenüber Deutschland, dank aber auch und vor allem der Kleinheit des Ländchens, welches dem Reich eine spezielle Aktion «Blaurot» gegen Liechtenstein nicht wert schien. Von Grossdeutschland als Annex der Schweiz behandelt, verdankte Liechtenstein seine Bewahrung vorab auch der Tatsache, dass die Schweiz nicht besetzt wurde, und damit der in dieser Hinsicht erfolgreichen schweizerischen Politik, letztlich aber, übers ganze gesehen, dem für Grossdeutschland ungünstigen Kriegsverlauf, dank den alliierten Anstrengungen und Opfern.

⁷⁶ Diverse Interviews des Verfassers mit ehemaligen Mitgliedern der «Volksdeutschen Bewegung in Liechtenstein».

⁷⁷ «Heimattreu» umschrieb damals die Haltung aller, die dem Nationalsozialismus widerstanden und sich für die Selbständigkeit des Landes einsetzten; z. B. LLA RF 190/196.

13. Fazit: «Anschluss» als Topos der liechtensteinischen Geschichte

«Anschluss» ist in der liechtensteinischen Geschichte erst mit der Anschlussgefahr in der Zeit des Nationalsozialismus zu einem eigentlichen Topos, einem allgemein verwendeten Begriff mit bestimmter, zentraler, ja existentieller und moralischer Bedeutung geworden. Die geradezu traumatische Erfahrung mit Perspektive und Gefahr eines Anschlusses an Hitlerdeutschland in den sieben Jahren von 1938 bis 1945 prägt Liechtenstein mental bis heute.

Die in den obigen Kapiteln gebotene Übersicht über Anschlussideen und Anschlussgefahren für Liechtenstein in der jahrhundertelangen Geschichte des Landes mag auch die Anschlusserfahrung in eine breitere, historische Perspektive setzen, indem das Spezifische daran ebenso sichtbar wird wie der Traditionsfaden, in den auch sie geknüpft ist.

Abschliessend lassen sich folgende Feststellungen, im Sinne von überblickenden Ergebnissen, treffen:

1. Liechtenstein war in seiner Geschichte immer wieder Anschlusskonzepten von aussen und innen ausgesetzt. Dies war vor allem eine Folge der Kleinheit. Ein so kleiner Staat lebt auch in dieser Hinsicht immer eine gefährdete Existenz.
2. Von aussen waren es Arrondierungsgelüste Grösserer, die nach Liechtenstein auszugreifen suchten, sei es durch Kauf, durch Mediatisierung oder durch Eroberung.
3. Von innen förderten Selbstzweifel Anschlussvorstellungen in Form von Ängsten wie von Wünschen. Dies war 1848/49 sowie ab 1938 der Fall, freilich unter je völlig verschiedenen Vorzeichen.
4. Anschlusswünsche oder -befürchtungen waren in Liechtenstein auch immer eine Funktion des Umfeldwandels: Sie kamen in Liechtenstein immer dann auf, wenn die Umwelt in Bewegung geriet und sich Grenzen und Herrschaft in der engeren und weiteren Nachbarschaft verschoben. Dies war zur Zeit Napoleons und des Wiener Kongresses, dann wieder im Zug der versuchten deutschen Einigung 1848/49, erneut nach dem Ersten Weltkrieg infolge des Zusammenbruchs der Donaumonarchie und schliesslich ab 1938 durch die neue grossdeutsche Nachbarschaft und den Weltkrieg der Fall. Not der Gegenwart und Spekulationen in die zukünftige Entwicklung nährten dann jeweils Anschlussgedanken und -ängste.

Anschlussgefahren

5. Für die Selbstaufgabe-Tendenzen und für die Zollanschlüsse waren fast durchgehend wirtschaftliche Nöte, Wünsche und Ziele ausschlaggebend.
6. Der Tendenz nach wandte sich Liechtenstein anschlussuchend immer dorthin, wo die wirtschaftliche Zukunft lag oder zu liegen schien. Dies galt auch für die anschlussbereiten liechtensteinischen Nationalsozialisten und deren Sympathisanten, soweit sie wirtschaftlich motiviert waren.
7. Von Seiten der schweizerischen Eidgenossenschaft wie von Seiten des alten und neuen Österreich war Liechtenstein in seiner Geschichte nie wirklichen Anschlussgefahren ausgesetzt, weder im Sinne einer von dort ausgehenden Annexionsgefahr noch im Sinne einer ernsthaften liechtensteinischen Tendenz zum Aufgehen in Österreich oder in der Schweiz. Anschlussgefahren für Liechtenstein gingen von süddeutschen (bayerischen) und grossdeutschen Einigungs- oder Expansionsbestrebungen aus, in deren Magnetfeld das kleine Fürstentum wie Österreich aus geschichtlichen Gründen lag.
8. Latente, dauernde Vollanschluss Tendenzen – vergleichbar etwa solchen in Vorarlberg in Richtung Bayern bzw. Schwaben und vor allem nach 1919 in Richtung Schweiz – gab es in der liechtensteinischen Geschichte nicht, ausser in den Jahren nach 1938. Nie aber, auch nach 1938 nicht, wünschte ein wirklich substantieller Teil des liechtensteinischen Volkes selber einen Totalanschluss an ein Nachbarland.
9. Mit der im 19. Jahrhundert voranschreitenden Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs war das kleine Land in Gefahr, in wirtschaftlicher Isolation zu ersticken. Seit 1852 bis heute – mit kurzer Unterbrechung 1919–1923 – lebt Liechtenstein mit einem Wirtschafts-Anschluss, bis 1919 mit Österreich-Ungarn, seit 1923 mit der Schweiz. Diese kündbaren Zollanschluss- und weiteren Verträge schufen völkerrechtlich nur Interdependenz, faktisch aber wegen der Asymmetrie der Vertragspartner liechtensteinische Abhängigkeit, Dependenz. Aber zugleich war damit seit 1852 und neu seit 1923 eine wesentliche Voraussetzung gerade für die staatliche Eigenexistenz des kleinen Fürstentums geschaffen.
10. Die staatliche Selbständigkeit Liechtensteins war – mehr als in grösseren Kleinstaaten – wegen der grossen Kleinheit des Landes ständig neu zu behaupten. Die besondere Kleinheit hat sich indes auch als wichtiger, gewissermassen «biotopischer» Schutzfaktor für Liechtensteins Fort-

bestand, zusammen mit dem politischen Selbständigkeitswillen im Lande, erwiesen.

Die Anstrengungen und Schritte Liechtensteins seit 1945 und bis in die Gegenwart, sich wirtschaftlich wie aussenpolitisch multilateral abzusichern und international zu behaupten – zwischen der Schweiz und Österreich, europaweit etwa in der EFTA, im Europarat und im KSZE-Prozess, global schliesslich in der UNO –, sind hier nicht weiter verfolgt. In einiger Zukunft wird man rückblickend in den Bemühungen und Unsicherheiten im Hinblick auf die Integration in einem angestrebten gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und einer eventuell erweiterten Europäischen Gemeinschaft (EG) auch den mehrfarbigen Faden des «Anschluss»-Topos wieder weiter verfolgen können.

Unwägbarkeiten der Gegenwart in bezug auf die Zukunft galten auch für die jeweilige «Gegenwart» in der Geschichte Liechtensteins, wenn man einen Total- oder Teilanschluss des Ländchens befürchtete oder erwog. So mag die Erfahrung unserer eigenen Gegenwart für einmal auch die Vergangenheit besser verstehen helfen.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Quellen

1. *Archivquellen* (Signaturen im einzelnen in den Fussnoten)

- a) Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz (zit. LLA)
 - Regierungsakten 1848/49, 1852, 1863, 1938 ff.
 - Landtagsakten 1862/63, 1927 ff.
 - Gerichtsakten 1938 ff.
 - Peter Kaiser Akten
 - Schädler Akten
 - Gesetzessammlung
 - Dokumentensammlung (zit. Dok.), darin u. a. Mikrofilmkopien von Liechtenstein betreffenden Dokumenten von Regierungs- und Parteistellen des Deutschen Reiches 1938 ff.
- b) Hausarchiv des regierenden Fürsten von Liechtenstein, Wien (zit. HAL Wien)
 - Akten zum Fürstentum 1847-1868
- c) Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (zit. BA Bern)
 - Akten zu Liechtenstein 1938/39, 1945-1948
- d) Privater Nachlass Ferdinand Nigg, Regierungschef-Stellvertreter und Regierungssekretär, Vaduz (mit freundlicher Genehmigung von Prof. Ernst Nigg, Vaduz)
 - Diverse Dokumente

2. *Gedruckte Quellen*

- a) Amtliche gedruckte Quellen
 - Rechenschaftsberichte der liechtensteinischen Regierung, 1922 ff. (jährlich)
 - Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (LGBL.)
- b) Zeitungen:
 - Liechtensteinische (Liechtensteiner) Landeszeitung, 1863-1868
 - Liechtensteiner Volksblatt, seit 1878
 - Oberrheinische Nachrichten, 1914-1924
 - Liechtensteiner Nachrichten, 1924-1935
 - Liechtensteiner Heimatdienst, 1933-1935
 - Liechtensteiner Vaterland, seit 1936
 - Der Umbruch, 1940-1943(/44)
- c) Quellenwerke

Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918-1945, Aus dem Archiv des Auswärtigen Amtes, Serie D (1937-1941), Bde. I-XIII, Baden-Baden 1953-1970. (In Bd. V, 567-571, und Bd. VI, 146 f., Dokumente zu Liechtenstein.) (Zit. ADAP.)

Peter Geiger

- «Anschluss» 1938, Eine Dokumentation, hg. vom Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes, Wien 1988 (zit. «Anschluss» 1938).
- Bonjour, Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bände VII-IX: Dokumente 1939-1945, Basel und Stuttgart 1974-1976.
- Erinnerung an Peter Kaiser und Karl Schädler, Feier in der Paulskirche zu Frankfurt 1983, Kleine Schriften des Verlags der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1984 (darin eine Sammlung von Dokumenten-Auszügen).
- Liechtenstein 1938-1978, Bilder und Dokumente, hg. von Robert Allgäuer, Norbert Jansen und Alois Ospelt, Vaduz 1978 (dazu Registerband, Vaduz 1988) (zit. «Liechtenstein 1938-1978»).
- Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, hg. von Franz Wigard, 9 Bände, Frankfurt a. M. 1848/49 (zit. Stenographischer Bericht).
- Wanner, Gerhard, 1938 - Der Anschluss Vorarlbergs an das Dritte Reich, Lochau am Bodensee 1988 (zit. Wanner, Anschluss).

3. *Mündliche Quellen*

Interviews des Verfassers mit einer Reihe von Zeitzeugen.

II. *Literatur*

- Bonjour, Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bde. III-VI, 2. (z. T. 3.-5.), durchgesehene Aufl., Basel und Stuttgart 1971 ff.
- Braunschweig, Pierre-Th., Geheimer Draht nach Berlin, Die Nachrichtenlinie Masson-Schellenberg und der schweizerische Nachrichtendienst im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1989.
- Carl, Horst, Liechtenstein und das Dritte Reich, Krise und Selbstbehauptung des Kleinstaates, in: Press/Willoweit, 419-464 (zit. Carl, Drittes Reich).
- Carl, Horst, Vom Handlungsspielraum eines Kleinstaates, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 1989 Nr. 8, 486-493 (zit. Carl, Handlungsspielraum).
- Chorherr, Thomas (Hg.), 1938-Anatomie eines Jahres, Wien 1987.
- Dobras, Werner, Vorarlberger Anschlussbestrebungen an Württemberg und Bayern, in: Eidgenossen helft, 191-203.
- Dreier, Werner / Pichler, Meinrad, Vergebliches Werben, Misslungene Vorarlberger Anschlussversuche an die Schweiz und an Schwaben (1918-1920), Bregenz 1989.
- «Eidgenossen helft euern Brüdern in der Not!» Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918-1922, Mit Beiträgen von Ingrid Böhler und anderen, hg. vom Arbeitskreis für regionale Geschichte, Feldkirch 1990 (zit. Eidgenossen helft).
- Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, in: JBL Bd. 70, Vaduz 1970, 5-418, und als Sonderdruck Schaan 1971 (zit. Geiger, Geschichte).
- Geiger, Peter, Liechtenstein im Jahre 1938, in: JBL Bd. 88, Vaduz 1990, 1-36, und als Sonderdruck (zit. Geiger, Liechtenstein 1938).

Anschlussgefahren

- Geiger, Peter, Liechtenstein in der Paulskirche, in: Erinnerung an Peter Kaiser und Karl Schädler, Feier in der Paulskirche zu Frankfurt 1983, Kleine Schriften des Verlags der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1984, 5–17 (zit. Geiger, Paulskirche).
- Geiger, Peter, Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen, in: Eidgenossen helft, 95–114 (zit. Geiger, Vorarlberg).
- Goop, Adolf Peter, Liechtenstein gestern und heute, Vaduz 1973.
- Hager, Arthur, Aus der Zeit der Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Österreich und Liechtenstein von 1852–1919, in: JBL Bd. 61, Vaduz 1961, 25–58.
- Hilti, Roland, Die Loslösung Liechtensteins von Österreich und der Zollvertrag mit der Schweiz 1923, in: Eidgenossen helft, 115–122.
- Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bände 1–88, Vaduz 1901 ff. (zit. JBL).
- Kaiser, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, Nebst Schilderungen aus Chur-Rätien's Vorzeit, Chur 1847. Als Faksimile-Nachdruck auch Ruggell 1983. (Zit. Kaiser.)
- Kaiser, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein nebst Schilderungen aus Chur-rätien's Vorzeit, Zweite, verbesserte Auflage, besorgt von Johann Baptist Büchel, Vaduz 1923 (zit. Kaiser-Büchel).
- Kaiser, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, 1847, Neu herausgegeben von Arthur Brunhart, Bd. 1 Text, Bd. 2 Apparat, Vaduz 1989 (zit. Kaiser-Brunhart I, II).
- Krebs, Gerhard, Zwischen Fürst und Führer, Liechtensteins Beziehungen zum «Dritten Reich», in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 1988 Nr. 9, 548–567.
- Küng, Heribert, Rheingrenze 1945, St. Gallen, Liechtenstein und Vorarlberg am Ende des Zweiten Weltkrieges, Buchs 1989 (unter dem Titel «Die Ostschweiz und das Ende des Zweiten Weltkrieges in Vorarlberg» bereits in der Zs. «Montfort» 1972 veröffentlicht).
- Liebmann, Maximilian, Der Papst – Fürst von Liechtenstein, Ein Vorschlag zur Lösung der Römischen Frage aus dem Jahre 1916, in: JBL Bd. 85, Vaduz 1985, 229–250.
- Liechtenstein, Eduard von, Liechtensteins Weg von Österreich zur Schweiz, Eine Rückschau auf meine Arbeit in der Nachkriegszeit 1918–1921, Vaduz o. J. (1946).
- Malin, Georg, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815, in: JBL Bd. 53, Vaduz 1953, 5–178.
- Ospelt, Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert, in: JBL Bd. 72, Vaduz 1972, 5–423. Dazu Anhang mit Dokumenten (im Separatdruck veröffentlicht).
- Press, Volker / Willoweit, Dietmar (Hg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, Vaduz – München – Wien 1988, mit Beiträgen von Ernst Böhme und anderen (zit. Press/Willoweit).
- Quaderer, Rupert, Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848, in: JBL Bd. 69, Vaduz 1969, 5–241.
- Raton, Pierre, Le Liechtenstein, Histoire et institutions, 2^e éd., Genève 1967 (dt. Vaduz 1969). (Zitiert nach der frz. Ausgabe.)
- Schönherr, Margit, Vorarlberg 1938, Die Eingliederung Vorarlbergs in das Deutsche Reich 1938/39, Dornbirn 1981.

- Seger, Otto, Fürstabt Rupert Bodmann von Kempten und sein Wirken für unser Land, in: JBL Bd. 78, Vaduz 1978, 183–201 (zit. Seger, Bodmann).
- Seger, Otto, Fünfzig Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein, in: JBL Bd. 73, Vaduz 1973, 5–58 (zit. Seger, Zollvertrag).
- Senn, Hans, Mobilmachungsmassnahmen 1938/39 im Lichte der Bedrohung, Vortragsmanuskript, (Bern) 1989.
- Steininger, Rolf, Die Anschlussbestrebungen Deutschösterreichs und das Deutsche Reich 1918/19, in: Eidgenossen helft, 65–83.
- Stievernann, Dieter, Geschichte der Herrschaften Vaduz und Schellenberg zwischen Mittelalter und Neuzeit, in: Press/Willoweit, 87–128.
- Urner, Klaus, Juni 1940 – Hitlers Krieg gegen die Schweiz hatte schon begonnen, Artikelreihe in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 126, 131, 137, 143, 149, 2./3. Juni – 30. Juni/1. Juli 1990.
- Urner, Klaus, «Die Schweiz muss noch geschluckt werden!» Hitlers Aktionspläne gegen die Schweiz, Zürich 1990.
- Walk, Joseph, Liechtenstein 1933–1945, Nationalsozialismus im Mikrokosmos, in: Büttner, Ursula (Hg.), Das Unrechtsregime, Internationale Forschung über den Nationalsozialismus, Bd. I: Ideologie – Herrschaftssystem – Wirkung in Europa, Hamburg 1986, 376–425.
- Walser, Harald, Die illegale NSDAP in Tirol und Vorarlberg 1933–1938, Wien 1983.
- Wanner, Gerhard, Zur Geschichte der Feldkircher NSDAP (1923–1939), in: Vorarlberger Oberland, Kulturinformationen der Rheticus-Gesellschaft (Feldkirch) Heft 1/2 März 1988, 5–24 (zit. Wanner, Feldkircher NSDAP).
- Wanner, Gerhard, Die Auswirkungen der Kündigung des österreichisch-liechtensteinischen Zollvertrages auf die vorarlbergisch-liechtensteinischen Beziehungen zwischen 1919 und 1924, in: JBL Bd. 73, Vaduz 1973, 59–109 (zit. Wanner, Zollvertrag).
- Witzig, Daniel, Die Vorarlberger Frage, Die Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz, territorialer Verzicht und territoriale Ansprüche vor dem Hintergrund der Neugestaltung Europas 1918–1922, 2. Aufl., Basel und Stuttgart 1974.
- Zaugg-Prato, Rolf, Die Schweiz, die Vorarlberg-Frage und der österreichische Anschlussgedanke an Deutschland 1918–1922, in: Eidgenossen helft, 55–64.

Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention

Genard Batliner

Die Arbeit ist auf den Stand Ende Juli 1990 gebracht. Der Vorlesungsstil ist beibehalten.

Liechtensteinische Rechtsordnung und EMRK

Einteilung

<i>Abkürzungen</i>	95
<i>I. Kapitel: Zur geschichtlichen Entwicklung der Grundrechte und des Grundrechtsschutzes</i>	97
1. Die liechtensteinische Entwicklung	97
2. Die EMRK und ihr nationaler und internationaler Schutz	114
3. Die Verbindung der liechtensteinischen Rechtsordnung mit der EMRK	118
<i>II. Kapitel: Die einzelnen Grundrechte</i>	121
1. Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte aufgrund der FL-Verfassung	121
2. Die EMRK-Grundrechte	132
3. Rechtsvergleich am Beispiel des Rechts auf Vereins- und Versammlungsfreiheit gemäss FL-Verfassung und EMRK	141
4. Das Notstandsrecht – Einschränkungen bestehender Grundrechte	143
<i>III. Kapitel: Die Einführung der EMRK in die liechtensteinische Rechtsordnung – Vorbehalte – Grundrechtsprotokolle</i>	145
1. Die Einführung der EMRK in die liechtensteinische Rechtsordnung	145
2. Liechtensteinische Vorbehalte zur EMRK – Ratifikation von Grundrechtsprotokollen zur EMRK	150
<i>IV. Kapitel: Der Schutz der Grundrechte</i>	154
1. Der nationale liechtensteinische Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte und der EMRK-Grundrechte	154
2. Der internationale Grundrechtsschutz der EMRK	160
<i>V. Kapitel: Zusammenfassung</i>	173
<i>Literaturverzeichnis</i>	176

Abkürzungen

bay	bayerisch
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichts
BV	Bundesverfassung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DR	Décisions et Rapports, Sammlung der Entscheidungen und Berichte der Kommission ab 1975
ELG	Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
G	Gesetz
GG	Grundgesetz
GH	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
GVBl	Gesetz- und Verordnungs-Blatt
JuS	Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und Ausbildung
KOM	Europäische Kommission für Menschenrechte
LES	Liechtensteinische Entscheidungssammlung
LGBl	Liechtensteinisches Landesgesetzblatt
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LPS	Liechtenstein Politische Schriften
LVG	Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege
ö	österreichisch
OG	Obergericht
OGH	Oberster Gerichtshof
RGBl	Reichsgesetzblatt
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
StGH	Staatsgerichtshof
VBI	Verwaltungsbeschwerde-Instanz
Verf	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein
VerfO	Verfahrensordnung
VO	Verordnung
VRG	Gesetz betr. die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten

Gerard Batliner

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Yb	Yearbook of the European Convention on Human Rights
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

I. Kapitel: Zur geschichtlichen Entwicklung der Grundrechte und des Grundrechtsschutzes

1. Die liechtensteinische Entwicklung

a) Das Gesetz betreffend die Grundrechte des deutschen Volkes vom 27. Dezember 1848, verkündet im Reichs-Gesetz-Blatt vom 28. Dezember 1848, ist wie in anderen Staaten des Deutschen Bundes auch im Fürstentum Liechtenstein rechtlich verbindlich geworden.¹ Das Gesetz ist von der deutschen Nationalversammlung in Frankfurt (Paulskirche), in der 1848 Peter Kaiser mitgewirkt hatte und 1849 Karl Schädler mitwirken sollte, verabschiedet und hernach mit Ergänzungen in die Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 eingefügt (§§ 130 ff.) worden.² Diese auch liechtensteinischen Grundrechte wurden, nachdem die Reichsverfassung de facto bald nach ihrem Erlass gescheitert war,³ durch den Bundesbeschluss (sog. Bundesreaktionsbeschluss) vom 23. August 1851 wieder aufgehoben.⁴ Die reaktionären Kräfte setzten sich nochmals durch. Beachten wir, dass in den Grundrechte-Katalogen der Paulskirche von den Grundrechten des *deutschen* Volkes die Rede ist, wogegen z. B. in der Französischen Revolution von den «droits de l'homme et du citoyen» gesprochen worden war.

b) In einer liechtensteinischen Verfassung sind Grundrechte erstmals 1862⁵ niedergelegt unter der Bezeichnung «Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen». Diese Bezeichnung entstammt dem deutschen Frühkonstitutionalismus, wörtlich der als Vorbild dienenden Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen von 1833.⁶ Der Begriff

¹ RGBl Nr. 8, vom 28. 12. 1848. Die Reichsgesetze traten mit der Verkündung im Reichsgesetzblatt in Kraft. Der landesrechtlichen Publikation bedurfte es nicht. Vgl. Geiger, 134; Huber, Verfassungsgeschichte II, 776, 782 f.; Kühne, 46 ff.; Stern, III/1, 112 f.

² RGBl Nr. 16, vom 28. 3. 1849 (vgl. Huber, Dokumente I, Nr. 108). Geiger, 125 ff.

³ Kühne, 47; Stern, III/1, 113.

⁴ Huber, Verfassungsgeschichte III, 134 ff.; ders., Dokumente II, Nr. 1 und 2; Kühne, 88 f.; Stern, III/1, 113.

⁵ Verfassung vom 29. 9. 1862, Zweites Hauptstück (§§ 4 ff.). Vgl. Geiger, 288 ff. Wo in dieser Arbeit von Verfassung die Rede ist, ist die Verfassung im formellen Sinn, sind die als Verfassung oder als Verfassungsgesetze bezeichneten Gesetze gemeint.

⁶ Die Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen ihrerseits geht weitgehend auf die Verfassung von Württemberg von 1819 zurück, wo «Von den allgemeinen Rechts-Verhältnissen der Staats-Bürger» (§§ 19 ff.) die Rede ist. Vgl. Geiger, 271; zur Anlehnung an die Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen auch Press, Volker, Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806–1866), in: LPS 10 (1984), 78, 91, 94.

«Grundrechte» war in der Zeit vor der Paulskirche fremd,⁷ der Begriff «Menschenrechte» – so der deutsche Staatsrechtler Klaus Stern – aus der Sicht der Fürsten gefährlich.⁸ Sie hatten Angst vor den *droits de l'homme* der Französischen Revolution. «Alle Menschen werden Brüder»! (Ludwig van Beethoven 1824).⁹ Doch Zugeständnisse waren unausweichlich geworden. So wurden in den Verfassungen Ausdrücke wie «Staatsbürgerliche und politische Rechte» verwendet.¹⁰ «Staatsbürgerliche Rechte» sind also nicht, wie wir meinen könnten, politische Rechte, sondern allgemein den Landesangehörigen zustehende Rechte, Staatsangehörigenrechte. Sie galten nach der herrschenden Auffassung des Konstitutionalismus bloss als Sätze des objektiven Rechts und nicht als subjektive Rechte der Einzelnen.¹¹ Eine Instanz, vor welcher der Einzelne diese Rechte hätte geltend machen können, kannte folgerichtig auch die liechtensteinische Verfassung von 1862 nicht. Die Wirkungskraft der objektiven Rechte war selbst für den Gesetzgeber von begrenzter Bedeutung.¹²

c) Bemerkenswert ist, dass auch die geltende Verfassung von 1921 im IV. Hauptstück (Art. 28–44) in der frühkonstitutionellen Sprache verbleibt. Die Überschrift zu diesem Hauptstück stimmt wörtlich mit der entsprechenden Kapitelüberschrift von 1862 überein: «Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen». Ebenfalls verwendet die Verfassung von 1921, wie schon diejenige von 1862, den Begriff der «staatsbürgerlichen Rechte» (Art. 29 und 39). Diesen werden die «politischen Rechte» (Art. 39 und neu Art. 29 Abs. 2¹³) gegenübergestellt. Die allgemeinen Rechte der Landesangehörigen zerfallen dergestalt in die staatsbürgerlichen und die politischen Rechte. Diese sind nicht an das Menschsein geknüpft, also nicht auch den Ausländern und Staatenlosen zustehend.

Die beiden Hinweise auf die politischen Rechte in Art. 29 Abs. 2 und Art. 39 geben nur ein ungenügendes Bild darüber, wie sehr 1921 (Wilhelm Beck) die politischen Rechte, in Anlehnung an die Schweiz, aber auch

⁷ Kühne, 166; Stern, III/1, 323, 333, 343 f.

⁸ Stern, III/1, 106 ff.; So ist auch in der im übrigen stark vom Ideengut der Französischen Revolution beeinflussten belgischen Verfassung vom 7. 2. 1831 im Titel II die Rede von den Belgiern und ihren Rechten («Des Belges et de leurs droits»).

⁹ Chor in der 9. Symphonie, aus Schiller, «An die Freude».

¹⁰ Stern, III/1, 107.

¹¹ Stern, III/1, 108.

¹² Stern, ebenda.

¹³ LGBI 1984/27.

durch Wiederanknüpfen an die eigene vorabsolutistische, demokratische Tradition, und das Demokratieprinzip ausgebaut wurden. Bestimmungen darüber finden sich an verschiedenen anderen Stellen der Verfassung, so in Art. 2¹⁴ und im V. und VI. Hauptstück (Art. 45 ff.). Seit 1984 stehen die politischen Rechte auch den Frauen zu.¹⁵

Was in der Überschrift zum IV. Hauptstück der Verfassung auffällt, ist die Verbindung von «Rechten und Pflichten». In den einschlägigen Art. 28–44 kommt das Wort «verpflichtet» (Pflichten) nur zweimal vor. Nach Art. 44 ist jeder «Waffenfähige... zur Verteidigung des Vaterlandes verpflichtet». Art. 28 Abs. 3 lautet:

«Der Aufenthalt innerhalb der Grenzen des Fürstentums verpflichtet zur Beobachtung der Gesetze desselben und begründet den Schutz nach der Verfassung und den übrigen Gesetzen.»

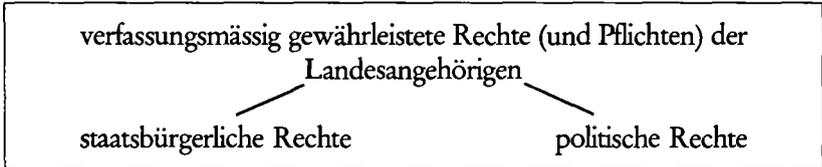
Wegen Art. 44 allein (Pflicht zur Verteidigung des Vaterlandes) hätte es der Überschrift zum IV. Hauptstück der Verfassung schwerlich bedurft. Sind die Worte von «den allgemeinen Rechten und Pflichten» in Verbindung mit Art. 28 Abs. 3 der Verfassung etwa so zu verstehen, dass der Genuss der Rechte auch mit der Einhaltung gewisser gesetzlicher Pflichten zusammenhängt? Eine Relativierung der Rechte ist nicht ganz auszuschliessen. Hinzu kommt, wie wir im II. Kapitel sehen werden, dass zahlreiche Rechte vage formuliert sind.

d) Auf der anderen Seite ist mit der Inkraftsetzung der Verfassung von 1921 etwas geschehen, was die Natur und die Wirksamkeit der Rechte der Landesangehörigen im Verhältnis zu früher verändert hat. Aus den Rechten der Landesangehörigen als objektiven Anordnungen sind subjektive und gerichtlich durchsetzbare Rechte geworden. Aufgrund von Art. 104 Abs. 1 der Verfassung ist «zum Schutze der verfassungsmässig gewähr-

¹⁴ Die «Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert». Diese Bestimmung erinnert an § 34 des Entwurfes des Verfassungsrates zu einer «Verfassung für das Fürstenthum Liechtenstein» von 1848 (Prot. vom 6. 9. 1848): «Die höchste Gewalt in bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege beruht nach den später folgenden näheren Bestimmungen beim Fürsten und Volke vereint.» Dazu Geiger, 107, Anm. 59 f., sowie 94 ff., bes. 108, 267. Bemerkenswert ist, dass Fürst Alois II. in den Konstitutionellen Übergangsbestimmungen vom 7. 3. 1849 auch zu § 34 des Entwurfs des Verfassungsrates «im wesentlichen» seine «volle Zustimmung» aussprach. (In: LPS 10, 267 ff. [268]). Vgl. Geiger, 121.

¹⁵ LGBl 1984/27.

leisteten Rechte» ein Gerichtshof des öffentlichen Rechtes (Staatsgerichtshof) eingerichtet worden. Die Rechte der Landesangehörigen sind seither immer als subjektive, gerichtlich durchsetzbare Rechte verstanden worden. Seit der Verfassung von 1921 können wir die Grundrechte wie folgt einteilen:



Dieses Schema ist, wie wir später (II. Kapitel unten S. 129 f.) sehen werden, noch zu verfeinern und zu ergänzen.

Wegen der inhaltlichen Bindung des Staates an die Grundrechtsgarantien werden diese als Rechtsstaatsgarantien bezeichnet. Grundrechte sind, nebst den sozialen Programmvorschriften, wegen ihrer besonderen Nähe zum Kernbestand einer gerechten Ordnung Ausdruck des *materiellen Rechtsstaates*. Die Grundrechte setzen der Einflussphäre des Staates Grenzen (Freiheitsrechte), verpflichten ihn zu bestimmten Leistungen (z. B. Recht auf ordentlichen Richter) und gewährleisten die Teilhabe an der staatlichen Macht (politische Rechte).¹⁶

e) Auch der *formelle Rechtsstaat* wurde 1921 auf eindrückliche Weise ausgebaut: Verankerung des Legalitätsprinzips für alles Verwaltungshandeln, Unterwerfung der Verwaltung unter verwaltungsgerichtliche Kontrolle

¹⁶ Auf Beschränkung der staatlichen Macht zielen auch die Vorschriften über die Entschädigungspflicht bei ungesetzlicher oder unschuldiger Verhaftung oder Verurteilung (Art. 32 Abs. 3 Verf), über die Amtshaftung allgemein (Art. 109bis Verf), über die Ministeranklage (Art. 62 lit. g, Art. 80, Art. 104 Abs. 1 Verf). Schon die alten Mitspracherechte der Stände bei der Festsetzung des Staatsbudgets oder der Einführung neuer Steuern (vgl. §§ 11, 12 und 15 der Landständischen Verfassung von 1818, in: LPS 10, 259 ff.), wofür das Volk aufkommen musste, bewirkten eine Bändigung der exekutivischen, monarchischen Machterhaltung (ebenso §§ 30, 40 lit. b, 43, 45 Verf 1862 und Art. 62 lit. c, 68 und 69 Verf 1921). In einem entsprechenden Sinn dürfte wohl der eigenartig formulierte § 46 von 1862 (wörtlich in Art. 70 der Verfassung 1921 übernommen) zu verstehen sein: dass die monarchische Exekutive nicht ohne Zustimmung des Landtages über die Aktiven der Landeskasse verfügen darf, was schliesslich neue Steuerabgaben erforderlich machen könnte (ähnlich § 69 lit. c der Verfassung Hohenzollern-Sigmaringen 1833). Gleiches gilt für die Aufnahme von Darlehen (§ 47 Verf 1862 und Art. 62 lit. d Verf 1921).

(VBI und StGH) und Einführung der sog. Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof. Liechtenstein hat sich dabei stark am positivistisch-normativen Denken der Wiener Schule und am österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. 10.1920 orientiert. Es ist hier nicht möglich, auf die österreichische Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung¹⁷ in ihren Feinheiten einzugehen. Der Hinweis auf einige Elemente muss genügen:

Der Staat ist Rechtsordnung, die Verfassung – innerstaatlich – ihre oberste generell-abstrakte Norm. Von ihr fließt das Recht sich konkretisierend kaskadenförmig über die Stufen der Gesetze und Verordnungen nieder zu den individuell-konkreten Akten der Vollziehung und Vollstreckung. Auf jeder absteigenden Stufe wird je konkreteres Recht erzeugt, zugleich wird im Abstieg auf jeder Stufe unter der Verfassung Recht («auf Grund») der Vorstufe angewendet. Jede höhere Rechtsstufe ist Grund und Bedingung der niedrigeren. Alles staatliche Handeln gelangt so unter das gestuft-geordnete Recht. Das Recht ist der Staat und der Staat ist das Recht: der Staat, die Rechtsordnung als ein pyramidenförmiger, logisch-durchsichtiger Glaspalast.

Oberste Norm ist die geschriebene Verfassung. Die Rechtmässigkeit ist nicht nur dadurch gefährdet, dass individuell-konkrete Einzelakte im Widerspruch zu den Normen stehen oder sich nicht auf Normen abstützen können, sondern auch dadurch, dass der Stufenbau der Normen (Verordnungen, Gesetze, Verfassung) in sich nicht stimmt. Letzter Garant dieser Ordnung sind die von der politischen Gewalt unabhängigen Gerichte.

Eine erste Massnahme bestand 1921 in der Einführung des umfassenden *Legalitätsprinzips*.¹⁸ Es ist insbesondere, nicht ausschliesslich,¹⁹ in Art. 92 der

¹⁷ Begründet von Adolf Merkl, fortentwickelt von Hans Kelsen in der Reinen Rechtslehre. Aus der zahlreichen Literatur hierzu: Stoitzner, Bettina, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in: Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre – Ergebnisse eines Wiener Rechtstheoretischen Seminars 1985/86, Hrsg. S. L. Paulson und R. Walter, Bd. 11 der Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Wien 1986; Öhlinger, Theo, Der Stufenbau der Rechtsordnung, Wien 1975; Walter, Robert, Der Aufbau der Rechtsordnung, 2. A., Wien 1974. Für Liechtenstein: Kieber, Walter, Fürstentum Liechtenstein, Monarchie – Demokratie – Rechtsstaat, in: Liechtenstein, Grundzüge über Recht und Wirtschaft, Hrsg. Verwaltungs- und Privat-Bank AG, 3. A., Vaduz 1976, 9 ff.; vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag zur Schaffung eines Gesetzes über die Ausrichtung von Landessubventionen (Subventionengesetz) Nr. 16/1990 vom 12. 4. 1990, 2, 4.

¹⁸ Schurti, 133 ff.; Buchbesprechung, Ritter, Michael, in: LJZ 3/89, 82 ff.

¹⁹ Schurti, ebenda.

Verfassung verankert – durchaus dem österreichischen Vorbild von Art. 18 Abs. 1 B-VG²⁰ verwandt (nicht identisch). Art. 92 Abs. 2 der Verfassung lautet:

«Die gesamte Landesverwaltung überhaupt hat sich innerhalb der Schranken der Verfassung und der übrigen Gesetze zu bewegen; auch in jenen Angelegenheiten, in welchen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind die demselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen streng zu beobachten.»

Damit wurden mögliche Lücken im gestuften Rechtsstaat geschlossen. Alle staatlichen Einzelakte sind Rechtsanwendungsakte. Sie müssen sich auf vorgegebene Normen, auf Verordnungen oder Gesetze oder direkt auf die Verfassung stützen können. Im Bereich des Strafrechts war das Erfordernis der Legalität (keine Strafe ohne Gesetz) schon bisher selbstverständlich, und das zivilrechtliche Handeln war dem Gesetz unterworfen. Neu dagegen war die strenge Durchführung des Legalitätsprinzips für die Verwaltung.

Es ist klar: Sollten mit dem früher erwähnten kräftigen Ausbau der politischen Rechte die Rechte des Volkes als zweitem «Souverän» im Verhältnis zum Fürsten verankert oder verstärkt werden, so sollten mit der Errichtung des streng durchnormierten Rechtsstaates etwaige freischwebende, exekutivisch-monarchische Kompetenzen unter die Ordnung des Gesetzes gebracht werden.

Die zweite Massnahme bildete die Einrichtung der *Verwaltungsgerichtsbarkeit* durch die Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art. 97 Verf) und für besondere Fälle den Staatsgerichtshof (Art. 104 Abs. 2 Verf). Damit waren grundsätzlich alle staatlichen Einzelakte der unabhängigen gerichtlichen Kontrolle unterstellt. Zwar ist auch die Verwaltung selbst auf die Legalität verpflichtet – aber man traut ihr nicht ganz, weil sie der politischen Gewalt angehört. So wurden ihre Akte der Kontrolle durch ein unabhängiges Verwaltungsgericht (VBI und in Sonderfällen StGH) unterworfen, das nun neben die traditionellen Zivil- und Strafgerichte trat.

Mit der Verwaltungsbeschwerde-Instanz wird indessen das Gute überboten, nicht nach der Verfassung, aber nach dem Gesetz. Die Verwaltungs-

²⁰ Klecatsky/Morscher, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, Manzsche Grosse Gesetzausgabe, 3. A., Wien 1982, 236 ff.

beschwerde-Instanz ist mehr als ein Gericht. Nach dem Gesetz (Art. 90 Abs. 6 LVG) entscheidet die Verwaltungsbeschwerde-Instanz nicht nur wie ein Gericht mit voller Kognition in Sach- und Rechtsfragen über Gesetzesverletzung, Ermessensmissbrauch oder -überschreitung. Sie entscheidet kassatorisch oder reformatorisch an Stelle der Regierung auch im rein exekutivischen Ermessensbereich als Oberverwaltungsbehörde, wenn die «Interessen des Beschwerdeführers unmittelbar unzweckmässig oder unbillig behandelt worden sind». Als die Verwaltungsbeschwerde-Instanz in einem Fall von sich aus ihre Kognition auf die Frage der reinen Überschreitung des Ermessens beschränkt hatte, rügte dies der Staatsgerichtshof, weil die Verwaltungsbeschwerde-Instanz natürlich nicht von sich aus das Gesetz einschränken kann.²¹ Damit aber schlüpft die Verwaltungsbeschwerde-Instanz in das Kleid der Exekutive und die Exekutive in das Kleid der Verwaltungsbeschwerde-Instanz.^{21a}

Es ist noch anzumerken, dass die Verwaltungsbeschwerde-Instanz ein fast einseitig demokratisch legitimes Gericht ist. Während die Zivil- und Strafrichter vom Landtag vorgeschlagen und vom Fürsten ernannt werden, werden vier Richter der fünfköpfigen Verwaltungsbeschwerde-Instanz direkt vom Landtag gewählt, nur der Präsident wird auf Vorschlag des Landtages vom Fürsten ernannt (Art. 97 Abs. 1 Verf).

Noch herrscht im System des Rechtsstaates eine Lücke. Wenn durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber Unachtsamkeiten begangen werden

²¹ Urteil StGH 1987/14 vom 3. 5. 1988 (unveröffentlicht).

^{21a} Die Bestimmung von Art. 90 Abs. 6 LVG dürfte mit der Rationalität der Gewaltenteilung nicht im Einklang stehen (vgl. Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9 [1981], 175 Anm. 316; Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13 [1989], 87 f.). Mit dieser Bestimmung wird auch über das Ziel der Kontrolle hinausgeschossen. Wenn die Exekutive unter der politischen Kontrolle von Fürst und Landtag steht bis hin zur Amtsenthebung und Disziplinar- und Ministeranklage, so entzieht sich die über die Gerichtskontrolle hinausgehende exekutivische Ermessenskompetenz der unabhängigen Verwaltungsbeschwerde-Instanz der politischen Kontrolle. Art. 90 Abs. 6 LVG erweist sich als – in der Praxis benütztes – exekutivisches Schlupfloch im gewaltenteiligen System. Der niemandem verantwortlichen Verwaltungsbeschwerde-Instanz fällt so die Funktion einer Oberverwaltungsbehörde zu, ohne die politische Verantwortung und die politischen Konsequenzen für die Entscheidungen zu tragen, ohne das Fachwissen, die Eignung und Erfahrung der Verwaltung zu besitzen, während der Regierung als Verwaltungsbehörde die Verantwortung abgenommen wird und die Verwaltungsleitung entgleitet. Nach dem deutschen Bundesverfassungsgericht darf keine Gewalt der für die Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeit beraubt werden (BVerfGE 34, 52 [59]). Zur Besorgung der Landesverwaltung ist nach der Verfassung die Kollegialregierung zuständig (Art. 78 Abs. 1).

und das gestufte Normengefüge Verfassung-Gesetz-Verordnung in sich nicht stimmt, muss sich dies auf die Rechtsanwendung bis in die konkreten Einzelakte übertragen. Daher folgt der Ruf nach Garantien der Verfassungsmässigkeit der Gesetze und der Gesetzesmässigkeit der Verordnungen.

Liechtenstein hat 1921 als Nummer 3, nach der Tschechoslowakei (29. 2. 1920)²² und Österreich (1. 10. 1920)²³, das von Mauro Cappelletti als «österreichisches System»²⁴ benannte Modell der verfassungsgerichtlichen *Normenkontrolle* eingeführt: Gemeint ist die Kontrolle einer gesetzlichen Norm durch den Staatsgerichtshof, insoweit sie unabhängig von einem Anwendungsfall, also abstrakt, *principaliter*, *par voie d'action* (Georges Burdeau) ohne weiteres auf Antrag der Regierung oder einer Gemeindevertretung erfolgt. Ebenso ist der Staatsgerichtshof zuständig zur konkreten Normenkontrolle im Anwendungsfall, *incidenter*, *par voie d'exception* (Burdeau), auf Antrag eines anderen Gerichtes, bei dem ein Streitfall hängig ist, oder bei Anlass einer Streitigkeit vor dem Staatsgerichtshof selbst.²⁵ Ähnliches gilt für die abstrakte wie konkrete Kontrolle verfassungs- oder

²² Gemäss II des G betreffend die Einführung der Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik vom 29. 2. 1920 (Inkrafttreten dieses G und der Verfassungsurkunde am 6. 3. 1920). Das G über das Verfassungsgericht datiert vom 9. 3. 1921; vgl. Epstein, Leo, Studien-Ausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik, 2. A., Reichenberg 1932. Haller, Herbert, Die Prüfung von Gesetzen, Wien 1979, 61 ff.

²³ Art. 140 B-VG; Vgl. Klecatsky/Morscher (oben Anm. 20), 654 ff.

²⁴ Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis 1971, 46 ff.; im Unterschied zum «amerikanischen System» des Obersten Gerichtshofes der USA, dem anderen der beiden Grundtypen der gerichtlichen Kontrolle von Normen, welche nur im Anwendungsfall und durch Nichtbeachtung (statt kassatorische Aufhebung) der niedrigeren Norm erfolgt; berühmt der erste Fall *Marbury v. Madison* von 1803 (1 Cranch 137 [1803]). Dazu für viele: Haller, Walter, *Supreme Court und Politik in den USA*, Bern 1972; ders., *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: *DöV* 1980, 465 ff.; Brugger, Winfried, *Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Tübingen 1987.

²⁵ Art. 24, 27 und 28 StGHG. Einem Gesetz kann inhaltlich die Verfassungsmässigkeit fehlen. Der Mangel kann auch im prozeduralen Zustandekommen liegen. Den Hauptanwendungsfall bildet die konkrete Normenkontrolle, meist ausgelöst durch eine Individualbeschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte, mit der geltend gemacht wird, dass sich der angefochtene Einzelakt seinerseits auf eine verfassungs- oder gesetzeswidrige Norm stützt. Vgl. unten Anm. 51. Keiner Normenkontrolle unterliegen die Staatsverträge (entsprechend Art. 113 Abs. 3 BV; im Unterschied zu Art. 140a B-VG). Sind Staatsverträge nicht Gegenstand der Normenkontrolle, so können normative Staatsverträge sehr wohl Prüfungsmaßstab für die Kontrolle innerstaatlicher Normen bilden. Vgl. Postulatsbeantwortung, 9 ff., 12, 15 ff., mit Nachw.

gesetzeswidriger Verordnungen.²⁶ Die normative Stufung Verfassung-Gesetz-Verordnung ist in Art. 104 Abs. 2 der Verfassung festgelegt.²⁷

Wenn der Staatsgerichtshof über Gesetze oder Verordnungen urteilt, urteilt er bei deren Verfassungs- bzw. Gesetzeswidrigkeit *kassatorisch*, d. h. er hebt sie wie ein «negativer Gesetzgeber» (Hans Kelsen)²⁸ mit Wirkung gegen alle auf.²⁹

Eine merkwürdige Regelung enthält Art. 112 der Verfassung:

«Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.»

Was bedeutet «Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage» über die «Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung»? Historisch ist die Bestimmung über die Verfassung von 1862 (§ 122)³⁰ in die

²⁶ Art. 25, 26, 27 und 28 StGHG. Eine Verordnung kann mit prozeduralen Mängeln bei ihrem Zustandekommen behaftet sein. Es kann ihr materiell die Gesetzesmässigkeit oder Verfassungsmässigkeit abgehen. Eine Verordnung, die materiell nicht gesetzeskonform ist, ist formal immer auch verfassungswidrig, weil die Verfassung Gesetzeskonformität (Art. 92 Abs. 1) verlangt.

²⁷ Die Stufung ist auch an anderen Stellen angezeigt: Art. 43, 64 Abs. 2 und 4, 66 Abs. 1 und 2, 92 Abs. 1, 111 und 113 Verf; vgl. auch Art. 2, 7 Abs. 1, 10 Satz 1, 13 Abs. 1, 28 Abs. 3, 62 lit. g, 78 Abs. 1, 90 Abs. 3, 92 Abs. 2, 114 Abs. 1 und 2 Verf.

²⁸ Z. B. Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL, Heft 5, 54 ff. Die Unterschiede zur negativen, aufhebenden Gesetzgebung sind unverkennbar: Die Aufhebung eines Gesetzes durch den Gesetzgeber ist wie die Schaffung eines neuen Gesetzes im Rahmen der Verfassung ein schöpferisch-politischer Akt und bedarf keiner weiteren Begründung. Das *kassatorische* Urteil dagegen ist immer reaktiv, bedarf der Begründung, die am Massstab der Verfassung zu messen ist, und ist nur möglich, wenn ein Widerspruch des Gesetzes zur Verfassung besteht.

²⁹ Art. 104 Abs. 2 Verf; Art. 38 Abs. 2–4 StGHG.

³⁰ § 122 der Verfassung von 1862 (vgl. LPS 8, 293) lautete:
«Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Land-

geltende Verfassung gelangt. Ernst Friesenhahn³¹ weist auf die geschichtlichen Wurzeln solcher frühkonstitutionellen Texte hin, «dass man in Anlehnung an ältere ständische Vorstellungen vielfach die neuen Verfassungen als einen 'Vertrag' mit der Volksvertretung auffasste». Über einen Vertrag kann man sich streiten und kann sich im beiderseitigen Einverneh-

tage beseitigt werden kann, so soll die Entscheidung beim Bundesschiedsgerichte eingeholt werden.»

§ 191 Abs. 1 und 3 der Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen von 1833 lautete: «Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassungsurkunde Zweifel entsteht, und derselbe nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und der Ständeversammlung beseitigt werden kann; so soll unter beiderseitiger Darlegung der für und wider streitenden Gründe die Entscheidung darüber, falls man nicht zur Niedersetzung eines Kompromissgerichtes sich vereinbaren wird, dem Ausspruche einer deutschen Juristenfakultät unterstellt werden.» ... «Der hierauf erteilte Ausspruch soll als authentische Interpretation angesehen und befolgt werden.»

Vgl. auch § 153 Abs. 1 und 3 der Verfassung von Sachsen von 1831 (Huber, Dokumente I, Nr. 57), § 154 der Verfassung von Hessen von 1831 (Huber, Dokumente I, Nr. 56). Nach der Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen von 1833 soll im Streitfall letztlich eine deutsche Juristenfakultät entscheiden, nach der liechtensteinischen Verfassung von 1862 das Bundesschiedsgericht. Kurz nach Erlass der Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen war durch Bundesgesetz vom 30. 10. 1834 (im Sinne von Art. 3–14 der «Sechzig Artikel» vom 12. 6. 1834) für Streitigkeiten (Austräge) zwischen der Regierung und den Ständen ein Bundesschiedsgericht eingesetzt worden. Art. 3 der «Sechzig Artikel» lautete: «Für den Fall, dass in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung ... Irrungen entstehen, und alle verfassungsmässigen und mit den Gesetzen vereinbarlichen Wege zu deren genügenden Beseitigung ohne Erfolg eingeschlagen worden sind, verpflichten sich die Bundesglieder als solche, gegen einander, ... die Entscheidung solcher Streitigkeiten durch Schiedsrichter auf dem in den folgenden Artikeln bezeichneten Wege zu veranlassen.»

Gemäss Art. 11 hat der «schiedsrichterliche Ausspruch ... die Kraft und Wirkung eines austrägalgerichtlichen Erkenntnisses, und die bundesgesetzliche Exekutionsordnung findet hierauf ihre Anwendung».

Diese Bestimmungen über das Bundesschiedsgericht von 1834 hatten im Zeitpunkt des Erlasses der liechtensteinischen Verfassung von 1862 noch Gültigkeit; daher der besondere Wortlaut von § 122 der Verfassung von 1862. Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte II, 180 f.; ders., Dokumente I, Nr. 47 (Art. 3–14), Nr. 29 (Art. 11), Nr. 36 (Art. 3 Ziff. 9 und 10), Nr. 37 (Art. 1).

³¹ Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, ZSR NF 73 (1954), 134 f.; vgl. Kreuzer, Karl, Vorläufer der Verfassungsgerichtsbarkeit im süddeutschen Konstitutionalismus, in: EuGRZ 1986, 105 f.

men verbindlich festlegen. Obwohl die Verfassung von 1862 als «Vereinbarung» zwischen «Uns (dem Fürsten) und den Ständen»³² verstanden wurde, und in der Präambel zur Verfassung von «vertragsmässiger Zustimmung des einberufenen Landtages»³³ die Rede ist, wurde schon 1862 ein für alle Beteiligten verbindlicher Verfassungsstaat geschaffen, der sich nunmehr einer vertraglichen Auslegung der Verfassung entzog. Dafür war das Instrument der «authentischen Interpretation» durch den Gesetzgeber (§§ 24 Abs. 1 und 121 Abs. 2 Verf 1862; Art. 65 Abs. 1 und 111 Abs. 2 Verf 1921) geschaffen worden. Insofern ist im Verfassungsstaat auch der von Hans Kelsen in einem Gutachten verwendete Begriff der «Beseitigung eines Streites durch Vergleich der Parteien» nicht unproblematisch, auch wenn Kelsen einem solchen «Vergleich» keinerlei Rechtswirkung «für Dritte» beimisst.³⁴ Am nächsten kommt der Sache m. E. Ernst Pappermann. Nach ihm gilt die Übereinkunft nur für den einzelnen Fall und ist nicht irgendwie verbindlich.³⁵ Der Staatsgerichtshof verwendet für die Übereinkunft die Worte «Ansicht» und «Standpunkt».^{35a} Die Übereinkunft hat m. a. W. keine weitere Bedeutung als die einer einfachen Verfassungsauslegung.

Kelsen und Pappermann gehen darin einig, dass der Sinn und Zweck von Art. 112 darin liegt, für den Fall eines Streites zwischen Regierung und Landtag über die Auslegung einer Verfassungsbestimmung die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung zu begründen.³⁶ Dem ist zuzustimmen.

³² Brief des Fürsten Johannes vom 26. 9. 1862, in: LPS 8, 273. Der Vertragsgedanke klingt auch im Schreiben des Fürsten an Fürstl. Rat Ospelt vom 2. 10. 1921 an (vgl. Verfassung, hrsg. von der Regierungskanzlei 1981, 41).

³³ In: LPS 8, 274. Vgl. dazu Ignor, Alexander, Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung (Hrsg. Press/Willoweit), 2. A., Vaduz 1988, 478, 481 ff.; ebenda, 507 ff., Willoweit, Dietmar, Fürstenamt und Verfassungsordnung; ders., Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS 11 (1985), 123 ff.

³⁴ Staatsrechtliches Gutachten vom 10. 9. 1929, hrsg. von der Parteileitung der liechtensteinischen Volkspartei, 19–21.

³⁵ Pappermann, 88; a. M.: Kleinwaechter, Friedrich F. G., Die neueste Rechtsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein, in: ZSR NF 42 (1923), 379; Marxer, O. Ludwig, Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein, Diss. Innsbruck 1924, 84 ff.

^{35a} Im Zusammenhang mit der Kundmachung LGBl 1929/5; vgl. Entscheidung StGH vom 14. 3. 1931, Entscheidungen des Fürstlich Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes 1931, 6 a. E.

³⁶ Kelsen (oben Anm. 34), 18; Pappermann, 88. Ausführliche Gesetzesbestimmungen zu Art. 112 der Verfassung: Art. 11 Ziff. 3, 29 und 39 Abs. 1 und 2 StGHG.

Um was für Streitigkeiten kann es sich dabei handeln? Es muss sich um einen *konkreten* Organstreit über die Auslegung *einzelner* Bestimmungen der Verfassung selbst handeln. Insofern besteht ein Unterschied zur Einholung von Gutachten beim Staatsgerichtshof «über allgemeine Fragen des Staats- und Verwaltungsrechtes, über Gegenstände der Gesetzgebung und über Gesetzesentwürfe» (Art. 16 StGHG).³⁷ Allenfalls findet die Bestimmung über die Normenkontrolle gemäss Art. 104 Abs. 2 der Verfassung Anwendung. Prüfungsgegenstand und Prüfungsmassstab gemäss Art. 112 ist einzig die Verfassung. Auch im Falle einer Normenkontrolle nach Art. 104 Abs. 2 ist die Verfassung Prüfungsgegenstand, aber Gegenstand der Prüfung sind Gesetze und Verordnungen.

Zu den Verfassungsstreitigkeiten gemäss Art. 112 kann jede konkrete Verfassungsfrage zählen, insbesondere wird es sich um Organstreitigkeiten über die verfassungsmässige Zuständigkeit zwischen der «Regierung und dem Landtage»³⁸ handeln. Wer ist die «Regierung»? Die historische Auslegung lässt annehmen, dass der Fürst gemeint ist. Partner der «Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage» war 1862 auf der einen Seite der Fürst.³⁹ Dasselbe dürfte auch für die Verfassung von 1921 gelten. In dieser wird das Wort Regierung einerseits für die der Landesverwaltung vorgesetzte und dem Fürsten und dem Landtage verantwortliche Kollegialregierung (Art. 78 u. a.) verwendet, an anderen Stellen für den Fürsten (Art. 13 Abs. 1, Art. 13bis [LGBI 1984/28], Art. 51), im beiderseitigen Sinn vielleicht in Art. 99 Abs. 2 der Verfassung. In systematischem Vergleich hat der Landtag in seiner Stellung Vorrang vor der Regierung, sofern die Regierung als Kollegialregierung im technischen Sinne gemeint ist (vgl. Art. 62 lit. e und g, 69, 78 Abs. 1, 80, 92 Abs. 1, 93 lit. f und g). Wo der Landesfürst in den Verfassungstexten zusammen mit dem Landtag genannt wird, geht der Fürst in der Reihung vor (vgl. Art. 64 Abs. 1, 78 Abs. 1, 92 Abs. 1), so auch in Art. 112. Artikel 112 der Verfassung füllt schliesslich eine Lücke (Auslegung nach Sinn und Zweck): Organstreitigkeiten, darunter verfassungsrechtliche Zuständigkeitsstreitigkeiten, zwischen Fürst und Landtag sind nach Art. 112 zu entscheiden; für verfassungs- und gesetzesrechtliche Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden dagegen

³⁷ Stotter, Die Verfassung, 192 ff. Ziff. 1, 2, 9, 10.

³⁸ Friesenhahn (oben Anm. 31), 130 ff.

³⁹ Oben Anm. 32 und 33. Der Fürst ist als die Regierung bezeichnet: etwa in §§ 3, 27, 123 der Verfassung 1862.

dient Art. 104 Abs. 1 als Grundlage. Verfassungsrechtlich nicht geregelt, aber durch das Gesetz über den Staatsgerichtshof geordnet, ist die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für Kompetenzkonflikte zwischen Landtag und Gerichten und solchen zwischen Landtag und Verwaltungsbehörden (Art. 30 Abs. 2 StGHG).^{39a}

Nach Art. 112 «entscheidet» der Staatsgerichtshof über eine Organstreitigkeit. Er gibt nicht bloss Gutachten ab (vgl. Art. 16 StGHG).⁴⁰ Er urteilt aber auch nicht kassatorisch (vgl. Art. 104 Abs. 2 Verf), sondern durch *Feststellungsurteil* (Art. 39 Abs. 1 und 2 StGHG). Das Urteil über die Auslegung der Verfassung wirkt gegen alle.⁴¹ Das Urteil – hier «Erlass» durch den Staatsgerichtshof statt durch den Verfassungsgeber – ist damit der authentischen Interpretation durch den Verfassungsgeber verwandt.⁴²

Wer ist zur Antragsstellung im Organstreit nach Art. 112 berechtigt? Nach dem Gesetz wird der Antrag des Fürsten durch die Kollegialregierung (Art. 11 Ziff. 3 und Art. 29 Abs. 1 StGHG)⁴³ gestellt; ebenso ist der Landtag selbst antragsberechtigt (Art. 112 Verf, Art. 11 Ziff. 3 und 29 Abs. 1 StGHG).

Erstreckung des Legalitätserfordernisses (Legalitätsprinzip) auf alles staatliche Handeln, Kontrolle der individuell-konkreten Einzelakte durch unabhängige Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte (VBI, StGH), oberste verbindliche Auslegung der Verfassung und Kontrolle des normativen Stufenbaues (Normenkontrolle) durch ein unabhängiges Verfassungsgericht (StGH), dies sind die Hauptelemente des formellen Rechtsstaates von 1921. Dass dabei dem Staatsgerichtshof als oberstem für alle verbindlichen Ausleger der Verfassung und Hüter des gesamten staatlichen demokratisch-monarchisch gesetzten Normenbaues eine hervorragende Stellung zukommt, ist offenkundig geworden.

Der Staatsgerichtshof besteht aus fünf Mitgliedern. Der Präsident wird vom Landtag gewählt, seine Wahl unterliegt der fürstlichen Bestätigung.

^{39a} Zur Problematik solcher einfachgesetzlichen Kompetenzzuweisungen siehe unten S. 149 sowie Anm. 135.

⁴⁰ Stotter, *Die Verfassung*, 192 ff., Ziff. 9, 10, 15 und 16. Keine klare Trennung von Gutachten und Auslegung gemäss Art. 112 erfolgt im Gutachten StGH vom 10. 1. 1977, ELG 1973–78, 409.

⁴¹ Gutachten StGH vom 8. 3. 1952. Das bedeutsame Gutachten ist nicht veröffentlicht, auszugsweise in: Stotter, *Die Verfassung*, 169.

⁴² Vgl. entsprechend oben Anm. 28

⁴³ Etwa analog Art. 64 Abs. 1 lit. a Verf.

Die weiteren vier Mitglieder werden vom Landtag direkt bestellt (Art. 105 Verf).

f) Wenden wir uns nochmals dem Thema der «verfassungsmässig gewährleisteten Rechte» zu. Der in Art. 104 Abs. 1 der Verfassung verwendete Begriff stammt aus Österreich, wo im Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 vom «verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht» (Art. 144 B-VG) die Rede ist. Der Begriff hat seine eigene Geschichte.⁴⁴ Der Rechtspositivismus, der eine ganze Epoche geprägt hat, war vor allem in Wien (Hans Kelsen) noch in voller Blüte. Ideengeschichtlich vom Neukantianismus herkommend, glaubte man entgegen der Naturrechtslehre, dass sich das Recht nicht aus der Natur des Menschen oder aus anderen Seinsprinzipien begründen lasse. Man muss sich vorstellen, was es heisst, wenn Recht nur das ist, was in der Verfassung und im Gesetz steht; und dass alles, was in der Verfassung und im Gesetz steht, recht ist. Umsomehr wurde der sorgfältigen formellen, reinen Durchführung der normativen Rechtssatzordnung, in der sich alles staatliche Handeln vollzieht, grosses Gewicht geschenkt. Eine historische Randbemerkung: Man glaubte, so gegen fremden, unkontrollierten Willen gesichert zu sein. Doch das Recht, dessen Begründung in tieferen Schichten verneint wurde, war nicht gefeit gegen den, zumindest anfänglich, durchaus gesetzlich aufgebauten Unrechtsstaat des Dritten Reiches – und es gehört zur persönlichen Tragik Hans Kelsens mit jüdischer Abstammung, dass er selbst aus Deutschland fliehen musste.

Für uns ist die Lehre als solche weniger von unmittelbarer Tragweite. Wichtig ist sie, weil sie in Österreich 1920 in klassischer Form Eingang in die Verfassung gefunden hat, gleichsam Verfassung geworden ist. Liechtenstein hat von Österreich – im Lichte der Praxis des Staatsgerichtshofes – vieles von der strengen formellen Legalitätsordnung übernommen. Folgerichtig hat der Staatsgerichtshof in einem Urteil 1971, in einem obiter dictum, das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts für Liechtenstein verneint: «Auch in der Schweiz und in Deutschland, wo im Gegensatz zur liechtensteinischen und österreichischen Verfassung das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts anerkannt wird...».⁴⁵ Mit Theo

⁴⁴ Anders etwa der schon 1848 in der schweizerischen BV in Art. 90 vorfindbare Begriff «verfassungsmässiger Rechte» (seit 1874 Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3), der in der Schweiz eine reichhaltige jurisprudentielle Grundrechtsentfaltung, auch ungeschriebener Verfassungsrechte, zuliess.

⁴⁵ Urteil 1970/2 vom 11. 1. 1971, ELG 1967-72, 259.

Öhlinger⁴⁶ ist auf dieses positivistische, versteinerte und jurisprudentiell bestätigte Verfassungsverständnis hinzuweisen, wenn von verfassungsmässig gewährleisteten Rechten gesprochen wird. Die Rechte sind solche der Landesangehörigen, und es sind Rechte, weil und insoweit und solange sie von der Verfassung gewährleistet sind. Durchaus im Einklang damit kann der Staatsgerichtshof noch 1981, neun Monate vor dem Inkrafttreten der EMRK für Liechtenstein, erklären, dass den Worten «niemand» in Art. 33 und «jedermann» in den Art. 37 und 40 der Verfassung eine eingeschränkte Bedeutung in dem Sinne zu geben ist, dass sie sich nur auf Landesbürger und nicht auf Ausländer beziehen.⁴⁷ Diese Artikel lauten:

Art. 33 Abs. 1

«Niemand darf seinem ordentlichen Richter entzogen... werden.»

Art. 37 Abs. 1

«Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist jedermann gewährleistet.»

Art. 40

«Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift...»

Noch 1981 Rechte nur für Liechtensteiner! Natürlich sind die Nicht-Liechtensteiner nicht ohne gesetzlichen Schutz. Aber als verfassungsmässig gewährleistete und vor dem Staatsgerichtshof geschützte Rechte stehen sie nur den Landesangehörigen zu.

g) Liechtenstein hat 1921 von Österreich noch etwas übernommen, das Institut der Verfassungsbeschwerde, der *verfassungsrechtlichen Individual-*

⁴⁶ Die Grundrechte in Österreich, in: EuGRZ 1982, 216 ff. (217):

«In dem in Österreich dominierenden Grundrechtsverständnis ist die Ablösung der Grundrechte von ihrem philosophisch-ideengeschichtlichen Hintergrund und ihre positiv-rechtliche Verselbständigung am konsequentesten vollzogen worden. Grundrechte gelten hier als *'verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte'* in einem sehr strikten rechtstechnischen Sinn...» «Im Kontext des das ausgehende 19. und beginnende 20. Jhdt. dominierenden *positivistischen* Rechtsdenkens musste dies zwangsläufig auch zu einem betont positivistischen Grundrechtsdenken führen. Dieses positivistische Verständnis der Grundrechte ist ein Werk der Judikatur des VfGH und für Österreich bis heute charakteristisch.»

⁴⁷ Urteil 1981/10 vom 9. 12. 1981 LES 1982, 122; auch Beschluss StGH 1981/6 vom 9. 12. 1981 (unveröffentlicht). Vgl. Stotter, Die Verfassung, 63 f. Ziff. 13, 82 (zu Art. 37) Ziff. 1, 87 (zu Art. 40) Ziff. 2, 91 f. Ziff. 18.

beschwerde, ist aber über den österreichischen Typus hinaus gegangen.⁴⁸ Wenn verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte im Spiel sind und kein Weiterzug an ein Verwaltungsgericht besteht, kann in Österreich gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Dagegen wird die Rechtsanwendung durch die (obersten) österreichischen Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte als genügende Absicherung auch der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte

⁴⁸ Art. 144 Abs. 1 B-VG. Art. 104 Abs. 1 Verf; Art. 11 Ziff. 1 und Art. 23 (jetzt geänderte Fassung in LGBl 1982/57). Zur *Geschichte der verfassungsrechtlichen Individualbeschwerde* (vom Typus des Rechtsmittelzuges an den US-Obersten Gerichtshof und der staatsrechtlichen Beschwerde an das schweizerische Bundesgericht abgesehen): Im Ansatz hatte schon die Paulskirchenverfassung vom 28. 3. 1849 (vgl. oben Anm. 2) ein Reichsgericht für «Klagen deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Rechte» (§ 126 lit. g) vorgesehen. Es blieb beim Buchstaben. Vgl. dazu Kühne, 198 ff. Mit österreichischem Staatsgrundgesetz vom 21. 12. 1867 (öRGBI Nr. 143/1867) über die Einsetzung eines Reichsgerichtes wurde diesem die endgültige Entscheidung «über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte» übertragen (Art. 3 lit. b), das indessen nur Feststellungsurteile fällen und den verletzenden Akt nicht aufheben konnte; vgl. Ermacora, Felix (Österreichische Verfassungslehre, Wien 1970, 389; Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Wien 1963, 1 ff.), dem ich zahlreiche freundliche Hinweise verdanke. Bayern schien dem Verfassungsbuchstaben nach im Rahmen seines Landesrechts dem liechtensteinischen Modell am nächsten zu kommen. Nach § 93 Abs. 1 der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 (bayGVBl 531 ff.) sollte jeder Staatsangehörige und jede juristische Person mit Sitz in Bayern das Recht der Verfassungsbeschwerde an den Staatsgerichtshof haben, «wenn sie glauben, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung der Verfassung geschädigt zu sein», und zwar dann, «wenn vorher ohne Erfolg beim Ministerium um Abhilfe nachgesucht worden oder der Rechtsweg erschöpft ist». Nawiasky leitete aus den Worten «der Rechtsweg erschöpft ist» ab, dass damit auch Verfassungsverletzungen durch ein Gericht vor den Staatsgerichtshof gerügt werden könnten, wobei der Staatsgerichtshof durch Feststellungsbeschluss entscheiden würde; Nawiasky, Hans, Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923, 451 ff., 457 ff. Tatsächlich aber waren nach ständiger Praxis des Staatsgerichtshofes Beschwerden gegen Gerichtsentscheidungen ausgeschlossen, und die Verfassungsbeschwerde hatte nur eine beschränkte Bedeutung; dazu Kreuzer, Karl, Vorläufer der Verfassungsgerichtsbarkeit im süddeutschen Konstitutionalismus, in: EuGRZ 1986, 98; Schumann, Ekkehard, Verfassungsbeschwerde (Grundrechtsklage) zu den Landesverfassungsgerichten, in: Starck / Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. II, Baden-Baden 1983, 176 f.; Boulanger, Werner, Die geschichtlichen Grundlagen der heutigen Verfassungsbeschwerde, Diss. Heidelberg 1954, 20 ff. Durch Art. 144 Abs. 1 B-VG vom 1. 10. 1920 schliesslich wurde der österreichische Verfassungsgerichtshof zur Behandlung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleister Rechte eingesetzt, insofern sich die Beschwerden gegen verwaltungsgerichtlich nicht anfechtbare Bescheide der Verwaltungsbehörden richtet. Der österreichische Verfassungsgerichtshof urteilt kassatorisch (Art. 144 B-VG in Verbindung mit § 87 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes; vgl. Klecatsky/Öhlinger, Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, Manz Grosse Gesetzausgabe, Wien 1984, 495 ff.

betrachtet. Diese Gerichtsinstanzen sind ja an die Verfassung gebunden und verwirklichen in der Rechtsanwendung die Verfassung, also auch die Grundrechte. In Liechtenstein dagegen können alle letztinstanzlichen Entscheidungen der obersten Gerichte und der Verwaltungsbehörden von jedermann, der behauptet, es seien seine verfassungsmässig gewährleisteten Rechte verletzt worden, an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden.⁴⁹ Es musste für den hochangesehenen österreichischen Juristen und damaligen Präsidenten des liechtensteinischen Obersten Gerichtshofes, Franz Gschnitzer, ungewohnt gewesen sein, als 1961 ein unter seiner Präsidentschaft ergangenes Urteil vom Staatsgerichtshof wegen Verletzung des Gleichheitssatzes aufgehoben wurde.⁵⁰

Dieses liechtensteinische Modell der umfassenden Individualbeschwerde gegen alle höchstinstanzlichen Entscheide hat später der Sache nach Eingang gefunden im deutschen Grundgesetz von 1949 (Art. 93) und in der neuen spanischen Verfassung von 1978 (Art. 161).

Wenn der Staatsgerichtshof eine Verletzung feststellt, urteilt er kassatorisch, d. h. er hebt die angefochtene Entscheidung oder Verfügung im Einzelfall – und allenfalls die der angefochtenen Entscheidung oder Verfügung zugrundeliegende verfassungswidrige Gesetzes- oder Verordnungsnorm (konkrete Normenkontrolle) mit Wirkung gegen alle – auf.⁵¹ Sind also Grundrechte im Spiele, können sogar letztinstanzliche Entscheidungen an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden. Die Kompetenz des Staatsgerichtshofes reicht von der Aufhebung des Einzelaktes bis zur gleichzeitigen Aufhebung der dahinterliegenden, vom demokratisch-monarchischen Gesetzgeber oder vom Ordnungsgeber erlassenen Norm. Diese Einrichtung reflektiert ein letztes Misstrauen gegenüber Verwaltungsbehörden, Gerichten wie dem Gesetz- und Ordnungsgeber. Alle Rechtsanwendung ist somit, was die Grundrechte angeht, nochmals gerichtlich abgesichert.

⁴⁹ Anders auch als in der Schweiz, wo etwa gegen ein Urteil der zivilrechtlichen Kammer des Bundesgerichtes eine staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben ist.

⁵⁰ Urteil StGH 1961/1 vom 12. 6. 1961 (unveröffentlicht); erster Fall der Aufhebung eines OGH-Urteils.

⁵¹ Art. 104 Abs. 1 Verf in Verbindung mit Art. 38, 42 und 43 (teils geänderte Fassung LGBl 1979/34) StGHG. Die Aufhebung einer Norm im konkreten Anwendungsfall wirkt gleich wie die bei der abstrakten Normenkontrolle gegen jedermann und wird im Landesgesetzblatt kundgemacht.

Abgesichert? Der Rechtsschutz des formellen Rechtsstaates und der Individualschutz der Grundrechte sind maximal. Mehr an gerichtlichem Schutz kann nicht geboten werden. Eine letzte mögliche Lücke bleibt: Wenn nämlich die Rechte, die geschützt werden sollen, selbst prekär sind oder gar fehlen, dann muss sich dies auf den Gerichtsschutz übertragen.

1921 wurden die politischen Rechte stark ausgebaut. Die staatsbürgerlichen Rechte (und Pflichten) der Landesangehörigen dagegen sind teils – wie wir im nächsten Kapitel näher erläutern werden – nicht genügend ausformuliert. War im deutschen Frühkonstitutionalismus und Spätabsolutismus des 19. Jahrhunderts aus machtmässigen Gründen und dem Widerstand der Fürsten gegenüber dem Ideengut der Französischen Revolution nicht von Menschenrechten, sondern von «Rechten und Pflichten der Landesangehörigen» die Rede, so wird 1920/1921 ideengeschichtlich aus ideologischen Gründen nicht von Menschenrechten, sondern von «verfassungsmässig gewährleisteten Rechten» gesprochen.

Die Ringvorlesung steht unter dem Thema «Kleinheit und Interdependenz». Schon im Lichte der bisherigen Betrachtung ist sichtbar geworden, wie sehr die liechtensteinische Grundrechts- und Verfassungsgeschichte in diejenige des Deutschen Bundes (Paulskirche) und des Frühkonstitutionalismus und in diesem Jahrhundert in das positivistisch gefärbte Grundrechts- und Verfassungsverständnis des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes eingewoben ist. Die politischen Rechte von 1921 knüpfen an die eigene vorabsolutistische, hernach unterbrochene, demokratische Tradition und an schweizerische Vorbilder an. Im Bereich des gerichtlichen Grundrechtsschutzes hat Liechtenstein über Entwicklungen in der Paulskirche (1849), solchen in Österreich (1867 und 1920) und in Bayern (1919) hinausgehend ein eigenständiges Modell geschaffen.

Wir sind nun vorbereitet, um über die EMRK zu sprechen und darüber, was sie unserer Rechtsordnung Neues bringt.

2. Die EMRK und ihr nationaler und internationaler Schutz

a) Die EMRK steht in der Tradition vorstaatlich und universell verstandener Rechte des Menschen. Voraufgegangen war – die EMRK beruft sich in der Präambel darauf – die Universelle Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948. Diese wiederum war aus der Unrechtserfahrung des Zweiten Weltkrieges hervorgegangen, und Denker verschiedener Geistesrichtungen und Weltreligionen wie René Cassin, Pierre Teilhard de Chardin,

Benedetto Croce, Mahatma Gandhi, Aldous Huxley, Harold J. Laski, Salvador de Madariaga trugen zu ihrem Entstehen bei.⁵² In dieser Erklärung ist von «der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte» (Präambel) die Rede. In Art. 1 heisst es: «Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.» Die Universelle Menschenrechtserklärung ihrerseits wurzelt in der Tradition der Virginia Bill of Rights und der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung 1776 («all men are created equal, . . . endowed by their Creator with certain unalienable Rights») und der französischen «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» 1789 («les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme»), die zwar nationales Recht schufen, aber universell formuliert und verstanden sind.⁵³ – Noch nicht oder kaum Aufnahme fand in der Universellen Menschenrechtserklärung die in der Praxis wirksame Rechtsschutztechnik des englischen Habeas Corpus-Ver-

⁵² Thürer, Daniel, 40 Jahre Allgemeine Menschenrechtserklärung, in: NZZ vom 10./11. 12. 1988. «Et comme, sur le plan du vécu justement, les droits de l'homme sont bien plus souvent ressentis au travers d'une humiliation, d'une douleur, d'une révolte, lorsqu'ils sont violés . . . Mais qu'un être humain, où qu'il vive, exprime sa révolte quand quelque chose d'essentiel en lui a été foulé aux pieds, voilà qui suffit à prouver qu'il a le sens de ce qui lui est dû en tant qu'être humain . . . Or ce qui existe sans doute depuis que l'homme est l'homme, c'est le sentiment blessé de cette dignité, indestructible, au centre de lui.»: Hersch, Jeanne, Rapport sur l'universalité des droits de l'homme, défi pour le monde de demain, Colloque sur «L'universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste» Strasbourg, 17–19 avril 1988, 1.

⁵³ Was hier erstmals unter Berufung auf die angeborenen und unveräußerlichen Rechte aller Menschen – gegen den fürstlichen Absolutismus in Frankreich und gegen die Herrschaft von England über die Bewohner der amerikanischen Kolonien – in historischer Stunde in geschriebenen Rechtsinstrumenten und dann in Verfassungstexten Eingang fand, war lange vorbereitet worden: durch die Ideen der Stoa (Seneca: «homo res sacra homini», der Mensch ist dem Menschen eine heilige Sache), das Christentum (der Mensch nach dem Bilde Gottes geschaffen), die spanische Schule von Salamanca (Vitoria, Las Casas, Suarez) im 16. Jh., die Schriften von Locke, Montesquieu, Voltaire und Rousseau, die Naturrechtslehre (Althusius, Grotius, Pufendorf, Thomasius, Wolff) und Kant. Vgl. Ernst, Wilhelm, Ursprung und Entwicklung der Menschenrechte in Geschichte und Gegenwart, in: Gregorianum, Rom 1984, 65/2–3, 231 ff.; Imbert, Pierre-Henri, L'apparente simplicité des droits de l'homme, in: RUDH 1989, 19ff.; Stern, III/1, 217 ff.; «Imaginez un instant qu'on puisse les (droits de l'homme) nier à un homme sur cette terre; cela équivaudrait à renoncer tout simplement aux droits de l'homme dans leur ensemble . . . C'est l'universalité qui garantit en définitive l'effectivité internationale des droits de l'homme.»: Badinter, Robert, L'universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste, in: RUDH 1989, 1 und 3; u. a.

fahrens von 1679 (Magna Charta 1215);⁵⁴ in ihr aufgenommen wurde hingegen diejenige des amerikanischen prozeduralen «due process of law».⁵⁵ Man kann Habeas Corpus, das Recht auf richterlichen Schutz vor ungesetzlicher Verhaftung, und den Anspruch auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht als – inzwischen durch internationale Instrumente universell verankerte – Justizgewährleistungen bezeichnen.

Die Universelle Menschenrechtserklärung von 1948, selbst keine verbindliche völkerrechtliche Satzung, war äusserst fruchtbar in bezug auf ihre eigene rechtliche Nachkommenschaft: die beiden völkerrechtlich verbindlichen Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966). Sie war Vorbild

⁵⁴ Das Habeas Corpus-Verfahren ist völkerrechtlich eigentlich erst im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in der EMRK und der Amerikanischen Menschenrechtskonvention entfaltet worden. Habeas Corpus, das Recht auf richterlichen Schutz vor ungesetzlicher Verhaftung, entstammt den alten englischen ständischen Freiheitsrechten gegenüber dem König. Habeas Corpus bietet keinen Schutz gegen Freiheitsentzug, wenn das Gesetz dies zulässt, bietet nur Schutz auf unabhängige richterliche Kontrolle. Doch diese empirisch-pragmatische, in langer Geschichte erprobte Rechtsschutztechnik, die jedem im Rahmen der Gesetze den gesicherten Freiheitsraum durch unabhängige Gerichte, das Revier der sicheren Freiheit garantiert, ist nach F. G. Leue, Mitglied des Gesetzgebungsausschusses der Paulskirche «die Bedingung zur Ausübung aller anderen Rechte und Freiheiten (zit. bei Kühne, 334, 382). Es ist, so Martin Kriele, das Ur-Grundrecht, das dem Menschen den «aufrechten Gang» (Ernst Bloch) ermöglicht und den Mund nicht verschliesst (Einführung in die Staatslehre, 2. A., Opladen 1981, 152). Nach Feststellung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ist Habeas Corpus «fast wichtiger als geschriebene Garantien», und die Parlamentarische Versammlung bekräftigt «den grundlegenden Wert von Habeas Corpus als Verfassungsgarantie und Eckstein der Vorherrschaft des Rechts («Rule of Law») zum Schutze der individuellen Freiheit gegen jedweden Angriff» (Res. 703 vom 5. 10.1979, übersetzt in: EuGRZ 1980, 191). Riedel, Eibe H., Die Habeas Corpus-Akte, in: EuGRZ 1980, 192 ff.; Hofmann, Hasso, Zur Herkunft der Menschenrechtserklärungen, in: JuS 1988, 841 ff. m. w. H.

⁵⁵ Beim Recht auf einen gehörigen Prozess steht weder der konkrete Inhalt und Umfang des streitgegenständlichen Anspruches (Strafandrohung, zivilrechtlicher Anspruch) noch der Ausgang des Verfahrens im Vordergrund, sondern der Prozess selbst. Da Streitigkeiten zur Sicherung der öffentlichen Ordnung (Strafansprüche) und über die Rechtsbeziehungen der Privaten (Zivilansprüche) unausweichlich sind, muss der Staat, der Inhaber und Verantwortlicher des Gewaltmonopols ist, wenigstens geordnete Verfahren anbieten, in denen Streitigkeiten ausgetragen werden: wenigstens prozessuale Gerechtigkeit verbürgende Verfahren vor unabhängigen und unparteiischen Gerichtsinstanzen – damit das Prozessergebnis nicht zum vornherein verdorben und die Chance eines gerechten Ausgangs des Verfahrens erhalten wird. Zum prozessualen «due process of law»: Brugger, Winfried, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987, 43, 302 ff.; Loewenstein, Karl, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin 1959, 510 ff.; Poncet, Dominique, La protection de l'accusé par la Convention européenne des Droits de l'Homme, Genf 1977, 5, 27; u. a.

und Anstoss für die regionalen Konventionen, die EMRK (1950), die Amerikanische Menschenrechtskonvention (1969) und die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker (1981). Daniel Thürer spricht von der Universellen Menschenrechtserklärung zusammen mit dem sie fortentwickelnden völkerrechtlichen Normengefüge als einer unvergleichlichen, imposanten Kulturleistung.⁵⁶

Alt ist der Gedanke der dem Menschen innewohnenden unveräusserlichen Rechte. Neu dagegen ist allen diesen Konventionen, dass das Völkerrecht, also das zwischenstaatliche Recht, sich nun auch des einzelnen Menschen annimmt. Das klassische Völkerrecht hatte vorher wesentlich die Regelung der Beziehungen zwischen den Staaten zum Gegenstand, während die Regelung der inneren Angelegenheiten, also der Staatsform, der staatlichen Organisation, der Beziehungen Staat-Individuum zur innerstaatlichen Domäne gehörten. Die letzte Erniedrigung und Verachtung alles Menschlichen im Zweiten Weltkrieg und in den Konzentrationslagern hat die Menschheit und die Staatengesellschaft bewusst werden lassen: dass die herkömmliche Trennung zwischen rein innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Angelegenheiten in Fragen der Menschenrechte nicht aufrechterhalten ist; dass ein Staat, der nach innen gewalttätig ist, dies bei Bedarf auch nach aussen sein kann und damit eine Bedrohung des zwischenstaatlichen Friedens ist; und dass die Staaten auf die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte verpflichtet sind und also dem Menschen dienen sollen. Dies widerspiegeln die betreffenden Texte in den Präambeln zur Charta der Vereinten Nationen und der Universellen Erklärung der Menschenrechte, in den Präambeln der beiden Internationalen Menschenrechtspakte und der EMRK sowie im VII. Prinzip der Helsinki-Schlussakte der KSZE, zuletzt im Dokument von Kopenhagen vom 29. 6. 1990 über die Menschliche Dimension der KSZE.⁵⁷

⁵⁶ Vgl. oben Anm. 52

⁵⁷ Dabei gelten die grundlegenden Rechte der menschlichen Person als zwingendes Völkerrecht im Sinne von Art. 53 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. 5. 1969 als Verpflichtungen erga omnes. Aus ihrer Natur selbst heraus zählen nach dem Internationalen Gerichtshof das Verbot des Völkermordes wie auch die Regeln der grundlegenden Rechte der menschlichen Person, einschliesslich des Schutzes gegen die Sklaverei und gegen die Rassendiskriminierung (CIJ, Barcelona Traction-Fall, Arrêt du 5 février 1970, §§ 33 und 34). Als zwingendes Völkerrecht gilt das Folterverbot; Fall Soering, GH 161, 34 (§ 88), Frowein, Jochen A., Jus cogens, in: Encyclopedia of Public International Law, Bd. 7, Amsterdam 1984, 327 ff.

b) Die EMRK verlangt wirksamen nationalen Rechtsschutz. Art. 13 der EMRK fordert von den Staaten das Vorhandensein einer nationalen Instanz oder nationaler Instanzen, vor denen der Einzelne wirksam Beschwerde wegen Verletzung der EMRK-Grundrechte führen kann. Das Revolutionäre schliesslich ist der internationale Grundrechtsschutz-Mechanismus, der durch die EMRK geschaffen wurde. Auf beides, den nationalen wie den internationalen Grundrechtsschutz, werden wir im Kapitel IV näher eingehen.

3. Die Verbindung der liechtensteinischen Rechtsordnung mit der EMRK

Liechtenstein ist 1978 Mitglied des Europarates geworden und hat 1982 die EMRK ratifiziert. Diese ist am 8. September 1982 für Liechtenstein verbindlich geworden, völkerrechtlich wie innerstaatlich. Liechtenstein hat sich damit durch einen gewollten und bewussten Akt in die grosse angelsächsische und französische, menschenrechtlich konzipierte Grundrechtstradition wie in die europäische Grundrechtsordnung der Konvention eingefügt. Liechtenstein hat dabei - wie wir sehen werden - ein eigenes Beschwerdeverfahren vor dem Staatsgerichtshof geschaffen und sich dem internationalen Grundrechtsschutz durch die Zulassung der Individualbeschwerde und die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterstellt.

Grundrechtsbereiche	Verfassungsmässig gewährleistete Rechte FL	Aus Katalog EMRK
1. körperliche Integrität		Recht auf Schutz des Lebens (Art. 2) – Abschaffung der Todesstrafe (Art. 1 Prot. No. 6) Folterverbot (Art. 3) Verbot Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 4)
2. Freiheit der Person	Freiheit der Person (Art. 32) Keine Strafe ohne Gesetz (Art. 33 Abs. 2)	Recht auf Freiheit und Sicherheit gegen ungesetzliche Inhaftierung, Gefangenhaltung und Internierung (Art. 5) Keine Strafe ohne Gesetz (Art. 7)
3. Verfahrensgarantien	Recht auf ordentlichen unabhängigen Strafrichter (Art. 33 Abs. 1 und 99 Abs. 2) Recht auf Verteidigung in Strafsachen (Art. 33 Abs. 3) Keine Strafe ohne Gesetz (Art. 33 Abs. 2) Recht auf unabhängigen Zivilrichter (Art. 33 Abs. 1 und 99 Abs. 2) Recht auf unabhängigen Verwaltungsrichter (Art. 43 in Verbindung mit Art. 97f., 104 Abs. 2 und 106) Recht auf Petition an den Landtag (Art. 42)	Recht auf unabhängigen Richter und fairen Prozess über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen und in Strafsachen (Art. 6) Recht auf Berufungsinstanz in Strafsachen (Art. 2 Prot. No. 7) Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2) Keine Strafe ohne Gesetz (Art. 7)
4. geistig-seelische Persönlichkeit	Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 37) Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 40)	Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9) Meinungsfreiheit (Art. 10)
5. engste Sozialsphäre	Hausrecht, Brief- und Schriftengeheimnis (Art. 32) Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Schutz der Geheim- und Privatsphäre (Art. 32 Abs. 2, StGH 1987/3 LES 1988, 50)	Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8) Recht auf Heirat und Familiengründung (Art. 12) Erziehungsrechte der Eltern (Art. 2 Prot. No. 1)
6. weitere Sozialsphäre	Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 41)	Versammlungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Gewerkschaftsfreiheit (Art. 11)
7. räumliche Bewegungsfreiheit	Bewegungsfreiheit (Art. 32 Abs. 2, StGH 1987/3 LES 1988, 50) Niederlassungsfreiheit der Landesangehörigen, für Ausländer Gegenrecht (Art. 28)	Bewegungsfreiheit, Verbot der Zwangsumsiedlung oder kollektiver Zwangsausweisung (Art. 2 und 3 Prot. No. 4) Auswanderungsfreiheit (Art. 2 Prot. No. 4)
8. soziale und wirtschaftliche Rechte	Anspruch auf Entschädigung ungesetzlich Verhafteter und unschuldig Verurteilter (Art. 32 Abs. 3) sowie aus Amtshaftung allgemein (109bis) Unverletzlichkeit des Privateigentums (Art. 34) und Enteignungsschutz (Art. 35) Recht der Landesangehörigen Vermögen jeder Art zu erwerben (Art. 28 Abs. 1) Eigentums- und Vermögensrechte der Religionsgesellschaften (Art. 38) Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 36)	Recht auf Bildung (Art. 2 Prot. No. 1) (Gerechte Entschädigung bei unvollkommener Wiedergutmachung aus Konventionsverletzung [Art. 50]) Eigentumsschutz, Enteignungsschutz (Art. 1 Prot. No. 1)
9. politische Rechte	Wahl- und Stimmrecht in Landes- und Gemeindeangelegenheiten, Abberufungsrecht <i>vgl. hierzu unten: Ad 9</i>	Wahlfreiheit (Art. 3 Prot. No. 1)
10. Gemeindeautonomie	Recht der Gemeinde auf Autonomie (Kerngarantie) (Art. 110f., StGH 1984/14 LES 1987/36)	
11. Gleichheit	Gleichheit (Art. 31)	Diskriminierungsverbot in bezug auf EMRK-Grundrechte (Art. 14). Vgl. Quersfelder 1–9 und 12 dieser Übersicht Gleichheit der Ehegatten untereinander und in bezug auf ihre Kinder (Art. 5 Prot. No. 7)
12. Grundrechte-Individualbeschwerde	Recht der Individualbeschwerde an den StGH wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleister Rechte (Art. 43 in Verbindung mit 104 Abs. 1) Recht der Wahlbeschwerde (Art. 104 Abs. 2)	Recht auf Beschwerde vor nationaler Instanz (Art. 13) und vor den EMRK-Organen (Art. 25 [und Art. 46]) wegen Verletzung der EMRK-Grundrechte

Zit.: «Art.» bezieht sich auf FL-Verfassung

bzw. auf EMRK und EMRK-Protokolle

Ad 9: Politische Rechte FL**a) in Landesangelegenheiten**Rechte der *Aktivbürger* (Art. 29 Abs. 2 und Art. 39)

– aktives und passives Wahlrecht Landtag (Art. 29 Abs. 2 und Art. 46 in Verbindung mit VRG)

– Stimmrecht:

– zur Stellung Initiativbegehren betr. Verfassung (Art. 64), Gesetze (Art. 64), Auflösung Landtag (Art. 48 Abs. 3)

– zur Stellung Referendumsbegehren betr. Verfassung (Art. 66), Gesetze (Art. 66), Finanzbeschlüsse (Art. 66)

– betr. Einberufung Landtag (Art. 48 Abs. 2)

– betr. Volksabstimmung über Verfassung, Gesetze, Auflösung Landtag aufgrund von Initiativbegehren (Art. 66 Abs. 6 und Art. 48 Abs. 3), über Verfassung, Gesetze oder Finanzbeschlüsse aufgrund von Referendumsbegehren oder eines Landtagsbeschlusses (Art. 65 Abs. 2 und Art. 66)

Rechte der *Gemeinden*

– zur Stellung Initiativbegehren betr. Verfassung (Art. 64), Gesetze (Art. 64), Auflösung Landtag (Art. 48 Abs. 3)

– zur Stellung Referendumsbegehren betr. Verfassung (Art. 66), Gesetze (Art. 66), Finanzbeschlüsse (Art. 66)

– betr. Einberufung Landtag (Art. 48 Abs. 2)

Recht der *Versammlung der Wählergruppen*, welcher ein Abgeordneter angehört, zur Abberufung eines Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtag (Art. 47 Abs. 2)**b) in Gemeindeangelegenheiten**Rechte der *Aktivbürger*

– Wahl- und Stimmrecht, Recht der Initiative und des Referendums (Art. 110 und 110bis)

II. Kapitel: Die einzelnen Grundrechte

1. Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte aufgrund der FL-Verfassung

a) *Zum Katalog der FL-Rechte.* Ich verweise auf die nebenstehende Synopsis. Die 1. Spalte benennt die Grundrechtsbereiche allgemein. Ich bin mir bewusst, dass auch andere Gliederungen möglich wären. Klaus Stern belegt eindrücklich, nach wieviel unterschiedlichen Kriterien die Grundrechte eingeteilt werden können.⁵⁸ Die 2. Spalte gibt einen Überblick über die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte aufgrund der liechtensteinischen Verfassung, die 3. Spalte enthält ein Tableau aus dem Katalog der Grundrechte der EMRK und ihrer Protokolle. Vermerkt sei, dass Liechtenstein nur die Hauptkonvention (EMRK), nicht aber die Grundrechtsprotokolle zur EMRK ratifiziert hat. Die Ratifikation des Protokolls Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe) ist in Vorbereitung.^{58a}

Nun zum Katalog der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte (2. Spalte der Synopsis). Mehr als einige Bemerkungen sind nicht beabsichtigt:

Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte sind nicht nur solche der Landesangehörigen. Vereinzelt Rechte stehen auch anderen Berechtigten zu (z. B. Petition der in ihren Rechten oder Interessen Betroffenen, von Gemeinden und Korporationen, Art. 42). Ebenso finden sich verfassungsmässig gewährleistete Rechte ausserhalb des IV. Hauptstücks über die Grundrechte (Art. 28–44) verstreut an anderen Stellen der Verfassung (z. B. Recht der Gemeinden auf Autonomie).

Das 1. Querfeld der Synopsis (Liechtenstein-Spalte) steht leer. Gewiss gibt es in diesem fundamentalsten Bereich des Rechts auf Schutz des Lebens und der körperlichen Integrität den gesetzlichen Schutz des Strafrechts. Sind die entsprechenden Rechte aber auch als verfassungsmässig gewährleistete Rechte der Landesangehörigen vor dem Staatsgerichtshof geschützt? Wenn es richtig ist, dass es in Liechtenstein kein ungeschriebenes Verfassungsrecht gibt, lässt sich dann das leere 1. Querfeld durch andere Grundrechte füllen, z. B. durch Ausdehnung des Rechtes der «Freiheit der Per-

⁵⁸ Stern, III/1, 388 ff.

^{58a} Unten Anm. 86.

son» (2. Querfeld)⁵⁹ oder durch ein Auffanggrundrecht, etwa vergleichbar dem in der Schweiz aus dem Gleichheitssatz abgeleiteten Willkürverbot?⁶⁰ Kennt Liechtenstein ein Auffanggrundrecht? Der Staatsgerichtshof hat das Gleichheitsgebot (11. Querfeld) relativ eng interpretiert. 1982 hat er die Erstreckung der politischen Rechte auf die Frauen, welche unter Berufung auf das Gleichheitsgebot verlangt worden war, abgelehnt.⁶¹ 1989 ist der Staatsgerichtshof nicht darauf eingegangen, die Frauen in der Frage der Beibehaltung des Gemeindebürgerrechts gleich zu behandeln wie Männer.⁶² Wenn nämlich eine Liechtensteinerin einen Liechtensteiner einer anderen Gemeinde heiratet, verliert sie das bisherige Gemeindebürgerrecht und erwirbt von Gesetzes wegen dasjenige des Mannes.

Im übrigen verweise ich Sie auf die Lektüre der 2. Spalte der Synopsis. Es ist ein beachtliches Tableau von Rechten. Die EMRK dagegen gewährt nur einen europäischen Mindeststandard an Grundrechten, doch auf recht wirksame Weise. Die Unterschiede zeigen sich wohl erst bei einem Textvergleich, wie wir noch sehen werden. Als Anhang zum 9. Querfeld finden Sie eine imposante Aufstellung an politischen liechtensteinischen Rechten. Auf Seiten der EMRK steht nur das Wörtchen «Wahlfreiheit». Doch sicherte dieses ein Wort der EMRK den Männern und den Frauen das Wahlrecht.

Ansonsten ist, Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre, plötzlich eine dynamische Betriebsamkeit in der Praxis des Staatsgerichtshofes festzustellen, zurückzuführen auf die Hereinnahme der EMRK 1982. Aber auch in rein «liechtensteinischen» Bereichen wird die frühere Zurückhaltung verlassen. Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte werden ausgedehnt. So sei zwar «das Initiativrecht der Bürger in Gemeindeangelegenheiten nicht speziell gewährleistet», das Stimmrecht gemäss Art. 110bis der Verfassung beinhalte jedoch «auch das Recht, auf Gemeindeebene Initiativbegehren zu unterzeichnen und über zustandegekommene Initiativbegehren abzustimmen, soweit die Gesetzgebung (!) das Initiativbegehren in Gemeindeangelegenheiten vorsieht» (1985).⁶³ Auch das Recht des

⁵⁹ Wie z. B. in der Schweiz; vgl. Müller/Müller II, 1.

⁶⁰ Müller/Müller II, 12.

⁶¹ Urteil StGH 1982/1-25 vom 28. 4. 1982 LES 1983, 69.

⁶² Urteil StGH 1988/16 vom 28. 4. 1989, LES 1989, 115.

⁶³ Urteil StGH 1984/2/V (Kunsthhaus) vom 15. 2. 1985 LES 1985, 75; Stotter, Die Verfassung, 168 Ziff. 3; bereits schon Urteil StGH 1981/1 vom 28. 8. 1981 betr. Helikopterlandeplatz Balzers (unveröffentlicht).

Referendums auf Gemeindeebene wurde vom Staatsgerichtshof als ein verfassungsmässig gewährleistetetes Recht anerkannt (1981).⁶⁴ 1986 wird einer Gemeinde das Recht auf Gemeindeautonomie (ungeschriebenes Verfassungsrecht in der Schweiz) als verfassungsmässig gewährleistet zuerkannt, u. a. mit den Worten «so erscheint es als richtig, den Gemeinden zum Schutz ihrer Autonomie dort die Legitimation zur Verfassungsbeschwerde zuzugestehen, wo sie in verfassungsrechtlich gewollten und geschützten Selbstverwaltungsrechten getroffen sind».⁶⁵

Fast konträr zur grosszügigen Verfassungskonstruktion bei den Grundrechten, aber wohl vom selben Geiste des Rechtsschutzes für die Individuen beseelt, erfolgt eine enge Auslegung in Bereichen des formellen Rechtsstaates. Der Staatsgerichtshof wacht streng darüber, dass der Stufenbau der Rechtsordnung eingehalten wird, und hebt nicht selten im Normenkontrollverfahren, als «negativer Gesetz- oder Ordnungsgeber», Gesetzesbestimmungen als verfassungswidrig und Regierungsverordnungen als gesetzes- oder verfassungswidrig auf.⁶⁶ Auch überraschend radikale

⁶⁴ Urteil StGH 1981/1 vom 28. 8. 1981 betr. Helikopterlandeplatz Balzers (unveröffentlicht).

⁶⁵ Urteil StGH 1984/14 vom 28. 5. 1986 LES 1987, 36 (38). Der Staatsgerichtshof hat die Gemeindeautonomie in ihrem Kern gewissermassen aus der objektiven Verfassungsstellung in die Position eines subjektiven, verfassungsmässig gewährleisteteten Rechtes gehoben. In der Paulskirchenverfassung von 1849 figurierte die kommunale Selbstverwaltung, die «magna charta der deutschen Selbstverwaltung» (Hugo Preuss) unter den Grundrechten (§§ 184 f.). Dazu Kühne, 169 ff., 433 ff. Auch die Verfassung von 1862 zählte die gemeindliche Selbstverwaltung zu den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen (§ 22). Erst die Verfassung von 1921 separierte das Gemeindewesen (Art. 110 f.) vom Hauptstück über die Grundrechte; die Gemeinden gehören zweifellos zum festen Bestand der staatlichen Ordnung (vgl. Art. 1, 4, 25, 48, 64, 66, 110, 110bis); von Nell, Die politischen Gemeinden. In der Schweiz setzte das Bundesgericht schon sehr früh (1876) die Gemeindeautonomie den verfassungsmässigen Rechten der Bürger gleich; vgl. Thürer, Daniel, Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern 1989, 221 f. mit Nachw.; Zusammenfassung der Entwicklung der Rechtsprechung; BGE 103 Ia 468 ff. In der Bundesrepublik ist bei Verletzung des Rechtes auf Selbstverwaltung die Verfassungsbeschwerde gegeben, soweit nicht Beschwerde beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann (Art. 28 und 93 Abs. 1 Ziff. 4 b GG), in Österreich ist das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht (Art. 116 ff. B-VG).

⁶⁶ Nachweise (bis 1985) bei Stotter, Die Verfassung, 122 ff., 143 ff.; seit 1986: Urteile StGH 1985/11/V (kundgemacht in LGBl 1987/73), 1987/18 (LGBl 1988/26), 1987/21, 22 (LGBl 1988/41), 1988/20 (LGBl 1989/35), 1988/21 (LGBl 1989/36), 1989/11 (LGBl 1989/75), 1989/3 (LGBl 1989/76), LGBl 1988/22 und 1989/1 (LGBl 1990/7); Schurti, 305 ff.

Kurswechsel sind in der Praxis des Staatsgerichtshofes zu verzeichnen,⁶⁷ was der Rechtssicherheit nicht zuträglich ist. Aber alles in allem – nicht unbeeinflusst von den rechtsstaatlichen Standards der EMRK – hat der Staatsgerichtshof den liechtensteinischen formellen Rechtsstaat weiterentwickelt, unter voller gerichtlicher Ausschöpfung der Normenkontrolle. Zwei Beispiele:

Nach dem bedeutsamen Urteil des Staatsgerichtshofes vom 2. 11.1989⁶⁸ ist es klar: Die aufgrund der liechtensteinisch-schweizerischen Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittausländer im Fürstentum Liechtenstein und über die fremdenpolizeiliche Zusammenarbeit⁶⁹ und aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Vorschriften werden in Liechtenstein innerstaatlich grundsätzlich erst wirksam mit der integralen Kundmachung dieser Vorschriften. Das gilt jedenfalls stets dann, wenn die Vorschriften «rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder zur Rechtsetzung verpflichten oder Rechte und Pflichten, insbesondere Straftatbestände, für die Allgemeinheit oder einen grösseren Kreis begründen» – dies im Interesse der Rechtssicherheit und der Wahrung des Prinzips *nulla poena sine lege*. Früher war es anders. Nach Art. 2 und 4 des Einführungs-Gesetzes zum Zollvertrag⁷⁰ traten einschlägige schweizerische Erlasse mit dem Inkrafttreten in der Schweiz auch in Liechtenstein ohne Kundmachung ohne weiteres in Kraft. Später wurde, gedrängt durch den Staatsgerichtshof, Art. 67 der Verfassung ergänzt (LGBL 1985/37) und ein Kundmachungsgesetz (LGBL 1985/41) erlassen. Verfassungs- und Gesetzgeber waren überzeugt, mit der Verfassungs- und Gesetzesänderung 1985 eine genügende Lösung gefunden zu haben. Es wurde für die aufgrund der fremdenpolizeilichen Vereinbarung und des Zollvertrages in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften die Kundmachung der Titel dieser Vorschriften, die Angabe der Fundstellen und das Aufliegen der vollen Vorschriftstexte in der Regie-

⁶⁷ Im Kontrast zur bisherigen Praxis hat der Staatsgerichtshof im Bereiche der Eingriffsverwaltung (Disziplinarmassnahme am Liechtensteinischen Gymnasium) eine gesetzlich kaum gedeckte VO als nicht verfassungs- oder gesetzeswidrig erklärt. Die Verfassungsregelung des Ordnungsrechtes und des Legalitätsprinzips von Art. 92 Abs. 1 der Verfassung lasse «mehr eine funktionale und kooperative Struktur der Staatsorgane, als ein normativ-positivistisches Trennungssystem erkennen» (Urteil StGH 1986/7 vom 5. 5. 1987 LES 1987, 141).

⁶⁸ StGH 1988/22 LES 1990, 1.

⁶⁹ Vereinbarung vom 6. 11. 1963, LGBL 1963/39.

⁷⁰ LGBL 1924/11. Bestätigt durch Urteil StGH vom 30. 1.1947 ELG 1947-54, 191 ff. (201-206).

rungskanzlei verlangt. Der Staatsgerichtshof legt nun das Kundmachungsgesetz strenger aus.⁷¹ Eine integrale Veröffentlichung von wohl hunderten von Erlassen wird, aufgrund des ergangenen Urteils des Staatsgerichtshofes, folgen müssen. Die Bestimmungen von Art. 2 und 4 des Einführungsgesetzes zum Zollvertrag sind entsprechend derogiert.

Zweites Beispiel: Mit Urteil vom 27. 4. 1989 hat der Staatsgerichtshof den letzten Satz von Art. 13 des Gesetzes zur Kontingentierung der Milchproduktion⁷² lautend «Diese (die Regierung) entscheidet endgültig» als verfassungswidrig aufgehoben.⁷³ Am 3. 11. 1989 kassierte der Staatsgerichtshof auch Art. 29 letzter Satz («Die Regierung entscheidet endgültig») des Gesetzes zur Förderung des Wohnungsbaues.⁷⁴ Solche Klauseln hat der Gesetzgeber im Laufe der letzten dreissig Jahre in verschiedene Gesetze, vorab solche der Leistungsverwaltung, aufgenommen. Er glaubte, dies gestützt auf Art. 97 der Verfassung tun und den Verwaltungsgerichtsweg an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz ausschliessen zu dürfen. Art. 97 Satz 1 lautet:

«Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung dem Rechtsmittel der Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz.»

Der Staatsgerichtshof hat nun entschieden, dass im Prinzip immer eine verwaltungsgerichtliche Prüfung offenstehen muss. Wo nicht in Spezialgesetzen der Staatsgerichtshof selbst als Verwaltungsgerichtshof eingesetzt ist, muss die Beschwerde an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gewährleistet sein. Der Gesetzgeber hat inzwischen alle entsprechenden Klauseln, wonach die Regierung endgültig entscheidet und die in diversen Gesetzen Aufnahme gefunden haben, aufgehoben.⁷⁵ Dies bedeutet eine weitere Absicherung der formellen Rechtsstaatlichkeit. Folgerichtig muss wohl auch in jenen Fällen, in denen an Stelle der Kollegialregierung besondere Kommissionen eingesetzt sind (Art. 78 Abs. 3 Verf) und soweit diese nicht selbst als

⁷¹ Urteil StGH 1988/22 LES 1990, 7.

⁷² G vom 20. 5. 1987, LGBl 1987/28.

⁷³ Urteil StGH 1980/20 LES 1989, 125.

⁷⁴ G vom 30. 6. 1977, LGBl 1977/46. Urteil StGH 1989/11 LES 1990, 68.

⁷⁵ LGBl 1990/37–42; vgl. Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag Nr. 15/1990 vom 27. 3. 1990 samt Nachtrag Nr. 34/1990 vom 16. 5. 1990.

unabhängige Tribunale betrachtet werden können, der Beschwerdeweg an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gegeben sein.⁷⁶

So steht im Prinzip immer ein Verfahren vor einem unabhängigen Gericht mit voller Kognition als Sach- und Rechtsinstanz offen, je nach Gegenstand der Rechtsanwendung ein Zivil-, Straf- oder Verwaltungsgericht. Zuoberst fungiert der Staatsgerichtshof als authentischer Verfassungsausleger (Art. 112) und als Hüter des gesamten Stufenbaues der staatlichen Normen, der Normen des Gesetz- und Verordnungsgebers auf ihre Gültigkeit überprüft und sie bei Stufenwidrigkeit für jedermann verbindlich wie ein negativer Gesetzgeber wieder aufhebt. Dieses rechtsstaatliche Normenkontrollsystem ist, abgesehen von der Zulassung der grundrechtlichen Individualbeschwerde, sozusagen österreichischer als das österreichische Vorbild. Dazu kommt, dass der Staatsgerichtshof nicht nur reaktiv (Kassation von Normen) tätig wird, sondern präventiv für die Gesetzgebung wegweisende Gutachten erstatten kann (Art. 16 StGHG).

Wenn wir das ebenso eindrückliche Bild der liechtensteinischen politischen Grundrechte (Anhang zum 9. Quersfeld der Synopsis) betrachten, fragen wir uns, ob in der Verfassung von 1921 nicht gewisse Antinomien angelegt wurden. Einerseits sollten die demokratischen und direkt-demokratischen, vor allem legislatorischen Rechte ausgebaut werden – nach dem Vorbild der Schweiz. Andererseits wurde der formelle, gerichtlich abgestützte Rechtsstaat in ausgeprägter Weise nach österreichischem Muster eingerichtet, um die Rechtssetzer und etwaige ungebundene exekutive Kompetenzen in die geschlossene und gestufte Rechtsordnung einzupassen.

Nun beisst der gerichtliche Rechtsstaat die Demokratie wie auch den monarchischen Mitgesetzgeber. Bemerkenswerterweise kann z. B. das schweizerische Bundesgericht die von der demokratischen Gewalt, vom Parlament oder Volk, erlassenen Bundesgesetze nicht auf deren Verfassungsmässigkeit prüfen, geschweige denn aufheben. Und Grossbritannien mit der Suprematie des Parlamentes besitzt überhaupt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Ein etwaiger judizieller Aktivismus wird besonders dort auf Grenzen stossen, wo Normen fehlen und die generell verbindliche Auslegung durch den Staatsgerichtshof so oder anders ausfallen kann, wo der

⁷⁶ Kein Rechtsmittel ist gegeben gegen Entscheidungen der Landesgrundverkehrskommission, der Beschwerdekommision für Bodenverbesserung, der Beschwerdekommision in Landumlegungsverfahren; vgl. Wille, Herbert, Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden, Arbeitspapier für den Treuhänderkurs 1985/86, 33 f.

Staatsgerichtshof gedrängt wird, an die Stelle des Verfassungsgebers zu treten.

Oder sind die Probleme vordergründiger, wenn Gesetze und Verordnungen durch den Staatsgerichtshof aufgehoben werden? Angelegt in der Kleinheit und im Ungenügen des legislativen Apparates? Im Mangel an Kraft oder an der Möglichkeit zu Reformen (z. B. hohes Beschlussquorum im Landtag, Sanktionserfordernis), so dass Verfassung und Gesetze unzureichend weiterentwickelt werden und Fragen auf den Staatsgerichtshof zukommen, die an sich nicht sein Geschäft sind? Liegt es, wenn in der Praxis des Staatsgerichtshofes gewissermassen neues Verfassungsrecht geschrieben wird und Kurswechsel erfolgen, in der Kleinheit des judikativen Apparates begründet, in der Zusammensetzung der Gerichtshöfe mit Liechtensteinern, Österreichern und Schweizern und ihrem unterschiedlichen rechtskulturellen Hintergrund, in der Mitwirkung der nebenamtlichen Richter, die sich nur unzureichend mit dem anfallenden Stoff befassen können, in der ungenügenden wissenschaftlichen Verarbeitung der Entscheidungspraxis?

Erinnert sei hier auch an die ein Gericht übersteigende Befugnis der Verwaltungsbeschwerde-Instanz, sich im exekutivischen Ermessensbereich an die Stelle der Regierung als Verwaltungsbehörde zu setzen. Das Problem ist noch aktueller geworden, seitdem der Staatsgerichtshof in zwei übereinstimmenden Urteilen (vgl. oben Anm. 73 und 74), die «generelle verwaltungsgerichtliche Überprüfung aller Verwaltungsakte durch unabhängige Kollegialgerichte (Tribunale)» verlangt hat.

Wo jeder der Gewalten (Volk, Monarch, Verwaltungsbeschwerde-Instanz, Staatsgerichtshof) so viel Rechts- und Vetomacht zusteht, ist Mass von allen Beteiligten gefordert. Sonst wird aus der *séparation* oder der *distribution des pouvoirs* (Montesquieu)⁷⁷ eine *confusion des pouvoirs* oder ein Zustand, in dem die eine Gewalt die andere blockiert oder an deren Stelle tritt. Arno Waschkuhn hat das Wort von der «plurivalenten Verfassung» verwendet.

Verweilen wir am Ende dieses Abschnittes noch bei einzelnen verfassungsmässig gewährleisteten Rechten besonderer Art. Dem Recht auf Petition an den Landtag^{72a} (3. Querfeld der Synopsis) steht auf der Seite der

⁷⁷ Riklin, Alois, Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung, in: Politische Vierteljahresschrift, 1989/3, 432 f.

^{72a} Allgauer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13 (1989), 123 ff.

EMRK kein entsprechendes Recht gegenüber. Die Petition hat zwei Gesichter. Die eine Form der Petition ist in Art. 42 der Verfassung (§ 20 Verf 1862) verankert. Das andere Petitionsrecht, dem Landesfürsten Mängel und Missbräuche in der Staatsverwaltung im Wege der Vorstellung oder Beschwerde direkt zur Kenntnis zu bringen und ihre Abstellung zu beantragen (Art. 63 Abs. 2 und 74 lit. e Verf; bzw. §§ 42 und 113 lit. e Verf 1862), dürfte historisch aus dem Recht der Stände herrühren, Petitionen gegenüber dem Landesherrn, der die Staatsgewalt innehatte, vorzubringen.⁷⁸ Diese Art subjektiver Rechte der Stände hat sich im Verfassungsstaat schon 1862 in eine Organ-Zuständigkeit des Landtages bzw. des Landesausschusses gewandelt. Diese ist aber obsolet geworden, seitdem der Landtag 1921 ein direktes Kontrollrecht über die Verwaltung erlangt hat (Art. 63 Abs. 1 [LGBI 1989/65] und Abs. 3 und 4 sowie Art. 71 und 74 lit. a und b Verf).

Im Anhang über die politischen Rechte (zum 9. Quersfeld der Synopsis) ist das Recht der Versammlung der Wählergruppen zur Abberufung eines Abgeordneten aus wichtigen Gründen aus dem Landtag (Art. 47 Abs. 2 Verf) aufgeführt. An diesem verfassungsmässig gewährleisteten Recht ist verschiedentlich Kritik geübt worden.⁷⁹ Das Recht der Versammlung von Wählergruppen (Partei) zur individuellen Abberufung eines Abgeordneten während seiner Mandatsdauer stellt die Partei über das Wahlvolk.

Ein verfassungsmässig gewährleistetes Recht eigener Art stellt das Recht der Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof (12. Quersfeld) dar. Es ist ein akzessorisches Recht. Es kann nur zusammen mit einem anderen verfassungsmässig gewährleisteten Recht geltend gemacht werden. Aber das Recht der Beschwerdeführung ist ein Recht (Art. 43 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1), es ist mehr als die einem Grundrecht bloss inhärente prozessuale Qualität. Würde beispielsweise ein Gefangener daran gehindert, Mängel eines Strafverfahrens vor dem Staatsgerichtshof zu rügen, könnte es sich ergeben, dass der Staatsgerichtshof eine Verletzung von verfassungsmässigen Strafverfahrensvorschriften verneint, aber eine Verletzung des verfassungsmässig gewährleisteten Rechtes auf Beschwerdeführung feststellt. Das Recht der Wahlbeschwerde gegen die Landtagswahl (Vorbereitung Wahlvorgang, Ermittlung des Wahlergebnisses) an den Staatsgerichtshof als Wahlgerichtshof (Art. 46 Abs. 4, 59 und 104 Abs. 2 Verf; Art. 64–66 VRG) steht nur einer Wählergruppe zu, die Wahlvorschläge für die

⁷⁸ Hempfer, Walter, Petitionsrecht, in: Staatslexikon, Bd. 4, 367.

⁷⁹ Vgl. Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, 75 ff.

angefochtene Wahl eingereicht hat. Ebenso kann – nach dem Gesetz – ein Stimmberechtigter bei der Verwaltungsbeschwerde-Instanz die Nichtigerklärung einer Abstimmung beantragen (Art. 74 VRG). Über Einsprachen wegen Aufnahme oder Nichtaufnahme in das Verzeichnis der Stimmberechtigten für Wahlen und Abstimmungen entscheidet in letzter Instanz die Verwaltungsbeschwerde-Instanz (Art. 9 ff. VRG). Wenn jedoch in Grundrechtspositionen des politischen Wahl- und Stimmrechts eingegriffen wird, wird die Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof offenstehen. Ein solches Verfahren wird gegebenenfalls die Wahl oder Abstimmung nicht aufhalten, und die Feststellung einer Verletzung wird auf die Gültigkeit der Wahl oder Abstimmung keinen Einfluss haben, sofern die Wahl oder Abstimmung nicht von Antragsberechtigten angefochten und das Verfahren hängig ist. Einen Sonderfall stellen die Ansprüche des ungesetzlich oder erwiesenermassen unschuldig Verhafteten oder unschuldig Verurteilten auf gerichtlich zu bestimmende Entschädigung gemäss Art. 32 Abs. 3 der Verfassung dar, die, wie die Ansprüche aus Art. 109bis der Verfassung generell, nach dem Gesetz über die Amtshaftung (LGBl 1966/24, 1983/7) vor dem Obergericht und dem Obersten Gerichtshof geltend zu machen sein dürften.

b) Der *persönliche Geltungsbereich*. Es ist schon offenkundig geworden, dass die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte nicht ausschliesslich den Landesangehörigen, sondern je nach Typus und Eignung auch anderen Berechtigten zustehen. Das Recht der Ausländer auf Gleichbehandlung (Art. 31) wird durch die Staatsverträge und in Ermangelung solcher durch das Gegenrecht bestimmt. Rechte wie der Gleichheitssatz (Art. 31), die Unverletzlichkeit des Privateigentums (Art. 34 f.), die Handels- und Gewerbe-freiheit (Art. 36), das Vereins- und Versammlungsrecht (Art. 41), das Recht auf Beschwerdeführung (Art. 43) stehen auch inländischen juristischen Personen des Privatrechts zu.⁸⁰ Die Vermögensrechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögenheiten sind gewährleistet (Art. 38). Die römisch-katholische Landeskirche geniesst eine besondere Stellung (Art. 37 Abs. 2). Wählergruppen haben das Recht der Wahlbeschwerde (Art. 46, 59 und 104 Abs. 2; Art. 64–66 VRG) und der Abberufung von Abgeordneten (Art. 47 Abs. 2).

⁸⁰ Vgl. u. a. Stotter, Gesamtverzeichnis liechtensteinischer Rechtsmittelentscheidungen 1985–87, 123 Ziff. 20; Urteil StGH 1989/3 LES 1990, 45.

Jedermann, die Gemeinden und Korporationen besitzen das Petitionsrecht an den Landtag (Art. 42). Die politischen Rechte, die Einberufung des Landtages (Art. 48 Abs. 2) oder die Abhaltung einer Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages (Art. 48 Abs. 3) zu verlangen oder Verfassungs- und Gesetzesinitiativbegehren oder Referendumsbegehren (Art. 64 und 66) zu stellen, können ebenso von den Gemeinden in Anspruch genommen werden. Den Gemeinden ist das Recht auf den Kerngehalt der Gemeindeautonomie zuerkannt.⁸¹ Problematisch dürfte – seit der Anerkennung der Gemeindeautonomie als Grundrecht – das neue Urteil des Staatsgerichtshofes sein,⁸² das unter Berufung auf die frühere Rechtsprechung die Beschwerde einer Gemeinde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie aus dem Grund der fehlenden Beschwerdelegitimation zurückweist, weil die Gemeinde im Ausgangsverfahren als Unterbehörde beteiligt gewesen sei. Wenn der Gemeinde das Recht auf Autonomie zusteht, besitzt sie ungeachtet ihrer Stellung im Ausgangsverfahren nach Erschöpfung des Instanzenzuges das Recht der Beschwerde an den Staatsgerichtshof. Der Staatsgerichtshof mag eine Beschwerde abweisen, sofern im konkreten Fall Gemeindeautonomie gar nicht gegeben oder in deren Kerngehalt nicht eingegriffen worden ist, die Beschwerde aber nicht mangels Legitimation und obendrein prozessual zurückweisen.

c) *Auslegungsfragen.* Sie bedürften einer vertieften Studie. Der Staatsgerichtshof hat sich nur sparsam, punktuell, oft nur andeutungsweise mit methodologischen Fragen der Verfassungsauslegung als solcher befasst.⁸³

⁸¹ Vgl. oben Anm. 65.

⁸² StGH 1989/7 vom 3. 11. 1989 LES 1990, 55.

⁸³ Der Staatsgerichtshof folgt der systematischen, der grammatischen und der historischen Auslegung (StGH 1982/1–25 LES 1983, 69 ff.). Die Verfassung muss «als Ganzes ausgelegt werden, und die verschiedenen Bestimmungen der Verfassung sind so zu deuten, dass sie möglichst miteinander zu harmonisieren sind» (StGH 1982/39 LES 1983, 118; auch Gutachten StGH 1980/9 LES 1982, 10). Verfassungsmässige Gleichheitsansprüche, die sich nur aus Programmsätzen und Zielbestimmungen ableiten lassen, sind im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht erzwingbar (StGH 1989/9/10 LES 1990, 68). Der Staatsgerichtshof verneint das Bestehen ungeschriebenen Verfassungsrechts (StGH 1970/2 ELG 1967–72, 259), leitet aber verschiedene Prinzipien aus der Verfassung ab: neben den unmittelbar aus der Verfassung folgenden Prinzipien der Demokratie und der Monarchie, dem Prinzip des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung und dem aus dem Gleichheitssatz fließenden Prinzip des Willkürverbotes auch das Gebot der Verhältnismässigkeit (StGH 1989/3 LES 1990, 47; 1986/11 LES 1988, 48 f.; 1977/9 LES 1981, 55; 1977/8 LES 1981, 52 f.). Der Grundsatz von Treu und Glauben gilt ebenso im privaten wie im öffentlichen Recht (StGH 1984/2 LES 1985, 65 ff.; 1979/7 LES 1981, 116 f.; 1977/1 ELG 1973–78, 420). Vgl. Schurti, 7 ff.; Willoweit, Dietmar, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS 11 (1985), 119 ff.

Eine Methodenlehre wird sich ausser an den Gemeingut gewordenen Prinzipien auch am spezifischen liechtensteinischen Aufbau der Verfassung, der sich vom schweizerischen und österreichischen unterscheidet, orientieren müssen. Unsere Verfassung trägt, ausser den Merkmalen der elliptischen Staatsform, plurivalente Züge, deren Elemente in ihrem heutigen System- und Sinnzusammenhang zu deuten sind.

Historisch gesehen haben sich in der Verfassung verschiedenste Schichten zusammengefügt. Einzelnes Normengut hat, samt dem monarchischen Prinzip, seinen Ursprung in vorabsolutistischer Zeit (z. B. Petitionsrecht an den Fürsten [Art. 63 Abs. 2], die Einrichtung der Erbhuldigung [Art. 13 Abs. 1, 51 Abs. 1]). Vieles stammt aus dem 19. Jahrhundert (Auslegung der Verfassung durch eine Art Pakt zwischen dem Landesherrn und dem Landtag [Art. 112], Verfügung über die Aktiven der Landeskasse durch Fürst und Landtag [Art. 70], zahlreiche sonstige konstitutionelle Bestimmungen der Verfassung 1862). Wesentliches ist 1921 neu hinzugekommen (z. B. zusätzliche politische Rechte der Demokratie, Stufenbau der Rechtsordnung, Legalitätsprinzip, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit). Einzelne Schichten sind liechtensteinisch-spezifisch, andere verbinden uns mit dem süddeutschen, schweizerischen oder österreichischen Kulturraum und darüber hinaus. Bei den Grundrechten steht Zeitgemässes neben Unzeitgemässen (z. B. Möglichkeit der Abberufung von Abgeordneten aus dem Landtag). Die politischen Rechte sind stark entfaltet, die übrigen verfassungsmässig gewährleisteten Rechte sind nicht wenige, aber – wie erst eine Textlektüre zeigt – zum Teil überaus vage formuliert und grundsätzlich nur den Landesangehörigen zustehend; dabei handelt es sich meist um reine Abwehrrechte, und, von wenigen Ausnahmen (z. B. Rechte auf Verfahrensgarantien) abgesehen, nicht um Leistungs- und Drittwirkungsrechte.

Besonders im Bereich der unbestimmt formulierten Grundrechte bringt die EMRK eine willkommene Präzisierung. Ausländer und Staatenlose sind fortan gleichermassen Grundrechtsträger wie die Landesangehörigen. Die Regierung schreibt im Bericht an den Landtag betreffend die EMRK,⁸⁴ dass die durch die Konvention garantierten Grundrechte «entweder in unserer Verfassung festgeschrieben oder gesetzlich verankert» sind, dass die Konvention aber «zu einer verstärkten Verankerung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der liechtensteinischen Rechtsordnung» führt. Und die liechtensteinische Auslegung und Anwendung der EMRK-Grundrechte wandert – wie wir noch sehen werden – inskünftig notwendigerweise mit derjenigen der Strassburger Rechtsprechung mit.

2. Die EMRK-Grundrechte

Die EMRK (vgl. rechte Spalte der Synopsis) besteht aus der Hauptkonvention und den Protokollen. Authentisch sind der englische und der französische Wortlaut (Art. 66 Schlussklausel EMRK). Die Verhandlungssprache in den Organen ist englisch und französisch. Die Entscheide und Berichte der Kommission ergehen in einer der beiden, die Urteile des Gerichtshofes in beiden Sprachen.

a) *Zum Katalog der Grundrechte.* Ich kann im folgenden nur wenige Aspekte beleuchten und, wo ich auf die Rechtsprechung der Strassburger Organe eingehe, nur selektiv auf einige Fälle und Entscheide aufmerksam machen. Im übrigen muss ich Sie auf die Lektüre der Grundrechtstexte verweisen.

Recht auf Schutz des Lebens (1. Quersfeld der Synopsis): Abgesehen von der Vollstreckung eines Todesurteils, vom Falle der Notwehr und von Fällen des Aufruhrs oder eines Aufstandes ist das Leben absolut, auch bei einem Notstand, geschützt. Ob auch und in welchem Umfange das ungeborene Leben den Schutz der EMRK genießt, ist bisher nicht entschieden.⁸⁵ Die Amerikanische Menschenrechtskonvention enthält den Satz, dass das Recht auf Achtung des Lebens «im allgemeinen vom Augenblick der Empfängnis an» gilt (Art. 4 Abs. 1).

Abschaffung der Todesstrafe: Der Europarat hat ein Protokoll (Nr. 6) zur EMRK vorgelegt. 14 Staaten haben sich auf das Protokoll bereits verpflichtet. Liechtenstein hat auf den 1. Januar 1989 die Todesstrafe abgeschafft. Die Regierung beabsichtigt nun, das Protokoll Nr. 6 nach Zustimmung durch den Landtag ratifizieren zu lassen.⁸⁶ Die Vollstreckung eines Todesurteils löscht eine menschliche Existenz aus, sie trifft aber auch die Familienangehörigen; alle Mitagierenden, Gesetzgeber, die Richter, der Vollstrecker, die ganze Gesellschaft, in der ein Todesurteil gefällt und vollstreckt wird, ist einbezogen. Menschenrechte haben immer einen starken Bezug zu Einzelschicksalen. Mit der Abschaffung der Todesstrafe und der Ratifikation des Protokolls Nr. 6 zeigt sich Liechtenstein solidarisch mit den übrigen Staaten der Konvention.⁸⁷

⁸⁴ Bericht und Antrag vom 1. 6.1982 an den Landtag betr. die Zustimmung zur EMRK, 19.

⁸⁵ Frowein/Peukert, 21 f.; Cohen-Jonathan, 281 ff.

⁸⁶ Bericht und Antrag vom 26. 6. 1990 an den Landtag, Nr. 58/90.

⁸⁷ Urteil Soering, GH 161, 40 (§ 102).

Folterverbot (1. Querfeld Synopsis): Niemand darf nach Art. 3 der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Jens Soering, ein deutscher Staatsangehöriger, der wegen eines im Alter von 18 Jahren angeblich begangenen Doppelmordes im US-Staat Virginia beschuldigt war, sollte aus britischer Auslieferungshaft aufgrund eines Auslieferungsabkommens an die USA ausgeliefert werden. Da erklärte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem einstimmig gefällten Urteil, dass die Auslieferung an die USA eine Verletzung von Art. 3 der Konvention bedeuten würde. Zwar sei die Verhängung der Todesstrafe auch nach der EMRK nicht ausgeschlossen und die US-Jurisdiktionsgewalt entziehe sich der Verantwortung der EMRK-Konventionsstaaten, doch bestehe das Risiko, dass Jens Soering in Virginia zum Tode verurteilt würde. Dies hätte nach den Erfahrungen im Bundesstaat Virginia zur Folge, dass er nach einer Verurteilung sechs bis acht Jahre bis zur Hinrichtung warten müsste. Solche Haftbedingungen und das dadurch bekanntermassen erzeugte sog. Todeszellensyndrom seien mit Art. 3 der EMRK nicht vereinbar, sogar schon die Auslieferung als solche, die das Risiko eines irreparablen Fortganges des Verfahrens in Gang setze, würde in Anbetracht der Schwere des involvierten Rechtsgutes gegen Art. 3 der EMRK (Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) verstossen.⁸⁸

Recht auf einen fairen Prozess vor einem unparteiischen und unabhängigen Gericht innerhalb einer angemessenen Frist (3. Querfeld der Synopsis): Im Falle Bock erklärte der Gerichtshof, dass in den besonderen Umständen des Falles ein Ehescheidungsprozess, der neun Jahre dauere, einen «schweren Angriff auf die menschliche Würde» ergeben habe.⁸⁹ Die Konventionsorgane haben für Zivil- und Strafprozesse drei Kriterien entwickelt, nach denen die Angemessenheit der Verfahrenslänge zu messen ist: Schwierigkeit des Falles, Verhalten des Beschwerdeführers sowie Behandlung des Falles durch die Behörden. Im Strafverfahren werden diese Kriterien strenger angewendet als in Zivilsachen. Eine grosse Zahl von Verletzungen von Art. 6 EMRK resultiert daraus, dass nicht in angemessener Frist Recht gesprochen wird.⁹⁰

⁸⁸ GH 161, 34 ff. (§§ 87 ff., bes. 101–104, 111).

⁸⁹ GH 150, 23 (§ 48).

⁹⁰ Michsler/Vogler, in: Internationaler Kommentar zur EMRK, Art. 6, 103 ff.; Frowein/Peukert, 156 ff.; Cohen-Jonathan, 419 ff.

Noch strikter und zunehmend strikter angewendet sind die Anforderungen, wenn der Beschwerdeführer in Untersuchungshaft gehalten ist (Recht auf Sicherheit, 2. Quersfeld der Synopsis). Neben dem hinreichenden Verdacht, dass der Verhaftete eine strafbare Handlung begangen hat, müssen spezifische und auf die konkreten Fakten bezogene Gründe angegeben werden, die abschliessend bezeichnet sind: Gefahr der Wiederholung der Tat, Fluchtgefahr oder Gefahr der Beeinflussung von Zeugen und der Zerstörung von Beweismitteln. Besonders nach Verlauf einer gewissen Zeit genügt es nicht, die Inhafthaltung mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung oder der Komplexität des zu untersuchenden Falles zu begründen. Das Vorhandensein schwerwiegender Indizien der Schuld eines Angeklagten genügt allein nicht zur Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft. Die Untersuchung ist im Falle der Untersuchungshaft mit besonderer Sorgfalt zu leiten, es ist die Unschuld des Angeklagten bis zu seiner allfälligen Verurteilung zu vermuten, und Art. 5 Abs. 3 EMRK bezweckt, die Untersuchungshaft zu beenden, wenn die Inhafthaltung aufhört, vernunftmässig zu sein. Es ist darauf zu achten, dass die Haft nicht den Charakter einer Art vorweggenommener Strafe annimmt und die Unschuldsvermutung abschwächt.⁹¹

Ein Verarrestierter ist unverzüglich (*promptly*, *aussitôt*) dem Richter vorzuführen, und ein Polizeigewahrsam von vier Tagen und sechs Stunden wird selbst unter den Bedingungen der Terrorismusbekämpfung als Verstoß gegen die Konvention angesehen.⁹²

Bei einer Haftbeschwerde ist raschmöglichst (*speedily*, *à bref délai*), d. h. innert weniger Tage oder Wochen, über die Rechtmässigkeit der Haft zu entscheiden (*Habeas Corpus*).⁹³ Im Falle der Internierung von Geisteskranken muss die gerichtliche Haftkontrolle in vernünftigen Abständen stattfinden.⁹⁴

Der Anspruch eines jeden auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs ist in dieser Form eine glückliche Erfindung des Völkerrechtes (5. Quersfeld der Synopsis): Art. 8 bringt einen beachtlichen Schutz der Familie. Das Zusammensein von

⁹¹ Berichte KOM vom 3. 7. 1990 Toth/Österreich, §§ 71 ff.; vom 10. 7. 1990 Clooth/Belgien, §§ 64 ff.; vom 8. 6. 1990 Kemmache/Frankreich, §§ 50 ff., mit Nachw.

⁹² Urteil Brogan u. a., GH 145 B, 33 f. (§ 62).

⁹³ Frowein/Peukert, 100 f.

⁹⁴ Frowein/Peukert, 98.

Eltern und Kindern stellt ein grundlegendes Element des Familienlebens dar, und ein Kind kann von den Eltern durch Fürsorgebehörden nur solange und in dem Umfang getrennt werden, als es z. B. das Interesse der Gesundheit oder der Moral notwendig macht. Die Gründe für den Eingriff müssen zutreffend und genügend sein; da die Aufspaltung einer Familie durch die Behörden einen sehr schweren Eingriff darstellt, muss eine solche Massnahme im Interesse des Kindes liegen und genügend Gewicht und Solidität haben. Daher sind beispielsweise Besuchsrechte der Eltern während der Trennung sicherzustellen, damit faktisch die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern nicht abbrechen; die Eltern müssen ihre Rechte auch prozedural wirksam und rechtzeitig geltend machen können.⁹⁵ Eine erbrechtliche Diskriminierung illegitimer Kinder gegenüber legitimen im Verhältnis von Grosseltern, Eltern und Kindern ist unzulässig (Art. 8 in Verbindung mit Diskriminierungsverbot), ebenso eine besitzrechtliche nach Erbhöfegesetz (Art. 1 Prot. No. 1 in Verbindung mit Diskriminierungsverbot).⁹⁶

Graham Gaskin verbrachte nach dem Tode seiner Mutter nahezu seine ganze Kindheit und Jugend bei verschiedenen Pflegeeltern. Grossjährig geworden, verlangte er die Fürsorgeakten, die die Behörde nach nationalem Recht vertraulich zu behandeln hatte, zur Einsichtnahme heraus. Der Richter verweigerte die Herausgabe eines Teils dieser Akten, ohne für einzelne Aktenstücke eine Güterabwägung bezüglich der Herausgabe oder Nichtherausgabe vorgenommen zu haben. Darin sahen Kommission und Gerichtshof eine Verletzung des Privat- und Familienlebens. Nach Auffassung der Kommission ersetzten die Akten gleichsam die Erinnerungen und die Erfahrung, die sonst die Eltern einem Kinde weitergeben.⁹⁷ Nach neuesten Stellungnahmen der Kommission stellt die Ausweisung eines Ausländers der sog. zweiten Generation, der sich strafbarer Handlungen (Usurpation der Identität, Diebstahl, Hehlerei) schuldig gemacht hat, in sein Heimatland Algerien, dessen Sprache ihm fremd ist und zu welchem er keine familiären oder sonstigen gesellschaftlichen Bande besitzt, während gleichzeitig alle familiären und sozialen Beziehungen ihn mit Frankreich verbind-

⁹⁵ Z. B. Urteile W./Vereinigtes Königreich, GH 121, 27–29 (§§ 59, 62–65); Olson, GH 130, 29, 32 f. (§§ 59, 68, 72); Bericht KOM vom 15. 3. 1990 Nyberg/Schweden, § 108.

⁹⁶ Urteile Marckx, GH 31, 25 f. (§§ 56 f.); Bericht KOM vom 5. 4. 1990 Vermeire/Belgien, §§ 43–45; Inze, GH 126, 18 f. (§§ 41 ff.).

⁹⁷ Urteil Gaskin, GH 160, 20 (§ 49); hiezu Bericht KOM vom 13. 11. 1987, §§ 87, 90 f.

den, eine Verletzung der Achtung des Familienlebens dar. Die Kommission deutet an, dass in der Ausweisung auch eine Verletzung der Achtung des Privatlebens liegen könnte (Lichtenstein hat in bezug auf die Ausländer zwar einen Vorbehalt zum Recht auf Achtung des Familienlebens, aber nicht auf Achtung des Privatlebens erklärt).⁹⁸

Praktisch keine Bedeutung hat im Westeuropa unserer Zeit das Wort Auswanderungsfreiheit (6. Quersfeld der Synopsis). Es war nicht immer so. Wenn jemandem das Leben in einem Land unerträglich wird, bleibt ihm nur noch der Weg oder die Flucht ins Ausland. Denken wir an die protestantischen Hugenotten im überwiegend katholischen Frankreich des 17. Jahrhunderts, die ihrem Glauben abschwören mussten, aber auch nicht auswandern durften. Wir sind an das Schicksal der Juden im Dritten Reich erinnert, die nicht mehr fliehen konnten. Sie haben vielleicht über jene Ostdeutschen gelesen, die in der Nacht des vergangenen 9. November in Berlin, als die Mauer sich öffnete, um die zehn Male über die Grenze herüber nach Westen und hinüber nach Osten wechselten, um die Freiheit zu kosten; oder über jenen jüdischen Bürger der Sowjetunion, der nach jahrelangem Bemühen die Ausreiseerlaubnis erhielt, dann freiwillig auf die Ausreise verzichtete mit dem Hinweis: «In einem Staat, der einen gehen lässt, kann man auch bleiben».⁹⁹

Einen Sonderfall bildet die gerechte Entschädigung, die der Gerichtshof bei unvollkommener innerstaatlicher Wiedergutmachung aus einer festgestellten Konventionsverletzung zubilligt (Art. 50 EMRK). Der Beschwerdeführer hat vor dem Gerichtshof keine Parteistellung. Das Urteil, das nach Art. 50 eine Entschädigung zuspricht, ergeht als Leistungsurteil zu Gunsten des Beschwerdeführers.

Ich will hiermit die Darstellung ausgewählter Grundrechte der EMRK beenden. Die Grundrechte, wie sie in der EMRK formuliert sind, sind das Werk eines Kompromisses. Als vorbildlich gelten die internationalen Rechtsschutzeinrichtungen, auf die ich im V. Kapitel zu sprechen komme. Im folgenden möchte ich noch summarisch auf einige wesentliche Merkmale der EMRK aufmerksam machen.

b) *Der persönliche Geltungsbereich.* Die Konventionsrechte gelten für alle der Herrschaft eines Staates unterstehenden Staatsbürger, Ausländer und

⁹⁸ Bericht KOM vom 15. 3. 1990 Djeroud/Frankreich, §§ 64–68; auch Bericht KOM vom 12. 10. 1989 Moustaquim/Belgien, §§ 62–65.

⁹⁹ FAZ vom 11. 11. 1989, 29.

Staatenlose gleichermaßen (Art. 1 EMRK). Die Rechte können von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung geltend gemacht werden, die sich durch eine Verletzung der Konventionsrechte beschwert fühlt (Art. 25 EMRK).

c) *Der räumliche Geltungsbereich.* Die Konventionsstaaten sind für alle ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen in Pflicht genommen. Damit ist primär die Ausübung der Staatsgewalt im Staatsgebiet gemeint. Die Staaten sind aber auch für ihre Hoheitsgewalt, die sie in anderen Territorien ausüben, in Pflicht genommen, z. B. die Türkei für die Akte ihrer Streitkräfte auf Zypern.¹⁰⁰ Als ein Deutscher, der bei einer Österreicherin in Balzers zwei illegitime Kinder hatte, von der eidgenössischen Fremdenpolizei mit einem Einreiseverbot, das aufgrund eines Staatsvertrages für die Schweiz und für Liechtenstein galt, belegt wurde, wurde die Verantwortlichkeit der Schweiz angenommen; das schweizerische hoheitliche Handeln habe sich auch auf das Gebiet Liechtensteins erstreckt, obwohl Liechtenstein ein souveräner Staat sei und die Konvention (zu jenem Zeitpunkt) nicht ratifiziert habe.¹⁰¹

d) *Mindeststandard.* Aus Art. 60 EMRK folgt, dass die Konvention einen Mindeststandard darstellt. Weitergehende Garantien im innerstaatlichen Recht oder in Staatsverträgen werden durch die Konvention nicht aufgehoben. Es gilt das günstigere Recht. Der Mindeststandard der EMRK darf auch nicht durch anderes Völkerrecht eingeschränkt werden.¹⁰² In einem neulichen Fall, bei dem Hoheitsrechte eines Konventionsstaates an die EG übergegangen waren, erklärte die Kommission die EMRK als nicht anwendbar, weil die EG-Organen einen «gleichwertigen Schutz» geboten hätten.¹⁰³

e) *Schutzrichtung.* Die EMRK richtet sich an den Staat. Die Staatsgewalt ist in allen ihren Ausformungen, sei es die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtssprechung, völkerrechtlich an die EMRK gebunden. Meist handelt es sich, bei den klassischen Freiheitsrechten, um ein *Gebot der Unterlassung*

¹⁰⁰ Frowein/Peukert, 14 f.; neu Entscheidung KOM vom 12. 12. 1989 Drozd und Janousek/Frankreich/Spanien (Appl.Nr. 12747/87), Ziff. 5.

¹⁰¹ Entscheidung KOM vom 14. 7. 1977 X und Y/Schweiz, DR 9, 57 (89–91).

¹⁰² Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 98, 1979 II, 292 ff.

¹⁰³ Entscheidung KOM vom 9. 2. 1990 M & Co./BRD (Appl. Nr. 13258/87).

von Eingriffen seitens des Staates (z. B. keine Bestrafung ohne Gesetz [Art. 7]). Verschiedentlich enthält die EMRK auch *positive Verpflichtungen*, z. B. beim Recht auf gesetzlichen Schutz des Lebens (Art. 2), oder beim Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8),¹⁰⁴ oder beim Recht auf ein Tribunal zur Ermöglichung der Haftprüfung (Art. 5 Abs. 4), oder beim Recht auf ein Gericht zur Beurteilung strafrechtlicher Anklagen oder zur Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen und auf Zugang zum Gericht (Art. 6 Abs. 1), oder beim Recht zur unentgeltlichen Beiziehung eines Dolmetschers für den Angeklagten, der die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht (Art. 6 Abs. 3 lit. e), oder beim Recht auf eine nationale Instanz zur innerstaatlichen Prüfung von Beschwerden wegen EMRK-Verletzungen (Art. 13). Diese Rechte verlangen vom Staat ein Tun. Das Recht auf ein Tun des Staates kann so weit gehen, dass der Staat den Einzelnen *gegen Einwirkungen von dritter, privater Seite schützt*, z. B. beim Recht auf Schutz des Privatlebens (Art. 8) oder der Versammlungsfreiheit (Art. 11).¹⁰⁵ Neben Rechten auf Unterlassung von staatlichen Eingriffen oder auf ein staatliches Tun kennt die EMRK auch *Partizipationsrechte*, nämlich das aktive und passive Wahlrecht bei der Bestellung der gesetzgebenden Organe (Art. 3 Prot. Nr. 1 [Zusatzprotokoll]).¹⁰⁶

f) *Einige Auslegungsprinzipien*. Die Konvention wird durch die Konventionsorgane objektiv ausgelegt, und nicht etwa wie dies die Staaten bei der Ratifikation, bei der Eingehung der völkerrechtlichen Verpflichtungen verstanden haben könnten. Mit der Konvention wurde ein, wie es heisst, «*ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe*», eine *Grundrechtsordnung der freien Demokratien Europas*, mit «*kollektiver Garantie*» geschaffen.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Urteile Marckx, GH 31, 15 (§ 31); Airey, GH 32, 17 (§ 32), auch zu Art. 6 EMRK, 15 f. (§ 26); Johnston u. a., GH 112, 30 f. (§§ 74 f.).

¹⁰⁵ Urteile X und Y/Niederlande, GH 91, 11 (§ 23), in diesem Fall sexuellen Missbrauchs an einer Geistesbehinderten verlangte der GH vom Staat sogar die Bereitstellung strafrechtlicher Schutzes (§ 27); Plattform «Ärzte für das Leben», GH 139, 12 (§ 32); Drittwirkung nicht so klar entfaltet in Young, James and Webster, GH 44, 21 f. (§ 52).

¹⁰⁶ Frowein/Peukert, 288 Ziff. 1.

¹⁰⁷ Präambel zur EMRK. Entscheidung KOM im Fall Pfunders (Österreich/Italien), Yb 4, 116 (139–143); Urteile Irland/Vereinigtes Königreich, GH 25, 90 f. (§ 239); Soering, GH 161, 34 (§ 87). Vgl. Salvia, Michel de, L'élaboration d'un «*ius commune*» des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la perspective de l'unité européenne: l'œuvre accomplie par la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme, in: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 555 ff.

Die Konvention wird im Lichte der *Gegenwarts-Bedingungen ausgelegt* und ist beeinflusst durch Entwicklungen und allgemein akzeptierte Standards in den Mitgliedstaaten. Im Tyrer-Fall, der die gerichtliche Prügelstrafe auf der Insel Man betraf, legte der Gerichtshof dar, dass die Konvention ein «living instrument» sei, nicht unabhängig von den jeweiligen Zeitumständen, und dass die gerichtliche Prügelstrafe eine erniedrigende Bestrafung sei und gegen Art. 3 EMRK verstosse.¹⁰⁸

Wert wird auf *autonome Auslegung* gelegt, wo die Konvention einen Bezug zum nationalen Recht herstellt. So verlangt Art. 6 Abs. 1 EMRK von den Staaten die Garantien eines Gerichtes und eines fairen Verfahrens für Entscheide über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage. Würden die Begriffe «zivilrechtliche Ansprüche» oder «strafrechtliche Anklage» von den Konventionsorganen nicht autonom interpretiert, könnte eine Umgehung etwa dadurch geschehen, dass die nationalen Rechtsordnungen bestimmte Rechte als nicht zivilrechtlich einstufen oder bestimmte Handlungen als Disziplinar- oder Administrativwidrigkeit behandeln und so den von Art. 6 verlangten Standard eines Gerichtsschutzes unterlaufen. So wurde im Fall König das Recht zur ärztlichen Berufsausübung, im Fall Benthem die Lizenz für eine Flüssiggas-Tankstelle oder im Fall Tre Traktörer AB die Lizenz für Alkoholausschank national als Verwaltungsrecht, unter der Konvention hingegen, weil zum gewerblichen Bereich gehörend, als zivilrechtlicher Anspruch behandelt.¹⁰⁹ In solchen Fällen besteht nach Art. 6 EMRK Anspruch auf vollen gerichtlichen Schutz im innerstaatlichen Bereich. Ob hierfür innerstaatlich Zivil- oder Verwaltungsgerichte zuständig sind, ist gleichgültig. Wir erinnern uns in diesem Zusammenhang an die Tragweite des Urteils des Staatsgerichtshofes zum Gesetz über die Kontingentierung der Milchproduktion, wonach der gerichtliche Beschwerdeweg an die Verwaltungsbeschwerde-Instanz gegen Verfügungen der Regierung

¹⁰⁸ Urteile Tyrer, GH 26, 15 f. (§ 31); Soering, GH 161, 40 (§ 102). Grenzen solcher Auslegung: Johnston u. a., GH 112, 24 f. (§ 53).

¹⁰⁹ Urteile König, GH 27, 29–32 (§§ 88–95); Benthem, GH 97, 16 (§§ 34, 36); Tre Traktörer AB, GH 159, 18 f. (§§ 41, 43).

offenbleiben muss.¹¹⁰ Damit trägt Liechtenstein der von Art. 6 EMRK verlangten Garantie eines Verfahrens vor einem Gericht Rechnung, handle es sich innerstaatlich nun um ein zivil- oder verwaltungsgerichtliches Verfahren.

Im Falle Öztürk hatte ein Türke mit seinem Pkw in Bad Wimpfen BRD ein parkiertes Auto angefahren und wurde mit einer Busse von DM 60.- belegt. Es handelte sich nach der in Deutschland erfolgten Entkriminalisierung der kleineren Strassenverkehrsübertretungen um eine sog. nichtstrafrechtliche Ordnungswidrigkeit. Öztürk erhob Einspruch. Nach der Verhandlung vor dem Amtsgericht Heilbronn zog er seinen Einspruch zurück. Die Bussgeldverfügung wurde rechtskräftig. Das Gericht überbürdete Öztürk die Kosten des beigezogenen Dolmetschers von DM 63.90. Nach Art. 6 Abs. 3 lit. e EMRK hat der Staat einen Dolmetscher unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, wenn es sich um ein Strafverfahren handelt. Der Strassburger Gerichtshof verurteilte die BRD zur Bezahlung der Dolmetscherkosten. Trotz der Qualifikation als nichtstrafrechtliche Ordnungsbusse nach deutschem Recht sei die Busse unter der Konvention als strafrechtlich zu betrachten, und der Beschwerdeführer genieße die Verfahrensgarantien von Art. 6 der EMRK.¹¹¹

Ausnahmen von den garantierten Konventionsrechten sind *eng zu interpretieren*.¹¹²

Alles, auch die Auslegung, ist darauf angelegt, dass die in der EMRK niedergelegte Grundrechtsordnung der freien Demokratien Europas *wirksam* wird. Ich werde bei der Behandlung des EMRK-Grundrechtsschutzes darauf zurückkommen (Kapitel IV).

¹¹⁰ Vgl. oben S. 125 f. Der Staatsgerichtshof hat die Ausweitung der Kompetenz ausdrücklich mit den Erfordernissen der EMRK begründet (Urteil StGH 1988/20 LES 1989, 128): «Diese generelle verwaltungsgerichtliche Überprüfung aller Verwaltungsakte durch unabhängige Kollegialgerichte (Tribunale), die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI Art. 98 Verfassung und Art. 3 LVG) oder durch besondere gesetzliche Bestimmung der Staatsgerichtshof (StGH Art. 106 Verfassung) mit voller Kognition als Sach- und Rechtsinstanz (Art. 100 LVG), entspricht dem Erfordernis des Art. 6 EMRK nach tribunalmässiger Entscheidung der unter diese Bestimmung fallenden Verwaltungsangelegenheiten.»

¹¹¹ Urteil Öztürk, GH 73, 17 ff. (§§ 47 ff.); Urteil Engel, GH 22, 33 ff. (§§ 80 ff.).

^{112a} Urteil Klass u. a., GH 28, 21 (§ 42).

3. Rechtsvergleich am Beispiel des Rechts auf Vereins- und Versammlungsfreiheit gemäss FL-Verfassung und EMRK

Zu beachten ist nicht nur die Bezeichnung der Rechte, sondern auch deren Umschreibung. Ein Textvergleich ist aufschlussreich.

Art. 41 der Verfassung:

«Das freie Vereins- und Versammlungsrecht ist innerhalb der gesetzlichen Schranken gewährleistet.»

Art. 11 der EMRK:

«1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschliessen, einschliesslich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.

2. Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel verbietet nicht, dass die Ausübung dieser Rechte durch Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung gesetzlichen Einschränkungen unterworfen wird.»

Das Recht der Vereins- und Versammlungsfreiheit gemäss FL-Verfassung gilt grundsätzlich nur für Landesangehörige. Es ist innerhalb der gesetzlichen Schranken gegeben. Die Worte «innerhalb der gesetzlichen Schranken» sind unbestimmt. Sind derartige Grundrechte deswegen «völlig leerlaufend» (Richard Thoma)? Aufgrund der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes dürfen solche Schrankenvorbehalte nicht ausdehnend interpretiert werden,¹¹² ein Kerngehalt der Grundrechte muss geschützt bleiben.¹¹³

¹¹² Z. B. bezüglich Schutz des Privateigentums, Urteile StGH bei Stotter, die Verfassung, 69–71, Ziff. 10, 13, 14, 15. In neusten Urteilen spricht der Staatsgerichtshof in Fällen, die den Rechtsstaat betreffen, davon, dass Ausnahmen von Grundsätzen einschränkend auszulegen sind (Urteile StGH 1988/20 LES 1989, 128; StGH 1988/22 LES 1990, 6).

¹¹³ Im Zusammenhang mit der Handels- und Gewerbefreiheit (StGH 1989/3 LES 1990, 47, 1986/11 LES 1988, 49) ist von Kerngehalt die Rede, im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie von der Substanzwahrung der Institution des Privateigentums (StGH 1987/12 LES 1988, 5). Beim Grundrecht auf Gemeindeautonomie spricht der Staatsgerichtshof von einem relevanten Autonomiebereich (StGH 1984/14 LES 1987, 39).

Betrachten wir nun Art. 11 EMRK. Absatz 1 ist in bezug auf die Rechtsträger absolut («Alle Menschen») formuliert. Ausnahmen, Beschränkungen, sind nur in den im Absatz 2 umschriebenen Fällen zulässig. Kommission und Gerichtshof haben zu diesen Schrankenvorbehalten (z. B. von Art. 8–11 EMRK) eine feste Auslegungstechnik entwickelt:

Die Einschränkung muss, wie übrigens auch nach der liechtensteinischen Verfassung, erstens *gesetzlich* vorgeschrieben sein. Es kann sich um geschriebenes oder ungeschriebenes (z. B. in Grossbritannien) Recht handeln. Vom Gesetz oder der Norm wird verlangt, dass sie für den Bürger genügend zugänglich ist.

Der Bürger muss im gegebenen Fall über genügend Angaben in bezug auf die anwendbare Norm verfügen.¹¹⁴ Wir erinnern uns in diesem Zusammenhang an die bedeutsame Entscheidung des Staatsgerichtshofes, wonach schweizerische Bundesgesetze aufgrund der Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei und aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein erst Wirksamkeit erlangen mit der liechtensteinischen Kundmachung im vollen Wortlaut.¹¹⁵ Die Norm im Sinne der EMRK muss nicht nur zugänglich sein, sondern auch einen solchen Bestimmtheitsgrad aufweisen, der es dem Bürger erlaubt, sein Verhalten danach auszurichten.¹¹⁶ Man nennt diese beiden Anforderungen an das Gesetz «Akzessibilität» und «Previsibilität».

Die gesetzlichen Einschränkungen müssen zweitens einen der im Konventionstext, also in Abs. 2, abschliessend¹¹⁷ umschriebenen *Zwecke* verfolgen, also «im Interesse der nationalen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechenverhütung... notwendig» sein.

Die Einschränkung muss drittens «*notwendig in einer demokratischen Gesellschaft*» sein. Die angewandten Mittel müssen im konkreten Fall verhältnismässig sein im Hinblick auf die gesetzlich zulässigen Zwecke. Für den Notwendigkeitstest wird – bei durchaus gegebener nationaler Ermessensmarge – ein dringendes soziales Bedürfnis (ein «pressing social need»,

¹¹⁴ Urteile Sunday Times, GH 30, 30 f. (§§ 47, 49); Silver, GH 61, 33 (§ 87); Barthold, GH 90, 21 (§ 45).

¹¹⁵ Vgl. oben S. 124 f.

¹¹⁶ Urteile Sunday Times, GH 30, 31 (§ 49); Silver, GH 61, 33 (§ 88); Malone, GH 82, 32 (§ 67); Barthold, GH 90, 22 (§ 47).

¹¹⁷ Frowein/Peukert, 191 Ziff. 11.

ein «besoin social impérieux») verlangt.¹¹⁸ Was die nationale Ermessensmarge angeht, genügt es nicht, dass ein Staat sein Ermessen vernünftig, sorgfältig und in guten Treuen ausgeübt hat. Die Konventionsorgane haben auch zu prüfen, ob im konkreten Fall gesamthaft betrachtet die vorgebrachten Gründe für die staatlichen Eingriffe erheblich und genügend sind.^{118a}

Andere EMRK-Rechte (etwa Art. 3 oder Art. 7) lassen überhaupt keine Einschränkungen zu.

Die Textunterschiede zwischen dem liechtensteinischen und dem EMRK-Text sprechen für sich selbst.

Wir haben nun den liechtensteinischen Partner für die Heirat mit der EMRK vorgestellt. Diese Dame führt in ihrem Heiratgut heute, nachdem auch die liechtensteinischen Frauen das Wahl- und Stimmrecht erlangt haben, im Paket der politischen Rechte nichts Aufregendes mit. Alles schon vorhanden! Die EMRK stützt dagegen den formellen Rechtsstaat, das Recht auf unabhängige nationale Gerichte und faire und rasche Gerichtsverfahren in Zivil- und Straf- (und Verwaltungs-)sachen, wie wir gesehen haben, und stellt Qualitätserfordernisse für die die Grundrechte einschränkenden Gesetze und Verordnungen auf. Am meisten transportiert die EMRK für die zum Teil schwachen, lückenhaften materiellen liechtensteinischen Grundrechte. Und wir ahnen, was es bedeuten kann, wenn die relativ starken materiellen Grundrechte der EMRK hereinkommen, unsere Grundrechte erweitern, stärken, verdichten und sich mit dem maximalen liechtensteinischen gerichtlichen Rechtsschutz zu einer rechtlich lebendigen Gemeinschaft verbinden.

4. Das Notstandsrecht – Einschränkungen bestehender Grundrechte

In Zeiten des Krieges oder sonstigen Notstandes muss u. U. eine gewisse Einschränkung der Grundrechte in Kauf genommen werden. Der Text von Art. 10 Satz 2 der Verfassung lautet:

«In dringenden Fällen wird er (der Fürst) das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates vorkehren.»

¹¹⁸ Urteile Handyside, GH 24, 22 f. (§§ 48 f.); Silver, GH 61, 38 (§ 97); Barthold, GH 90, 24 f. (§ 55).

^{118a} Olson, GH 130, 31 f. (§§ 67 f.).

Ich verweise auf die Kritik Ernst Pappermanns zu dieser Blankovollmacht.¹¹⁹ Natürlich bedarf eine Notrechtsverordnung zur Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Regierungschef. Die Notrechtsverordnung verbleibt innerhalb des Verfassungsstaates.

Enger gefasst ist die Notstandsklausel von Art. 15 Abs. 1 EMRK:

«Im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, kann jeder der Hohen Vertragschliessenden Teile Massnahmen ergreifen, welche die in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, und unter der Bedingung ausser Kraft setzen, dass diese Massnahmen nicht in Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen.»

Dabei sind das Recht auf Schutz des Lebens (Art. 2), das Folterverbot (Art. 3), das Verbot von Sklaverei und Leibeigenschaft (Art. 4) und der Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz (Art. 7) notstandsfest. Dies heisst, dass diese Rechte unter der Konvention in keiner Situation wie auch immer, weder im Krieg noch bei sonstigem Notstand, der das Leben der Nation bedroht, ausser Kraft gesetzt werden können. Das Folter- und Sklavereiverbot werden überdies zum sog. zwingenden Völkerrecht gezählt, das unabhängig von der EMRK für jeden Staat der Staatengemeinschaft, an jedem Ort und zu jeder Zeit verbindlich ist.¹²⁰ So setzt das Völkerrecht unserem eigenen Notstandsrecht bestimmte Schranken.

¹¹⁹ Pappermann, 131 ff.; Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9 (1981), 32 ff.

¹²⁰ Vgl. oben Anm. 57.

III. Kapitel: Die Einführung der EMRK in die liechtensteinische Rechtsordnung – Vorbehalte – Grundrechtsprotokolle

1. Die Einführung der EMRK in die liechtensteinische Rechtsordnung

Die EMRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Staaten verpflichtet. Das Völkerrecht überlässt es den Staaten, wie sie den Verpflichtungen aus Staatsverträgen nachkommen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordert nicht, dass die EMRK automatisch innerstaatlich gelte. Die EMRK als solche gilt innerstaatlich z. B. nicht im Vereinigten Königreich und nicht in den skandinavischen Ländern (mit dem sog. dualistischen System). Diese Staaten müssen selbst zusehen, wie sie sich ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der EMRK entledigen und Rechtsverletzungen vermeiden (Art. 1 EMRK). Immerhin hat der Gerichtshof festgehalten, dass die Konvention besonders treu in jenen Staaten befolgt sei, wo sie als solche in die innerstaatliche Rechtsordnung inkorporiert sei.¹²¹ Liechtenstein gehört zu diesen Staaten (sog. monistisches System).

Wie aber wird die EMRK als Staatsvertrag in das liechtensteinische Landesrecht eingeführt? Die Verfassung regelt diese wichtige Frage nicht. Doch Regierung, Landtag und Gesetzgeber gehen vom völkerrechtsfreundlichen System der sog. Adoption aus. Die Gerichte und der Staatsgerichtshof nehmen dieses System in nunmehr ständiger Praxis als gegeben an. Danach erlangt ein formrichtig vom Landtag genehmigter und vom Fürsten ratifizierter Staatsvertrag automatisch zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung. Man unterscheidet dabei zwischen der innerstaatlichen Geltung, der unmittelbaren Anwendbarkeit sowie dem Rang der völkerrechtlichen Norm im Verhältnis zu den nationalen Normen; hat das hereingenommene Recht z. B. Gesetzesrang (BRD), steht es über dem Gesetz, aber unter der Verfassung, hat es Verfassungsrang (Österreich) oder Überverfassungsrang (Niederlande)? Je nach Rang verdrängt es im Konfliktfall innerstaatliche Normen.

Zuerst zur Frage der *innerstaatlichen Geltung*. Eine staatsvertragliche Vorschrift hat natürlich nur dann innerstaatliche Geltung, wenn die Vorschrift eine solche Geltung bezweckt. Solche Geltung bezwecken

¹²¹ Urteil Irland/Vereinigtes Königreich, GH 25, 90 f. (§ 239).

z. B. Art. 2–14 der EMRK, die die materiellen Grundrechtsgarantien enthalten. Dagegen sind andere Bestimmungen der EMRK, etwa Fragen der Organisation des Europäischen Gerichtshofes und des Verfahrens vor dem Gerichtshof gar nicht für die innerstaatliche Geltung geeignet und gelten dementsprechend nur völkerrechtlich.

Unter den innerstaatlich geltenden völkerrechtlichen Normen ist zu unterscheiden zwischen Normen, «die nach Natur, Zweck, Wortlaut und Parteiwillen für Privatpersonen direkte Anwendung durch Gerichte und Verwaltungsbehörden finden sollen und die dazu auch objektiv geeignet sind», also *unmittelbar anwendbar* (*self-executing*) sind,¹²² und solchen Normen, die vorerst einer näheren innerstaatlichen Durchführung durch den Gesetzgeber bedürfen. Von den materiellen Grundrechtsgarantien der EMRK (Art. 2–14) gelten die meisten als unmittelbar anwendbar (*self-executing*), aber nicht alle. Einige eignen sich zum Teil nicht für die unmittelbare innerstaatliche Anwendung durch Gerichte und Behörden, sofern nicht ein Akt der Gesetzgebung dazwischentritt, z. B. bei der Forderung nach einem Verfahren vor einem nationalen Gericht oder einer nationalen Instanz (Art. 5 Abs. 4, 6 Abs. 1, 13 EMRK). Die EMRK kann nicht direkt ein innerstaatliches Gericht schaffen und auch noch bestellen. In solchen Fällen braucht es das Dazwischentreten des Gesetzgebers, der ein entsprechendes Gericht oder eine nationale Instanz ins Leben ruft (oder bereits ins Leben gerufen hat), damit das Gericht oder die Instanz im Sinne der übrigen Vorschriften der EMRK tätig werden kann.

Die Regierung hat in einer bemerkenswerten Postulatsbeantwortung vom 17. November 1981 – weitgehend verfasst von Luzius Wildhaber – die Frage der automatischen Einführung (Adoption) des Staatsvertragsrechts ins Landesrecht bejaht. Der Landtag hat davon ohne Opposition Kenntnis genommen.¹²³ Einige Monate später (1982), bei der parlamentarischen Zustimmung zur Übernahme der EMRK, beschloss der Landtag mit Sanktion des Fürsten auch eine Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof.¹²⁴ Art. 23 Abs. 1 StGHG erhielt folgende neue Fassung:

¹²² Postulatsbeantwortung, 7.

¹²³ Landtagsprotokoll 1981, Bd. 4, 1189. Vgl. Schmid, Bernhard, Rang und Geltung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. November 1950 in den Vertragsstaaten, Diss. Basel 1984, 68 ff.

¹²⁴ LGBl 1982/57.

Liechtensteinische Rechtsordnung und EMRK

«Gegen eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichtes oder einer Verwaltungsbehörde kann beim Staatsgerichtshof nach Erschöpfung des Instanzenzuges innerhalb von 14 Tagen nach Zustellung der Entscheidung oder Verfügung Beschwerde erhoben werden:

- a) wegen Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte, sei es infolge unrichtiger Anwendung eines Gesetzes oder einer Verordnung oder infolge von Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung, oder Gesetzeswidrigkeit einer Verordnung;
- b) wegen Verletzung der Rechte der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.»

Während nun Art. 23 Abs. 1 lit. a StGHG im wesentlichen dem alten Abs. 1 von Art. 23 entspricht, ist lit. b völlig neu. Der Staatsgerichtshof kann seither auch wegen Verletzung der Rechte der EMRK angerufen werden. Ein solches innerstaatliches Gerichtsverfahren ist nur dann sinnvoll, wenn vorausgesetzt wird, dass die EMRK innerstaatlich verletzt werden kann, was wiederum voraussetzt, dass sie innerstaatlich gilt. Würde die EMRK innerstaatlich keine Gültigkeit haben, könnte sie nach der innerstaatlichen Rechtsordnung, ich betone innerstaatlich, nicht verletzt werden. Damit hat, nebst der Regierung, auch der Gesetzgeber die innerstaatliche Geltung der EMRK bejaht.

Tatsächlich werden die materiellen Garantien der EMRK in ständiger Praxis von den Gerichten, dem Obergericht,¹²⁵ dem Obersten Gerichtshof wie dem Staatsgerichtshof,¹²⁶ unmittelbar angewendet. Auch anderes Staatsvertragsrecht wird in Liechtenstein ganz selbstverständlich von Gerichten und Verwaltungsbehörden unmittelbar angewendet, z. B. etwa die Sozialversicherungsabkommen durch die AHV-Behörden.

Wenn die EMRK also als Völkerrecht automatisch innerstaatlich gilt und anwendbar ist, so folgt daraus wohl, dass sie auch innerstaatlich so gilt, wie die EMRK durch ihre eigenen Organe verbindlich ausgelegt und angewendet wird. Liechtenstein heiratet die Rechtssprechung mit. Wenn die EMRK

¹²⁵ Etwa Urteile OG vom 30. 9. 1987 (4 Vr 138/87) und vom 18. 1. 1989 (2 Vr 316/83) oder Beschluss OG vom 12. 4. 1989 (U 1000/88), zit. gemäss freundlichen Hinweisen des Präsidenten des zweiten OG-Senates, Franz Schmid; ebenso in Rechtsanwaltsdisziplinarfragen gemäss freundlichen Hinweisen des OG-Präsidenten, Max Bizozzero.

¹²⁶ Postulatsbeantwortung, 5 f., 16; Stotter, Die Verfassung, 353 ff.; Wille, Herbert, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: LPS 10 (1984), 235.

selbst ein «living instrument» ist, das sich in der Auslegung und Anwendung der Strassburger Organe entfaltet, so folgt ihnen gleichsam die innerstaatliche Anwendung. Ein Vorteil des Systems der automatischen Adaption des Völkerrechtes zeigt sich. Dort, wo durch Transformation der EMRK (Österreich) rein nationales Recht geschaffen wurde, ist das Risiko latent, dass sich die Wege der nationalen und internationalen Rechtsprechung scheiden. Es wird ein weiterer Aspekt der liechtensteinischen Verbindung mit der EMRK sichtbar. Die EMRK wird nicht nur nach Liechtenstein hereingenommen. Auch die liechtensteinische Rechtsordnung wird im Grundrechte-Bereich hineingezogen in das Leben der EMRK, das sie in Strassburg entfaltet.

In der Praxis des Staatsgerichtshofes ist der Einfluss der EMRK unverkennbar.¹²⁷ Es fliessen Begriffe in die Entscheidungen ein, die von der EMRK oder der Praxis der Strassburger Organe stammen, etwa wenn vom Recht auf eine «wirksame» Beschwerdeführung die Rede ist.¹²⁸ Auch im oben erwähnten Urteil des Staatsgerichtshofes zum Gesetz über die Kontingentierung der Milchproduktion, wonach gegen Regierungsverfügungen immer ein Weg an ein Verwaltungsgericht mit voller Kognition offenbleiben muss, ist der Einfluss der EMRK vorhanden.¹²⁹ Das Verlangen nach integraler liechtensteinischer Kundmachung der aufgrund der Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei und aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Bundesvorschriften ist von den erhöhten Gesetzesstandards der EMRK beeinflusst.¹³⁰ In einem anderen Urteil des Staatsgerichtshofes heisst es, dass die «Bestim-

¹²⁷ Schon 1977 sprach der Staatsgerichtshof der EMRK indirekte Vorwirkung zu und hielt fest (Urteil StGH 1977/4 vom 19. 12. 1977 [unveröffentlicht]): «... dass das Fürstentum Liechtenstein diese Konvention nicht ratifiziert hat und durch sie nicht gebunden ist. Immerhin vermag die Konvention, die einen 'ordre public européen' aufzustellen beansprucht, gewisse Ausstrahlungen zu entfalten. Die Garantien der Menschenrechte und Grundfreiheiten der liechtensteinischen Verfassung können in Zweifelsfällen so gedeutet werden, dass ihr Gehalt dem durch die Europäische Menschenrechtskonvention geforderten Mindeststandard entspricht.»

¹²⁸ StGH 1989/5 LES 1990, 51 f.; 1982/31 LES 1983, 105; nach dem Staatsgerichtshof (StGH 1982/31/V LES 1983, 118 f.) «ist dem Recht auf eine wirksame Beschwerdeführung gemäss Art. 43 der Verfassung, dem aus dem Gleichheitsgebot des Art. 31 der Verfassung fliessenden Verbot formeller Rechtsverweigerung, sowie den Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK zu entnehmen, dass das verfassungsmässige Beschwerderecht nicht nur formeller Art sein darf, sondern einen tatsächlichen, wirksamen Gehalt haben muss, so dass Entschiede innert angemessener Frist erfolgen müssen.»

¹²⁹ Oben S. 125 f. sowie oben Anm. 110.

¹³⁰ Oben S. 124 f.

mung des Art. 32 Abs. 2 der Verfassung . . . allgemein die persönliche Freiheit, die Bewegungsfreiheit und die freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie den Schutz der Gemein- und Privatsphäre» garantiert und «im Zusammenhang mit Art. 8 EMRK zu lesen» ist.¹³¹

Welchen Rang hat die EMRK im liechtensteinischen Normengefüge? In ihrem Bericht zur Übernahme der EMRK hält die Regierung fest, dass die EMRK mindestens auf Gesetzesstufe steht.¹³² Marzell Beck nimmt Übergesetzerang an.¹³³ Die Rechtslage ist nicht völlig klar. Nach Heinz Josef Stotter stellen sich dann Probleme, wenn die EMRK-Bestimmungen einen niedrigeren Rang haben als das Verfassungsrecht.¹³⁴ Nach übereinstimmenden Entscheidungen des Staatsgerichtshofes nämlich bestimmt «allein die Landesverfassung die Kompetenzen des Staatsgerichtshofes».¹³⁵ Die Kompetenzen des Staatsgerichtshofes können nicht durch eine «einfachgesetzliche Regelung» begründet werden. So sind die EMRK-Grundrechte entweder «verfassungsmässig gewährleistete Rechte» im Sinne von Art. 104 Abs. 1 der Verfassung oder den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten so inhärent oder mit diesen so konform, dass sie als verfassungsmässig bezeichnet werden können. In diesem Falle ist die einfachgesetzliche Ergänzung von Art. 23 lit. b StGHG unnötig und dient nur der Klarstellung für den Bürger, weil dieselben Rechte schon gemäss Art. 23 lit. a StGHG als verfassungsmässig gewährleistete Rechte geltend gemacht werden können. Kann der Staatsgerichtshof hingegen auch neue EMRK-Rechte schützen, wenn ihm dazu die Kompetenz bloss mit einfachem Gesetz (Art. 23 lit. b StGHG) zugewiesen wurde – es sei denn, auch diese Rechte hätten eben Verfassungsrang, seien also als verfassungsmässig gewährleistet zu betrachten? Nach der bis Ende 1981 gültigen Rechtssprechung des Staatsgerichtshofes standen beispielsweise verfassungsmässig gewährleistete Rechte grundsätzlich nur Landesangehörigen zu.¹³⁶ Nach Übernahme der EMRK (1982) und aufgrund der EMRK erkannte der Staatsgerichtshof in bedeut-

¹³¹ StGH 1987/3 LES 1988, 53.

¹³² Bericht und Antrag der Regierung vom 1. 6. 1982 an den Landtag betreffend die EMRK, 25 f.

¹³³ Beck, Marzell, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: LPS: 10 (1984), 247 f.

¹³⁴ Buchbesprechung, in: LJZ 1985, 73 (77).

¹³⁵ StGH 1985/11/V LES 1988, 89; ebenso StGH 1982/37 LES 1983, 113; 1964/4 ELG 1962-66, 217; auch StGH 1968/2 ELG 1967-72, 238 f.

¹³⁶ Vgl. oben S. 111 f. sowie Anm. 47.

samen Entscheidungen die Legitimation zur Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte jedermann, also den Staatsbürgern und den Ausländern, zu.¹³⁷ Hat der Staatsgerichtshof damit bloss altes Verfassungsrecht neu interpretiert, oder sind durch die EMRK aus den bisherigen verfassungsmässig gewährleisteten Rechten der Landesangehörigen verfassungsmässig gewährleistete Jedermanns-Rechte, also im Verfassungsrang stehende Rechte, geworden? Zum Rang im Normengefüge wird der Staatsgerichtshof in behutsamer Auslegung vielleicht noch eine Antwort finden. Der EMRK Verfassungsrang zuzubilligen, die ihrer Natur und ihrem Inhalt nach eine Grundrechte-Ordnung ist und zu welcher der Landtag bei der Einführung einstimmig die Zustimmung gab,¹³⁸ müsste m. E. keineswegs einschliessen, dass auch anderen normativen Staatsverträgen derselbe Rang zukäme.

Fest steht: Die EMRK gilt innerstaatlich und wird unmittelbar angewendet. Weniger klar ist der Rang im liechtensteinischen Normengefüge.

2. Liechtensteinische Vorbehalte zur EMRK – Ratifikation von Grundrechtsprotokollen zur EMRK

Das schöne Bild der völkerrechtsfreundlichen Einführung der EMRK-Vorschriften ins innerstaatliche Recht wird dadurch etwas getrübt, dass Liechtenstein bisher nur die Hauptkonvention, aber keines der Protokolle mit materiellen Grundrechtsgehalten zur EMRK ratifiziert hat. Erfreulicherweise hat die Regierung neulich dem Landtag einen Antrag zur Zustimmung zum Protokoll Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe) unterbreitet, um dessen Ratifikation in die Wege leiten zu können.¹³⁹ Liechtenstein gehört zusammen mit Portugal auch zu den Ländern, die am meisten Vorbehalte zur Hauptkonvention formuliert haben. Mit den Vorbehalten werden durch einen Staat einzelne Vertragsbestimmungen von der Geltung für diesen Staat ausgeschlossen. In multilateralen Verträgen werden Vorbehalte gelegentlich zugelassen, um eine möglichst breite Beteiligung der Staaten an diesen Verträgen zu erleichtern. Dahinter steckt die Überle-

¹³⁷ Urteile StGH 1982/65 vom 9. 2. 1983 LES 1984, 1 f.; 1982/118 vom 10. 2. 1983 (unveröffentlicht); 1983/4 vom 15. 9. 1983 LES 1984, 34; 1984/9 LES 1985, 108; 1986/4 LES 1987, 138; 1986/4/V LES 1987, 140. Vgl. Wille, Herbert, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: LPS 10 (1984), 233.

¹³⁸ Landtagsprotokoll 1982, Bd. 1, 190.

¹³⁹ Oben Anm. 86.

gung, dass es besser ist, ein Staat sei, vorbehaltlich einzelner Bestimmungen, an einen Vertrag gebunden, als überhaupt nicht. Auch die EMRK lässt zu, dass bestimmte umschriebene Vorbehalte zur Konvention formuliert werden (Art. 64). Die liechtensteinischen Vorbehalte zur EMRK sind im entsprechenden Landesgesetzblatt (LGBl 1982/60) auf den Seiten 21–23 aufgeführt.¹⁴⁰ Es sind Vorbehalte zu Art. 2 (Notwehr), zu Art. 6 (Öffentlichkeit des Verfahrens und der Urteilsverkündung) und drei Vorbehalte zu Art. 8 (Homosexualität, Stellung des unehelichen Kindes und Familienzuzug). Damit sind Teile der Konvention von ihrer Geltung für Liechtenstein ausgenommen. Sie sind völkerrechtlich nicht bindend. Sie entfalten folgerichtig auch keine innerstaatliche Geltung, und weder der nationale noch der internationale Schutz kann in Anspruch genommen werden.

Zum Gesagten über die Vorbehalte ist ein Vorbehalt anzubringen. Ob die von einem Staat formulierten Vorbehalte im Anwendungsfall gültig sind, entscheidet nicht dieser Staat, sondern beurteilen die EMRK-Organen.¹⁴¹ Für Aufregung sorgte das neuliche Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im schweizerischen Fall *Belilos*. Im Ständerat war im Anschluss an das Strassburger Urteil von Kündigung der EMRK die Rede. Die Schweiz hatte bei der Ratifikation der EMRK eine auslegende Erklärung zu Art. 6 Abs. 1 abgegeben. Danach sollte es genügen, wenn z. B. gegen eine von einer Polizeibehörde erlassene Busse eine Nichtigkeitsbeschwerde an ein Kantonsgericht offensteht. In der Regel aber sind solche Gerichte nicht Vollinstanzen, denen die volle Überprüfung der Tat- und Rechtsfragen zusteht, wie sie gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK verlangt ist. Frau *Belilos* war von der Polizeibehörde Lausanne wegen Teilnahme an einer nichtbewilligten Demonstration mit einer Busse von SFr. 120.– belegt worden. Frau *Belilos* bestritt, an der Veranstaltung teilgenommen zu haben. Ihre Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des waadtländischen Kantonsgerichtes, der grundsätzlich nicht Tatfragen überprüfen kann, sowie die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht blieben erfolglos. Darauf gelangte Frau *Belilos* an die Strassburger Organe. Die Frage der auslegenden Erklärung der Schweiz zu Art. 6 Abs. 1 EMRK

¹⁴⁰ Auch Bericht und Antrag der Regierung vom 1. 6. 1982 an den Landtag betreffend die EMRK, 28 ff.

¹⁴¹ Urteil *Belilos*, GH 132, 24 (§ 50). Zum Urteil: Villiger, Mark E., Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall *Belilos* gegen die Schweiz, in: *Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis*, 1989/2, 59 ff.

stand vorerst vor der Kommission und dem Gerichtshof zur Diskussion. Nach Art. 64 EMRK können Vorbehalte allgemeiner Art nicht angebracht werden. Kommission und Gerichtshof kamen zum Ergebnis, der Schweizer Vorbehalt sei ungültig, er sei zu allgemein und zu unbestimmt formuliert und enthalte auch keine kurze Inhaltsangabe der betreffenden konventionswidrigen nationalen Vorschriften.¹⁴² Auch wurde eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 festgestellt, weil keine genügende gerichtliche Prüfung des Falles und kein öffentliches Verfahren gewährleistet gewesen war.¹⁴³

Claudia Westerdiek kommt in einem Aufsatz zum Ergebnis, dass die liechtensteinischen Vorbehalte gültig sind.¹⁴⁴ Kritik wird dagegen wegen des Ausmasses der Vorbehalte geübt. Jochen A. Frowein, der erste Vizepräsident der Europäischen Menschenrechtskommission, schreibt 1985:¹⁴⁵

«Ganz besonders fragwürdig erscheint auch die Praxis, die der jüngste Mitgliedstaat der Konvention Liechtenstein bei der Ratifikation verfolgt hat. Durch eine Vielzahl von im einzelnen auch rechtlich zweifelhaften Vorbehaltserklärungen hat Liechtenstein den Versuch gemacht, bestimmte Entscheidungen des GH in ihrer Wirkung für die Geltung der Konvention in bezug auf Liechtenstein auszuschliessen.

Wenn man das System der EMRK insoweit mit den Europäischen Gemeinschaften vergleicht, so sind die Unterschiede augenfällig. Während bei dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften jede einzelne Frage einer Übergangsregelung oder einer Sonderbehandlung genauer Klärung im Verhandlungsprozess bedarf, ist es aufgrund der EMRK möglich, dass Staaten einseitig weite Bereiche des Rechts für sich ausklammern. Wenn die vielbeschworene Bereitschaft besteht, das System der EMRK fortzuentwickeln, so müsste zunächst hier begonnen werden. Die Staaten müssten ernsthaft dazu veranlasst werden, die Vorbehalte genau auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und auch daraufhin zu überprüfen, ob diese als mit dem System vereinbar angesehen werden können. Es ist verständlich, dass Staaten, die die Konvention

¹⁴² GH 132, 26 ff. (§§ 55, 59).

¹⁴³ Ebenda, 31 f. (§§ 70, 72).

¹⁴⁴ Die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: EuGRZ 1983, 549 ff.

¹⁴⁵ Frowein/Peukert, 487 f.; ebenso Frowein, *Reservations to the European Convention on Human Rights*, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 193 ff.

ohne oder mit ganz unbedeutenden Vorbehalten ratifiziert haben, zunehmend die Frage stellen, ob es angemessen ist, dass ein völlig unterschiedlicher Geltungsgrad aufrechterhalten wird. Auch erscheint es schwer verständlich, dass die erst nach Beginn einer intensiven Rechtsprechung der Konventionsorgane hinzugekommenen Staaten die Möglichkeit nutzen konnten, einzelne Entscheidungen durch Vorbehalte einfach auszuklammern.»

Liechtenstein steht wohl nur deswegen nicht stärker unter internationaler Kritik, weil wenig FL-Beschwerden nach Strassburg gelangen und die Vorbehalte nicht immer wieder die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Man muss einräumen, dass Liechtenstein seit der Ratifikation der EMRK 1982 einige Anstrengungen unternommen hat, seine gesetzlichen Standards den EMRK-Grundrechten anzupassen. So beantragt die Regierung, nach erfolgter Abschaffung der Todesstrafe, dem Landtag die Zustimmung zum Protokoll Nr. 6. Nach Einführung des Frauenstimmrechts 1984 könnte ohne weiteres auch das Protokoll Nr. 1 (Zusatzprotokoll) zur EMRK ratifiziert werden. Es besteht kein Grund zuzuwarten. Nach der Revision des Ehe- und Familienrechtes (Gleichheit der Ehegatten) wird vielleicht auch das Protokoll Nr. 7 für Liechtenstein akzeptabel sein.¹⁴⁶ Dann hätte Liechtenstein alle Protokolle mit materiellen Grundrechtsgarantien ratifiziert, mit Ausnahme des Protokolls Nr. 4.

Marzell Beck verdanke ich eine wertvolle Studie, wonach nach Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuches 1989 der 1. Vorbehalt betreffend die Notwehr (zu Art. 2 EMRK) und der 3. Vorbehalt betreffend Homosexualität (zu Art. 8) zurückgezogen werden könnten. Der 4. Vorbehalt in bezug auf die Stellung des unehelichen Kindes sollte nach der laufenden Ehe- und Familienrechtsreform ebenfalls rückziehbar werden.

¹⁴⁶ Trechsel, Stefan, Das verflixte Siebente? Bemerkungen zum 7. Zusatzprotokoll zur EMRK, in: Festschrift für Felix Ermacora (Hrsg. Nowak/Steurer/Tretter), Kehl a. Rh. 1988, 195 ff.

IV. Kapitel: Der Schutz der Grundrechte

1. Der nationale liechtensteinische Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte und der EMRK-Grundrechte

a) Der *Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte*. Alle Gerichte und Behörden (die Zivil- und Strafgerichte, die Verwaltungsbehörden, deren Tun einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt) sind verpflichtet, das Recht, also auch die Verfassung, bei ihrer Tätigkeit anzuwenden. Entstehen bei der Anwendung von Gesetzen oder Verordnungen Zweifel an deren Verfassungs- oder Gesetzmässigkeit, können die Gerichte das Verfahren unterbrechen und eine Überprüfung der Normen durch den Staatsgerichtshof beantragen. Der Staatsgerichtshof kann solche Normen auch abstrakt, ohne Anlassfall, auf Antrag der Regierung oder sonstiger Antragsberechtigter oder von Amtes wegen aufheben, wenn er selbst in einem hängigen Verfahren solche Normen anzuwenden hat. Dies verbürgt einen Schutz der gesamten Rechtsordnung einschliesslich der Grundrechteordnung.

Darüber hinaus ist der Staatsgerichtshof eingesetzt, zur Beurteilung von Individualbeschwerden wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleister (garantierter) Rechte (Art. 104 Abs. 1 Verf; Art. 11 Ziff. 1, 23 Abs. 1 lit. a, 38 StGHG). Bei Vorliegen einer Verletzung urteilt der Staatsgerichtshof kassatorisch. Gegebenenfalls werden die dem Einzelakt zugrundeliegenden Gesetzes- oder Ordnungsbestimmungen, sofern diese Normen verfassungs- oder gesetzeswidrig sind, ebenfalls auf Antrag oder von Amtes wegen aufgehoben.

Die Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof wirft zum Teil schwierige Fragen auf. Einige wichtige Themen können hier nicht behandelt werden: beispielsweise die Organisation des Staatsgerichtshofes, das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, die Form der Beschwerde, die Beschwerdefrist, die Partei- und Prozessfähigkeit und die Beschwerdeberechtigung (Legitimation), die Ausdehnung des Prozessstoffes durch amtswegige Prüfung, die Erledigung der Beschwerde durch Beschluss oder Urteil.

Prüfungsmassstab der Individualbeschwerde ist in allen Fällen die Verfassung, genauer, die Frage, ob subjektive Verfassungsrechte, verfassungsmässig gewährleistete Rechte, verletzt worden sind. In diesem Zusammenhang sei wiederholt, dass das Individualbeschwerderecht selbst ein verfassungs-

rechtlich gewährleistetetes Recht ist. Art. 104 Abs. 1 der Verfassung enthält zwar bloss eine Zuständigkeitsregelung für den Staatsgerichtshof, aber die Verbindung des Beschwerderechtes gemäss Art. 43 mit Art. 104 Abs. 1 der Verfassung lässt auf eine subjektive Berechtigung schliessen. Es ist allerdings ein akzessorisches Recht, das nur zusammen mit einem anderen verfassungsmässig gewährleisteteten Recht geltend gemacht werden kann. Wie wir aber oben Seite 128 gesehen haben, kann es ebenfalls verletzt sein, z. B. wenn die Behörden der Einlegung der Beschwerde Hindernisse in den Weg gelegt haben.

Welches ist der *Prüfungsgegenstand*? Das österreichische Recht beispielsweise regelt die Frage auf Verfassungsstufe. Der österreichische Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden «gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden» sowie über Beschwerden «gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt», über sog. faktische Amtshandlungen, (Art. 144 Abs. 1 B-VG). Eine Einzelperson kann ferner vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof ein Gesetz direkt anfechten, wenn sie durch dieses Gesetz unmittelbar in ihrer Rechtssphäre betroffen wird und dieses Gesetz ihr gegenüber nicht erst durch Erlass eines gerichtlichen Urteiles oder eines behördlichen Bescheides wirksam geworden ist (Art. 140 Abs. 1 B-VG).

Die liechtensteinische Verfassung dagegen ist in bezug auf den Prüfungsgegenstand offen. Wo immer subjektive Verfassungsrechte in Frage gestellt werden, ist die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes «zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteteten Rechte» grundsätzlich gegeben. Die Verfassung beauftragt aber den Gesetzgeber, im «Wege eines besonderen Gesetzes» den Staatsgerichtshof zu errichten (Art. 104 Abs. 1 Verf). Der Gesetzgeber hat den Gegenstand der Beschwerde im Vergleich zur österreichischen Regelung sowohl weiter gefasst wie eingeschränkt. So kann in Liechtenstein nicht nur, nach Erschöpfung des Instanzenzuges, gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden, sondern auch gegen alle Entscheidungen oder Verfügungen der Gerichte (Zivil- und Strafgerichte und Verwaltungsbeschwerde-Instanz) Beschwerde erhoben werden (Art. 23 Abs. 1 StGHG). Dazu zählen auch Enderledigungen im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Rechtsfürsorgeverfahren) und in Disziplinarsachen sowie Akte der Justizverwaltung.

Andererseits ist der Beschwerdegegenstand insofern gesetzlich eingeschränkt worden, als sich die Beschwerde gegen eine gerichtliche oder verwaltungsbehördliche «Entscheidung oder Verfügung» richten muss

(Art. 23 Abs. 1 StGHG). Was gilt bei den faktischen Amtshandlungen der Behörden, bei denen kein förmlicher hoheitlicher Akt ergeht (z. B. Abnahme eines Führerscheines, Festnahme, Waffengebrauch)? Die österreichische verfassungsgerichtliche Rechtssprechung hat schon vor der Verfassungsänderung 1975 («Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt gegen eine bestimmte Person») solche faktischen Amtshandlungen als Bescheide im Sinne der österreichischen Verfassung anerkannt.¹⁴⁷ Solche faktischen Amtshandlungen werden in Liechtenstein zunächst einem zu durchlaufenden Instanzenzug unterliegen. Ohne Bedenken können sie Gegenstand einer Beschwerde an den Staatsgerichtshof bilden, zumal der Gesetzgeber (im Vergleich zum «Bescheid») die weniger förmliche Bezeichnung «Verfügung» verwendet. Ivo Beck nimmt an, dass auch ein Verwaltungsakt, den der Landtag setzt, wenn er über die Notwendigkeit einer Expropriation entscheidet, der Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof unterliegt.¹⁴⁸ Ist es mit Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vereinbar, dass Verwaltungsakte des Landtages mit Individualbeschwerde angefochten werden? Die österreichische Verfassung sieht vor, dass Gesetze, die unmittelbar in die Rechtssphäre einer Person eingreifen und ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung einer verwaltungsbehördlichen Verfügung wirksam geworden sind, durch Individualbeschwerde angefochten werden können. Eine Rechtsgrundlage für eine solche Beschwerde ist im Gesetz über den Staatsgerichtshof (Art. 23 Abs. 1) nicht zu finden. Was gilt schliesslich bei Unterlassungen? Wenn eine Pflicht zum Handeln des Staates besteht und die obersten Instanzen verneinend entscheiden, werden sich kaum Probleme für die Einlegung einer Beschwerde stellen. Dagen können Schwierigkeiten auftreten, wenn die Gerichte z. B. im Fall einer Haftbeschwerde oder eines Strafverfahrens säumig sind und keine rechtzeitige Verfügung oder Entscheidung ergehen lassen. Ein direkter Zugang zum Staatsgerichtshof über die Instanzen hinweg wird schwerlich möglich sein, es sei denn, die höherrangige Norm des Rechtes auf eine «wirksame» Beschwerde nach Art. 43 der Verfassung eröffne einen solchen Zugang. So hat der Staatsgerichtshof in einem Urteil vom 10. Februar

¹⁴⁷ Klecatsky/Morscher, 708 ff., E 74 ff.; Klecatsky/Öhlinger, 166 ff.

¹⁴⁸ § 4 G über das Verfahren in Expropriationsfällen, LGBl 1887/4; Beck, Ivo, Das Enteignungsrecht des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Bern 1950, 126 ff.

1983¹⁴⁹ gestützt auf Art. 43 und 31 der Verfassung sowie gestützt auf Art. 6 und 13 EMRK entschieden, «dass das verfassungsmässige Beschwerde-recht nicht nur formeller Art sein darf, sondern einen tatsächlichen, wirksamen Gehalt haben muss, so dass Entscheide innert angemessener Frist erfolgen müssen». Jedenfalls steht bei Nichttätigkeit nationaler Instanzen in gewissen Situationen die direkte Beschwerde an die Kommission für Menschenrechte offen, damit das Beschwerderecht wirksam ist.¹⁵⁰

Es gilt der Satz «no right without remedy». Nach dem Wortlaut des Gesetzes über den Staatsgerichtshof sind die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte insofern eingeschränkt, als nur Verletzungen durch «eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichtes oder einer Verwaltungsbehörde . . . nach Erschöpfung des Instanzenzuges» (Art. 23 Abs. 1 StGHG) beim Staatsgerichtshof gerügt werden können. Art. 104 Abs. 1 der Verfassung würde eine weitergehende gesetzliche Regelung zulassen.

b) Der *EMRK-Grundrechtsschutz in Liechtenstein*. Art. 13 EMRK lautet:

«Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen . . . »

Die Konvention verleiht mit Art. 13 eine Verfahrensgarantie. Es handelt sich um ein akzessorisches Grundrecht. Dieses besteht nur in Verbindung mit einem anderen Grundrecht der Konvention und kann nur in Verbindung mit einem solchen in Anspruch genommen werden.

Der Wortlaut von Art. 13 verlangt, dass ein anderes Konventionsrecht verletzt sein muss, um Art. 13 anrufen zu können. Der Text setzt das erst zu untersuchende Ergebnis (Verletzung eines anderen Grundrechtes) voraus. Kommission und Gerichtshof haben Art. 13 in ständiger Praxis seit 1978¹⁵¹ so ausgelegt, dass es genüge, wenn jemand die Behauptung aufstellt, in einem seiner sonstigen Grundrechte der Konvention verletzt zu sein, um auch einen Anspruch auf ein Verfahren vor einer nationalen Instanz nach Art. 13 zu haben. Es muss sich aber wenigstens um eine «vertretbare» Behauptung (arguable claim, grief défendable) handeln, die nicht offensichtlich unbegründet ist, damit auch der Grundrechts-Verfahrensanspruch auf

¹⁴⁹ StGH 1982/31/V LES 1983, 188 f.; oben Anm. 128.

¹⁵⁰ Frowein/Peukert, 380 f. Ziff. 3, 386 f. Ziff. 11, 397 f. Ziff. 26.

¹⁵¹ Seit dem Urteil Klass u. a., GH 28, 29 (§ 64).

eine nationale Instanz im Sinne von Art. 13 gegeben ist.¹⁵² Ist eine solche Behauptung vertretbar, so besteht der Grundrechtsanspruch nach Art. 13, und Art. 13 kann verletzt sein, auch wenn am Ende des Verfahrens keine Verletzung einer anderen Bestimmung der Konvention festgestellt wird. Eine Verletzung von Art. 13 EMRK durch die zuletzt zuständige nationale Instanz verlangt aus systematischen Gründen nicht wieder eine Prüfung durch eine weitere Instanz gemäss Art. 13.

Im System der Konvention nimmt Art. 13 eine Schlüsselstellung ein. Mit Art. 13 soll erreicht werden, dass die Konvention nicht nur für jene gilt, die schliesslich die Strassburger Organe anrufen, sondern dass sie in den Staaten, in der Nähe der Bürger, konkret, lebendig und erreichbar ist und wirksam geschützt wird – und dass der internationale Schutz nur subsidiär Platz greift.

Art. 13 ist vor allem von Bedeutung in Ländern, in denen die Konvention als solche nicht automatisch innerstaatlich gilt (dualistisches System). Man kann sich dort nicht direkt auf die EMRK berufen, aber die Rechte selbst müssen, wie immer sie im nationalen Recht benannt sein mögen, dem Gehalt nach innerstaatlich genau so vorhanden sein, soll eine Verletzung der völkerrechtlich verbindlichen EMRK vermieden werden (Art. 1 EMRK). Dazu hilft Art. 13, indem er eine nationale Instanz verlangt, die jedem Einzelnen wirksamen Verfahrensschutz bietet. Aber auch in den Ländern, in denen die EMRK direkt innerstaatlich gilt (monistisches System), wird sie nur dann wirksam, wenn es Instanzen gibt, vor denen sie geltend gemacht werden kann.

Bevor der internationale Rechtsschutz angerufen wird, muss der nationale Instanzenzug erschöpft sein (Art. 26 EMRK). Das Völkerrecht will es so. Es muss den Staaten die Gelegenheit belassen werden, dass sie allenfalls vorgekommenes Unrecht selbst gutmachen, bevor sie vor ein internationales Tribunal gerufen werden. Worüber sich einer vor den internationalen Organen beschwert, muss zumindest der Substanz nach schon innerstaatlich gerügt worden sein. Ein Staat soll nicht hinterher von völlig neuen Rügen überrascht werden und international für etwas geradestehen, was vom Beschwerdeführer vorher gar nicht verlangt worden war.

Art. 13 EMRK verlangt eine wirksame Beschwerdemöglichkeit vor einer nationalen Instanz. Dies muss nicht eine Behörde sein, die alle Attribute

¹⁵² Urteile Silver, GH 61, 46 (§ 113); Boyle und Rice, GH 131, 23 f. (§§ 52, 54); zuletzt Powell und Rayner, 172, §§ 31, 33.

eines Gerichtes aufweist. Es muss aber eine ausreichend unabhängige Instanz sein, die einen wirksamen Schutz bietet. Es ist nicht nötig, dass sie den angefochtenen Akt aufheben kann, es genügt, wenn sie die Kompetenz hat, eine wirksame Wiedergutmachung (z. B. Schadenersatz) zu gewährleisten.¹⁵³ Bei Haftbeschwerden (Art. 5 Abs. 4 EMRK), bei Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage (Art. 6 Abs. 1 EMRK) verlangt die Konvention den Zugang zu einem Gericht und ein Verfahren vor einem Gericht. Diese speziellen Garantien (Gerichte) gehen in diesen Fällen der Garantie auf ein Verfahren vor einer nationalen Instanz (Art. 13) vor.

Liechtenstein erfüllt die Erfordernisse von Art. 13 sowie Art. 5 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 1 EMRK grundsätzlich in hervorragender Weise. Die Rechtslage ist materiell wie prozessual vergleichsweise einfach. Die EMRK gilt als solche innerstaatlich, und jedermann kann sich auf sie berufen, vor allen Zivil- und Strafgerichten und den Verwaltungsbehörden, deren Akte wiederum der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. Zuerst ist der Staatsgerichtshof eingesetzt, vor dem nach Erschöpfung des Instanzenzuges alle Entscheidungen oder Verfügungen der Gerichte oder Verwaltungsbehörden wegen Verletzung der Rechte der EMRK geltend gemacht werden können (Art. 23 Abs. 1 lit. b StGHG). Das führt zu einer für den Bürger übersichtlichen Zusammenführung aller Verfahren wegen behaupteter EMRK-Verletzungen vor einem einzigen, in Fragen der Grundrechte erfahrenen Gerichtshof, bevor jemand sich auf den Weg nach Strassburg begibt. Auf oben behandelte grundsätzliche Fragen, ob dem Staatsgerichtshof mit einfachem Gesetz solche Kompetenzen überhaupt zugewiesen werden können,¹⁵⁴ möchte ich hier nicht zurückkommen. Mit der Novelle zum Gesetz über den Staatsgerichtshof (Art. 23 Abs. 1 lit. b) ist indessen eine übersichtliche prozedurale Rechtslage geschaffen. Man kann sich, von Liechtenstein aus betrachtet, kaum vorstellen, vor welchem Gestrüpp von Instanzen, Stellen und Verfahren der Einzelne in manchen Staaten sich vorfindet, und es gehört zu den oft schwierigsten Aufgaben, auszumachen, ob in einem konkreten Fall überhaupt eine nationale Instanz im Sinne von Art. 13 EMRK besteht, ob die richtige Instanz angerufen, ob der nationale Instanzenzug erschöpft wurde, ob die Rüge der Grundrechtsverletzung überhaupt oder zureichend geltend gemacht werden konnte und wurde.

¹⁵³ Frowein/Peukert, 299 f., Ziff. 3.

¹⁵⁴ Oben S. 149 f.

Probleme können sich dadurch ergeben, dass die Prüfung durch den Staatsgerichtshof auch bei den EMRK-Rechten auf Entscheidungen oder Verfügungen der Gerichte oder Verwaltungsbehörden eingeengt ist. Prüfungsmaßstab sind die EMRK-Grundrechte. Vor den Strassburger Organen kann aber grundsätzlich jeder Angriff auf die EMRK-Grundrechte geltend gemacht werden, vor dem Staatsgerichtshof sind dagegen nur jene Angriffe anfechtbar, die durch «eine Entscheidung oder Verfügung eines Gerichtes oder einer Verwaltungsbehörde» erfolgt sind. Ist eine Behandlung durch den Staatsgerichtshof möglich, wenn der Verwaltungsakt durch den Landtag gesetzt wird oder wenn ein Gesetz unmittelbar in die Rechtssphäre einer Person eingreift oder einen Dauerzustand des Eingriffes schafft oder wenn die Verletzung der EMRK in der andauernden Säumnis der nationalen Gerichte, das Verfahren zu beenden, liegt? Erfolgt die Beschwerde an die Strassburger Organe in solchen Fällen unter Umgehung des Staatsgerichtshofes? Ab wann gilt der Instanzenzug als erschöpft? In welchen Fällen ist der Beschwerdeführer vom Erfordernis der Erschöpfung des Instanzenzuges befreit? Ab wann läuft die 6-Monatsfrist (Art. 26 EMRK) zur Einlegung der Beschwerde bei der Menschenrechtskommission?

Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte und die EMRK-Grundrechte fliessen zum Teil ineinander. Im Hinblick auf eine mögliche Beschwerdeeinlegung in Strassburg wird es ratsam sein, bereits vor den nationalen Instanzen diejenigen EMRK-Rechte ausdrücklich zu bezeichnen, deren Verletzung behauptet wird (Art. 23 Abs. 1 lit. b StGHG).

2. Der internationale Grundrechtsschutz der EMRK

Das klassische Völkerrecht regelte die zwischenstaatlichen Beziehungen. Die Ordnung des Verhältnisses Staat-Individuum war eine innere Angelegenheit der Staaten. Es brauchte die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges, um zu erkennen, dass ein tiefer Zusammenhang zwischen einem menschenverachtenden, gewalttätigen System im Innern und der Gewalttätigkeit nach aussen, der Bedrohung des zwischenstaatlichen Friedens, besteht. Der Gedanke dieses Zusammenhangs ist in alle völkerrechtlichen Menschenrechtssatzungen seit 1948 eingeschrieben, und das Völkerrecht hat es sich seither auch zur Aufgabe gemacht, sich «der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und

unveräußerlichen Rechte» schützend anzunehmen.¹⁵⁵ In globalen und regionalen Konventionen sind seitdem die grundlegenden Rechte und Freiheiten des Menschen formuliert und verbindlich festgelegt worden. Doch das Völkerrecht verpflichtet nur die Staaten und gilt reziprok. Es gibt nicht den Oberstaat, der das objektive Recht gegen einen Staat durchsetzen könnte. Das ist die Stelle, an der die EMRK einsetzt. Sie enthält, wie andere Menschenrechtspakte, einen Katalog von Grundrechten, und sie schafft, in Abweichung vom klassischen Prinzip der Reziprozität einen «*ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe*»,¹⁵⁶ eine objektive Grundrechtsordnung. Ihr Ansehen verdankt die Konvention jedoch ihrem kollektiv eingesetzten und kollektiv wirksamen Rechtsschutzmechanismus mit internationalen Organen, der Menschenrechtskommission, dem Ministerkomitee des Europarates und dem Menschenrechtsgerichtshof, der «kollektiven Garantie».¹⁵⁷

Die Staaten sollen einander kontrollieren und gegenseitig Menschenrechtsverletzungen vor ein internationales Tribunal bringen können (Staatenbeschwerde). Dies gilt nicht nur dann, wenn sozusagen eigene Interessen im Spiele sind, wie etwa im Fall Irland/Vereinigtes Königreich wegen konventionswidriger Praktiken in Nordirland.¹⁵⁸ Die Konvention errichtet eine europäische Grundrechtsordnung, zu deren Sicherung alle Staaten legitimiert sind, Beschwerden wegen Verletzungen gegen andere Mitgliedstaaten einzubringen. Dies zeigt die von Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden und den Niederlanden gegen die Türkei eingebrachte Staatenbeschwerde wegen geltend gemachter Folterungspraktiken und anderer Menschenrechtsverletzungen.¹⁵⁹

Doch die wirkliche Innovation der EMRK im Völkerrecht ist, dass jede natürliche Person, sei sie Inländer, Ausländer oder Staatenloser, jede nicht-staatliche Organisation oder Personenvereinigung, die sich wegen einer Verletzung der Konvention durch einen Konventionsstaat beschwert fühlt, gegen diesen Staat vor internationalen Organen Beschwerde führen kann (Art. 25 EMRK). Eine solche Beschwerde richtet sich nicht gegen einzelne

¹⁵⁵ Aus Präambel der Universellen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948.

¹⁵⁶ Entscheidung KOM im Fall Pfunders (Österreich/Italien), Yb 4, 116 (139–143).

¹⁵⁷ Präambel zur EMRK, Art. 19 u. a., 32, 54. Vgl. oben Anm. 107.

¹⁵⁸ Urteil Irland/Vereinigtes Königreich, GH 25.

¹⁵⁹ Entscheidung KOM vom 6. 12. 1983 (Appl. Nr. 9940-9944/82), DR 35, 143; Bericht KOM vom 7. 12. 1985 Frankreich, Norwegen, Dänemark, Schweden, Niederlande/Türkei.

Organe eines Staates, wie etwa im innerstaatlichen Verfahren, sondern gegen den Staat als solchen, der für die Handlungen und Unterlassungen aller seiner Organe verantwortlich ist.

Da beschwert sich der 1980 wegen eines Raubüberfalls in St Brice-sous-Forêt in Frankreich verhaftete, aus Kamerun stammende N. N., Frankreich habe Art. 5 und 6 EMRK verletzt.¹⁶⁰ In Strassburg vor der Kommission nehmen beide Parteien Platz – auf der einen Seite der Vertreter des Beschwerdeführers, auf der anderen Seite der Staat, vertreten durch seine Regierung, und beide unterwerfen sich dem Rechtsspruch eines unabhängigen Organs, in dem von damals 21 Mitgliedern nur ein Franzose sass. Das Bedrückende für die Vertreter des Staates mag sein, dass dieser ausser bei einer Staatenbeschwerde nie in der agierenden Rolle des Beschwerdeführers auftritt, sondern immer in den Beklagtenstand versetzt ist. Es ist ein gleich zu gleich, Einzelmensch und Staat vor der Kommission, die den Fall behandelt.

Die Staaten wussten nach dem Krieg, dass ein wirksamer Schutz des Menschen in den Staaten nur garantiert wird, wenn der Einzelne sich gegenüber dem Staat vor einem internationalen, kollektiv bereitgestellten, unabhängigen Rechtsschutzorgan zur Wehr setzen kann. Gleichwohl zögerten sie – bedenkend, dass mit einer solchen Rechtsschutzmechanik Verfahren in Gang gesetzt würden, worüber sie auf keinerlei Erfahrungen zurückgreifen konnten und die sich ausserhalb ihrer Kontrolle abwickeln würden. Und so wurden viele Kautelen und Kompromisse in das System eingebaut – auf diese werde ich später zu sprechen kommen.

a) Die *Organe* der Konvention sind die Kommission, das Ministerkomitee und der Gerichtshof. Sie stützen ihre Zuständigkeit auf die EMRK, nicht auf das Statut des Europarates.

Das *Ministerkomitee* ist ein nichtjudizielles, politisches Organ und vom Europarat sozusagen für die Zwecke der Konvention ausgeliehen (Art. 32 und 54 EMRK). Es fehlt ihm die Unabhängigkeit. Das Ministerkomitee besteht aus den Aussenministern oder ihren ständigen Vertretern (Art. 14 des Statuts des Europarates) der derzeit 23 Mitgliedstaaten des Europarates.

Der *Gerichtshof* besteht aus ebensoviel Richtern, wie der Europarat Mitgliedstaaten zählt (Art. 38 EMRK). Die Zahl der Mitglieder der *Kommission* dagegen entspricht der Zahl der Staaten, die der EMRK angehören (Art. 20

¹⁶⁰ Z. B. Bericht KOM vom 8.7.1987 Woukam Moudefo/Frankreich.

EMRK). Derzeit sind dies alle 23 Staaten des Europarates. Die Besetzung von Gerichtshof und Kommission erfolgt durch die Organe des Europarates. Beim Gerichtshof unterbreitet der betreffende Mitgliedstaat einen Dreivorschlag. Aufgrund dieses Vorschlages erstellt das Ministerkomitee eine Kandidatenliste. Hieraus wählt die Parlamentarische Versammlung den Richter für den betreffenden Staat (Art. 39 EMRK). Bei der Kommission reicht die nationale Parlamentarierdelegation einen Dreivorschlag an die Parlamentarische Versammlung ein. Nach Vorprüfung durch das Parlamentsbüro wählt das Ministerkomitee das Kommissionsmitglied (Art. 21 EMRK). In den Dreivorschlägen darf jeweils nur ein Nichtstaatsangehöriger benannt sein. Im Gerichtshof wie in der Kommission darf je nur ein Angehöriger jedes einzelnen Staates Mitglied sein (Art. 38 und 20 EMRK). Tatsächlich sind im Gerichtshof und in der Kommission Angehörige der betreffenden Staaten vertreten. Liechtenstein macht eine Ausnahme mit einem kanadischen Richter (Ronald Macdonald). Der Kommission gehört seit 1983 ein Liechtensteiner an. Für San Marino ist noch kein Richter und kein Mitglied der Kommission bestellt. Die Richter werden jeweils für neun, die Kommissionsmitglieder für sechs Jahre gewählt. Wiederwahl ist zulässig (Art. 40 und 22 EMRK).

Gerichtshof und Kommission sind unabhängig. Der Gerichtshof (Art. 38 ff. EMRK) ist ein vollgerichtliches, die Kommission (Art. 20 ff. EMRK) ein quasigerichtliches Organ. Die Entscheidungskompetenz der Kommission ist nicht voll ausgebaut. Ausserdem besitzt sie verschiedene nichtjudizielle Zuständigkeiten.

Die Mitglieder des Gerichtshofes und der Kommission gehören diesen Organen nur als Einzelpersonen an (*à titre personnel*) und dürfen während der Amtszeit keine Stellung innehaben, die mit ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als Mitglieder des Gerichtshofes bzw. der Kommission oder mit der für dieses Amt erforderlichen Verfügbarkeit unvereinbar ist (Art. 40 und 23 EMRK).

Die Kommission tagt derzeit im Jahr während 16 Wochen in Strassburg. Die jährliche Gesamtdauer der Sitzungen des Gerichtshofes, an denen ein Richter teilnimmt, beträgt rund zehn Wochen.

b) Das *Verfahren*. Ich beschränke mich auf einige wenige Aspekte der Individualbeschwerde,¹⁶¹ unter Ausschluss der Staatenbeschwerde (Art. 24 EMRK). Nach Art. 25 EMRK kann sich jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung, die sich durch einen Konventionsstaat in ihren EMRK-Rechten beschwert fühlt, an die Kommission wenden, und zwar nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtszuges und binnen einer Frist von sechs Monaten seit dem Ergehen der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung (Art. 26 EMRK). Die Beschwerdeeinlegung ist einfach. Das Sekretariat der Kommission hat ein leicht verständliches Beschwerdeformular bereitgestellt. Es besteht kein Anwaltszwang. Für mündliche Verhandlungen wird der Beizug eines rechtskundigen Vertreters angeraten. Die Kosten der EMRK-Organe trägt der Europarat (Art. 58 EMRK). Für Kosten des Beschwerdeführers und der Vertretung wird im Bedarfsfall finanzielle Verfahrenshilfe gewährt.

Der Kommission wie dem Gerichtshof steht ein Stab von Juristen zur Verfügung. Für jeden Fall, der registriert wird, wird ein Kommissionsmitglied als Berichterstatter bestellt. Dieser bearbeitet den Fall zusammen mit Hilfe des Sekretariates und unterbreitet einen Bericht, eine Analyse der relevanten Fragen, eine Sachverhaltsdarstellung, einen Entscheidungsantrag

¹⁶¹ Dazu und zu den weiteren Ausführungen u. a.: Bernhardt, Rudolf, Einwirkungen der Entscheidungen internationaler Menschenrechtsinstitutionen auf das nationale Recht, in: Festschrift für Karl Doehring (Hrsg. Hailbronner/Ress/Stein), Berlin 1989, 27 ff.; Cohen-Jonathan, 25 ff.; Frowein/Peukert, 357 ff. und passim; Golsong, Heribert, Der Schutz der Grundrechte durch die Europäische Menschenrechtskonvention und seine Mängel, in: Grundrechtsschutz in Europa (Hrsg. Mosler/Bernhardt/Hilf), Berlin 1977, 7 ff.; Hondius, Frits W., The other forum, in: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 245 ff.; Krüger, Hans Christian, Die Europäische Kommission für Menschenrechte – Funktion und Arbeitsweise, in: EuGRZ 1980, 238 ff.; Krüger, Hans Christian, und Nørgaard, Carl Aage, Reflections concerning friendly settlement under the European Convention on Human Rights, in: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 329 ff.; Leuprecht, Peter, The Protection of Human Rights by Political Bodies – The Example of the Committee of Ministers of the Council of Europe, in: Festschrift für Felix Ermacora (Hrsg. Nowak/Steurer/Tretter), Kehl a. Rh. 1988, 95 ff.; Matscher, Franz, Betrachtungen über das Verfahren der Strassburger Konventionsorgane, in: Festschrift für Felix Ermacora, Kehl a. Rh. 1988, 79 ff.; Rogge, Kersten, in: Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Art. 25; Rossy, Philippe, Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme: les articles 32 et 54 de la Convention, Diss. Lausanne 1982; Sudre, Frédéric, Droit international et européen des droits de l'homme, Paris 1989, 197 ff.; Villiger, Mark E., Die Wirkungen der Entscheide der EMRK-Organe im innerstaatlichen Recht, namentlich in der Schweiz, in: ZSR 1985 I, 469 ff.; Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: ZSR 1979 II, 307 ff.

mit der rechtlichen Begründung oder einen Verfahrens Antrag. Am Schluss, oft nach verschiedenen Schriftwechseln zwischen den Parteien und nötigenfalls nach mündlicher Verhandlung, trifft die Kommission eine zu begründende (Art. 43 Abs. 2 VerFOKOM) *Entscheidung über die Zulässigkeit*. Ein Fall kann unzulässig sein aus formellen Gründen (z. B. Nichterschöpfung des nationalen Instanzenzuges, Nichteinhaltung der 6-Monatsfrist) wie aus materiellen Gründen, wenn die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist oder wenn ein Recht geltend gemacht wird, das von der Konvention überhaupt nicht geschützt ist (Art. 27 EMRK). *Unzulässigkeitsentscheidungen* der Kommission sind *endgültig*. Der Beschwerdeführer kann in derselben Sache nicht nochmals an die Kommission gelangen (Art. 27 Abs. 1 lit. b EMRK).

Wird der Fall als *zulässig* erklärt, heisst dies, dass der Fall tatbestandlich wie rechtlich einer näheren Prüfung bedarf und dass er nicht offensichtlich unbegründet ist (Art. 27 Abs. 2 EMRK e contrario), dass also eine Verletzung der Konvention vorliegen könnte. Die Kommission hat die Pflicht, sich zur Verfügung der beteiligten Parteien zu halten, um allenfalls eine *gütliche Regelung* zu ermöglichen (Art. 28 Abs. 1 lit. b und 30 EMRK). Eine erzielte gütliche Regelung bedarf der Zustimmung der Parteien und der Annahme durch die Kommission, die darüber zu wachen hat, dass die Einigung auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte der Konvention erfolgt. Über das allfällige Zustandekommen einer gütlichen Regelung, den Rückzug der Beschwerde oder die Nichtfortsetzung des Verfahrens aus anderen Gründen erstattet die Kommission einen Bericht an das Ministerkomitee. Die Kommission setzt die Prüfung der Beschwerde fort, wenn die Achtung der Menschenrechte dies erfordert (Art. 28 Abs. 1 lit. b und 30 Abs. 1 EMRK). Im Falle Tyrer (Misshandlungen im Gefängnis) wurde das Verfahren trotz der Rücknahmeerklärung des Beschwerdeführers fortgesetzt.¹⁶² Hier zeigt sich der objektive Schutzcharakter der Konvention.

Wenn *keine gütliche Regelung* zustandekommt oder sie aussichtslos ist, erstellt die Kommission nach Durchführung der erforderlichen Prüfung einen *Bericht* mit einer vollständigen Darstellung des Sachverhaltes einschliesslich der einschlägigen Fragen des nationalen Rechtes und nimmt in einer motivierten Meinungsäusserung zur Frage Stellung, ob die Konvention verletzt ist (Art. 31 Abs. 1 EMRK). Jedes in der Kommission unterlegene Mitglied kann seine abweichende Meinung im Bericht darlegen. Der

¹⁶² Urteil Tyrer, GH 26, 12–14 (§§ 24–27).

Bericht hat im ganzen Aufbau alle Attribute eines Urteils, doch handelt es sich lediglich um eine Stellungnahme (opinion, avis) zu Händen des Ministerkomitees.

Wenn die Kommission oder der beteiligte Staat hernach den Fall *nicht* binnen drei Monaten *an den Gerichtshof weiterzieht, entscheidet* das *Ministerkomitee* endgültig (Art. 32). Das Ministerkomitee ist ein nichtjudizielles Organ und entscheidet durch Beschluss und ohne Begründung des Beschlusses. Die Beschlüsse des Ministerkomitees bilden daher auch nicht Bestandteil der Spruchpraxis der Strassburger Organe. Im Beschluss sind bei Feststellung einer Verletzung die vom betreffenden Staat durchzuführenden Massnahmen (Entschädigung etc.) festzuhalten. Der Staat ist verpflichtet, jede Entscheidung des Ministerkomitees für sich als bindend anzuerkennen (Art. 32 Abs. 4 EMRK).

Wird der Fall *an den Gerichtshof weitergezogen* (Art. 32 Abs. 1, 48 EMRK, *entscheidet dieser* nach öffentlicher Verhandlung und umfassender Prüfung des Sachverhaltes und der Rechtsfragen durch begründetes, öffentlich verkündetes *Urteil*. Die Urteile werden in englischer und französischer Sprache erlassen. Abgegebene Minderheitsmeinungen werden mitveröffentlicht. Das Urteil des Gerichtshofes ist endgültig. Im Urteil wird festgestellt, ob Bestimmungen der Konvention und gegebenenfalls welche Bestimmungen verletzt sind. Der Gerichtshof ist nicht kompetent, innerstaatliche hoheitliche Akte aufzuheben, zu ändern oder nichtig zu erklären. Ein konventionswidriger Verwaltungsakt wird nach liechtensteinischem Recht, auch wenn er verwaltungsgerichtlich gedeckt ist, in der Regel innerstaatlich aufgehoben oder korrigiert werden können. Ist die Konventionsverletzung direkt durch ein Gesetz verursacht, wird der Gesetzgeber nicht umhinkommen, das Gesetz zu ändern. Ist die Konventionswidrigkeit z. B. durch ein nationales Strafgerichtsurteil herbeigeführt worden, erlaubt die Feststellung der Verletzung für sich genommen noch nicht, das innerstaatliche Verfahren wieder aufzunehmen, sofern nicht die gesetzlichen Voraussetzungen zur Wiederaufnahme nach der liechtensteinischen Strafprozessordnung gegeben sind (§§ 271 ff. StPO). Wenn im Falle der Verletzung von Konventionsbestimmungen die innerstaatlichen Gesetze eines Staates dem Beschwerdeführer nur eine unvollkommene Wiedergutmachung zuteil werden lassen, billigt der Gerichtshof auf Antrag der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, die der Staat zu erbringen hat. In allen Fällen sind die beteiligten Staaten verpflichtet, sich nach den Entscheidungen des Gerichtshofes zu richten.

Vergleiche Art. 43–53 EMRK sowie Art. 52 ff. der Verfahrensordnung des Gerichtshofes.

Ich sagte, dass die Staaten 1950 zurückhaltend waren gegenüber einem Verfahren ausserhalb ihrer Kontrolle. Zahlreiche Kautelen in der Konvention bezeugen dies:

- Die Staaten können die Konvention ratifizieren, ohne die Individualbeschwerde zuzulassen (Art. 25 EMRK). Auf diese Weise werden die Staaten nur im äussersten Fall durch einen anderen Staat, nicht aber potentiell durch jedermann vor die Strassburger Organe zitiert.
- Das Verfahren vor der Kommission findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (Art. 33 EMRK). Nur die Zulässigkeits- und Unzulässigkeitsentscheidungen werden veröffentlicht (Art. 20 VerFOKOM). Ebenso veröffentlicht werden die Berichte über zustandegekommene gütliche Regelungen (Art. 30 EMRK). Die Kommissionsberichte, die bei Nichtzustandekommen einer gütlichen Regelung an das Ministerkomitee gesandt und in denen der Sachverhalt dargestellt und zur Frage der Verletzung der Konvention Stellung bezogen wird, sind nichtöffentlich und werden auch dem Beschwerdeführer nicht zugestellt, es sei denn, das Ministerkomitee beschliesse anderweitig (Art. 31 Abs. 2 EMRK). Fast ausnahmslos werden heute die Berichte der Kommission nach Behandlung im Ministerkomitee veröffentlicht. Wird der Fall an den Gerichtshof weitergezogen, werden die Berichte der Kommission veröffentlicht (Art. 29 Abs. 3 der VerFOGH).
- Die Staaten brauchen die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes nicht anzuerkennen (Art. 46 EMRK). Wenn diese nicht anerkannt ist, kann die Kommission die Beschwerdesache nicht an den unabhängigen Gerichtshof weiterziehen. In diesem Fall entscheidet das Ministerkomitee nichtöffentlich und ohne Beteiligung des Beschwerdeführers und ohne Delegierten der Kommission. Im Ministerkomitee sind die Vertreter der Staaten unter sich. Der betroffene Staat hat ebenfalls Stimmrecht, ist Partei und Richter zugleich (Art. 10 der Verfahrensregeln des Ministerkomitees zur Anwendung des Art. 32 EMRK). Und während die Kommission und der Gerichtshof – bei Stimmzwang – mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder entscheiden (Art. 18 VerFOKOM bzw. Art. 20 VerFOGH) und es so immer zu einer Entscheidung kommt, bedarf eine Entscheidung im Ministerkomitee einer Zweidrittelmehrheit (Art. 32 Abs. 1 EMRK). Dies ist ein weiterer Schutz für den betroffenen Staat. Es kann zu Nicht-Entscheidungen kommen, wenn keine Seite eine Zweidrittelmehrheit auf sich vereinigt. In

solchen – bisher im ganzen fünf – Fällen wird nicht die Nichtverletzung festgestellt, sondern lediglich festgehalten, dass keine weitere Massnahme notwendig ist.¹⁶³

– Schliesslich, vor dem Gerichtshof, sollte sich das Verfahren völlig vom Beschwerdeführer lösen. Der beteiligte Staat dagegen nimmt als Partei am Verfahren teil, und die Kommission ist durch ihren Delegierten vertreten (Art. 44 EMRK). Eine eigenständige Teilnahme des Beschwerdeführers ist in der EMRK nicht vorgesehen.

Heute sind die meisten Vorsichtsregeln in der Praxis überholt. Alle 23 Konventionsstaaten haben die Individualbeschwerde an die Kommission zugelassen (Art. 25 EMRK). Alle Staaten haben auch die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes anerkannt (Art. 46 EMRK), so dass alle Fälle von der Kommission an den Gerichtshof weitergezogen werden können. Tatsächlich überweist die Kommission alle faktisch wie rechtlich relevanten Beschwerdefälle an den Gerichtshof. Der Beschwerdeführer dagegen kann in seinem Fall nach wie vor den Gerichtshof nicht selbst anrufen. Ein Protokoll zur EMRK, das dem Beschwerdeführer ein Recht zum Weiterzug seiner Beschwerde an den Gerichtshof einräumt, befindet sich im Leitungsausschuss für Menschenrechte in Vorbereitung. Ist ein Fall aber beim Gerichtshof hängig gemacht, so tritt der Beschwerdeführer dank stetiger Weiterentwicklung des Verfahrensreglementes des Gerichtshofes gleichsam selbst als Partei auf wie der Staat (Art. 30 VerfOGH). Die Kommission vertritt ihren Standpunkt durch ihren Delegierten. Die Kommission ist nicht Partei. Sie fungiert vielmehr als eine Vertreterin des öffentlichen Interesses, wie ein Generalanwalt. Die Konventionsstaaten haben sich damit abgefunden, gegebenenfalls in Strassburg wegen Verletzung der Grundrechte gegenüber Einzelpersonen verurteilt zu werden.

c) Das Ministerkomitee überwacht den *Vollzug* der eigenen Beschlüsse (Art. 32 Abs. 3 EMRK) und der Urteile des Gerichtshofes (Art. 54 EMRK). Diese Bestimmungen sind wiederum Ausdruck der kollektiven Garantie der Einhaltung der Konvention.

d) Die EMRK vom 4. November 1950 ist am 3. September 1953 in Kraft getreten. 1954 wurde die Kommission, 1959 der Gerichtshof gebildet. In der

¹⁶³ Ravaud, Caroline, *Activités du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1989 en vertu des articles 32 et 54 de la CEDH*, in: RUDH 1990, 128 ff.; Frowein/Peukert, 428 f.

seitherigen Tätigkeit der Strassburger Organe ist vieles von der *Tragweite des internationalen kollektiven Rechtsschutzes* sichtbar geworden.

Von 1955 bis Ende 1989 sind 15 911 Individualbeschwerden registriert worden. 13 579 Beschwerden sind von der Kommission unzulässig erklärt oder im Register gestrichen worden, 670 Beschwerden (das sind 4 %) sind zulässig erklärt worden. 84 Fälle sind durch gütliche Einigung erledigt worden, in 355 individuellen Beschwerdesachen hat die Kommission Berichte und eine Stellungnahme zur Frage der Verletzung der Konvention erstattet. Im ganzen hat die Kommission in diesem Zeitraum 11 Staatenbeschwerden mit teils mehreren beschwerdeführenden Staaten behandelt.¹⁶⁴

Der Gerichtshof hat in der Zeit von 1959 bis Ende 1989 205 Urteile gefällt. In 151 Urteilen hat er über Fragen der Verletzung der Konvention entschieden. Das entspricht gut 1 % der total von der Kommission erledigten 14 249 Beschwerden. In 108 Fällen ist eine Verletzung der Konvention bejaht, in 43 Fällen eine Verletzung verneint worden. In weiteren 54 Urteilen hat sich der Gerichtshof ausschliesslich mit Fragen der Zusprechung einer gerechten Entschädigung oder mit prozessualen oder anderen Fragen befasst.¹⁶⁵

Bis Juli 1990 sind sechs liechtensteinische Individualbeschwerden registriert worden, vier Fälle sind unzulässig erklärt worden, zwei Beschwerden sind pendent. Eine der Unzulässigkeitsentscheidungen ist in der Entscheidungssammlung der Kommission publiziert.¹⁶⁶ In diesem Fall war die Beschwerde erst nach Durchführung des damals in Liechtenstein möglichen Vorstellungsverfahrens vor dem Staatsgerichtshof eingereicht worden. Es stellte sich die Frage, ob die 6-Monatsfrist zur Einlegung der Beschwerde ab dem ersten Urteil oder ab dem Vorstellungsurteil des Staatsgerichtshofes zu laufen begonnen hatte. Diese heute überholte Frage (Abschaffung der Vorstellung) ist schliesslich in Strassburg nicht entschieden worden, da die Beschwerde auch sonst, weil offensichtlich unbegründet, für unzulässig erklärt worden ist.

¹⁶⁴ Commission européenne des Droits de l'homme, Aperçu des travaux et statistiques 1989, 16.

¹⁶⁵ Cour européenne des Droits de l'homme, Aperçus 1959–1989, 18 ff.; Mas, Montserrat Enrich/Sansotta, Sergio, Aperçu statistique de la Cour européenne des Droits de l'Homme, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), 2. A. Köln 1990, 705 ff.

¹⁶⁶ Entscheidung KOM vom 3. 10. 1984 G/Liechtenstein (Appl. Nr. 10980/84), DR 38, 234.

Im ganzen sind derzeit vor der Kommission Ende Juli 1990 etwa 2 100 Individualbeschwerden hängig. 1989 sind über 1 400 neue Fälle registriert worden.

So sind von den von der Kommission behandelten Individualbeschwerden nur 4% für zulässig erklärt und schliesslich 1% durch Urteil des Gerichtshofes zur Frage der Verletzung beendet worden. Hinzuzuzählen sind die Fälle, die durch Vergleich oder durch das Ministerkomitee erledigt worden sind. Einschränkend ist auch zu beachten, dass die Strassburger Organe in ihrer Rechtsprechung alle Sorgfalt darauf verwenden, nicht in abstracto über die Vereinbarkeit nationaler Regelungen oder Praktiken mit der Konvention zu entscheiden, sondern die Behandlung so streng als möglich auf den konkreten Fall zu begrenzen.¹⁶⁷

Dennoch beeinflusst der Stand der Rechtsprechung der Strassburger Organe die Ordnung in allen Staaten der Konvention. Wie der 6-bändige Digest über die Spruchpraxis der Strassburger Organe veranschaulicht, ist ein eindruckliches Corpus an Rechtsprechung entstanden.¹⁶⁸ Die Konvention gilt so, wie sie durch die Strassburger Organe ausgelegt und angewendet wird. Die Urteile des Gerichtshofes und die Praxis der Kommission haben den «*ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe*» wie auch den kollektiv garantierten Rechtsschutz in die Breite und Tiefe entfaltet. Auslegung, Anwendung, kollektive Garantie und Durchsetzung, alles in der Konvention dient dem wirksamen Schutz der Grundrechte. Im oben erwähnten Urteil Soering, wo es um die Frage der Auslieferung des Beschwerdeführers an den US-Staat Virginia und der möglichen Verurteilung zur Todesstrafe ging, hielt der Gerichtshof im Rückgriff auf die frühere Rechtsprechung fest:

«Bei der Interpretation der Konvention muss ihr besonderer Charakter als Vertrag für die kollektive Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten berücksichtigt werden . . . Ziel und Zweck der Konvention als ein Instrument zum Schutz des Individuums verlangen deshalb, dass ihre Vorschriften als Schutzgarantien praktisch wirksam und effektiv gestaltet, verstanden und angewandt werden . . . »¹⁶⁹

¹⁶⁷ Z. B. Urteil Olson, GH 130, 28 (§ 54).

¹⁶⁸ Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights, Bd. 1-6 sowie Ergänzungsbd. 1, Köln 1984/85 und 1988.

¹⁶⁹ Urteil Soering, GH 161, 34 (§ 87).

Diesem Ziel dienen nicht nur die im II. Kapitel für die Konvention entfalten Auslegungsprinzipien, sondern auch die Techniken zur Ermittlung des der behaupteten Verletzung zugrundeliegenden Sachverhaltes und der nationalen Rechtsanwendung. Der Gerichtshof hält sich für verpflichtet, «hinter die Erscheinungen zu blicken» und «die Wirklichkeit der streitigen Situation zu erforschen».¹⁷⁰ Der Gerichtshof muss sich der tatsächlichen Verhältnisse vergewissern.¹⁷¹ Es ist der Zweck der Konvention, nicht bloss Rechte zu schützen, die «theoretisch oder illusorisch, sondern die praktisch und effektiv» sind.¹⁷²

Das gleiche Ziel verfolgt die neuere Weiterentwicklung des prozeduralen Schutzes, wenn fundamentale Güter der EMRK (Verbot der Folter, Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) involviert sind. In solchen besonderen Fällen greift der Konventionsschutz sogar präventiv in das staatliche Verfahren ein, wenn, ohne diesen Schutz, durch eine bevorstehende staatliche Massnahme irreparabler Schaden entstehen könnte. Im bereits erwähnten Fall Soering (bevorstehende Auslieferung an die USA) hat der Gerichtshof festgehalten:

«Grundsätzlich sprechen Konventionsorgane nur bestehende Konventionsverletzungen aus, nicht aber nur möglicherweise eintretende. Im vorliegenden Fall behauptet der Beschwerdeführer jedoch, dass die Auslieferungsentscheidung wegen ihrer vorhersehbaren Folgen im ersuchenden Staat im Gegensatz zu Artikel 3 steht, sobald sie durchgeführt würde. Im Hinblick auf die ernstesten, irreparablen Schäden durch die riskierten Leiden, und um die Effektivität des Schutzes durch Artikel 3 zu garantieren, ist die Abkehr von obigem Grundsatz (der nachträglichen Beurteilung der Einhaltung der Konvention) erforderlich.»¹⁷³

Das Urteil schliesst: «Danach würde (!) die Durchführung der Entscheidung des Ministers, den Beschwerdeführer an die Vereinigten Staaten auszuliefern, die Verletzung des Artikels 3 bewirken.»¹⁷⁴ Daraus hat die Kommission in einem neuesten Auslieferungsfall, als das Risiko einer Verletzung von Art. 3 EMRK (Folterverbot) angenommen wurde, abgeleitet, dass die

¹⁷⁰ U. a. Urteil *Sporrong und Lönnroth*, GH 52, 24 (§ 63).

¹⁷¹ Ebenda.

¹⁷² Urteil *Artico*, GH 37, 16 (§ 33).

¹⁷³ Urteil *Soering*, GH 161, 35 (§ 90).

¹⁷⁴ Ebenda, 45 (§ 111).

Kommission nicht nur vorgängig, wie seit langem aufgrund des Geschäftsreglements (Art. 36 VerfOKOM) praktiziert, Anordnungen an den Staat erlassen darf, sondern auch, dass eine Nichtbeachtung der Anordnung der Kommission durch den Staat eine Verletzung des Rechts auf eine wirksame und unbehinderte Ausübung der Beschwerde nach Art. 25 EMRK darstellt.¹⁷⁵ Ein solches präventives Eingreifen der Konventionsorgane ist freilich nur gerechtfertigt, wenn fundamentale Menschenrechte im Spiel sind und ohne dieses Eingreifen irreparabler Schaden entstehen könnte. Das ist bisher die Spitze des kollektiv garantierten Rechtsschutzes der EMRK. Das Urteil des Gerichtshofes in diesem hängigen Fall steht noch aus.

¹⁷⁵ Bericht KOM vom 7. 6. 1990 Cruz Varas u. a./Schweden, §§ 105–128.

V. Kapitel: Zusammenfassung

1. Der Begriff der «Rechte und Pflichten der Landesangehörigen» stammt aus dem deutschen Frühkonstitutionalismus und wurde in die liechtensteinischen Verfassungen von 1862 und 1921 übernommen.
2. 1921 wurde, nach österreichischem Vorbild, der positivistisch beladene Begriff der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte hinzugefügt. Es gibt die Rechte (und Pflichten) der Landesangehörigen, weil und soweit und solange sie verfassungsmässig gewährleistet sind.
3. Die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte der Landesangehörigen zerfallen in staatsbürgerliche und in politische Rechte. Während die politischen Rechte 1921, angelehnt an die Schweiz und anknüpfend an die eigene vorabsolutistische demokratische Tradition, stark ausgebaut und 1984 mit der Einführung des Frauenstimmrechts auf alle grossjährigen Landesangehörigen ausgedehnt wurden, blieben die staatsbürgerlichen Rechte der Landesangehörigen als Grundrechte gewissermassen schwach. Gewisse verfassungsmässig gewährleistete Rechte stehen auch juristischen Personen, Wählergruppen und Gemeinden zu.
4. Das 1921 eingeführte Legalitätsprinzip für alle Verwaltungsakte und die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben den formellen Rechtsstaat vollendet. Damit sind alle staatlichen Handlungen gerichtlich abgesichert. Sie stützen sich auf eine Rechtsordnung, die als Verfassung, Gesetze und Verordnungen eine gestufte Einheit bildet und deren normative Ordnung einer Kontrolle durch den Staatsgerichtshof unterliegt. Liechtenstein hat 1921 nach der Tschechoslowakei (1920) und Österreich (1920) das als österreichisches System benannte Modell der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle übernommen.
5. Im Grundrechtesschutz ist Liechtenstein 1921 und durch das Gesetz über den Staatsgerichtshof 1925 über alle Vorbilder hinausgegangen. Es hat eine Lösung gefunden, die dem in seinen verfassungsmässig gewährleisteten Rechten Betroffenen das Recht der Individualbeschwerde an das Verfassungsgericht (Staatsgerichtshof) gegen oberstgerichtliche Entscheide der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte, d. h. gegen alle oberinstanzlichen Akte einräumt. Dieses liechtensteinische Modell der individuellen Verfassungsbeschwerde für jedermann gegen höchstgerichtliche und sonstige Endentscheidungen hat der Sache nach auch in Verfassungen anderer Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg Eingang gefunden. Der Typus der Grundrechts-Individualbeschwerde ist dank der EMRK,

mutatis mutandis, zum Haupttypus des europäischen internationalen, kollektiven Rechtsschutzes geworden.

6. Mit der Ratifikation der EMRK hat Liechtenstein sich völkerrechtlich auf die EMRK verpflichtet, auf den «ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe», die Grundrechteordnung der freien Demokratien Europas.
7. Die völkerrechtsfreundliche, automatische Einführung der EMRK in das liechtensteinische Recht bewirkt eine Kräftigung der liechtensteinischen materiellen wie prozessualen Grundrechte. Diese so verstärkten Grundrechte sind nicht nur von allen Behörden und Gerichten innerstaatlich anzuwenden, sondern verbinden sich auch mit dem wirksamen Grundrechtsschutz, den das Verfahren der Individualbeschwerde für jeden vor dem Staatsgerichtshof eröffnet.
8. Mit der Zulassung der Individualbeschwerde an die Menschenrechtskommission und der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Menschenrechtsgerichtshofes hat sich Liechtenstein in das kollektiv garantierte internationale Rechtssystem einbeziehen lassen, dessen Spruchpraxis wiederum zurückwirkt in das liechtensteinische Rechtsleben bis zu jedem Einzelnen hin.
9. Mit der Anbringung von Vorbehalten hat Liechtenstein für sich einen Teil der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der EMRK ausgeklammert, die Hereinnahme von Rechten in die liechtensteinische Grundrechteordnung beschränkt und vom liechtensteinischen wie vom internationalen Rechtsschutz ausgeschlossen. Schon heute könnten der Vorbehalt zu Art. 2 (Notwehr) und ein Vorbehalt zu Art. 8 (Homosexualität) zurückgezogen werden. Erfreulicherweise beabsichtigt die Regierung, die Ratifizierung des Protokolls Nr. 6 zur EMRK in die Wege zu leiten. Auch das Protokoll Nr. 1 (Zusatzprotokoll) könnte und sollte m. E. ratifiziert und damit die Grundrechtsordnung der EMRK erweitert werden.

Dem Thema der Ringvorlesung «Kleinheit und Interdependenz» waren meine Vorträge gewidmet. Je mehr das Recht im Menschsein angelegt ist und einem jeden Menschen zusteht, stellt sich das Thema von Kleinheit und Interdependenz gar nicht und löst sich auf wie Nebelschwaden in der Sonne. Je mehr das Recht allein vom Staat verliehen ist, wird zum Problem, was jener Staat gewährt und dieser nicht. Obwohl – so verstanden – frei für eigene Lösungen, waren und sind die Grundrechtsvorstellungen unserer

Verfassung eingewoben in den deutschen Frühkonstitutionalismus sowie in die österreichische Begriffssprache aus den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts. Die liechtensteinischen politischen Rechte sind stark geformt nach dem mit vielen Volksrechten ausgestatteten politischen Gemeinwesen Schweiz und sind über die Zeit hinweg verhängt mit der eigenen vorabsolutistischen demokratischen Vergangenheit.

Was den für das Recht bereitgestellten, verfassungsmässig organisierten Rechtsschutz betrifft, hinderte die Kleinheit nicht, ein eindrückliches Normenkontrollsystem nach österreichischem Muster sowie einen modellartigen individuellen Grundschutz aufzubauen. Schwächen im Gesetzesbereich und Schwankungen in der gerichtlichen Spruchpraxis sind wohl auf den kleinstaatlichen Mangel an «Stoff und Kraft» zurückzuführen. Alles in allem verdient das liechtensteinische Rechtsschutzsystem im europäischen Vergleich eine gute Note und ist der beharrlichen Pflege und Darstellung wert.

Wenn die Zeit nicht versessen wird und die Liechtensteiner entschlossen sind, zum Bewährten in Treue zu stehen, Anachronistisches ohne Trauer abzuwerfen und die gestalterischen Kräfte die Oberhand behalten, verwahrt der kleine Raum in der Nähe des Individuums, gegen alle Trendmeldungen, archetypisches Abendland. Die Europa, nach dem griechischen Mythos auf dem Rücken des in einen Stier verwandelten Zeus, reitet zur Zeit ganz wild durch die Lande. Leben hat sie, die 2500jährige. Die Liechtensteiner stehen bange und freudig davor, der anmassenden Europa von Brüssel und der Europa der eben freigewordenen Völker. Sie wird dann nicht stürzen, wenn sie die Ratio wie den Rückhalt des Rechts in seinen Tiefen und in den schützenden Institutionen und den im Recht entfaltenen Grundsatz der Verhältnismässigkeit, das Mass im Recht ebenso wie in der Politik, beachtet.

Literaturverzeichnis

Entscheidungssammlungen

Liechtenstein:

Entscheidungen des Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes 1931 sowie der Liechtensteinischen Gerichtshöfe 1947–1978 (zit. ELG), hrsg. von der Fürstlichen Regierung.

Amtliche Liechtensteinische Entscheidungssammlung seit 1980 (zit. LES), hrsg. im Auftrag der Fürstlichen Regierung.

Stotter, Heinz Josef, Die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, bis 1985, (zit. Stotter, Die Verfassung), Vaduz 1986, sowie Gesamtverzeichnis liechtensteinischer Rechtsmittelentscheidungen Ergänzungsband 1985–1987, Vaduz 1988.

EMRK:

Recueil des décisions, Bd. 1–46, 1960–1974, enthält Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte über die Zulässigkeit von Beschwerden, hrsg. vom Europarat, Sekretariat der Menschenrechtskommission.

Décisions et Rapports (zit. DR), seit 1975, enthält Entscheidungen über die Zulässigkeit von Beschwerden und Berichte der Europäischen Kommission für Menschenrechte sowie Resolutionen des Ministerkomitees, hrsg. vom Europarat, Sekretariat der Menschenrechtskommission.

Rapports (zit. Berichte) der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

Publications de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Série A: Arrêts et décisions (zit. GH), hrsg. von der Kanzlei des Menschenrechtsgerichtshofes.

Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme (zit. Yb), Bd. 1–27, hrsg. von der Direktion für Menschenrechte des Europarates.

Monographien, Sammelwerke, Aufsätze

Allgauer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13 (1989).

Auer, Andreas, Die Schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel 1984.

Badinter, Robert, L'universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste, in: RUDH 1989, 1–5.

Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9 (1981).

Beck, Ivo, Das Enteignungsrecht des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Bern 1950.

Beck, Marzell, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: LPS 10 (1984), 239–250.

Bernhardt, Rudolf, Einwirkungen der Entscheidungen internationaler Menschenrechtsinstitutionen auf das nationale Recht, in: Festschrift für Karl Doehring (Hrsg. Hailbronner/Ress/Stein), Berlin 1989, 23–35.

Boulanger, Werner, Die geschichtlichen Grundlagen der heutigen Verfassungsbeschwerde, Diss. Heidelberg 1954.

Brugger, Winfried, Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit in den Vereinigten Staaten von Amerika, Tübingen 1987.

Liechtensteinische Rechtsordnung und EMRK

- Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis 1971.
- Cassin, René, *La Déclaration Universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme*, Paris 1951.
- Cohen-Jonathan, Gérard, *La Convention européenne des droits de l'homme* (zit. Cohen-Jonathan), Paris 1989.
- Commission européenne des Droits de l'homme, *Aperçu des travaux et statistiques 1989*, Strassburg.
- Cour européenne des Droits de l'homme, *Aperçus 1959–1989*, Strassburg 1990.
- Drzemczewski, Andrew Z., *European Human Rights Convention in Domestic Law*, Oxford 1983.
- Epstein, Leo, *Studien-Ausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik*, 2. A., Reichenberg 1932.
- Ermacora, Felix, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Wien 1963.
- *Österreichische Verfassungslehre*, Wien 1970.
- Ernst, Wilhelm, *Ursprung und Entwicklung der Menschenrechte in Geschichte und Gegenwart*, in: *Gregorianum*, Rom 1984, 65/2–3, 231/270.
- Faller, Hans Joachim, *Zur Entwicklung der nationalen Verfassungsgerichte in Europa*, in: *EuGRZ* 1986, 42–60.
- Friesenhahn, Ernst, *Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in: *ZSR NF* 73 (1954), 129–162.
- Frowein, Jochen A., *Jus cogens*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 7, Amsterdam 1984, 327–330.
- *Reservations to the European Convention on Human Rights*, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 193–200.
- Frowein, Jochen A./Peukert, Wolfgang, *Europäische Menschenrechtskonvention EMRK-Kommentar* (zit. Frowein/Peukert), Kehl a. Rh. 1985.
- Geiger, Peter, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866* (zit. Geiger), Diss. Zürich 1970.
- Golsong, Heribert, *Der Schutz der Grundrechte durch die Europäische Menschenrechtskonvention und seine Mängel*, in: *Grundrechtsschutz in Europa* (Hrsg. Mosler/Bernhardt/Hilf), Berlin 1977, 7–20.
- Haller, Herbert, *Die Prüfung von Gesetzen*, Wien 1979.
- Haller, Walter, *Supreme Court und Politik in den USA*, Bern 1972.
- *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: *DöV* 1980, 465–472.
- Hempfer, Walter, *Petitionsrecht*, in: *Staatslexikon* (Hrsg. Görres-Gesellschaft), 7. A., Freiburg, Bd. 4, 367–370.
- Hersch, Jeanne, *Rapport sur l'universalité des droits de l'homme, défi pour le monde de demain*, Colloque sur «L'universalité des droits de l'homme dans un monde pluraliste», Strassburg, 1989.
- *Quelques paradoxes des droits de l'homme*, in: *Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi*, Zürich 1979, 183–192.
- Hofmann, Hasso, *Zur Herkunft der Menschenrechtserklärungen*, in: *JuS* 1988, 841–848.

- Hondius, Frits W., The other forum, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 245–258.
- Huber, Ernst Rudolf, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1 und 2 (zit. Huber, *Dokumente I bzw. II*), 3. A., Stuttgart 1978 und 1986.
- *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2 und 3 (zit. Huber, *Verfassungsgeschichte II bzw. III*), 3. A., Stuttgart 1988.
- Ignor, Alexander, *Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassungsentwicklung*, in: *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung* (Hrsg. Press/Willoweit), 2. A., Vaduz 1988, 465–485.
- Imbert, Pierre-Henri, *L'apparente simplicité des droits de l'homme*, in: *RUDH* 1989, 19–29.
- Kälin, Walter, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Demokratie*, Bern 1987.
- Kelsen, Hans, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: *VVDStRL*, Heft 5 (1929), 30–88.
- Kieber, Walter, *Fürstentum Liechtenstein, Monarchie – Demokratie – Rechtsstaat*, in: *Liechtenstein Grundzüge über Recht und Wirtschaft* (Hrsg. Verwaltungs- und Privat-Bank AG), 3. A., Vaduz 1976, 5–12.
- Klecatsky, Hans R./Morscher, Siegbert, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht* (zit. Klecatsky/Morscher), Manzsche, Grosse Gesetzausgabe, 3. A., Wien 1982.
- Klecatsky, Hans R./Öhlinger, Theo, *Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts* (zit. Klecatsky/Öhlinger), Manz Grosse Gesetzausgabe, Wien 1984.
- Kleinwachter, Friedrich F. G., *Die neueste Rechtentwicklung im Fürstentum Liechtenstein*, in: *ZSR NF* 42 (1923), 356–414.
- Kratzer, Jakob, *Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919*, München 1925.
- Kreuzer, Karl, *Vorläufer der Verfassungsgerichtsbarkeit im süddeutschen Konstitutionalismus*, in: *EuGRZ* 1986, 94–110.
- Kriele, Martin, *Einführung in die Staatslehre*, 2. A., Opladen 1981.
- Krüger, Hans Christian, *Die Europäische Kommission für Menschenrechte – Funktion und Arbeitsweise*, in: *EuGRZ* 1980, 238–246.
- Krüger, Hans Christian/Nørgaard, Carl Aage, *Reflections concerning friendly settlement and the European Convention on Human Rights*, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 329–334.
- Kühne, Jörg-Detlef, *Die Reichsverfassung der Paulskirche* (zit. Kühne), Frankfurt a. M. 1985.
- Leuprecht, Peter, *The Protection of Human Rights by Political Bodies – the Example of the Committee of Ministers of the Council of Europe*, in: *Festschrift für Felix Ermacora* (Hrsg. Nowak/Steurer/Tretter), Kehl a. Rh. 1988, 95–108.
- Loewenstein, Karl, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten*, Berlin 1959.
- Marxer, O. Ludwig, *Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein*, Diss. Innsbruck 1924.
- Mas, Montserrat Enrich/Sansotta, Sergio, *Aperçu statistique de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, in: *Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda* (Hrsg. Matscher/Petzold), 2. A. Köln 1990, 691–731.

Liechtensteinische Rechtsordnung und EMRK

- Matscher, Franz, Betrachtungen über das Verfahren der Strassburger Konventionsorgane, in: Festschrift für Felix Ermacora (Hrsg. Nowak/Steurer/Tretter), Kehl a. Rh. 1988, 79–94.
- Miehsler, Herbert/Vogler, Theo, in: Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1. Lfg., Köln 1986, Art. 6.
- Müller, Jörg Paul, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982.
- Müller, Jörg Paul/Müller, Stefan, Grundrechte Besonderer Teil (zit. Müller/Müller II), Bern 1985.
- Nawiasky, Hans, Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923.
- Nell, Job von, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein (zit. von Nell, Die politischen Gemeinden), LPS 12 (1987).
- Nørgaard, Carl Aage, siehe Krüger/Nørgaard.
- Öhlinger, Theo, Der Stufenbau der Rechtsordnung, Wien 1975.
- Die Grundrechte in Österreich, in: EuGRZ 1982, 216–245.
- Pappermann, Ernst, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein (zit. Pappermann), Diss. Köln 1967.
- Poncet, Dominique, La protection de l'accusé par la Convention européenne des Droits de l'Homme, Genf 1977.
- Postulatsbeantwortung, Bericht der Fürstlichen Regierung vom 17. 11. 1981 an den Landtag zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein (zit. Postulatsbeantwortung).
- Press, Volker, Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund (1806–1866), in: LPS 10 (1984), 45–106.
- Ravaud, Caroline, Activités du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1989 en vertu des articles 32 et 54 de la CEDH, in: RUDH 1990, 128–137.
- Riedel, Eibe H., Die Habeas Corpus-Akte, in: EuGRZ 1980, 192–200.
- Riklin, Alois, Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung, in: Politische Vierteljahresschrift, 1989/3, 420–442.
- Ritter, Karlheinz, Die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Bern 1958.
- Ritter, Michael, Buchbesprechung, in: LJZ, 3/89, 82–84.
- Rogge, Kersten, in: Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln, Art. 25.
- Rosy, Philippe, Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme: les articles 32 et 54 de la Convention, Diss. Lausanne 1982.
- Salvia, Michel de, L'élaboration d'un «ius commune» des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la perspective de l'unité européenne: l'œuvre accomplie par la Commission et la Cour européenne des Droits de l'Homme, in: Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda (Hrsg. Matscher/Petzold), Köln 1988, 555–563.
- Schmid, Bernhard, Rang und Geltung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. November 1950 in den Vertragsstaaten, Diss. Basel 1984.

- Schumann, Ekkehard, Verfassungsbeschwerde (Grundrechtsklage) zu den Landesverfassungsgerichten, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. II, Baden-Baden 1983.
- Schurti, Andreas, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (zit. Schurti), Diss. St. Gallen 1989.
- Steger, Gregor, Fürst und Landtag nach liechtensteinischem Recht, Diss. Fribourg 1950.
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I (2. A.) München 1984, Bd. II 1980, Bd. III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte (zit. Stern III/1), 1988.
- Stoitzner, Bettina, Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, in: Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre – Ergebnisse eines Wiener Rechtstheoretischen Seminars 1985/86 (Hrsg. Paulson/Walter), Bd. 11 der Schriftenreihe des Hans-Kelsen-Instituts, Wien 1986, 51–90.
- Stotter, Heinz Josef, Buchbesprechung, in: LJZ 1985, 73–78.
- Sudre, Frédéric, Droit international et européen des droits de l'homme, Paris 1989.
- Thürer, Daniel, 40 Jahre Allgemeine Menschenrechtsklärung, in: NZZ 10./11. 12. 1988, 7.
- Schweizerische Gemeindeautonomie und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Festschrift für Otto K. Kaufmann (Hrsg. Cagianut/Geiger/Hangartner/Höhn), Bern 1989, 221–238.
- Trechsel, Stefan, Das verflixte Siebente? Bemerkungen zum 7. Zusatzprotokoll zur EMRK, in: Festschrift für Felix Ermacora (Hrsg. Nowak/Steurer/Tretter), Kehl a. Rh. 1988, 195–211.
- Villiger, Mark E., Die Wirkungen der Entscheide der EMRK-Organen im innerstaatlichen Recht, namentlich in der Schweiz, in: ZSR 1985 I, 469–516.
- Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Belilos gegen die Schweiz, in: Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, 1989/2, 59–66.
- Walter, Robert, Der Aufbau der Rechtsordnung, 2. A., Wien 1974.
- Westerdiek, Claudia, Die Vorbehalte Liechtensteins zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: EuGRZ 1983, 549–552.
- Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: ZSR 1979 II, 231–379.
- Wille, Herbert, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in: LPS 10 (1984), 229–238.
- Organisation und Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden, Arbeitspapier für den Treuhänderkurs 1985/86.
- Willoweit, Dietmar, Die Stellvertretung des Landesfürsten als Problem des liechtensteinischen Verfassungsverständnisses, in: LPS 11 (1985) 119–130.
- Fürstentum und Verfassungsordnung, in: Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung (Hrsg. Press/Willoweit), 2. A., Vaduz 1988, 487–510.

Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess

Thomas Bruha

«Es geht letztlich um zwei Dinge: Verständnis für den liechtensteinischen Staat und Verständnis für Europa aufzubringen. . . Nur wenn das liechtensteinische Volk Europaverständnis aufbringt, so ist der Staat Liechtenstein auch in der Lage, seine eigene Identität, seine Eigenstaatlichkeit zu bewahren»

(Herbert Wille, Europäische Integration, 395)

Vortragstext vom 13. März 1990. Spätere Entwicklungen sind in den Anmerkungen berücksichtigt.

Vorbemerkung: Staat – Interdependenz – Integration

«Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess» ist unschwer als eine Konkretisierung des Leitthemas unserer Vorlesungsreihe «Kleinheit und Interdependenz» zu erkennen. Dies leuchtet nicht nur für das erste Begriffspaar – Liechtenstein und Kleinheit – ohne weiteres ein. Es trifft auch auf die Begriffe europäische Integration und Interdependenz zu. Der europäische Integrationsprozess ist geradezu ein Paradebeispiel der Interdependenz. Diese – also die wechselseitige Abhängigkeit zweier (oder mehrerer) Erscheinungen voneinander in der Weise, dass die Existenz oder die Veränderung der einen Erscheinung von der Existenz oder Veränderung der anderen Erscheinung abhängt und umgekehrt¹ – ist die primäre Antriebsquelle des europäischen Integrationsprozesses. Immer weniger in der Lage, auf sich allein gestellt ihre herkömmlichen Staatsaufgaben wahrzunehmen und alte und neue Probleme zu lösen, greifen die geschichtlich gewachsenen Nationalstaaten zunehmend zum Instrument der Integration, um Wohlfahrt (im weitesten Sinne) und Friedenssicherung nach innen wie nach aussen im Zusammenwirken zu gewährleisten.² Die Internationalisierung, zumeist Globalisierung aller wesentlichen, weil existentiellen Gegenwarts- und Zukunftsprobleme, seien sie ökonomischer oder im modernistisch weit verstandenen Sinne des Wortes ökologischer Art, hat dazu geführt, dass die Interdependenz der Staaten heute der Normalzustand ist.³

Im Gegensatz hierzu wird der Spielraum für einzelstaatlich-autarke Entscheidungen, d. h. solche, die ohne Rücksicht auf externe Effekte und Abhängigkeiten getroffen werden können und getroffen werden dürfen, zunehmend enger. Er reduziert sich tendenziell auf Probleme lokalen und regionalen Zuschnitts, also solche, für deren Bewältigung Staaten durch-

¹ Nohlen, 1.

² Steiger, 17 ff., 182 ff.

³ Tomuschat, Verfassungsstaat, 18.

schnittlicher Grösse als Gesamtverband überdimensioniert sind. Manche sehen in dieser Entwicklung, in deren Folge dem Staat die Aufgaben gleichsam nach oben und unten hin wegfließen, bereits den Anfang vom Ende des Staates als primärer politischer Organisation.⁴ An seine Stelle hätten – entsprechend dem Wandel der Problem- und Aufgabenstruktur – supranationale Organisationen des Typus eines «Europas der Regionen» zu treten, die sich unter Beachtung des wiederbelebten Subsidiaritätsprinzips der überregionalen Probleme annehmen würden.⁵

Wenn Sie mich fragen, so halte ich von derartigen Abschiedsreden auf den Staat wenig, weil ihnen, politischen Glasperlenspielen ähnelnd, ein recht wirklichkeitsfremdes Wunschbild von der Supranationalität zugrunde liegt. Wandlungsbedingte Aufgabenverlagerungen auf überstaatliche Organisationen dürfen nicht mit Macht- und Einflussverlusten der sie tragenden Mitgliedstaaten verwechselt werden. Diese büssen zwar an Handlungsautonomie ein, gewinnen zugleich aber an kollektiver Wirkkraft und damit indirekt auch an individuellem Gewicht.⁶ Wegen dieser primär instrumentellen Rolle sind internationale Organisationen, die nicht nur mit marginalen Befugnissen ausgestattet sind, auch stets Staatengemeinschaften, und nichts deutet darauf hin, dass sich in absehbarer Zeit hieran etwas ändern wird.⁷ Im Gegenteil, das Wiedererwachen des Nationalismus in weiten Teilen der Welt, etwa in Osteuropa, zeigt, wie attraktiv die Staatlichkeit nach wie vor ist. Nationen haben offensichtlich immer noch ein urwüchsiges Bedürfnis, in einem eigenen Staat zu leben,⁸ mag dieser auch in einem grösseren Verband konföderativer oder föderativer Art eingebunden sein.

Deshalb, zutreffend, weil von den realen Gegebenheiten gedeckt, ist allein der Schluss, dass der Staat als prinzipiell autonom handelnder Akteur der Vergangenheit angehört. Die Souveränität im klassisch verstandenen Sinne absoluter oder zumindest prinzipieller Unabhängigkeit ist heute eine

⁴ Siehe aus dem politikwissenschaftlichen Schrifttum etwa Willke; zur staatsrechtlichen Diskussion über die gegenwärtigen Funktionen des Staates Linck und Ress.

⁵ Siehe zur Diskussion um den politischen Regionalismus als Basis einer europäischen Verfassungsordnung Voss.

⁶ Steiger, 182.

⁷ Siehe auch Kreile, 31: «Solange der Nationalstaat die zentrale Arena bleibt, in der politische Legitimität und Macht erworben werden, hat er auch als Wirtschaftseinheit nicht ausgedient.»

⁸ Vielleicht etwas überpointiert Herzog, 3: «Eine Nation ohne den Willen zum eigenen Staat ist ein Unding.»

Chimäre.⁹ Kein Staat, auch nicht die atomare Supermacht, ist im Kern unabhängig. Rechtliche Souveränität – oder wenn Sie so wollen Eigenstaatlichkeit – ist in unserer Zeit nur noch im Rahmen kooperativer und integrierender Verflechtungsprozesse der Staaten sinnvoll – ein faktischer wie normativer Befund, den der auch in St. Gallen lehrende deutsche Staatsrechtler Peter Häberle zum Verfassungsprinzip des «kooperativen Verfassungsstaates» erhoben hat.¹⁰

Wenn wir also heute abend über das Thema «Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess» sprechen wollen, so haben wir es zunächst mit Interdependenzen zwischen Staaten zu tun, und zwar Abhängigkeiten, die mehr oder weniger symmetrischer oder asymmetrischer Natur sein können, in denen sich also aktive und passive Beeinflussung mal mehr, mal weniger die Waage halten. Mit dieser zwischenstaatlichen Interdependenz sind die wechselseitigen Abhängigkeiten aber keineswegs erschöpft. Bei aller Betonung des Gewichtes der Staaten als Steuerungszentren des Integrationsprozesses ist dieser keineswegs nur eine staatliche Veranstaltung. Er wirkt prinzipiell auf drei miteinander verknüpften Funktionsebenen:¹¹ einer ökonomischen, die ich kurz mit Marktintegration¹² bezeichnen möchte, und auf der es darum geht, trennende Wirtschaftsgrenzen mit dem Ziel einer zunehmenden Verflechtung der Märkte aufzuheben. Im Idealfall bedeutet das, dass ein gemeinsamer Markt innerstaatlichen Zuschnitts, kurz: ein Binnenmarkt, hergestellt wird; zweitens, einer politischen Ebene, auf der die Politiken der sich volkswirtschaftlich integrierenden Staaten komplementär zur Marktintegration vergemeinschaftet oder angeglichen werden, um diese etwa durch eine gemeinsame Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Industrie- und Energiepolitik usw. sozial verträglich zu machen und zu verhindern, dass die Marktintegration zügel- und steuerlos wird (Politikintegration).¹³ In dieser Interdependenz wird die Marktintegration zwar von der Politikintegration teilweise kanalisiert; zugleich erzeugt die Marktintegration aber auch ein

⁹ Siehe bereits den Titel des von Czempiel herausgegebenen Sonderheftes.

¹⁰ Häberle, 287 ff.

¹¹ Siehe im einzelnen Behrens und Mols; zu den kaum noch zu überblickenden Integrations-theorien jüngst Gstoehl, *European Economic Space*, 1–17.

¹² Dazu vor allem Pelkmans, differenzierend zwischen eigendynamischer «market integration from below» (1 ff.) und staatlich induzierter «market integration from above» (154 ff.).

¹³ Siehe zur Interdependenz von Markt- und Politikintegration vor allem Kreile, 29 ff.; vertiefend und rechtsvergleichend Heller/Pelkmans.

Bedürfnis nach marktkompatibler politischer Regulation, die wiederum Anstösse zur politischen Einigung (politische Integration) geben kann. Denn von einem gewissen Ausmass der Vergemeinschaftung nationaler Politiken an kann es erforderlich werden, diese z. B. in eine Wirtschafts- und Währungsunion einzubinden oder durch Schaffung demokratischerer Gemeinschaftsinstitutionen ausreichend zu legitimieren. Kurz: Schritte der Marktintegration ziehen sachnotwendig auf sie abgestimmte Schritte der Politikintegration nach sich und begünstigen zusammen mit dieser die Herausbildung einer neuen politischen Einheit (die politische Integration).¹⁴

Schliesslich, drittens, wirken Integrationsprozesse auch auf der sozio-kulturellen Ebene der Gesellschaft (sozio-kulturelle Integration),¹⁵ weil etwa die wirtschaftliche Freizügigkeit soziale Kontakte und Verbindungen schafft, die Homogenisierung der Rechts- und Lebensverhältnisse sowie die Herausbildung gemeinsamer Institutionen ein Gemeinschaftsbewusstsein entstehen lässt und so wiederum neue Integrationsimpulse gesetzt werden. Sollte man diesen dynamisierenden Wechselbeziehungen zwischen den wirtschaftlichen, den politischen und den sozio-kulturellen Aspekten der Integration eine Bezeichnung geben, so würde ich von strukturellen Interdependenzen sprechen, die vor allem dann zu bedenken sind, wenn mit einer womöglich nur partiellen oder sonstwie begrenzten Teilnahme an Integrationsprozessen geliebäugelt wird.¹⁶

Nach diesen zugebenermassen etwas theoretisch-abstrakten Vorbemerkungen zum Phänomen der Integration und der Komplexität mit ihr verknüpfter wichtiger Interdependenzen (weitere liessen sich anführen) werde ich jetzt konkreter und wende mich – Schritt für Schritt – der eigentlichen liechtensteinischen Orientierungsproblematik zu. Um zu unterstreichen, dass es sich bis hierhin wirklich nur um Vorbemerkungen gehandelt hat, möchte ich den folgenden Teil als Teil I bezeichnen. Er nimmt so kurz wie möglich zur «Dynamik des europäischen Integrationsprozesses» Stellung. Dem schliesst sich ein zweiter Teil an, der sich mit dem aktuellen Stand und den für Liechtenstein bedeutsamen Entwicklungstendenzen der gegenwärtigen EG-EFTA-Gespräche über einen gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) befasst; schliesslich, last but not least,

¹⁴ Im Ergebnis ähnlich Kreile, *ibid.*, der allerdings nicht klar zwischen Politikintegration und politischer Integration unterscheidet.

¹⁵ Siehe Meyer-Cording (unter Fruchtbarmachung der Integrationslehre Rudolf Smends).

¹⁶ Vor allem mit Blick auf den zur Zeit lebhaft diskutierten und seit dem 20. Juni offiziell verhandelten EWR.

werde ich in einem dritten Teil zu einigen zentralen rechtlichen und staatspolitischen Problemen Stellung nehmen, mit denen Liechtenstein mit Blick auf den EWR als Teilphänomen eines umfassenderen Integrationsprozesses konfrontiert ist.

1. Dynamik des europäischen Integrationsprozesses

Die Ereignisse und Fakten sind Ihnen bekannt. Ich möchte sie deshalb nicht in extenso vor Ihnen ausbreiten, sondern mich auf die wesentlichen, insbesondere jüngsten Aspekte beschränken und sie mit Blick auf die liechtensteinische Orientierungsproblematik zueinander in Bezug setzen. Zu diesem Zweck greife ich drei Phänomene heraus, die die wichtigsten Faktoren eines sich rasant beschleunigenden Strukturwandels in Europa¹⁷ sind, den vor kurzem niemand von uns für möglich gehalten hätte:

1. Der EG-Binnenmarkt als Schlüsselkonzept eines 1985 in Gang gesetzten Modernisierungsschubs der westeuropäischen Wirtschaft; 2. die Einheitliche Europäische Akte von 1987 mit ihrem Vertragsziel der Europäischen Union als Instrument innenpolitischer Konsolidierung und aussenpolitischer Stärkung der Europäischen Gemeinschaft auf ihrem Weg zu einer auch politischen Weltmacht; 3. die bis jetzt mit wenigen Ausnahmen friedliche Revolution im Lager der COMECON-Staaten, die einerseits völlig neue Europaperspektiven eröffnet, die andererseits aber auch eine höchst instabile politische Gesamtsituation mit sich gebracht hat. Dieser zweite Aspekt, der Risikofaktor der Instabilität¹⁸ als Folge des rapiden Zerfalls bisheriger Herrschaftsstrukturen und – vielleicht noch wichtiger – ihrer Ideenwelt, wird in der öffentlichen Diskussion m. E. stark unterschätzt. Das hängt natürlich mit der durchaus verständlichen und mir in ihrer Grundstimmung auch sympathischen gesamteuropäischen Europaeuphorie zusammen. Die destabilisierende Wirkung des Systemwandels in den bislang kommunistischen Staaten Europas zu verkennen, bedeutet aber zugleich, einen wesentlichen Faktor der Integrationsbeschleunigung zu übersehen. Warum?

Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation, so meine ich, ist ein krasser Gegensatz zwischen der Offenheit der politischen Entwicklung einerseits und der Knappheit der für eine Überführung der steuerlos geworde-

¹⁷ Siehe FL-Integrationsbericht I, 3 ff.

¹⁸ Ausführlich dazu Schweizerisches Institut für Auslandsforschung.

nen sozialistischen Planwirtschaften in die westeuropäische Marktwirtschaft zur Verfügung stehenden Zeit andererseits. Mit dieser Bewertung möchte ich mich nicht in das Lager derer einreihen, die pauschal und tendenziell expansionistisch für radikale ad-hoc Lösungen plädieren – etwa analog dem Modell einer Einverleibung der DDR in die Bundesrepublik auf dem raschen und bequemen Weg des Art. 23 des Bonner Grundgesetzes (der m. E. für ganz andere Situationen konzipiert worden ist).¹⁹ Ich glaube aber, man muss wirklich zur Kenntnis nehmen, dass nicht viel Zeit zur Verfügung steht, den wirtschaftlich desolaten Systemen der COMECON-Staaten zu helfen, bevor es dort zu einem völligen und dann auch nicht nur ökonomischen Infarkt kommt. Wie ausserordentlich der zeitliche Handlungsdruck ist, wird gegenwärtig wohl an der deutsch-deutschen Grenze am sichtbarsten: Immer noch mehr als tausend Übersiedler pro Tag – in eine Richtung versteht sich – offenbaren nicht nur drastisch das Ausmass der wirtschaftlichen Misere und den politischen Zündstoff, der in ihr steckt: Sie sorgen zugleich dafür, dass sich die Situation mit jeder Übersiedlung verschlechtert – «Schritt für Schritt».

Auf eine knappe Formel gebracht: Raum und Zeit als Determinanten des Integrationsprozesses²⁰ stimmen nicht mehr ganz mit denen überein, die noch vor einem knappen Jahr – sagen wir im Mai 1989, als ich ebenfalls hier eine Vorlesung zum europäischen Integrationsprozess gehalten habe²¹ – gültig waren oder jedenfalls gültig zu sein schienen.

Erstens: die räumliche Dimension. Erlauben Sie mir, die Veränderungen sinnbildlich mit einem Blick auf den Globus – etwa auf der geographischen Länge des Rheintales – zu vergleichen. Indem wir diesen ein Stück nach links, nach Westen also, drehen, gewinnen Landstriche an Schärfe und Helligkeit, die zuvor etwas abgelegener im Schatten lagen; zugleich werden die links von unserer Blickrichtung liegenden Gebiete dieser entrückt. Die Folge ist ein mehr oder weniger verändertes Gesamtbild.

¹⁹ Dass man sich mittlerweile aus pragmatischen Gründen für diesen Weg entschieden hat, macht die verfassungsrechtlichen und -politischen Bedenken nicht obsolet. Siehe zur Problematik die Sondertagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer am 27. April 1990 in Berlin («Deutschlands aktuelle Verfassungslage») mit Berichten von J. A. Frowein, J. Isensee, Chr. Tomuschat und A. Randelzhofer; siehe Leitsätze der Berichterstatter in: Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 105, 1990, 562 ff.

²⁰ Bülck.

²¹ Europäische Gemeinschaft und EFTA-Staaten: Völker-, europa- und staatsrechtliche Grundfragen aus liechtensteinischer Perspektive.

Auch in Bonn, Paris, London und Brüssel – man beachte die Reihenfolge – hat man den Globus, so glaube ich, ein gutes Stück nach links gedreht. Der Rhein scheint nicht mehr so recht die ökonomische Hauptachse Europas zu sein; sie ist – rein optisch – ein wenig nach rechts gerückt. Daraus ergeben sich verschiedene Folgen: Mit dem «erweiterten» Europa bild bekommt auch der Begriff der europäischen Integration einen umfassenderen Sinn: Nicht mehr nur den Prozess der supranationalen Einheitsbildung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft wird man mit diesem Begriff assoziieren dürfen, wie dies vor allem Europarechtler gerne tun, die einseitig auf die Besonderheiten der gemeinschaftlichen Rechtsstrukturen²² abstellen. Der Begriff der europäischen Integration wird auf den gesamteuropäischen Integrationsprozess ausgedehnt werden müssen,²³ weil dieser Ansätze zu einer gesamteuropäischen Markt- und Politikintegration zeigt. Damit kommt auch seine ursprünglich weitere Bedeutung wieder zum Tragen.²⁴

Bezeichnenderweise wird in der EG-Kommission denn jetzt auch die Ansicht vertreten, dass der Begriff des «Europäischen Wirtschaftsraums» gesamteuropäisch zu verstehen und nicht, wie bislang, den EG-EFTA-Gesprächen vorzubehalten sei.²⁵ Es ist also festzustellen: Mit dem Wandel des politischen Europabegriffs hat auch der Begriff der europäischen Integration eine neue, endlich den Namen wirklich verdienende Bedeutung erfahren. Er ist auf jenen Vorgang allmählicher Verschmelzung der europäischen Staaten auf wirtschaftlichem, politischem und rechtlichem Gebiet zu beziehen, der über die herkömmlichen Formen zwischenstaatlicher Kooperation hinausgeht, indem er tendenziell zur Bildung eines gemeinsamen Marktes, zu gemeinsamer Politikgestaltung und zur Rechtsvereinheitlichung führt und auf diese Weise auch ein sozio-kulturelles Zusammenwachsen der europäischen Völker fördert.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Mit diesem «Dreh am Globus» wird die Europäische Gemeinschaft kaum ihre wirtschaftliche

²² Siehe etwa Ipsen, 66 f.

²³ So auch Thürer, EWR, 93.

²⁴ Siehe zu einem umfassenden, allerdings auf Westeuropa beschränkten Verständnis der europäischen Integration Jaenicke, 167.

²⁵ So Vizepräsident Andriessen im Anschluss an ein EG-EFTA-Ministertreffen im Dezember 1988. Siehe Vereinigte Wirtschaftsdienste (VWD)-Europa vom 20. Dezember 1989, 9; zu den jüngsten Kommissionsplänen, die Staaten Mittel- und Osteuropas durch «Europaabkommen» wirtschaftlich, politisch und kulturell stärker an die EG zu binden, NZZ vom 3. April 1990, 29.

Vorrangstellung in Europa einbüßen, noch dürfte Brüssel zu einer von den Eurokraten verlassenen «Geisterstadt» vorkommen, wie dies auf einem unserer monatlichen Institutskolloquien ein Diskussionsteilnehmer propezeit hat. Genau das Gegenteil dürfte zutreffen: Die Europäische Gemeinschaft wird enorm an Gewicht gewinnen und dynamisches Zentrum eines an Ausdehnung und Potential gewachsenen Integrationsprozesses bleiben.²⁶ Ob Brüssel im Zuge dieser Entwicklung Konkurrenz durch östlicher gelegene Sitzstädte der EG bekommen wird, ist m. E. völlig nebensächlich. Brüssel war nie die massgebliche Steuerungszentrale der Europäischen Gemeinschaft. Diese liegt vielmehr bei den Regierungssitzen der wichtigsten Mitgliedstaaten, also vor allem in Bonn, Paris, London und Rom.²⁷ Und wo dereinst einmal die Hauptstadt einer Europäischen Union sein wird, ist – wie vieles andere auch – noch völlig offen.

Wenn es zu einer derartigen Sinnerweiterung und Sinnaufladung des Konzepts der europäischen Integration kommt, dann ändern sich natürlich auch die einzelnen Bestandteile. Betrachten wir zunächst die Binnenmarktstrategie: Die Gemeinschaft hat eingesehen, dass ihre ursprünglich introvertierte, Drittstaaten einseitig als Konkurrenten und potentielle Trittbrettfahrer²⁸ diskreditierende Binnenmarktstrategie insoweit nicht auf dem Höhepunkt ihrer Zeit war. Der als Gegner des europäischen Integrationsprozesses bestimmt nicht verdächtige ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof Pierre Pescatore hat auf einem Kolloquium über die Zukunft des Freihandels in Europa – der Tagungsband erscheint demnächst²⁹ – bemerkt, die Europäische Gemeinschaft habe bei der Lancierung ihres Binnenmarktprogramms die Drittstaatenproblematik wohl mehr oder weniger übersehen. Mit dieser rein introvertierten Haltung ist es nun aber offensichtlich vorbei. Die Europäische Gemeinschaft hat ihr Binnenmarktprogramm als «Acquisitionsinstrument» entdeckt, mit dem sich trefflich Klienten und Partner gewinnen lassen. Auf Grund seiner enormen Ausstrahlungskraft erfüllt das Programm alle Voraussetzungen eines wirt-

²⁶ Vorsichtiger – mit Szenarien arbeitend – Gabriel.

²⁷ Zur Charakterisierung der EG als eines polyzentrischen «Politikverflechtungssystems» Grabitz/Schmuck/Steppat/Wessels, 59 ff.

²⁸ Siehe etwa Weissbuch, Ziffer 19: «... muss die handelspolitische Identität der Gemeinschaft konsolidiert werden, damit anderen Handelspartnern nicht die Vorteile des grösseren Gemeinschaftsmarktes geboten werden, ohne dass sie selbst Zugeständnisse machen.»

²⁹ Jacot-Guillarmod.

schaftsimperialen Instruments, das expansiv eingesetzt werden kann. Nicht ohne Grund kursieren deshalb im Lager der EFTA-Staaten einige Satellisierungsängste.

Zweitens: Die zeitliche Dimension. Die Doppelfunktion des Binnenmarktes als Modernisierungs- und Expansionsstrategie steht jedoch unter dem eingangs erwähnten verschärften Zeitdruck. Die neue Politik des «offenen Binnenmarktes» erschliesst der Gemeinschaft zwar grössere Märkte und neue Partner. Indem sie die anderen Staaten Europas aber in der einen oder anderen Weise am Binnenmarkt partizipieren lässt, riskiert sie zugleich, an Identität und Führungsprofil zu verlieren. Um dies zu verhindern, muss die Europäische Gemeinschaft ihr eigenes Integrations-tempo beschleunigen, um in der Öffnung nicht an Anziehungskraft und Dominanz einzubüssen. Sie muss – vereinfacht ausgedrückt – den Drittstaaten in Sachen Integration immer um einige Schritte voraus sein. Die Anpassungseffekte, die der Binnenmarkt nach aussen hin setzt, wirken also als Integrationsimpulse auf den EG-internen Bereich zurück. Auch dies ist eine Erscheinungsform der Interdependenz. Innen- und Aussenseite des Integrationsprozesses beschleunigen sich gegenseitig, geradezu dialektisch.³⁰ Und zwar nicht nur, was die zeitgerechte Erfüllung des Binnenmarktprogramms betrifft. Auch die politische Integration in der Perspektive der Einheitlichen Europäischen Akte und natürlich die Bemühungen um eine Wirtschafts- und Währungsunion bekommen auf diese Art und Weise Anstösse von aussen.

Wen diese Schlüsse auf Tempo und Entwicklungsverlauf des europäischen Integrationsprozesses zu theoretisch und abstrakt anmuten, dem mag eine konkretere Begründung nachgeliefert werden. Auch sie hängt mit der deutsch-deutschen Situation zusammen. Wie – so wird zunehmend gefragt – wird die wohl nicht mehr aufzuhaltende Vereinigung der beiden deutschen Staaten wohl mit deren EG-Mitgliedschaft vereinbar sein, wenn nicht im Rahmen einer deutlich stärker integrierten, ein politisches «Ausgleichsgewicht» bildenden Europäischen Gemeinschaft?³¹ Wahrscheinlich kann nur diese kurzfristig das Dach schaffen, unter dem sich die Einheit der Deutschen rasch so vollziehen kann, dass niemand in Europa Grund zur

³⁰ Siehe zur Dialektik und Abfolge von Systemerweiterung und Integrationsvertiefung der EG auch Riklin.

³¹ Siehe Das Parlament, Nr. 11 vom 9. März 1990, 14.

Angst haben muss.³² Entsprechend hat sich Kommissionspräsident Delors auch nachhaltig für einen EG-Sondergipfel «unmittelbar nach der Wahl in der DDR» am nächsten Sonntag eingesetzt.³³ Der Auftakt für die zu erwartende deutschlandpolitische Offensive der Europäischen Gemeinschaft ist bereits gemacht. Vermutlich wird unter dem Eindruck der wachsenden Wahrscheinlichkeit einer deutsch-deutschen Wirtschafts- und Währungsunion³⁴ insbesondere der Druck wachsen, die europäische Wirtschafts- und Währungsunion³⁵ schneller als vorgesehen auf die Tagesordnung zu setzen. Im Europäischen Parlament jedenfalls wurde der fest für das Jahresende eingeplante Termin für eine «WWU-Regierungskonferenz» schon als verspätet bezeichnet. Mahner, wie die britische Premierministerin Thatcher, die gerade wegen der revolutionären Veränderungen in Europa für eine «integrationspolitische Denkpause» plädieren,³⁶ dürften in der Minderheit sein und bleiben.

2. Stand der EG-EFTA-Gespräche

Vor diesem, in letzter Zeit also vor allem durch die gesamteuropäische Entwicklung geprägten Hintergrund sind auch die laufenden EG-EFTA-Gespräche über die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Wirt-

³² Siehe Europäisches Parlament und Wagner.

³³ Der Sondergipfel hat inzwischen am 28. April 1990 in Dublin stattgefunden. Siehe NZZ vom 30. April 1990, 1, sowie die Dokumentation in Europa-Archiv, Bd. 45, 1990, D. 267 ff.

³⁴ Der deutsch-deutsche Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion ist am 1. Juli dieses Jahres in Kraft getreten. Siehe die Dokumentation in Europa-Archiv, Bd. 45, 1990, D 323 ff.

³⁵ Die erste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion der EG ist ebenfalls am 1. Juli dieses Jahres in Kraft getreten. Siehe zum «zweiten» Dubliner Gipfel über die Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union vom 25./26. Juni 1990 die Dokumentation in Europa-Archiv, Bd. 45, 1990, D 395 ff.

³⁶ Das Parlament, Nr. 11 vom 9. März 1990, 14. Siehe ferner die jüngste Rede der britischen Premierministerin vor dem Aspen-Institute in Colorado vom 6. August 1990, in der sie sich – anknüpfend an ihre berühmt-berüchtigte Rede vor dem Collège d'Europe in Brügge im September 1988 (NZZ vom 21. September 1988, 2) – für einen Vorrang der gesamteuropäischen Ausdehnung des EG-Systems vor der politischen Vertiefung der Gemeinschaft ausgesprochen hat («Europäische Magna Charta»); zu dieser «Brüge 2»-Rede NZZ vom 8. August 1990, 5.

schaftsraumes³⁷, kurz EWR, zu sehen. Fassen wir ihren Stand³⁸ und sich abzeichnende Entwicklungslinien kurz zusammen:

Erstens: Die vorbereitenden, zuletzt als exploratorisch bezeichneten Gespräche zwischen Beamten der EG-Kommission und der EFTA-Staaten im Rahmen des sog. Oslo-Brüssel-Prozesses³⁹ (seitens Liechtensteins unter Dauerstrapazierung aller verfügbaren Mitarbeiter der Landesverwaltung) neigen sich dem Ende zu. In fünf Arbeitsgruppen und zahlreichen Sub-Kommissionen⁴⁰ – Liechtenstein ist zur Zeit personell gar nicht in der Lage, in allen Gremien aktiv vertreten zu sein – sind alle wesentlichen Aspekte eines künftigen EWR-Vertrages diskutiert worden, so dass vielleicht schon nächste Woche ein Abschluss dieser Gespräche im Bereich des möglichen liegt.⁴¹ Das heisst, es könnten dann Verhandlungsmandate für die Eröffnung formeller Vertragsverhandlungen erteilt bzw. entsprechende Schritte in die Wege geleitet werden. Als Beginn der Vertragsverhandlungen ist bereits der Mai im Gespräch.⁴²

Zweitens: Allgemeine Grundstimmung. Die Zeiten einer gewissen EWR-Euphorie im Lager der EFTA-Staaten sind einer «Neuen Bedenklichkeit» gewichen. Warum? Zunächst spürt man natürlich, dass die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa die Europäische Gemeinschaft zur Zeit mehr fasziniert als das mühselige Klein-Klein-Geschäft der gemeinschaftlichen Feststellung des im EWR zu übernehmenden «*acquis communautaire*»⁴³, also des geltenden Gemeinschaftsrechts. Hinzu kommt der gewachsene Zeitdruck zur Bewältigung der im ersten Teil aufgezeigten, zahlreichen Probleme. Er ist mit dafür verantwortlich, dass sich die Haltung der EG spürbar verhärtet⁴⁴ hat: Zum einen will man die verfügbaren

³⁷ Siehe zum EG-EFTA-Integrationsprozess und zum EWR insbesondere Jamar/Wallace; Mötölä/Patomäkki; Rack; Robinson/Findlater; Jacot-Guillarmod.

³⁸ Zum Zeitpunkt des Vortrages am 13. März 1990. Siehe zur neueren Entwicklung FL-Integrationsbericht II und III; zur am 18. Oktober 1990 zu Ende gegangenen vierten Verhandlungsrunde NZZ vom 19. Oktober 1990, 33.

³⁹ Siehe hierzu EFTA, 10 ff.

⁴⁰ Siehe FL-Integrationsbericht II, 14.

⁴¹ Siehe zum Abschluss der Gespräche am 20. März 1990 EFTA news, No. 2 vom 26. März 1990, 1.

⁴² Wegen EG-interner Abstimmungsprobleme begannen die offiziellen Vertragsverhandlungen zwischen der EG (vertreten durch die Kommission unter Anwesenheit von Vertretern der Mitgliedstaaten) und den sieben EFTA-Staaten erst am 20. Juni 1990. Siehe EFTA news, No. 5 vom 2. Juli 1990, 1.

⁴³ Der bislang in vorläufiger Weise festgestellte «*acquis*» umfasst ca. 1400 Rechtsakte der EG (das entspricht ca. 10 000 Seiten des Amtsblattes der EG). Siehe EFTA news, a. a. O., 2.

⁴⁴ So der liechtensteinische Regierungschef Hans Brunhart auf einer Informationsveranstaltung am 11. Januar 1990 in Vaduz.

Arbeitskapazitäten nicht mehr als unbedingt erforderlich binden, das heisst, man möchte möglichst schnell zu möglichst rasch verlaufenden Verhandlungen kommen. Zum anderen möchte man in einer Zeit, in der praktisch jeder Tag neue Entwicklungen fundamentaler Art mit sich bringt, die Reaktionsfähigkeit und Entscheidungsautonomie der Europäischen Gemeinschaft so wenig wie möglich, am besten gar nicht, durch Verträge mit Drittstaaten beeinträchtigen.

Genau in diesem Punkt aber haben sich diametrale Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten aufgetan. Orientierungspunkt der Hoffnungen und Erwartungen der EFTA-Staaten war bislang die berühmt gewordene Rede Kommissionspräsident Delors' vor dem Europäischen Parlament im Januar 1989, in der er den engen Freunden, den «très proches amies» der EFTA-Länder, eine «strukturiertere Form der Zusammenarbeit mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen» vorgeschlagen hatte.⁴⁵ Diese Anregung wurde im Lager der EFTA-Staaten als Handreichung zur Eingehung einer auf echter Co-Dezision aufbauenden, privilegierteren Form der Assoziation verstanden. Mittlerweile sind diese Hoffnungen und Erwartungen aber stark gedämpft worden. In seiner nicht minder berühmten Rede vor dem Europäischen Parlament im Januar dieses Jahres hat Delors die ausdrückliche Einschränkung gemacht, dass ein auf Beeinträchtigung der Entscheidungsautonomie der Europäischen Gemeinschaft hinauslaufender EWR-Entscheidungsprozess überhaupt nicht in Frage komme.⁴⁶ Jetzt ist die Konster-

⁴⁵ Wörtlich (in deutscher Übersetzung) hat Delors den EFTA-Staaten als Alternative vorgeschlagen «entweder im Rahmen der derzeitigen, faktisch im wesentlichen bilateralen Beziehungen fortzufahren, um schliesslich zu einer Freihandelszone zu gelangen, die die Gemeinschaft und die Länder der EFTA umfasst, oder aber eine neue Form des Zusammenschlusses zu finden, der institutionell strukturierter wäre und gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane hätte, um die Effizienz unseres Vorgehens zu vergrössern. Dies würde auch die politische Dimension unserer Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, sozialen, finanziellen, ja kulturellen Bereich in den Vordergrund rücken» (Orientierungen, 20).

⁴⁶ Siehe Delors, Einleitung, 10: «Vor einem Jahr schlug ich den EFTA-Ländern in diesem Hohen Hause vor, unsere Beziehungen besser zu strukturieren und auf eine breitere Basis zu stellen, als dies im Rahmen unserer derzeitigen Assozierung möglich ist... Aber ich möchte diesen Ländern gegenüber ganz offen sein, wie man es unter Freunden sein kann: Es geht um den Entscheidungsprozess. Es bedarf einer Osmose zwischen der Gemeinschaft und der EFTA, die gewährleistet, dass deren Interessen bei der Ausarbeitung wesentlicher Gemeinschaftsbeschlüsse und Entscheidungen berücksichtigt werden. Ein gemeinsamer Entscheidungsprozess ist jedoch nicht möglich, da sich dieser nur aus einem Beitritt, d. h. der Anerkennung des gesamten «Ehevertrags», ergeben kann.»

nation gross. Allgemein ist der Vorwurf zu hören, Delors habe in seiner ersten Rede – vielleicht sogar bewusst taktisch – mehr versprochen, als er letztlich halten könne.

Ich frage mich, ob diese harten Töne wirklich berechtigt sind. Wer Delors' erste Rede damals nicht isoliert, sondern im Kontext sonstiger offizieller und offiziöser Erklärungen und vor allem mit Blick auf die grossen Entwicklungslinien der Europäischen Gemeinschaft verstanden hat, der wird die Offerte schon damals erheblich enger gedeutet haben. Mitzulesen waren – damals wie heute – drei Grundbedingungen⁴⁷, die, den EFTA-Staaten förmlich mitgeteilt, seitens der Europäischen Gemeinschaft nie aufgegeben worden sind, nämlich:

1. absolute Priorität der Vollendung des EG-Binnenmarktes;
2. Wahrung der internen Entscheidungsautonomie der EG;
3. Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten, von Nutzen und Kosten einer Partizipation der EFTA-Staaten am Binnenmarkt.

Diese Maximen sprechen für sich. Statt frustriert den Vorwurf der Irreführung zu erheben, sollte man deshalb, so meine ich, in der EFTA selbstkritisch überlegen, ob man nicht zum Teil überzogenen Wunschvorstellungen aufgesessen ist und so einige unberechtigte Erwartungen aufgebaut hat. Ich selbst habe jedenfalls schon vor einem Jahr, im Rahmen der hier gehaltenen Vorlesung⁴⁸, die Ansicht vertreten, dass eine auch nur indirekte Mitentscheidungskompetenz der EFTA-Staaten an den EWR-relevanten Teilen der Binnenmarktgesetzgebung – und was ist das eigentlich nicht – mit den Funktionsbedingungen des internen EG-Entscheidungsprozesses nicht in Einklang gebracht werden könne. Denn bekanntlich ist dieser erst jüngst durch die Einheitliche Europäische Akte auf Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, erweiterte Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission und verbesserte Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments umgestellt worden.⁴⁹ Diese supranationalen Errungenschaften von dem Funktionieren

⁴⁷ Sog. Interlaken-Prinzipien formuliert von EG-Kommissar Willy de Clerq bei seinem Treffen mit den EFTA-Ministern am 20. Mai 1987 in Interlaken. Siehe die gemeinsamen Schlussfolgerungen des Treffens in Europa-Archiv, Bd. 43, 1988, D 365 f.; dazu auch Krenzler, Zwischen Protektionismus und Liberalismus, 247.

⁴⁸ Siehe Anm. 21.

⁴⁹ Siehe zur institutionellen Reform de Ruyt, 111 ff.

eines traditionell intergouvernementalen EG-EFTA-Konsensbildungsprozesses abhängig machen zu wollen, hiesse, den innergemeinschaftlichen Fortschritt wieder ein gutes Stück rückgängig zu machen.⁵⁰

Wenn nicht im Sinne der bisherigen Erwartungen der EFTA-Staaten, wie dürfte denn dann ein «EG-kompatibler» EWR-Entscheidungsprozess ausgestaltet sein? Erlauben Sie mir, die Frage im Zusammenhang eines kurzen Überblicks über die sich abzeichnende Grundstruktur des EWR-Vertrages⁵¹ zu beantworten:

Materiellrechtlich dürfte Einverständnis herrschen, dass die vier Freiheiten des EWG-Vertrages soweit wie möglich gelten sollen. D. h., der umfangreiche *acquis communautaire*, der sich über Jahrzehnte herausgebildete rechtliche «Besitzstand» der Europäischen Gemeinschaft, ist im Prinzip ganz zu übernehmen. Er ist mittlerweile von EG und EFTA-Staaten gemeinsam identifiziert worden und umfasst im Volltext viele tausende von Druckseiten.⁵² Allerdings – und dies unterscheidet zu einem guten Teil die Mitwirkung im EWR von der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – werden erweiterte Ausnahmemöglichkeiten zeitlich befristeter («*Europe à plusieurs vitesses*») oder unbefristeter Art («*Europe à géométrie variable*»)⁵³ aus Gründen «vitalen nationalen Interesses» möglich sein. Die EFTA-Staaten sind aufgefordert worden, insoweit ihre Wünsche zu deponieren. Das haben alle, auch Liechtenstein, inzwischen mehr oder weniger weitgehend getan. Welche Vorbehaltswünsche es sind, ist aber noch vertraulich, und natürlich muss über ihre Anerkennung erst noch ver-

⁵⁰ Siehe insbesondere den am 12. Juni 1990 vom Plenum angenommenen Jepsen-Bericht im Namen des Politischen Ausschusses des EP, Dok. A 3-116/90 vom 23. Mai 1990, in dem es in Ziffer 8 mit Blick auf die EWR-Verhandlungen heisst: «- autonomy of decision-making within the Community must be safeguarded . . . - negotiations must not jeopardize the European Parliament's powers set out in the European Single Act nor should they bring into question the development of these powers through future reform of the Treaties at the intergovernmental conference on political union and economic and monetary union.» Siehe ferner Zwischenbericht Rosetti, Dok. A 3-146/90 und Bericht Lüttke, Dok. A 3-131/90 (dazu auch Das Parlament, Nr. 30-31 vom 20./27. Juli 1990, 13).

⁵¹ Siehe zu den Konturen eines künftigen EWR Thürer; Kellenberger; Spinner; ferner NZZ vom 21. November 1989, 39, vom 4. September 1990, 35, und vom 24. Oktober 1990, 33; an veröffentlichten offiziellen Verlautbarungen sind besonders zu erwähnen die Beratungsergebnisse der Lenkungsgruppe hoher Beamter der Kommission und der EFTA vom 20. Oktober 1989 sowie die Mitteilungen der Kommission an den Rat über die künftigen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der EFTA vom 22. November 1989 (beide in Meyer-Marsilius, Ziffer 2 III); aus jüngster Zeit FL-Integrationsbericht II, 20 ff. Siehe Anm. 43.

⁵² Siehe Anm. 43.

⁵³ Siehe zu diesen Modalitäten «abgestufter Integration» Grabitz.

handelt werden: Ein «Europe à la carte»⁵⁴ wird es auch im EWR nicht geben. Insbesondere rein wirtschaftlich motivierte Sonderregelungen dürften weder von der Europäischen Gemeinschaft noch von der Mehrheit der EFTA-Staaten akzeptiert werden.

Für Liechtenstein ergäbe sich daraus – ich greife zur besseren Verständlichmachung des soeben Gesagten jetzt ein wenig Teil III vor –, dass es wohl ohne allzu grosse Schwierigkeiten Sonderregelungen bezüglich der Freizügigkeit durchsetzen könnte, um einer unakzeptablen Erhöhung des jetzt schon sehr hohen Ausländeranteils im Lande vorbeugen zu können.⁵⁵ Für ausländische Investitionen direkter (Unternehmensgründungen, Immobilienerwerb) oder indirekter Art (finanzielle Beteiligungen) träfe dies aber schon nicht mehr zu. Insbesondere wird man davon ausgehen müssen, dass eine prinzipielle Abschottung des lukrativen Finanzdienstleistungsmarktes nicht möglich sein wird.⁵⁶ Dass er auch ausländischen Anwälten oder Treuhändern geöffnet werden müsste, steht für mich ausser Frage. Hier kann ich mir allenfalls zeitlich befristete Übergangsregelungen vorstellen oder indirekt protektionistisch wirkende persönliche Qualifikationserfordernisse (was man natürlich nicht laut sagen darf). Auch wird das einschlägige Landesrecht, also vor allem das liechtensteinische Banken- und Gesellschaftsrecht,⁵⁷ im grossen und ganzen den gemeinschaftsrechtlichen Standards angeglichen werden müssen, was sicherlich mit dem Verlust gewisser rechtlicher Standortvorteile des Landes verbunden sein wird. Aber: ohne das Problem in irgendeiner Weise geringschätzen zu wollen, glaube ich doch, dass hier für Liechtenstein – bei entsprechender Konzessionsbereitschaft – mehr Verhandlungsspielraum für Sonderregelungen bestehen wird, als dies im gegenwärtigen Stadium der Gespräche vielleicht für möglich gehalten werden könnte. Ich werde hierauf noch näher zu sprechen kommen. Immerhin habe ich Sie jetzt aber schon einmal neugierig gemacht.

⁵⁴ Als Gegenmodell zur Vollintegration vor allem propagiert von Dahrendorf, 20f.; siehe hierzu auch Scharrer, 12 ff.

⁵⁵ FL-Integrationsbericht II, 21; zur Zeit scheint die spezielle Situation Liechtensteins und der Schweiz bezüglich ihres hohen Ausländeranteils von den Vertragspartnern aber noch nicht so recht gewürdigt zu werden (NZZ vom 26. Juli 1990, 25), was aber m. E. verhandlungstaktische Hintergründe hat.

⁵⁶ Im einzelnen untersucht von Baudenbacher, Auswirkungen. Siehe FL-Integrationsbericht II, 23.

⁵⁷ Dazu vor allem Hauser/Frick und Baudenbacher, Gesellschaftswesen. Siehe FL-Integrationsbericht II, 22.

Zurück zur Grundstruktur des EWR-Vertrages: Was den Harmonisierungsdruck ausserhalb der vier Freiheiten betrifft, so ist er dort – also bei den sogenannten flankierenden Politiken – deutlich geringer ausgeprägt. Hier dürfte es nur insoweit zu einer Übernahme des Gemeinschaftsrechts kommen, wie es erforderlich ist, die vier Freiheiten abzusichern oder wichtige Allgemeingüter, etwa die Umwelt zu schützen. So steht insbesondere die Steuerharmonisierung nicht auf dem vorläufigen Fahrplan des EWR – allein schon wegen des insoweit fehlenden *acquis communautaire*.⁵⁸ Das heisst aber überhaupt nicht, dass dies nicht eines Tages der Fall sein könnte. Kommissionspräsident Delors hat den EWR – in fast schon zum Markenzeichen gewordener Bildersprache – mit einer Verlobung verglichen, die im Normalfall auf eine engere Beziehung hin angelegt ist. Das ist auch politikinhaltlich zu verstehen, also als Hinweis auf die zu erwartende dynamische Fortentwicklung des EWR-Rechts, nicht nur als Inaussichtstellung eines Übergangs des EWR in die Europäische Gemeinschaft, also die Hochzeit, gewissermassen.⁵⁹

Dass diese Hochzeit, der langfristige EG-Beitritt der EFTA-Staaten, dennoch in der Logik der «EWR-Verlobung» liegt (ersparen Sie mir weitere triviale Vergleiche), hängt aber nicht zuletzt mit der zu erwartenden Regelung des Institutionellen zusammen. Damit komme ich auf diesen eingangs angesprochenen Punkt zurück: Welche institutionellen Regelungen⁶⁰ wird man realistischer Weise erwarten dürfen?

Zunächst: es wird analog zur Binnenstruktur der Europäischen Gemeinschaft gemeinsame Organe – oder vorsichtiger ausgedrückt integrierte Institutionen und Funktionsmechanismen⁶¹ – der Rechtsetzung, der Verwaltung und Überwachung sowie der Rechtsprechung geben und

⁵⁸ Obwohl die Beseitigung der Steuergrenzen für einen echten Binnenmarkt prinzipiell unverzichtbar ist (siehe auch Weissbuch, Ziffer 160 ff.), konnte in der brisanten Materie mangels Einstimmigkeit im Rat bislang kein positiver Beschluss gefasst werden. Siehe zum Problem Binnenmarkt und Steuerharmonisierung etwa Schrömbges.

⁵⁹ Siehe Anm. 45 (a. E.).

⁶⁰ Siehe Thüerer, EWR, 95 ff.; Kellenberger, 11 ff.

⁶¹ Während die EFTA-Staaten unter Berufung auf die Rede Delors vom 17. Januar 1989 (Anm. 45) EG-EFTA-übergreifende gemeinsame Organe favorisieren («Ein-Pfeiler-Modell»), lehnt die EG derartige «Suprastrukturen» ab und erwartet von den EFTA-Staaten, dass diese parallel zur Organisationsstruktur der EG die für ein «duales Management» des EWR erforderlichen Organe (vor allem mit Blick auf die Vertragsüberwachung) schaffen («Zwei-Pfeiler-Modell»); eingehend dazu Gstoehl, *European Economic Space*, 39 ff.

wohl auch ein parlamentarisches Gremium und ein Vertretungsorgan der Sozialpartner. Von politisch herausgehobener Bedeutung wird der EWR-Rat sein, in dem Vertreter der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA-Staaten das zuvor vertraglich vereinbarte EWR-Recht rechtsetzend fortentwickeln. Konsens besteht darüber, dass der gesamte Entscheidungsprozess, das «decision-making», zweiphasig ablaufen soll: In einer ersten Phase, dem «decision-shaping», sollen EG- und EFTA-Vertreter so früh wie möglich in einen Konzertierungsprozess eintreten, um die jeweiligen Interessen, objektiven Bedürfnisse und Erfahrungen in das Rechtsetzungsverfahren einbringen zu können. Auf dieser Stufe werden die EFTA-Staaten – in welcher Form auch immer – zweifellos an der EWR-relevanten Binnenmarktrechtsetzung der EG partizipieren können, aber nur konsultativ, unverbindlich.

Übereinstimmung besteht, zweitens, darüber, dass sich diesem «decision-shaping» eine zweite Phase, das «decision-taking», anschliessen soll. In ihr wäre im EWR-Rat oder seinen Untergruppen die rechtsverbindliche Entscheidung über den EWR-Rechtsetzungsentwurf zu treffen und zwar im Konsens. Was aber, wenn dieser Konsens nicht zustande kommt? Hierüber bestehen die bereits angedeuteten Meinungsverschiedenheiten:⁶² Während die EFTA-Staaten sich vorstellen, dass in diesem Fall beide Seiten (nach einer gewissen Wartezeit) nur für ihren eigenen Hoheitsbereich und für ihre eigenen Staatsangehörigen «Sonderrecht» setzen dürfen, während im Verhältnis zueinander, sagen wir für eine in Frankfurt tätige schweizerische Bank, weiterhin das bisherige EWR-Recht gilt, lehnt die Europäische Gemeinschaft derartige Einschränkungen ab. Im Klartext hiesse dies, dass die schweizerische (oder liechtensteinische) Bank in Frankfurt zumindest nach einer gewissen Übergangszeit das vom bisherigen EWR-Recht abweichende neue EG-Binnenmarktrecht beachten muss.

Meines Erachtens am wahrscheinlichsten wird deshalb folgende vertragliche Lösung sein: Entsprechend der sogenannten Klausel des «Vorbehalts der Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts»,⁶³ wie sie in jüngsten Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit den EFTA-Staaten

⁶² Thürer und Kellenberger (Anm. 60).

⁶³ Siehe dazu Krafft und Dewost.

durchgesetzt worden ist,⁶⁴ werden die Parteien verpflichtet sein, sich um eine Behebung der Normenkollision, d. h. praktisch um eine Anpassung des gemeinsamen EWR-Rechts an die einseitig gesetzten Rechtsakte der EG (oder der EFTA-Staaten, die sich natürlich theoretisch auch auf einen entsprechenden «Vorbehalt» berufen könnten) zu bemühen. Was aber, wenn auch diese Einigung nicht gelingt? Dann bestünde der gemeinsame Wirtschaftsraum – gegebenenfalls nach Ablauf gewisser Fristen⁶⁵ – insoweit eben nicht mehr, mit der rechtlichen Folge, dass die «EFTA-Bank» in Frankfurt vor der Wahl stünde, sich entweder dem neuen EG-Recht zu beugen oder aber ihre Niederlassung im Gemeinschaftsgebiet aufzugeben (jedenfalls in der bislang betriebenen Form).

Dass sich unter dem Damoklesschwert derartiger Vorbehalte – unter dem theoretisch natürlich auch eine «EG-Bank» in Zürich (oder Vaduz?) stünde – letztlich das «Recht des Stärkeren» durchsetzen, und das EWR-Recht in der Regel doch dem EG-Recht angepasst werden dürfte, liegt auf der Hand. Ich glaube daher, dass der EWR-Vertrag faktisch doch ein dem gegebenen Kräfteverhältnis Rechnung tragendes, asymmetrisches Beziehungsgeflecht aufbauen wird, in dem die formale Rechtsgleichheit der Parteien die überwiegende Abhängigkeit der EFTA-Staaten nur vordergründig kaschieren kann. Das ist auf die Dauer unbefriedigend und wird es um so mehr, je weiter der Integrationsprozess im Rahmen des EWR – mit einer gewissen Sachlogik, wie ich bereits bemerkt habe – politikinhaltlich voranschreitet. Das im EWR-System dem Grunde nach angelegte «partizipative Defizit» wächst. Der Schritt zur vollen EG-Mitgliedschaft wäre wohl irgendwann nichts als konsequent.

Deshalb sollte man sich m. E. in den EFTA-Staaten, für die ein EG-Beitritt auch kurz- und mittelfristig eine akzeptable Option ist, schon jetzt überlegen, ob dieser Schritt nicht unter Umständen einem nur «halben» Schritt in den EWR vorzuziehen sei. Und umgekehrt: Meint man, sich bereits jetzt sicher sein zu können, dass eine EG-Mitgliedschaft – aus wel-

⁶⁴ Siehe das Lugano-Abkommen zwischen den EG- und EFTA-Staaten (mit Ausnahme von Liechtenstein) über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 16. September 1988, Protokoll Nr. 3 (Text in: Botschaft des Schweizerischen Bundesrates, BBl. Nr. 16, Bd. II vom 24. April 1990, 265–382); ferner das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung vom 10. Oktober 1989, Art. 39 (Text in: Meyer-Marsilius, Ziffer 6.2.I.).

⁶⁵ Vgl. etwa Art. 39 Ziffer 4 des Versicherungsabkommens.

chen Gründen auch immer – unter keinen denkbaren Umständen in Frage kommt, so scheint mir eine Unterzeichnung des EWR-Vertrages ein im Prinzip inkonsequenter Schritt zu sein, vorausgesetzt natürlich, er nimmt die hier für wahrscheinlich gehaltenen Strukturen auch tatsächlich an. Da sich dies aber erst am Ende der förmlichen Vertragsverhandlungen herausstellen wird (und hinsichtlich der weiteren Vertragspraxis auch nicht mehr als relative Gewissheit bestehen kann), wird man, in welche Richtung man auch tendiert, zunächst einmal unter dem Einsatz aller Kräfte an den EWR-Gesprächen teilnehmen müssen. Das scheint mir für alle EFTA-Staaten das europapolitische Gebot der Stunde zu sein.⁶⁶

3. Rechtliche und staatspolitische Anpassungsprobleme

Liechtenstein befindet sich angesichts der aufgezeigten Entwicklungen des europäischen Integrationsprozesses in einer dilemmatischen Situation. Irgendwie wird es auf jeden Fall Federn lassen müssen. Hält Liechtenstein sich als einziger Staat strikt vom Integrationsgeschehen fern, wird dies vermutlich mit einer schwer zu kalkulierenden politischen Isolierung verbunden sein. Reiht es sich dagegen zu vorbehaltlos in den Rechtsangleichungsprozess ein, so wird dies mit Sicherheit die bisherige Nutzung seiner ökonomischen Nischensituation beeinträchtigen. Bei dieser Sachlage ist es immer angeraten, sich Gedanken über einen mittleren, einen dritten Weg zu machen, wie dies ja auch in Bern geschieht;⁶⁷ ein Weg also, der im Sinne «praktischer Konkordanz»⁶⁸ danach strebt, die Vorzüge der jeweiligen Maximallösungen optimal zu kombinieren, bzw. deren Nachteile entsprechend gering zu halten. Um einen derartigen «Zielkompromiss» zu finden, muss man sich die kollidierenden Werte und – bezogen auf diese – die Vor- und Nachteile der genannten Maximallösungen vor Augen führen:

Erstens: Die Beibehaltung seines rechtlichen status quo wäre – stellt man darauf ab, dass Liechtenstein mit seinem bisherigen Wirtschaftssystem

⁶⁶ Dem entspricht die Haltung der liechtensteinischen Regierung. Siehe FL-Integrationsbericht II, 24.

⁶⁷ Siehe CH-Integrationsbericht, 52 ff., 129 ff.; zur «troisième voie» des Bundesrates ferner Schwok, 121 ff.

⁶⁸ Begriff nach Hesse, Rdnr. 72, demzufolge unter p. K. (im Verfassungsrecht) die verhältnismässige Zuordnung kollidierender Rechtsgüter zu verstehen ist mit dem Ziel, beiden zu einer (relativ) optimalen Wirksamkeit zu verhelfen («Gedanke des nach beiden Seiten hin schonendsten Ausgleichs»).

offensichtlich sehr gut gefahren ist – ökonomisch betrachtet vermutlich zunächst einmal das beste. Damit will ich überhaupt nicht ausschliessen, dass es auch ohne den Binnenmarktdruck gute Gründe geben könnte, sich zumindest allmählich von der extremen Abhängigkeit vom Finanzdienstleistungswesen zu lösen. Der Grundtenor der soeben veröffentlichten Studie des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung über «Die Entwicklungsperspektiven des Fürstentums Liechtenstein» gibt insoweit zu denken,⁶⁹ wenn sie auch – mir reichlich unverständlich – das Banken- und Treuhandwesen aus ihrer Analyse weitgehend ausklammert.⁷⁰ Man muss aber einfach sehen, dass die liechtensteinische Prosperität bis heute in diesem Wirtschaftssektor wurzelt – und das seit Jahrzehnten mit wachsendem Erfolg.⁷¹ Ob alternative Nischen (unterstellt, es fänden sich überhaupt welche) auf Dauer denselben Gewinn abwerfen werden, ist zumindest ungewiss. Andererseits – und dies schliesst die radikale status quo Lösung als rationale Strategie aus – würde Liechtenstein in diesem Fall die politische Isolierung, gerade auch seitens seiner Nachbarstaaten, drohen, die wohl nur erträglich wäre, wenn sich die Schweiz ähnlich antiintegrationistisch verhielte. Das ist aber eher unwahrscheinlich. Ich verweise nur auf den bisherigen Schlüsselbegriff der schweizerischen Integrationspolitik, die permanente Herstellung der sogenannten Europafähigkeit,⁷² sowie den sich vorsichtig abzeichnenden Stimmungswandel im Land zugunsten einer gerade auch politischen Teilnahme am Aufbau Europas.⁷³ Schliesse sich Liechtenstein diesem Prozess im grossen und ganzen nicht an, wäre die Kündigung des Zollvertrages und damit die Aufgabe des wohlstandsfördernden Sonderverhältnisses zur Schweiz wohl die unvermeidbare Folge, früher oder

⁶⁹ Nach Kneschaurek/Graf ist die liechtensteinische Volkswirtschaft an die Grenzen des Wachstums gelangt; vgl. auch die entsprechenden Bedenken Bundesrats Otto Süh bezüglich der «kritischen Grösse», die der schweizerische Finanzplatz erreicht hat («Mokkatassen-Effekt»), siehe NZZ vom 24. Januar 1990, 33.

⁷⁰ Siehe dort die wenigen Hinweise auf S. 158 ff.; kritisch auch Hilbe.

⁷¹ Siehe den Beitrag von Hubert Büchel in diesem Band.

⁷² D. h. die kontinuierliche Abstimmung der schweizerischen Gesetzgebung auf die EG-Standards (Ch-Integrationsbericht, 131 ff.). Siehe dazu den «Erfinder» des scheinbaren Paradoxons («Vermeidung des EG-Beitritts durch Herstellung der EG-Beitrittsfähigkeit») Blankart; ferner Thüerer, Europaverträglichkeit, und Schindler u. a.

⁷³ Siehe in diesem Zusammenhang auch den Kurswechsel der schweizerischen Neutralitätspolitik durch die Teilnahme des Landes an den jüngsten Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Irak (Staatssekretär Klaus Jacobi in der NZZ vom 28. September 1990, 22: «Akt europäischer Solidarität»; ferner Schindler), denen sich auch Liechtenstein angeschlossen hat (Fürstliche Verordnung vom 10. August 1990, LGBl. 1990/47).

später.⁷⁴ Zwischen Zollschranken am Rhein und zu Österreich auf sich allein gestellt, könnte Liechtenstein wohl kaum die Fülle der Aufgaben wahrnehmen, die den Staaten heutzutage gestellt sind. Liechtenstein würde das Schicksal drohen, ein Fremdkörper in der Staatengemeinschaft Europas, vielleicht sogar in der eigenen Region zu werden.

Zweitens: Das Gegenmodell einer maximalen Partizipation am Integrationsgeschehen ist notwendig mit einem langfristigen wirtschaftlichen Strukturwandel verbunden. Insofern möchte ich mich nicht wiederholen (siehe auch insoweit die St. Galler Zukunftsstudie). Die hiermit verbundenen Risiken sind evident. Eine einigermaßen sichere Folgenabschätzung ist – aus den unterschiedlichsten Gründen – kaum möglich (das gilt für die langfristigen Folgen der Beibehaltung des status quo allerdings gleichermaßen). Anstelle der Ausmalung wirtschaftlicher Szenarien möchte ich daher näher auf die staatspolitischen Vorteile eingehen, die sich Liechtenstein bei einer weitgehenden Beteiligung am Integrationsgeschehen bieten. Sie bestehen m. E. darin, sich auf Dauer einen gleichberechtigten Platz unter den europäischen Staaten sichern zu können, wofür die Geschichte nicht immer so günstige Voraussetzungen bietet wie zur Zeit.

Um dies näher zu begründen, muss ich vorweg sagen, dass ich nicht zu jenen gehöre, für die die staatliche Normalität Liechtensteins ausser Frage steht, eine Staatlichkeit also, die einmal begründet und von der Staatengemeinschaft anerkannt, einem nicht mehr genommen werden kann, es sei denn mit Gewalt. Ich glaube statt dessen, dass Liechtenstein wegen seiner extremen Kleinheit in gewisser Weise doch dazu verurteilt ist, seine Staatlichkeit immer wieder zu verteidigen und aktiv zu behaupten. UNO- und Europaratmitgliedschaft sind in diesem Bemühen sicherlich wichtige Schritte. Der «Realtest» steht Liechtenstein aber erst noch bevor: Wer glaubt, dass UNO und Europarat allzu hohe Anforderungen an die Staat-

⁷⁴ Die Hoffnung, Liechtenstein könnte über den Zollvertrag vom 29. März 1923 mittelbar und nur für den Bereich des Warenverkehrs am EWR partizipieren, halte ich sowohl mit Blick auf die berechtigten Interessen der Schweiz als auch diejenigen der EG für illusionär. Ein derartiges «asymmetrisches» Beziehungsgeflecht wäre kaum mit dem dritten der oben erwähnten «Interlaken-Prinzipien» (Anm. 47) vereinbar. Rein rechtlich betrachtet wäre eine solche mittelbar-partielle Partizipation aber sicherlich denkbar. (Überlegungen hierzu sind von Hauser/Tanner, Zollvertragsmaterie, und dies., Konsequenzen, angestellt worden).

lichkeit und die internationale Handlungsfähigkeit⁷⁵ von Beitrittsaspiranten stellen, der gibt sich meines Erachtens Illusionen hin. Dass das sogenannte Mikrostaaten-Problem in den Vereinten Nationen rechtlich wie politisch «vom Tisch» ist,⁷⁶ bedeutet noch nicht, dass alle Kleinstaaten der UNO damit der politischen Anerkennung durch die ganze Welt sicher sein können. Ähnliches gilt für den Europarat. Ich vernehme nicht selten geradezu überhebliche Töne in Liechtenstein, wenn – was aber nicht häufig geschieht – von den anderen Klein(st)staaten Europas die Rede ist. Ob San Marino wirklich ein ernst zu nehmender Staat ist, scheint mir in Vaduz überhaupt nicht ausgemacht zu sein. Ist diese Geringschätzung mit der Aufnahme San Marinos in den Europarat⁷⁷ nun erledigt? Ich glaube kaum.

Deshalb: Von ganz anderer Bedeutung wird die Frage sein, ob es Liechtenstein gelingen wird, sich bei der Neuordnung Europas einen Platz unter den sich integrierenden Staaten zu sichern. Hierzu muss es mehr als nur international handlungsfähig, es muss auch kooperationswillig⁷⁸ – und integrationsfähig sein. Ein prinzipielles Abseitsstehen als «Steueroase» (das in diesem Raum sicherlich keiner will, in das man aber durch einseitige Abhängigkeiten oder kurzsichtige Strategien hineingeraten kann) wird auf die Dauer nur den Anschein der Staatlichkeit retten können. Das mag für die UNO⁷⁹ eine zeitlang genügen. Vielleicht aber schon nicht mehr für den

⁷⁵ Nach der herrschenden «Drei-Elementen-Lehre» wird die internationale Handlungsfähigkeit nicht ausdrücklich als konstitutive Voraussetzung der Staatlichkeit angeführt; jedoch wird sie im allgemeinen als selbstverständlicher Bestandteil der für einen Staat erforderlichen «effektiven Staatsgewalt nach innen wie aussen» angesehen. Siehe Verdross/Simma, §§ 378 ff.; ferner der – die internationale Handlungsfähigkeit als selbständiges Element behandelnde – Art. 1 der dort im Wortlaut wiedergegebenen «Montevideo-Konvention» vom 26. Dezember 1933 über die Rechte und Pflichten der Staaten: «The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.»

⁷⁶ Nachweise bei Gstoehl, *Microstate Problem*.

⁷⁷ Am 16. November 1988.

⁷⁸ Siehe auch den liechtensteinischen Regierungschef Hans Brunhart, der in einem Interview mit der Zeitschrift *Europa*, Juli/August 1990, 18, ausführte: «Liechtenstein kann sich nicht von der Welt abkoppeln und hoffen, überall wohlwollend empfangen zu werden, obwohl man anderen nichts zugesteht.»

⁷⁹ Nach dem positiven Votum des UNO-Sicherheitsrates vom 14. August 1990 ist die Aufnahme Liechtensteins in die Organisation am 18. September 1990 durch Beschluss der Generalversammlung erfolgt.

Europarat, sollte er, was ich nicht für unwahrscheinlich halte, als gesamt-europäische Institution des Integrationsprozesses eine allmähliche Aufwertung erfahren.⁸⁰

Lassen Sie mich meine Bedenken in einer mehr prinzipiellen Weise akzentuieren: Ich möchte ungeachtet des gegenwärtigen (aber nicht unbestrittenen) Standes der völkerrechtlichen Doktrin zur Anerkennung von Staaten⁸¹ die These aufstellen, dass auf lange Sicht gesehen die internationale Anerkennung eines Staates davon abhängen wird, ob er willens und fähig ist, im Zusammenwirken mit anderen Staaten und den an Bedeutung zunehmenden internationalen Organisationen die nur gemeinsam zu bewältigenden Probleme der Welt in den unterschiedlichsten Formen der Kooperation und der Integration wahrzunehmen. Dieses «externe» Element der Staatlichkeit scheint mir eine notwendige Folge des Paradigmenwechsels vom autarken zum interdependenten Staat, von der absoluten zur relativen Souveränität, zu sein. Dabei mag es sich zunächst nur um ein Phänomen des Wandels der politischen Anerkennung von Staaten handeln. Ihm dürfte aber, nach aller Erfahrung, auch ein Wandel der Anschauungen über die rechtlichen Voraussetzungen der Anerkennung folgen. Und: je mehr diese Zusammenarbeit in den Bahnen der Integration erfolgen wird, weil sich etwa die klassischen Völkerrechtsinstrumente als zu schwerfällig erweisen, desto mehr dürfte die Integrationsfähigkeit ein wesentliches Element des «kooperativen Gewichts» der Staaten werden.⁸² Kurz: Der «kooperative Verfassungsstaat»⁸³ öffnet sich mehr und mehr zum auch «integrativen Verfassungsstaat». Ein Staat ohne entspre-

⁸⁰ Siehe zur künftigen Rolle des Europarates NZZ vom 30. Mai 1989, 2; ferner das Interview mit der Generalsekretärin des Europarates, Cathérine Lalumière, in: Europäische Zeitung (Europa Union Verlag Bonn) von Juli/August 1990, 33.

⁸¹ Siehe dazu Dahm/Delbrück/Wolfrum, 185 ff.

⁸² Siehe zur Schlüsselbedeutung des Kooperations- und Integrationsprinzips angesichts zunehmender Interdependenzen auch Ginther, 18.

⁸³ Häberle, 287 ff.

chende Entwicklungsbereitschaft, ohne ein den jeweiligen Herausforderungen angemessenes «kooperatives Gewicht»⁸⁴, könnte aus der Warte der Staatengemeinschaft gewissermassen seinen Sinn verlieren.⁸⁵

In dieser Perspektive einer langfristig erforderlich werdenden Neuorientierung der Staatlichkeit und der internationalen Handlungsfähigkeit stehen die Zeichen für eine politische Aufwertung und Sicherung der Staatlichkeit Liechtensteins zur Zeit relativ günstig – allen Schwarzmalereien zum Trotz. Die Europäische Gemeinschaft, so vermessen das klingen mag, ist in gewisser Weise auch von Liechtenstein abhängig. Der von ihr anvisierte Europäische Finanzraum,⁸⁶ also die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Finanzdienstleistungen und die auf Dauer nicht zu vermeidende annäherungsweise Angleichung der Steuern, ist mit der Gefahr verbunden, dass es zu einer massiven Abwanderung von Fluchtgeld in die Schlupflöcher sogenannter Steueroasen – zumeist Kleinstaaten – kommt.⁸⁷ Andererseits ist die Europäische Gemeinschaft aufgrund ihrer politischen Ideale gehalten, den zum Teil aus den Frühzeiten Europas stammenden, Jahrhunderte alten Kleinstaaten⁸⁸ einen ihrer Eigenstaatlichkeit angemessenen Platz bei der Neukonstruierung Europas einzuräumen. Es gibt auch so etwas wie ein Gebot «politischen Artenschutzes», ohne das Anliegen damit in irgendeiner Weise lächerlich machen zu wollen.

⁸⁴ Der von mir eingeführte Begriff des «kooperativen Gewichts» lehnt sich stark an die von Friedmann, 60 ff., idealtypisch herausgearbeitete Unterscheidung des (älteren) Völkerrechts der Koexistenz und des (neueren) Völkerrechts der Kooperation an. Letzteres tendiert zur Herausbildung eines immer umfangreicher und enghmaschiger werdenden Netzes internationaler Kooperationspflichten (siehe auch Ginther, 12 f.) sowohl vertraglicher als auch gewohnheitsrechtlich begründeter Art. Siehe aus dem sozialwissenschaftlichen Schrifttum vor allem Axelrod.

⁸⁵ In Fortführung der Typologie Friedmanns könnte man insoweit von einer dritten Kategorie, dem Völkerrecht der Integration sprechen (so auch Ginther, 20 f.) oder von einer qualifizierten Erscheinungsform des Völkerrechts der Kooperation. Siehe in diesem Zusammenhang auch die – allerdings rechtlich kaum greifbare – Unterscheidung «notwendiger» und «beliebiger» internationaler Organisationen bei Oppermann, 66 ff. Die Differenzierung liesse sich auch ausdehnen auf internationale Vertragsbeziehungen, Regime, usw. Siehe zu den als Kooperationsforen (z. B. KSZE) an Bedeutung gewinnenden internationalen Regimen Kohler/Koch.

⁸⁶ Dazu etwa Servais.

⁸⁷ Laut Kommissionspräsident Delors «wird es künftig kein Steuerparadies in der EG mehr geben, weder in Luxemburg noch auf den britischen Kanalinseln, und das Grossherzogtum Luxemburg mit seinen rund 150 Banken hat die freie Wahl, entweder an der Steuerharmonisierung teilzunehmen oder aber seine laufend verkündeten Europabekanntnisse einzustellen» (Zitiert nach H. Batliner, 13). Siehe ferner das Vorwort Delors zu Servais, 5.

⁸⁸ Die unabhängige Existenz San Marinos etwa geht auf das Jahr 301 zurück.

Als erstes Gemeinschaftsorgan hat das Europäische Parlament das Problem erkannt und ein überdenkenswertes Leitbild entwickelt: In seiner «Entschliessung zu den Rechten der Bürger kleiner Staaten und Territorien in Europa» vom 26. Mai 1989⁸⁹ unternimmt es den Versuch, das Interesse der Europäischen Gemeinschaft am reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes mit den legitimen Interessen der vom Gemeinschaftsgebiet umschlossenen Nichtmitgliedstaaten Andorra, Monaco und San Marino und einiger teilautonomer Territorien (Isle of Man, Kanalinseln) in Einklang zu bringen.⁹⁰ Praktisch im Gegenzug zur Mitwirkung bei der Prävention und Verfolgung der Kapitalflucht⁹¹ werden den genannten Staaten und Territorien «privilegierte Abkommen»⁹² in Aussicht gestellt, die ihrer Staatlichkeit, bzw. relativen Autonomie und ihren spezifischen ökonomischen Interessen gerecht werden. Letztere umfassen auch das Privileg zu einer «attraktiven» Steuergesetzgebung (Steueroase) oder sonstiger, etwa für die Vermögensverwaltung günstiger Rahmenbedingungen.⁹³

Diese Entschliessung, die den genannten Staaten⁹⁴ und Territorien allerdings auch eine «gehörige Portion Honig um den Bart schmiert»⁹⁵ – das möchte ich gar nicht verschweigen –, deutet jedenfalls auf einen möglichen «dritten Weg» hin, der, grosso modo, so aussehen könnte: Liechtenstein öffnet sich, schrittweise und mehr oder weniger weit, den berechtigten Kooperationswünschen der europäischen Staaten, gerade auch solcher, die die Prävention und Verfolgung der Kapitalflucht betreffen.⁹⁶ Insoweit wird Liechtenstein notwendig einen Teil seiner rechtlichen Standortvorteile abbauen müssen. Umgekehrt werden sie aber zumindest in dem Masse anerkannt, wie dies erforderlich ist, die mit der Kleinheit des Landes zusammenhängenden tatsächlichen Standortnachteile in gemeinverträglicher Weise auszugleichen. Dieser Kompensationsgedanke scheint mir als

⁸⁹ ABl. C 158/329 vom 26. Juni 1989; siehe dazu den dieser Entschliessung zugrundeliegenden «Compasso-Bericht» im Namen des Institutionellen Ausschusses des EP, PE DOK A 2-86/89 vom 20. April 1989.

⁹⁰ Erwägungen A bis C der Entschliessung.

⁹¹ Ziffer 4 der Entschliessung, Ziffer 5 der Begründung des Institutionellen Ausschusses.

⁹² Ziffer 3 der Entschliessung, Ziffer 5 der Begründung des Institutionellen Ausschusses.

⁹³ Ziffer 4 und 5 der Begründung des Institutionellen Ausschusses.

⁹⁴ In Ziffer 1 der Begründung des Institutionellen Ausschusses wird auch noch der Vatikan genannt.

⁹⁵ Das beginnt schon mit der peinlichen Vermeidung «diminutiver Termini» wie Kleinstaat, Mikrostaat u. dgl.; vgl. dagegen den Titel der Entschliessung.

⁹⁶ Siehe zu den internationalen Bemühungen umfassend Levine.

Ansatzpunkt einer an die Schutzpflicht der grösseren Gemeinschaft⁹⁷ appellierenden Verhandlungsstrategie in Liechtenstein noch nicht hinreichend in Erwägung gezogen worden zu sein. Er liefe im Kern darauf hinaus, dass Liechtenstein als Klein(st)staat das Privileg für sich reklamieren könnte, auch im Bereich seiner «vitalen ökonomischen Interessen» Sonderrechte eingeräumt zu bekommen, weil die Kleinheit des Landes ein sachlich gerechtfertigter Differenzierungsgrund der Ungleichbehandlung wäre.

In der Konsequenz einer solchen Verhandlungsstrategie müsste sich Liechtenstein also zu zweierlei bekennen: seiner Kleinheit und seiner Integrationswilligkeit. Wie ein solcher Ausgleich zwischen den Allgemeininteressen der europäischen Staaten und den legitimen Sonderinteressen⁹⁸ Liechtensteins ökonomisch und rechtlich verwirklicht werden könnte, kann ich im Rahmen dieses mehr die Grundstrukturen der Orientierungsproblematik erörternden Vortrages nicht darstellen. Auch insoweit möchte ich auf Lösungsmöglichkeiten verweisen, die in der mehrfach erwähnten St. Galler «Zukunftsstudie»⁹⁹ dem Grunde nach aufgezeigt werden. Was die rechtliche Problematik betrifft, so möchte ich aber immerhin durchblicken lassen, dass m. E. ein «dritter Weg» darin bestehen könnte, die weitgehende Beibehaltung privilegierender Rahmenbedingungen (spezifische Gesellschaftsformen, grundsätzliche Anonymität des «wirtschaftlich Berechtigten») durch eine erheblich verbesserte Amts- und Rechtshilfe¹⁰⁰ den europäischen Staaten gegenüber auszugleichen. Ob so betrachtet einige jüngste liechtensteinische Gesetzesentwürfe, wie das über «Rechtshilfe»¹⁰¹ und die Revision des Gewerbegesetzes¹⁰², in allen Punkten Ausdruck eines m. E. gebotenen «neuen Denkens» sind, wage nicht nur ich zu bezweifeln.¹⁰³

⁹⁷ Vgl. den Wortlaut von Ziffer C der Erwägung: «... dass es folglich der Gemeinschaft obliegt, die Interessen dieser Kleinstaaten zu schützen, ohne dass dies jedoch die Integration der Gemeinschaft beeinträchtigt.»

⁹⁸ Siehe zu den Sonderinteressen Liechtensteins neuerdings Kieber.

⁹⁹ Siehe Anm. 69.

¹⁰⁰ Siehe hierzu Levine.

¹⁰¹ Siehe Vernehmlassungsvorlage vom 16. Januar 1990 für ein Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz).

¹⁰² Siehe Begleitbericht der Regierung zur Vernehmlassung betreffend die Revision des Gewerbegesetzes vom 15. Dezember 1989.

¹⁰³ Besonders bedenklich dürften im Entwurf des Rechtshilfegesetzes die Entscheidungsmonopole der Regierung (Art. 16 ff.) sein, beim Revisionsentwurf des Gewerbegesetzes insbesondere die stark diskriminierenden Art. 7 und 9, welche die Voraussetzungen regeln, unter denen eine ausländische natürliche oder juristische Person Anspruch auf eine Gewerbebewilligung hat.

Zurück aber zu den Institutionen: Indem der Europäische Wirtschaftsraum als Zwischenschritt auf dem Weg zur europäischen Einigung und gegebenenfalls in die Europäische Gemeinschaft greifbar ist, bietet sich Liechtenstein die Chance, sich einen Platz im «Staatenabteil des Integrationszuges» zu sichern. Die gleichberechtigte Mitgliedschaft in der EWR-Organisation dürfte das Maximum dessen darstellen, was Liechtenstein im Prozess der europäischen Integration zur Zeit erzielen kann. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft wäre gegenwärtig völlig undenkbar.¹⁰⁴ Anders eventuell nach Absolvierung der EWR-Phase: Ich könnte mir vorstellen, dass Liechtenstein, einmal einer von neunzehn EWR-Mitgliedstaaten, nicht mehr so ohne weiteres «unter den Tisch fallen» kann, sollte es irgendwann einmal zu einer Überführung des EWR in die Europäische Gemeinschaft oder eine nach dem Subsidiaritätsprinzip strukturierte Europäische Union kommen.

Letzter Punkt meines Plädoyers für einen dritten Weg wäre die Frage der rechtlichen Konstruktion einer gleichberechtigten Vollmitgliedschaft Liechtensteins im EWR (immer vorausgesetzt, es lässt sich eine materiellrechtlich akzeptable Form der Beteiligung erreichen – was erst die Verhandlungen zeigen werden). Lassen Sie mich wiederum mit den Rahmenbedingungen beginnen. Wäre eine gleichberechtigte Mitgliedschaft Liechtensteins zusammen mit der Schweiz unter der Geltung des Zollvertrages¹⁰⁵ – der auf die Schnelle kaum umfassend revidiert werden könnte – rechtlich überhaupt möglich?

Sie wissen, dass Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung die bekannten Bestimmungen des Zollvertrages zu sein haben, denen gemäss Liechtenstein nach innen wie nach aussen seine Hoheitsrechte in den Bereichen Handels- und Zollsachen (sowie mit diesen verknüpfte Materien) an die

¹⁰⁴ In der Diskussion im Anschluss an den Vortrag wurde eingewandt, dass Liechtenstein an einem EG-Beitritt zur Zeit kaum Interesse haben könnte. Das mag sein. Wie aber sähe die Situation aus, wenn die Schweiz eines Tages diesen Weg ginge? Muss Liechtenstein nicht für diesen Fall – wenn auch nur im Sinne der «Offenhaltung aller Optionen» (FL-Integrationsbericht I, 79 ff.) – vorsorgen? Siehe dazu aber auch das Interview mit Fürst Hans Adam II. in der Sonderbeilage des Liechtensteiner Volksblattes vom 14. August 1990, 2 f., in dem dieser einen Sonderweg Liechtensteins gegenüber der Schweiz im Fall einer schweizerischen EG-Mitgliedschaft für durchaus erwägenswert erklärt hat; noch deutlicher in Richtung eines liechtensteinischen Sonderweges im Interview mit der Schweizer Handelszeitung vom 11. Oktober 1990, 45 f.

¹⁰⁵ Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vom 29. März 1923, LGBl. 1923/24.

Schweiz übertragen hat.¹⁰⁶ Infolge dieser Zurücknahme eigener Hoheitsgewalt (eine Übertragung im juristisch streng verstandenen Sinne ist es ja nicht)¹⁰⁷ gilt in den angesprochenen Bereichen in Liechtenstein schweizerisches Recht als schweizerisches Recht.¹⁰⁸ Zugleich ist diese «partielle Verwaltungszession»¹⁰⁹ damit verbunden, dass nach aussen hin die Schweiz Handels- und Zollvereinbarungen mit Wirkung (auch) für Liechtenstein schliesst, während dieses nicht selbständig derartige Verträge eingehen kann.¹¹⁰

Wenn das so ist, wie kann Liechtenstein dann überhaupt Vertragspartner des EWR-Vertrages werden, wo dieser doch zu einem guten Teil Zollvertragsmaterien betrifft? Nun, eine denkbare Lösung wäre sicherlich, dass Liechtenstein als eigene Vertragspartei nur den Teilen des EWR-Vertrages beitrifft, die nicht in die zollvertragliche (und sonstige) Zuständigkeit der Schweiz fallen (z.B. Regelungen über Dienstleistungen, das Wettbewerbsrecht, den Umweltschutz, usw.). Die übrigen Bestimmungen würden, vom Vertretungsrecht der Schweiz gedeckt, ohne Vertragsmitgliedschaft Liechtensteins Anwendung finden. Diese Lösung, der zufolge Liechtenstein nur «as appropriate» Mitglied im Europäischen Wirtschaftsraum würde, könnte jedoch nicht die gewünschte Gleichberechtigung mit sich bringen. Wenn überhaupt, hätte Liechtenstein nur Sitz und Stimme in den Institutionen des EWR, soweit es im Einzelfall zuständig wäre (was in der Praxis häufig schwer festzustellen oder durchzuführen wäre, vor allem bei «Mischbereichen»). Deshalb: integrationspolitisch wäre diese Lösung wenig befriedigend, könnte Liechtenstein seine bestenfalls «hinkende Mitgliedschaft» doch hervorragend gegen eine Vollmitgliedschaft in einem höher entwickelten Integrationsverband entgegengehalten werden.

¹⁰⁶ Siehe insbesondere Art. 4, 7 und 8 ZollV.

¹⁰⁷ Liechtenstein hat nicht «dinglich» über seine Hoheitsrechte verfügt, sondern diese gewissermassen nur «schuldrechtlich» unter Wahrung seiner territorialen Souveränität zurückgenommen, um ihrerseits der Schweiz die Ausdehnung gewisser Teile ihrer Hoheitsgewalt auf Liechtenstein zu ermöglichen. Siehe zur notwendigen Unterscheidung von territorialer Souveränität und Gebietshoheit Verdross/Simma, §§ 1038 ff.; zur entsprechenden Deutung des Art. 24 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes («Der Bund kann ... Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen») Tomuschat, Kommentierung, Rdnr. 14 ff.

¹⁰⁸ Auch insoweit bieten sich Analogien zum Recht der EG (Rechtsnatur des Gemeinschaftsrechts) an. Siehe zum komplizierten Qualifikationsproblem Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Anwendbarkeit des VR. 14 f.

¹⁰⁹ Begriff nach G. Batliner, zitiert bei Gyger, 54, Anm. 59 (ohne Angabe der Quelle).

¹¹⁰ Art. 8 ZollV.

Deshalb, so meine ich, sollte man unbedingt die Vollmitgliedschaft – wenn man den Europäischen Wirtschaftsraum in seinen materiellrechtlichen Regeln denn überhaupt akzeptieren kann, ich möchte diesen Vorbehalt nochmals wiederholen – anstreben. Zu diesem Zweck würde Liechtenstein den gesamten EWR-Vertrag unterzeichnen und sich demgemäss auch völkerrechtlich binden, obwohl es im Innenverhältnis zur Schweiz für einen Grossteil der Bestimmungen gar nicht zuständig wäre. Was den Nichtjuristen unter Ihnen vielleicht reichlich abenteuerlich vorkommt, nämlich die Unterzeichnung von Verträgen ohne entsprechende Vollkompetenzen, kann den Völker- und Europarechter eigentlich überhaupt nicht schrecken.¹¹¹ Zunächst zur Hürde des Zollvertrages, diese ist m. E. zu nehmen: Art. 8 Abs. 1 sieht nämlich nur vor, dass Liechtenstein während der Dauer des Vertrages nicht selbständig Handels- und Zollverträge mit Drittstaaten schliessen kann. Konzipiert in einer Zeit bilateraler Handelsverträge, sollte diese Bestimmung dem parallelen Beitritt Liechtensteins und der Schweiz zum multilateralen Vertragswerk des EWR nicht entgegenstehen.¹¹² Die mit einem selbständigen Vertragsschluss verbundene Gefahr einer Kollision mit der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik (so wohl die ratio des Art. 8 Abs. 1 ZollV) ist im Fall einer gemeinsamen Unterzeichnung des EWR-Vertrages und parallelen, bzw. komplementären Mitgliedschaft in seinen Institutionen wohl nicht gegeben. Zumindest könnte Art. 8 Abs. 1 ZollV im schweizerisch-liechtensteinischen Konsens entsprechend gedeutet und auch ohne förmliches Vertragsänderungsverfahren in diesem Sinne zeitgemäss authentisch interpretiert werden.¹¹³ Das setzt allerdings

¹¹¹ Dass auswärtige Gewalt, insbesondere die «treaty making power», und Innenkompetenzen nicht deckungsgleich sein müssen, zeigen allein die Rechtsordnungen zahlreicher Bundesstaaten. Siehe etwa Wildhaber.

¹¹² Siehe zum gewandelten Umfeld des Zollvertrages bereits G. Batliner, *Beziehungen*, 32 f.; ders. *Liechtenstein*, 9 ff.

¹¹³ Unter «authentischer Interpretation» ist die verbindliche Auslegung einer Rechtsnorm durch die sie erzeugenden oder ihr übergeordneten Autoritäten zu verstehen (Verdross, 695). Das sind im Völkerrecht vor allem die Staaten, vornehmlich in ihrer Eigenschaft als souveräne «Herren der Verträge» (indirekt akzeptiert in Art. 31 Abs. 3 Ziffer a WVK).

eine entsprechende politische Bereitschaft auf beiden Seiten voraus und kann selbstverständlich auch zum Inhalt einer vertraglichen Änderung des Zollvertrages gemacht werden.¹¹⁴

Bleibt also nur noch das multilaterale Vertragsproblem. Auch hier stellen sich meines Erachtens keine unüberwindbaren Hindernisse in den Weg: Auf Grund des Zollanschlusses an die Schweiz bildet Liechtenstein mit dieser eine Zollunion im nicht zu eng verstandenen Sinne des Wortes.¹¹⁵ In den liechtensteinischen Zusatzabkommen zur EFTA-Konvention und zu den Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft ist dies sogar *expressis verbis* ausgedrückt.¹¹⁶ Derartige Zollunionen können nun – so das vertragliche und gewohnheitsrechtliche Wirtschaftsvölkerrecht¹¹⁷ – Mitglieder internationaler Wirtschaftsvereinigungen werden, ohne dass dazu die interne Kompetenzverteilung notwendig nach aussen manifestiert oder gar zum Anlass bloss partieller Vertragsschliessung gemacht werden müsste. So sind denn auch die drei Benelux-Staaten mit jeweils eigener Stimme Vollmitglieder der Europäischen Gemeinschaft geworden, obwohl sie – von Art. 233 EWG-Vertrag ausdrücklich anerkannt – eine gemeinsame Wirtschafts- und damit auch Zollunion bilden.¹¹⁸ Ähnlich könnten Liechtenstein und die Schweiz – praktisch mit doppelter Stimme – Vollmitglieder der EWR-Organisation werden, ohne dass ihr kompliziertes und in Fortentwicklung befindliches Innenverhältnis im einzelnen überhaupt nach aussen hin erklärt und fixiert werden müsste – zumindest nicht in multilateral rechtsverbindlicher Weise.

¹¹⁴ Siehe den Hinweis auf die bekannte Stellungnahme des Ausschusses IV/2 der San Francisco-Konferenz zur Gründung der Vereinten Nationen: «In cases where it is desired to establish an authoritative interpretation as a precedent for the future, it may be necessary to embody the interpretation in an amendment to the Charter. This may always be accomplished by recourse to the procedure provided for by amendments.»

¹¹⁵ Von einer Zollunion im herkömmlichen Sinn kann eigentlich erst gesprochen werden, wenn sie gemeinsame Organe und Entscheidungsmechanismen vorsieht. Siehe zur Unterscheidungen von Zollanschlüssen und Zollunionen im einzelnen Scherrer, 275 ff.

¹¹⁶ LGBI. 1960/13 und 1973/10.

¹¹⁷ Petersmann, Rdnr. 2.

¹¹⁸ Siehe zur «Benelux-Klausel» Petersmann.

Mit weiteren Einzelheiten und Implikationen¹¹⁹ dieses Modells – es weist auch eine gewisse Verwandtschaft mit den seitens der Europäischen Gemeinschaft geschlossenen «gemischten Abkommen»¹²⁰ auf – möchte ich Sie zum Schluss aber nicht quälen. Ich komme statt dessen zu einem kurzen Fazit und einigen Schlussfolgerungen:

Fazit und Schlussfolgerungen

1. «Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess» ist als eine gleichermaßen ökonomische, staatspolitische und sozio-kulturelle Herausforderung anzusehen. Dabei liegt das Hauptproblem zur Zeit in der in Liechtenstein besonders ausgeprägten Interdependenz der ökonomischen und der staatspolitischen Dimension: Öffnet sich Liechtenstein zu vorbehaltlos dem europäischen Rechtsangleichungsdruck, riskiert es, die ökonomische Basis seiner Eigenstaatlichkeit zu verlieren; verschliesst es sich den Integrationsentwicklungen zu sehr, drohen politische Isolierung und langfristig die Erosion der Staatlichkeit mangels «kooperativen Gewichts».

2. Eine rationale Integrationsstrategie wird daher beide Ziele – die Erhaltung der ökonomischen Leistungsfähigkeit und die Sicherung der Staatlichkeit Liechtensteins – nach den Prinzipien praktischer Konkordanz gleichzeitig verfolgen. Dabei ist die Staatlichkeit im modern verstandenen Sinn der «kooperativen Verfassungsstaatlichkeit» zu verstehen. Sie öffnet sich tendenziell zur «integrativen Verfassungsstaatlichkeit».

¹¹⁹ Im Zusammenhang mit der Aufnahme der offiziellen EWR-Verhandlungen am 20. Juni 1990 hat sich die Frage gestellt, ob eine volle EWR-Vertragspartnerschaft Liechtensteins notwendig seine EFTA-Mitgliedschaft voraussetzt. Sollten hierfür nicht nur politische Gründe massgeblich sein, hängt dies massgeblich davon ab, inwieweit die EFTA als Organisation Funktionen bei der Durchführung des EWR-Vertrages übernehmen muss (z. B. ein der EG-Kommission vergleichbares «Surveillance»-Organ zur Vertragsüberwachung einzurichten hat, vgl. schon Anm. 61). Ich habe zum Zeitpunkt des Vortrages zur Erörterung dieser Problematik keinen konkreten Anlass gesehen. Auch gelten die Ausführungen zur EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins entsprechend, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass im Fall der EFTA-Konvention der «nicht-zollvertragliche» Bereich ungleich weniger ins Gewicht fällt als beim EWR-Vertrag. Das schliesst m. E. eine authentische Interpretation des Art. 8 ZollV i. S. der Zulässigkeit einer gemeinsamen EFTA-Mitgliedschaft Liechtensteins und der Schweiz nicht aus. Jedoch bietet sich hier eine ausdrückliche Neuformulierung oder Ergänzung des Art. 8 ZollV sicherlich stärker an als im Fall des Beitritts zum mehrheitlich «nicht-zollvertraglichen» EWR-Vertrag.

¹²⁰ Siehe dazu umfassend Stein.

3. Der Schlüssel zu einer solchen Strategie liegt im Grundsatz der Partnerschaftlichkeit: Öffnet sich Liechtenstein solidarisch den berechtigten Anliegen seiner europäischen Nachbarstaaten – und hierzu zähle ich auch das Interesse an einer Eindämmung der Kapitalflucht – dann kann es – als Privileg seiner Kleinheit – auch auf die Respektierung und den Schutz seiner «vitalen ökonomischen Interessen» vertrauen. Gleichzeitig öffnet dieses kooperative Verhalten die Tür zur partnerschaftlichen Vollmitgliedschaft in Integrationsverbänden, die vergleichsweise hohe Anforderungen an die Staatlichkeit und internationale Handlungsfähigkeit beitragswilliger Länder stellen.

4. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), mit Blick auf den sich die Integrationsproblematik zur Zeit am unmittelbarsten stellt, ist räumlich wie zeitlich als Teil eines umfassenderen, tendenziell gesamteuropäischen Integrationsprozesses zu verstehen. Insbesondere dürfte sich die Mitgliedschaft in ihm nicht als Dauerersatz für eine EG-Mitgliedschaft eignen. Die EWR-Mitgliedschaft tendiert zur Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Dies bietet Liechtenstein allerdings eine historisch günstige Chance, sich der EG-Mitgliedschaft, sollte der volle Einbezug in das EG-System einmal notwendig werden, ein gutes Stück zu nähern. Ohne entsprechenden «Zwischenschritt» dürfte Liechtenstein kaum in der Lage sein, die Hürde der EG-Mitgliedschaft (oder den Sprung in eine Europäische Union) – sozusagen aus dem Stand – zu nehmen.

5. Das dynamische Potential des EWR-Vertrages sowie die mit ihm verbundenen erheblichen Eingriffe in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und seine Auswirkungen auf den innerstaatlichen Entscheidungsprozess unterscheiden ihn von herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen oder etwa einem UNO-Beitritt. Für derart folgenreiche Schritte in den europäischen Integrationsprozess fehlt es in der liechtensteinischen Verfassung meines Erachtens an einer adäquaten und zweifelsfreien Rechtsgrundlage. Ich plädiere daher für eine Verfassungsänderung, die inhaltlich wie prozedural eine besondere Integrationskompetenz schafft und so auch einen eventuellen EWR-Beitritt auf eine denkbar breite demokratische Legitimationsgrundlage stellt.¹²¹

¹²¹ Siehe zur verfassungsrechtlichen Dimension des europäischen Integrationsprozesses jüngst die Zürcher Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (3. bis 6. Oktober 1990) zum Beratungsgegenstand «Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft» mit Berichten von H. Steinberger, E. Klein und D. Thürer (dazu NZZ vom 17. Oktober 1990, 25); speziell zum Demokratieprinzip Bruha.

Literaturverzeichnis

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, 1984 (deutsche Übersetzung: *Die Evolution der Kooperation*, München 1988).
- Batliner, Gerard, *Liechtenstein und die europäische Integration*, Bd. 14 der «Kleinen Schriften» des Verlags der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1989 (zit. Liechtenstein).
- Batliner Gerard, *Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, in: *Liechtenstein Politische Schriften, Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik*, Bd. 2, Vaduz 1973 (zit. Beziehungen).
- Batliner, Heinz, *Der freie Kapitalverkehr der EG und Liechtenstein*, Vaduz, Oktober 1989.
- Baudenbacher, Carl, *Auswirkungen des EWR im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs*, vertrauliches Gutachten, St. Gallen 1990 (zit. Auswirkungen).
- Baudenbacher, Carl, *Das liechtensteinische Gesellschaftswesen im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, vertrauliches Gutachten, St. Gallen 1990 (zit. Gesellschaftswesen).
- Behrens, Peter, *Integrationstheorie – Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung*, in: *Rabels Zeitschrift*, Bd. 45, 1981, 8–50.
- Blankart, Franz, *Zum Begriff der EG-Beitrittsfähigkeit*, in: Haller u. a., *Festschrift Schindler*, 511–514.
- Bruha, Thomas, *Das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft. Beiträge und Berichte Nr. 134/1989 des Instituts für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen*, 1989.
- Bülck, Hartwig, *Raum und Zeit im Europarecht*, in: ders., *Völkerrecht und Europäisches Recht. Ausgewählte Abhandlungen, Schriften zum Völkerrecht*, Bd. 81, Berlin 1984, 296–323.
- Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1*, Opladen 1969.
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger, *Völkerrecht* Bd. I/1, 2. Aufl. Berlin/New York 1988.
- Dahrendorf, Ralf, *A Third Europe?*, Third Jean Monnet Lecture, Florenz, 26. November 1979.
- Delors, Jacques, *Die Orientierungen der Kommission, Erklärung vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 1989*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 1/89*, 5–22 (zit. Orientierungen).
- Delors, Jacques, *Einleitung zu dem Arbeitsprogramm der Kommission für 1990*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 1/90*, 6–20 (zit. Einleitung).
- Dewost, Jean-Louis, *La réserve de développement du droit communautaire vue de Bruxelles*, in: *Jacot-Guillarmod, L'avenir du libre-échange européen*.
- EFTA, *29. Jahresbericht der Europäischen Freihandelszone (1989)*, Genf Mai 1990.
- Europäisches Parlament (Generaldirektion Wissenschaft), *Die Auswirkungen der Vereinigung Deutschlands auf die Europäische Gemeinschaft, Arbeitsdokument Nr. 1, 6 – 90*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg 1990.

- Friedmann, Wolfgang, *The Changing Structure of International Law*, London 1964.
- Gabriel, Jürg Martin, Szenarien schweizerischer Europapolitik, in: *Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur*, Bd. 70, 1990, 591–600.
- Ginther, Konrad, Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd. 17, 1979, 7–52.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl/Strassburg 1984.
- Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppat, Sabine/Wessels, Wolfgang, *Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode*, Bonn 1988.
- Gstoehl, Sieglinde U., *The European Economic Space: A Need for Innovation in International Organization*, Diplomarbeit am Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, Juli 1990 (zit. *European Economic Space*).
- Gstoehl, Sieglinde U., *The «Microstate Problem» in the United Nations. A Retrospective Analysis, unveröffentlichte Untersuchung am Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, Sommersemester 1989* (zit. *Microstate-Problem*).
- Gyger, Walter Bruno, *Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft*, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 4, Vaduz 1975.
- Häberle, Peter, *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Königstein/Ts., 1980.
- Haller, Walter/Közl, Alfred/Müller, Georg/Thürer, Daniel (Hrsg.), *Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, Basel/Frankfurt a. M. 1989.
- Hauser, Heinz/Frick, Doris, *Auswirkungen der EWR-Verhandlungen auf das liechtensteinische Bankwesen, vertrauliches Gutachten*, St. Gallen April 1990 (zit. *Auswirkungen*).
- Hauser, Heinz/Tanner, Markus, *Auswirkungen der EWR-Verhandlungen auf die Ausländerpolitik im Fürstentum Liechtenstein, vertrauliches Gutachten*, St. Gallen 10. April 1990 (zit. *Auswirkungen*).
- Hauser, Heinz/Tanner, Markus, *Die Zollvertragsmaterie in den EWR-Verhandlungen, vertrauliches Gutachten*, St. Gallen 12. Juni 1990 (zit. *Zollvertragsmaterie*).
- Hauser, Heinz/Tanner, *Konsequenzen einer Kündigung des Zollvertrages mit der Schweiz, vertrauliches Gutachten, Ergänzung zum Gutachten vom 12. Juni 1990* (ohne Datum, zit. *Konsequenzen*).
- Heller, Thomas/Pelkams, Jacques, *The Federal Economy: Law and Economic Integration and the Positive State – The U.S.A. and Europe Compared in an Economic Perspective*, in: Cappelletti, Mauro/Secombe, Monica/Weiler, Joseph (Hrsg.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, Bd. I, Buch 1, Berlin/New York 1986, 245–412.
- Herzog, Roman, *Gedenkrede zum 17. Juni 1953 vor dem Deutschen Bundestag am 17. Juni 1988*, in: *Das Parlament* Nr. 27 vom 1. Juli 1988, 3–4.
- Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16. Aufl., Heidelberg 1988.
- Hilbe, Alfred, *Etappenhalt auf dem Weg nach Europa*, in: *Liechtensteiner Vaterland*, Vaduz 21. April 1990, 2.

Liechtenstein im Integrationsprozess

- Ipsen, Hans Peter, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972.
- Jacot-Guillarmod, Olivier (Hrsg.), *L'avenir du libre-échange européen: vers un espace économique européen?* Zürich 1990.
- Janicke, Günther, Stichwort «Europäische Integration», in: *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law*, Bd. 6, Amsterdam/New York/Oxford 1983, 167
- Jamar, J./Wallace, Helen (Hrsg.), *EC-EFTA. More Than Just Good Friends? CEE-AELE. Mariage en vue?*, Bruges, 1988.
- Kellenberger, Jakob, Mögliche Szenarien, in: Meyer-Marsilius u. a., *Beziehungen Schweiz – EG*, Ziffer 2 VIII, 11–14.
- Kieber, Walter, Liechtensteins Sonderinteressen im Verhältnis zum EWR, in: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung*, Bd. 11, 1990, 83–85.
- Kneschaurek, F./Graf, H. G., *Entwicklungsperspektiven für das Fürstentum Liechtenstein unter besonderer Berücksichtigung der Branchenstrukturen und des europäischen Integrationsprozesses*, Gutachten, St. Gallen, 28. Februar 1990 (Kurzfassung von F. Kneschaurek, *Entwicklungsperspektiven der liechtensteinischen Volkswirtschaft in den neunziger Jahren*, Heft 17 der «Liechtenstein-Wirtschaftsfragen» der Verwaltungs- und Privatbank AG, Vaduz, Juli 1990).
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, *Weissbuch über die Vollendung des Binnenmarktes*, KOM (85) 310 endg. vom 14. Juni 1985.
- Krafft, Matthias, *La réserve de développement du droit communautaire vue de Berne*, in: Jacot-Guillarmod, *L'avenir du libre-échange européen*.
- Kreile, Michael, *Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 24–25/89 vom 9. Juni 1989, 25–35.
- Krenzler, Horst G., *Die Europäische Gemeinschaft und der Wandel in Mittel- und Osteuropa*, in: *Europa-Archiv* Bd. 45, 1990, 79–88 (zit. EG).
- Krenzler, Horst G., *Zwischen Protektionismus und Liberalismus. Europäischer Binnenmarkt und Dritlandbeziehungen*, in: *Europa-Archiv*, Bd. 43, 1988, 241–248.
- Levine, Pierre, *La lutte contre l'évasion fiscale de caractère international en l'absence et en présence de conventions internationales*, Paris 1988.
- Linck, Christoph, *Staatszwecke im Verfassungsstaat – 40 Jahre Grundgesetz*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 49, Berlin/New York 1990 (im Erscheinen).
- Meyer-Cording, Ulrich, *Die Europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozess*, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 10, 1962/63, 42–68.
- Meyer-Marsilius, Hans-Joachim/Schluëpp, Walter R./Stauffacher, Werner (Hrsg.), *Beziehungen Schweiz – EG. Abkommen, Gesetze und Richtlinien. Kommentare*, Loseblatt, Zürich 1989 ff.
- Mols, Manfred, Stichwort «Integration», in: *Görres Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon. Recht – Wirtschaft – Gesellschaft*, Bd. 3, 7. Aufl., Freiburg/Basel/Wien, 1987, 111–118.
- Möttölä, Kari/Patomäki, Heikki (Hrsg.), *Facing the Change in Europe. EFTA Countries Integration Strategies*, Helsinki 1989.

- Nohlen, Dieter, Stichwort «Abhängigkeit» in: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Politikwissenschaft, 2. Aufl., München 1987, 1.
- Oppermann, Thomas, Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 17, 1975, 53–99.
- Pelkmans, Jacques, Market Integration in the European Community, The Hague/Boston/Lancaster 1984.
- Petersmann, Ernst Ulrich, Kommentierung zu Art. 233, in: Groeben, Hans von der/Boeckh, Hans von/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter, Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., Baden-Baden 1983.
- Rack, Reinhard (Hrsg.), 30 Jahre danach: Neue Perspektiven für die Beziehungen der EFTA-Staaten zur Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden, 1987.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bericht an den Hohen Landtag zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz, 17. November 1981 (zit. Anwendbarkeit des VR).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Vaduz, Bericht vom 7. November 1989 (zit. FL-Integrationsbericht I).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1. ergänzender Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Vaduz, Nr. 56/1990 vom 12. Juni 1990 (zit. FL-Integrationsbericht II).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2. ergänzender Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Vaduz, Nr. 81/1990 vom 16. Oktober 1990 (zit. FL-Integrationsbericht III).
- Riklin, Alois, Die Europäische Gemeinschaft unterwegs. Ein Fortschritt, ein Manko, in: Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur, Bd. 68, 1988, 999–1011.
- Robinson, Mary/Findlater, Jantien (Hrsg.), Creating a European Economic Space: Legal Aspects of EC-EFTA Relations, Dublin 1990.
- Ruyt, Jean de, L'Acte unique européen. Commentaire, Bruxelles 1989.
- Scharrer, Hans Eckart, Abgestufte Integration – Eine Einführung, in: Grabitz, Abgestufte Integration, 1–30.
- Scherrer, Rudolf Eugen, Der Zollanschluss der deutschen Enklave Büsingen an die Schweiz. Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Gebietshoheit, Zürcher Studien zum Internationalen Recht, Nr. 50, Zürich 1973.
- Schindler, Dietrich, Neutralität am Wendepunkt? in: NZZ vom 22./23. September 1990, 25.
- Schindler, Dietrich/Hertig, Gérard/Kellenberger, Jakob/Thürer, Daniel/Zäch, Roger (Hrsg.), Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts. Le droit suisse et le droit communautaire: convergences et divergences, Zürich 1990.
- Schrömbges, Ulrich, EG-Binnenmarkt und Steuerharmonisierung, in: Der Betrieb, 1989, 2558–2567.
- Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Bern, 24. August 1988.
- Schweizerisches Institut für Auslandsforschung (Hrsg.), Glasnost und Perestroika – Der Sozialismus im Wandel, Griesch 1990.
- Schwok, René, L'Horizon 1992. La Suisse et le grand marché européen, 1989.

Liechtenstein im Integrationsprozess

- Servais, Dominique, Ein europäischer Finanzraum, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1988.
- Spinner, Bruno, Die Rechtsnatur des geplanten EWR-Vertrages, in: NZZ vom 31. 3./ 1. 4. 1990, 31 f.
- Steiger, Heinhard, Staatlichkeit und Überstaatlichkeit. Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 31, Berlin 1966.
- Stein, Klaus D., Der gemischte Vertrag im Recht der Aussenbeziehungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 84, Berlin 1986.
- Thürer, Daniel, Europaverträglichkeit als Rechtsargument. Zu den Wegen und Möglichkeiten schweizerischer Rechtsanpassung an die neue Integrationsdynamik der Europäischen Gemeinschaft, in: Haller u. a., Festschrift Schindler, 561–582 (zit. Europaverträglichkeit).
- Thürer, Daniel, Auf dem Weg zu einem Europäischen Wirtschaftsraum?, in: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jhg. 86, 1990, 93–101 (zit. EWR).
- Tomuschat, Christian, Kommentierung (Zweitbearbeitung) zu Art. 24, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1985 (zit. Kommentierung).
- Tomuschat, Christian, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 36, Berlin/New York 1978, 7–63 (zit. Verfassungsstaat).
- Verdross, Alfred, Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden?, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 26, 1966, 690–696.
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984.
- Voss, Dirk-Hermann, Regionen und Regionalismus im Recht der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Strukturelemente einer Europäischen Verfassungsordnung, Frankfurt a. M. 1989.
- Wagner, Wolfgang, Die Dynamik der deutschen Wiedervereinigung. Suche nach einer Verträglichkeit für Europa, in: Europa-Archiv, Bd. 45, 1990, 79–88.
- Wildhaber, Luzius, Treaty Making Power and Constitution. An international and comparative study, Stuttgart 1971.
- Wille, Herbert, Die europäische Integration – eine staatliche Herausforderung, in: Herbert Batliner, Festgabe zum 60. Geburtstag, Vaduz, September 1988 (zit. Europäische Integration).
- Wille, Herbert, Staatliche Ordnung und europäische Integration, Festrede aus Anlass des 40jährigen Bestehens der anwaltlichen Standesorganisation vom 5. April 1990, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung, Bd. 11, 1990, 85–89.
- Willke, Helmut, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts. 1983.

Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess

Helga Michalsky

Herrn Dr. Ivo Beck bin ich zu grossem Dank dafür verpflichtet, dass er mir die Briefe seines Vaters Dr. Wilhelm Beck an Alois Frick in Balzers zur Verfügung gestellt hat.

1. Einleitung

Die erste Parteigründung in Liechtenstein fällt in das Jahr 1918. In demselben Jahr wurde auch die zweite Partei gegründet, so dass wir von diesem Zeitpunkt an von einem Parteiensystem sprechen können. Damit ist Liechtenstein im Vergleich mit seinen Nachbarn, was das Parteiwesen angeht, ein Nachzügler.

Im Lande selbst führte schon Jahre vorher das Auftreten einer Oppositionsgruppe im Landtag, die sich öfter als «Partei» bezeichnete, zu heftigen Kontroversen über den Nutzen und Nachteil von Parteien für das politische Leben in Liechtenstein. Die Gegner erklärten Parteien in Liechtenstein für überflüssig – sie seien eine blosser Nachahmung ausländischer Verhältnisse. Vor allem aber müssten parteipolitische Auseinandersetzungen den inneren Frieden gefährden, weil angesichts der nachbarlichen, beruflichen, wirtschaftlichen und verwandtschaftlichen Verflechtung des in Frage kommenden Personenkreises die Grenzen zwischen Öffentlichem und Privatem, wie sie dem Parteiwesen in grossen Staaten eigen seien, nicht gewahrt werden könnten.¹

Die Anhänger der Opposition sahen in dem Argument, das Land sei zu klein, um Parteien zu ertragen, nur einen Vorwand, während es in Wirklichkeit um die Ablehnung der von dieser Partei geforderten ausgedehnten Volksrechte gehe.

Der Zeitpunkt, zu dem die Opposition sich formierte und in einer gut vorbereiteten Aktion auf Anhieb vier Abgeordnete ihrer Richtung in der indirekten Landtagswahl von 1914 in den Landtag brachte, liegt vor den kriegsbedingten politischen Erschütterungen in Europa. Die Entstehung einer Opposition muss schon aus diesem Grunde aus landesinternen Bewegungen erklärt werden und steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den politischen Umwälzungen des Ersten Weltkrieges. Dagegen sind

¹ Oberrheinische Nachrichten (künftig: O. N.) 15. 1. 1915; Schädler, 8 f.

die Dynamik der verfassungspolitischen Forderungen im Schosse der Opposition und die Gründung von zwei Parteien kurz nacheinander ohne die politischen Veränderungen am Ende des Ersten Weltkrieges, von denen das Land auch direkt betroffen war, kaum denkbar. Unübersehbar ist aber auch hier, dass der vorhandene oppositionelle Kern die Voraussetzung dafür bildete, dass es in Liechtenstein 1918 zur Forderung nach einer Verfassungsreform kam, deren Verwirklichung den europaweiten Demokratisierungswillen schliesslich in einer spezifisch liechtensteinischen Form zum Ausdruck bringt. Die Parteien sind in diesem Prozess zugleich Motor und Produkt.

Wo aber liegen die Wurzeln der liechtensteinischen Parteien, d. h. wo nimmt jene oppositionelle politische Bewegung ihren Anfang, aus der schliesslich die «Christlich-soziale Volkspartei», die erste Partei Liechtensteins, hervorgeht? Für alle Liechtensteiner sichtbar, änderten sich mit dem ersten Erscheinen der «Oberrheinischen Nachrichten» am 25. April 1914 die Grundlagen der öffentlichen politischen Diskussion, denn von diesem Zeitpunkt an verfügte die politische Opposition über ein Sprachrohr. Doch reichen die Anfänge dieser Opposition weiter zurück. Ein Briefwechsel zwischen Dr. Wilhelm Beck, dem Redaktor der «Oberrheinischen Nachrichten», und Alois Frick von Balzers belegt, dass Beck nachweislich seit 1912 in der liechtensteinischen Öffentlichkeit in Erscheinung trat und für oppositionelle Anliegen Partei ergriff.

Eine Darstellung der Entstehungsgeschichte der liechtensteinischen Parteien muss daher im Jahre 1912 beginnen. In ihr werde ich drei Phasen mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad des Parteiwesens unterscheiden.

Die erste Phase umfasst die vorparlamentarische Oppositionsbildung von 1912 bis 1914, sie endet mit dem bereits erwähnten Mandatsgewinn in der Landtagswahl von 1914. Die zweite Etappe der Entwicklung umfasst die oppositionelle Tätigkeit im Landtag, aber noch ohne eigentliche parteimässige Organisation. Sie dauert von 1914 bis 1917, eine Legislaturperiode. In der dritten Phase tritt mit dem Landtagswahlkampf 1918 die Opposition erstmals als Partei unter dem Namen Christlich-Soziale Volkspartei gegen eine Liste an, die ihren überparteilichen Charakter zum Hauptprogrammpunkt erklärt. Sie erhebt für sich den Anspruch, in Liechtenstein erst politisches Bewusstsein geweckt zu haben, das nun in beschleunigtem Tempo in politische Forderungen umgesetzt wird. Dieser Abschnitt umfasst das Jahr 1918 und endet mit der Gründung der Fortschrittlichen Bürgerpartei, die nun ihrerseits den Fortschritt in die richtigen Bahnen lenken will. Mit dieser Parteigründung ist der parteipolitische Rahmen für mehr als ein Jahrzehnt abgesteckt.

2. Die Sammlung oppositioneller Kräfte vor der Landtagswahl 1914

a) Dr. Wilhelm Beck als politischer Ratgeber und «Agitator»

Die Bildung einer Partei der politischen Opposition erfolgte in drei Etappen. Im Lichte der Öffentlichkeit liegen nur zwei von ihnen: das Erscheinen der «Oberrheinischen Nachrichten» seit dem 25. 4. 1914 und die Bildung einer «Fraktion» von vier Abgeordneten unter der Führung von Dr. Wilhelm Beck im neugewählten Landtag. Die Vorgeschichte der Zeitungsgründung ebenso wie die des Erfolges in der Landtagswahl 1914 sind dagegen bisher im Dunkel geblieben. Sie begegnen uns nur in unspezifischen Hinweisen auf «Agitation» auf der einen und als Zurückweisung von Verdächtigungen auf der anderen Seite.² Zum Verständnis der Vorgänge im Lande und des erstaunlichen Wahlergebnisses der Landtagswahl trägt eine vertiefte Kenntnis dieser Vorgeschichte bei.

Trotz einigen Hinweisen, die sich in der Literatur zu den Ursachen und Gründen für die Bildung von Parteien in Liechtenstein finden, ist die zentrale Frage, warum es zur Politisierung des öffentlichen Lebens kam und wie dieser Prozess mit der späteren Parteibildung zusammenhängt, bisher noch nicht befriedigend beantwortet. Zwar ist zu Recht der programmatische Zusammenhang zwischen den demokratischen Forderungen der Volkspartei von 1918 und der demokratischen Bewegung von 1848/49 betont worden³, aber da es keine historische Kontinuität zwischen 1848/49 und dieser neuen demokratischen Bewegung gibt, ist die Frage nur scheinbar geklärt. Unberücksichtigt bleibt dabei auch, dass dieses Programm eigentlich erst für die dritte Entwicklungsphase, die öffentliche Präsenz einer politischen Partei, gilt. Erst in diesem organisatorischen Entwicklungsstadium, dem eine Veränderung der internationalen politischen Rahmenbedingungen korrespondiert, wurde ein verfassungspolitisches Programm formuliert; ein Programm, das zu dem Zeitpunkt, an dem wir die Anfänge der Politisierung des öffentlichen Lebens zu suchen haben, überhaupt noch nicht möglich war.

Im Jahre 1981 hat Peter Geiger in einem Vortrag die Anfänge der oppositionellen Bewegung unter Führung von Dr. Wilhelm Beck ohne nähere Be-

² Liechtensteiner Volksblatt (künftig: L. V.) 25. 1. 1918; O. N. 15. 1. 1915.

³ Wille, Regierung und Parteien, 61 f.

gründung auf das Jahr 1912 datiert.⁴ Geigers Aussage beruht auf der plausiblen Annahme, dass der junge Rechtsanwalt aus Triesenberg unverzüglich oppositionelle Kräfte um sich zu sammeln begann,⁵ nachdem er, ins Land zurückgekehrt, im Frühjahr 1912 die Aufmerksamkeit seiner Landsleute mit einer Veröffentlichung über «Das Recht des Fürstentums Liechtenstein»⁶ auf sich gezogen hatte. Denn diese Schrift zeichnete sich durch unverblümete, teilweise sehr kritische Urteile über die dargestellten Rechtsverhältnisse aus. Sie signalisierte dem Leser, dass der Verfasser nicht nur an der Darstellung, sondern auch an der Veränderung der Rechtsverhältnisse des Landes interessiert war. Auch die Regierung des Landes dürfte spätestens zu diesem Zeitpunkt von ihm Kenntnis genommen haben, zumal die einzige Landeszeitung zwei kurze Berichte über diese Veröffentlichung brachte.⁷ Für diese Datierung sprach auch, dass Beck im Jahre 1912 beruflich in die unmittelbare Nachbarschaft Liechtensteins zurückkehrte (Rechtsanwaltstätigkeit im Advokaturbüro Grünenfelder in Flums) und die öffentlichen Angelegenheiten des Landes direkt mitverfolgen konnte. In diesem Sinne lässt sich auch sein Eintritt in den Historischen Verein im selben Jahr deuten.⁸

Dass dieser Zeitpunkt – als spätestmöglicher – richtig bestimmt ist, lässt sich nun durch zwei grössere Aktivitäten Becks im Jahre 1912 belegen.⁹ Sie vermitteln zugleich einen Einblick in die Art seiner politischen Betätigung im Lande und in die Reaktionen von Seiten der politischen Institutionen.

Am 21. April 1912 nahm Dr. Beck auf Einladung an einer Aufklärungs- und Informationsveranstaltung der Gewerbegeossenschaft teil und übte dort harte Kritik an der Gewerbeordnung von 1910. Sein Name wurde in

⁴ Geiger, Volksvertretung, 52.

⁵ Mündliche Auskunft von Dr. Peter Geiger.

⁶ Selbstverlag des Verfassers, Zürich 1912.

⁷ L. V. 1. 3. 1912; vgl. JBL 15 (1915), 111.

⁸ JBL 12 (1912), 145.

⁹ Es sind Briefe von Dr. Wilhelm Beck erhalten, aus denen seine Beteiligung an den dargestellten Aktivitäten hervorgeht. 13 der erhaltenen 14 Briefe Dr. Becks an Alois Frick, Balzers, wurden zwischen dem 31. 3. 1913 und der Landtagswahl am 11. 3. 1918 geschrieben. Der letzte Brief ist undatiert. Sie sind sehr ungleichmässig auf den Zeitraum verteilt. 8 Briefe stammen aus dem Jahre 1913, von den restlichen je einer aus den Jahren 1915 und 1917 und drei aus dem Jahr 1918. Ein 14. Brief ist nur teilweise datiert (7. Januar 192.?) und betrifft eine ausstehende Abrechnung.

Im ersten Brief v. 31. 3. 1913 erwähnt er seine beobachtende Teilnahme und Kritik an der Entstehung der Gewerbeordnung, die im Jahre 1909 vom Landtag verabschiedet worden war. Wie seine Beschäftigung mit Liechtensteiner Politik zu diesem Zeitpunkt aussah, muss hier offen bleiben.

den Berichten des «Liechtensteiner Volksblatts» über diese Veranstaltung nicht erwähnt, aber einer der beiden Beiträge, ein «Einges.», bezeichnet den Verlauf der Veranstaltung als «sehr lebhaft» und stellt abschliessend fest, «dass auch bei uns nach und nach gelernt wird, seine Meinung an zuständiger Stelle zu vertreten.»¹⁰ An dieser Veranstaltung kam es nämlich, ohne dass dies dem Zeitungsbericht zu entnehmen ist, zu einem heftigen Disput zwischen Beck als Kritiker der Gewerbeordnung und dem Landtagsabgeordneten Fritz Walser, der wie der Referent und der anwesende Regierungssekretär Josef Ospelt das Gesetzeswerk verteidigten. Als Landtagsabgeordneter hat Beck später in kritischer Absicht daran erinnert, wie ihm, obwohl er recht gehabt habe mit seiner Einschätzung der Gewerbeordnung, bei der Veranstaltung begegnet worden sei.¹¹ Dieses Ereignis hat über den Nachweis für Becks öffentliches Auftreten hinaus für unseren Zusammenhang deshalb besondere Bedeutung, weil die Unzufriedenheit mit der Gewerbeordnung zu einem Anknüpfungspunkt für die Kooperation oppositioneller Kräfte wurde, wohl nicht zuletzt wegen der Rolle, die Beck dabei spielte.

In diesem Jahr war Beck ausserdem an einer Petition von Bürgern der Gemeinde Triesenberg beteiligt, deren Ziel es war, dass die Gewähr(schafts)leistung beim Viehhandel gesetzlich neu geregelt würde.¹² Diese sollte eingeschränkt, die Bestimmungen den in der Schweiz gültigen angepasst werden. Der Petition war ein Gesetzentwurf beigefügt. Fünf (darunter Planken) von elf Gemeinden schlossen sich der Petition an. Der Landtag beschloss dagegen einstimmig den Kommissionsantrag, der zunächst feststellte, dass es in dieser Frage keine einfache Lösung gebe, die Petenten machten es sich zu leicht! Es könne nicht einfach ein Stück aus einer Rechtsordnung in eine andere verpflanzt werden. Man sei deshalb gegen eine übereilte Gesetzesänderung, werde aber den Gegenstand im Auge behalten.¹³

Diesen misslungenen Versuch, mit einer Petition Einfluss auf den Landtag und die Gesetzgebung zu nehmen, interpretierte Beck sehr grundsätz-

¹⁰ L. V. 26. 4. 1912. Dass Dr. Beck an der Veranstaltung anwesend war, dort das Wort gegen die Gewerbeordnung ergriffen hat und es zu einem Disput mit dem Landtagsabgeordneten Fritz Walser von Schaan gekommen ist, entnehme ich dem Brief vom 31. 3. 1913 an Alois Frick & Konsorten in Mels, der als Schlüsseldokument in der liechtensteinischen Parteiengeschichte anzusehen ist.

¹¹ L. V. 19. 12. 1914.

¹² Brief Dr. Becks v. 31. 3. 1913; vgl. L. V. 20. 12. 1912.

¹³ L. V. 20. 12. 1912; vgl. L. V. 22. 11. 1912.

lich als Beweis, dass der Landtag sich über die Interessen und Wünsche der liechtensteinischen Bürger hinwegsetze und dass deshalb dort keine wirklichen Volksvertreter sässen. Er vertrat diese Auffassung gegenüber einigen Balzern, die ihn wegen einer Petition in Sachen Gewerbeordnung im März 1913 schriftlich um rechtlichen Beistand gebeten hatten.¹⁴

Die Anfrage ist ein weiterer Beleg dafür, dass Beck sehr schnell das Vertrauen seiner Mitbürger als Ratgeber in öffentlichen Angelegenheiten gefunden hat. Er hatte sich seinen Mitbürgern trotz seinem Studium nicht entfremdet, kannte sich mit ihren Problemen aus, hatte mit seiner Schrift über Liechtenstein sich als Kenner der Rechtsverhältnisse des Landes ausgewiesen und bot ihnen nun seine Hilfe an. Er solidarisierte sich mit den Interessen seiner Mitbürger und wollte ein Anwalt dieser Interessen gegen die öffentlichen Instanzen sein. Obwohl er den Bürgern nur legale Wege zeigte, ist es nicht verwunderlich, dass er damit den Unwillen derjenigen auf sich zog, die dies alles als Nörgelei und überzogene Kritik ansahen und darin nur das Misstrauen gegen die Arbeit der öffentlichen Institutionen, nicht aber die Wahrnehmung von Bürgerrechten sahen. Er selbst scheint durch freimütige Äusserungen das Seine dazugetan zu haben, diesen Eindruck und ein entsprechendes Bild seiner Persönlichkeit in der Öffentlichkeit zu verstärken.

Entscheidend ist jedoch der Inhalt des Antwortbriefes auf diese Anfrage. Er gibt uns Aufschluss über die praktischen Ziele Becks, seine Art des Vorgehens und zumindest einen Anhaltspunkt über den Stand der Mobilisierung von Opposition im Frühjahr 1913. Beck nahm in seinem Schreiben vom 31. März 1913 das Ersuchen um rechtlichen Beistand zum Anlass, einen viel grundsätzlicheren Vorschlag zu machen: Nachdem die Gewerbeordnung im Landtag einstimmig verabschiedet worden sei, habe eine Petition, wie sie den Ratsuchenden vorschwebte, wenig Aussicht auf Erfolg. Vielmehr müsse man aus der Differenz zwischen Landtagsentscheid und Volkswillen schliessen, dass im Landtag einfach nicht die richtigen Leute, d. h. zuverlässige Vertreter des Volkes, sässen. Da eine Petition aus diesen Gründen ohne Aussicht auf Erfolg sei, sollten die Adressaten alles daran setzen, damit der nächste Landtag anders zusammengesetzt sei. Nur so habe man Gewähr, dass eine Gesetzesrevision angestrebt werde. Die Landsleute – so die Anrede des Briefes – sollten sich zu-

¹⁴ Brief Dr. Becks v. 31. 3. 1913.

Entstehung der Parteien

sammenschliessen, um auf die nächsten Landtagswahlen Einfluss zu nehmen; sie sollten dafür sorgen, dass die richtigen Wahlmänner gewählt würden, damit diese die richtigen Abgeordneten wählten. Beck empfahl ihnen:

«Schliessen Sie sich zusammen zu einer Partei Gleichgesinnter, die im Rahmen der gesetzlichen Ordnung eine Besserstellung zunächst der eigenen Lage, dann aber auch anderer anzustreben suchen & hiezu werden Sie Mithilfe auch in anderen Gemeinden des Landes, vornehmlich des Oberlandes, finden, dessen kann ich Sie versichern. Suchen Sie sich auf die nächstes Jahr im Mai oder Juni stattfindende Wahl der Wahlmänner eine grosse Anhängerschaft zu erwerben, die treu & unentwegt zu Ihrer Fahne steht & die dann vorerst in der Gemeinde jene Ihres Vertrauens würdigen Wahlmänner erkürt, um dann in Vaduz die geeignetsten Landtagsabgeordneten auswählen zu können.

Natürlich muss dies alles im Stillen geschehen & nicht an die grosse Glocke gehängt werden, was bei uns ein Erbfehler, uns selbst zum Schaden, andern aber zum Nutzen & Vergnügen zu sein scheint.

Gerne bin ich bereit, Ihnen allen tatkräftig unter die Arme zu greifen, denn Ihr Interesse ist auch das meine, Ihre Sorgen sind Landssorgen & für diese soll mein Scherflein nicht fehlen.»¹⁵

Bereits bei dieser Gelegenheit bekundete Beck, dass er selbst sich in den Landtag wählen lassen würde. Es ist nicht dokumentiert, wie Frick und seine Mitinteressenten den Vorschlag Becks aufgenommen haben. Im September fand jedenfalls auf Einladung Becks eine Unterredung zwischen beiden in Trübbach statt, deren Gegenstand in der kurzen Einladung nicht genannt ist.¹⁶ Die Briefe, die Beck in den folgenden Wochen an Frick geschrieben hat, zeigen, dass die Wahlvorbereitungen nach dem vorgeschlagenen Plan im letzten Viertel des Jahres 1913 gute Fortschritte machten.¹⁷

Die ganze Unternehmung hatte einen konspirativen Zug, denn in jedem der nun folgenden Briefe beschwor Beck den Adressaten, nur ja alle ins Vertrauen Gezogenen zu grösster Verschwiegenheit zu verpflichten und

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Brief Dr. Becks an A. Frick v. 29. 9. 1913.

¹⁷ Briefe vom 9. 10., 22. 10., 4. 11., 7. 12., 13. 12., 17. 12. und 24. 12. 1913 an Alois Frick, Balzers; der Brief v. 7. 12. 1913 ist an Aug., Alois Frick & Jos. Kaufmann gerichtet.

selbst nicht zu offen und mitteilbar zu sein. Ziel war es, die Mehrheit der Wahlmänner im Oberland zu gewinnen und dies möglichst allein mit Wahlmännern der Gemeinden Balzers, Triesen und Triesenberg zu schaffen, da Beck den Schaanern und Vaduzern nicht recht traute.¹⁸ Zu den Wahlaussichten entwarf Beck schon im November 1913 ein sehr optimistisches Bild, ob aus Überzeugung oder zum Ansporn der Helfer, sei dahingestellt.¹⁹

Angesichts der Zustimmung, die Beck und seine Helfer mit dem Vorhaben in Teilen der liechtensteinischen Bevölkerung fanden, wobei Beck selbst mit regelmässigen Nachfragen und eigenen Erfolgsmeldungen sowie Ermunterung anscheinend kräftig nachhalf, stellt sich natürlich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Aktivitäten dieses einzelnen Mannes und den politischen und sozialen Rahmenbedingungen. Was waren die Grundlagen und Voraussetzungen seines Erfolges?

Die Attacken Becks gegen Landtag und Regierung von Liechtenstein, denen sich seine Landsleute nun so willig anschlossen, waren nicht so unberechtigt, wie seine politischen Gegner glauben machen wollten. Der langjährige Landesverweser In der Maur (1884–1892, 1896–1913)²⁰ führte als Regierungschef ein selbstherrliches Regiment, nicht ohne Fürsorge, aber im Gefühl seiner Überlegenheit und mit Herablassung den Liechtensteinern gegenüber. Obwohl zum Regierungskollegium nominell auch zwei liechtensteinische Landräte gehörten, wurden sie praktisch nie zugezogen, protestierten aber auch nicht gegen diesen Ausschluss von der Regierungsmitwirkung.²¹ Der Landtag unter der Führung seines seit 1890 ununterbrochen amtierenden Präsidenten Dr. Albert Schädler trat dem Regierungschef nur in einigen Konfliktfällen entgegen, insgesamt dominierte der Regierungschef im Verhältnis zwischen Landtag und Regierung, und der Landtagspräsident leitete den Landtag seinerseits mit eher patriarchalischer Autorität. Die in der Verfassung von 1862 verankerte konstitutionelle Monarchie schrieb diese schwache Stellung der Volksvertretung nicht vor, liess sie aber allemal zu.²² Das indirekte Wahlrecht, das 1862 bei seiner Einführung verbreitet war, war im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts nicht nur in

¹⁸ Brief Dr. Becks v. 22. 10. 1913.

¹⁹ Brief Dr. Becks v. 4. 11. 1913.

²⁰ Vgl. Vogt, Rechenschaftsbericht, 42.

²¹ Geiger, Geschichte, 332.

²² Ebd.

Entstehung der Parteien

den Augen von Radikalen anachronistisch. Auch der Umstand, dass Liechtenstein an die Schweiz mit ihren ausgedehnten Volksrechten grenzte und eine beträchtliche Zahl von Liechtensteinern als Saisonarbeiter in der Schweiz unmittelbare Erfahrungen mit diesem System sammelten und die politischen Meinungen der Schweizer Arbeiter kennenlernten, konnte Anlass zu kritischem Vergleich und Unzufriedenheit geben. Selbst der Blick auf die Verhältnisse beim eng verbundenen Nachbarn Österreich belehrte darüber, dass dort bei vergleichbaren politischen Zuständen die Opposition sich zumindest in Parteien und Zeitungen ein Sprachrohr geschaffen hatte.²³

Die liechtensteinischen Verhältnisse waren demgegenüber durch eine apolitische Genügsamkeit gekennzeichnet, die schon deshalb trügerisch sein konnte, weil Unzufriedenheit vorhanden war, aber nicht artikuliert werden konnte. Es fehlte an Kenntnissen über die politische Ordnung in Liechtenstein, an Foren, z. B. einer politischen Zeitung, die den Kenntnisstand hätte verbessern können, und an einer politischen Auseinandersetzung im Landtag. Das Jahr 1912 war zudem ein schlechtes Erntejahr, und das Jahr 1913 wurde noch schlimmer, weil zusätzlich zu einer Missernte die Maul- und Klauenseuche den Viehhandel, den wichtigsten Exportzweig Liechtensteins, zum Erliegen brachte. Die Unzufriedenheit, die die neue Gewerbeordnung unter der Mehrheit der Gewerbetreibenden auslöste, kam hinzu.

Man kann nicht sagen, dass die Stimmung, auf die Dr. Beck mit seinen Vorstellungen traf, explosiv gewesen sei, aber es gab Anlässe genug, die zur Kritik herausforderten. Die Kombination aus objektivem politischem Rückstand, angespannter Wirtschaftslage und der Mobilisierungskraft Becks half die der Führung so bequeme Apathie der Bevölkerung überwinden.

b) Wahlkampf mit Hilfe der «Oberheinischen Nachrichten»

Angesichts der Presseverhältnisse in Liechtenstein war es nur konsequent, dass die führenden Männer des Unternehmens mit wachsendem Erfolg bei der Mobilisierung von Anhängern recht bald an ein Presseorgan dachten, mit dem sie ihre Anhänger ansprechen, ihnen die politischen Ver-

²³ Vgl. Bilgeri, 457–498.

hältnisse in Liechtenstein erläutern und die Auseinandersetzung mit möglichen politischen Gegnern führen konnten. Im Gegensatz zum äusseren Eindruck war die Gründung der Zeitung nicht der erste, sondern der zweite Schritt. Erst als sich abzeichnete, dass die Anhängerschaft in den Gemeinden ausreichen würde, um das Ergebnis der Landtagswahl beeinflussen zu können, wurde das Zeitungsprojekt verwirklicht.

Hier ist neben Beck ein weiterer Mann zu erwähnen: Josef Brunhart. Der Architekt aus Balzers war neben dem umtriebigen jungen Beck eine Vertrauensperson in würdigem Alter, ein Mann, der schon vorher für politische Aufklärung der Bevölkerung eingetreten war. Er hat sich allem Anschein nach schon früher für eine Zeitung eingesetzt. Seine Beteiligung an dem Aufbau einer Opposition können wir nur vermuten.

Ende November 1913 war das Zeitungsvorhaben so weit vorbereitet, dass die Vertrauensmänner, hier wieder Frick für Balzers, aufgefordert wurden, Zeichner zu gewinnen (zunächst 100-, später 50-Franken-Anteilscheine), um die Zeitung mit dem notwendigen Grundkapital von 5000 Franken auszustatten. Die Vorbereitungen sollten so weit vorangetrieben werden, dass das Blatt, wenn der richtige Augenblick gekommen sei, sofort erscheinen könne.²⁴ Für diesen Zweck sollten sowohl Listen der Anhänger als auch aller wahlberechtigten Bürger in den einzelnen Gemeinden angefertigt werden. Natürlich konnte ein solches Projekt in Liechtenstein nicht geheim bleiben, und so nimmt es nicht wunder, dass im ersten Leitartikel der «Oberrheinischen Nachrichten», einem Grusswort an den Leser und zugleich einer Art Programm für die Zeitung, auch die offensichtlich zahlreichen Gegner und Kritiker mit ein paar Bemerkungen bedacht wurden.²⁵

Über den Zweck der Zeitung hat sich Beck gegenüber Alois Frick schriftlich geäussert. Die Erläuterungen für den engen Helfer decken sich in einigen Punkten mit dem Programm in der ersten Nummer, darüber hinaus sprechen sie aber die «partei»politische Richtung deutlicher aus; insgesamt geben sie eine zutreffende Vorausschau auf die Themenschwerpunkte und Akzente in der Folgezeit:

«a) Schaffung eines Wochenblattes zwecks offener Aussprache über unsere Liechtensteiner Zustände. Es sollen die Tatsachen an Stelle der

²⁴ Brief Dr. Becks an die Herren Aug., Alois Frick & Jos. Kaufmann v. 7. 12. 1913.

²⁵ O.N. 25. 4. 1914.

Entstehung der Parteien

phrasenhaften und unwahren Lobgesänge einer gewissen Seite treten. Gewerbe, Jagd, Sparkassawirtschaft etc. liefern dann günstige Aufsätze.

b) Es sollen die liechtenstein. Verhältnisse berücksichtigt werden und nicht die uns fremden, unbekanntenen und unpassenden Österreicher Verhältnisse. (Kampf allem solchen Zeug)

c) Es soll ein Blatt für unsere Arbeiter- und Kleinbauernbevölkerung geben, daher sollen die Landwirtschaft und der Arbeiterstand in erster Linie nebst den Landesangelegenheiten berücksichtigt werden.

d) Es solle die hohnsprechende, unwürdige Presszensur damit praktisch ausgeschaltet werden. — das ist kurz der Zweck. —»²⁶

Mit den «Oberrheinischen Nachrichten» kehrte die Politik in die liechtensteinische Presselandschaft zurück.²⁷ Im ersten Beitrag, dem schon erwähnten «Gruss dem Leser!», stellt das Blatt sein Programm vor. Dieser Artikel betont sehr stark den allgemeinen Zweck der «Belehrung und Schulung» und weist Beeinflussung in eine Richtung zurück. Das Blatt wolle

«den einzelnen nicht bevormunden, sondern ihm Tatsachen darbieten, sein Auge schärfen für die Grundsätze und auf diese Weise ihn zu einem selbständigen Urteil im einzelnen Fall zu führen suchen. (. . .)

. . . wir machen uns zur Aufgabe, das Anrecht des Bürgers auf Aufklärung über öffentliche Fragen zu befriedigen, seine Teilnahme hiefür noch zu wecken, zur Aussprache der Beteiligten unsere Dienste anzubieten. Bei jedem staatlich organisierten, nicht ganz unmündigen und unreifen Volk kann dies sicher nur vorteilhaft sein, vorteilhaft für den Staat, (. . .), vorteilhaft für die Bürger, wenn sie den Staat durch ihr Mitraten zur schmiegsamsten und sorgfältigsten Anpassung an die wirklichen Bedürfnisse des Volkes hinzuführen vermögen. (. . .)»²⁸

Diese Adresse wollte Bedenken gegen die neue Zeitung zerstreuen, um Wollwollen werben und den Leserkreis, den man ansprechen wollte, möglichst weit umschreiben. Aufschlussreich sind alle jene Aussagen, aus denen man den gegnerischen Vorwurf noch herauslesen kann. Dabei zeigt sich schnell, dass die Einwände, die wenig später gegen das Blatt vorgebracht worden sind, schon im vorhinein als Befürchtungen kursierten: dass das

²⁶ Brief Dr. Becks an die Herren Aug., Alois Frick & Jos. Kaufmann v. 7. 12. 1913.

²⁷ Die «Liechtensteiner Landeszeitung», die erste liechtensteinische Zeitung (1863–1868), wollte auch politische Bildung vermitteln. Vgl. Geiger, Geschichte, 310 f.

²⁸ O. N. 25. 4. 1914.

Blatt Unfrieden stiften und Zwietracht säen werde, dass es klassenkämpferische Ziele verfolge und der katholischen Kirche die Gefolgschaft versage.

Eine Zeitung, die über politische Themen informierte und zu politischen Fragen Stellung nahm, war für Liechtenstein wirklich ein Desiderat. Politische Bildung und politisches Bewusstsein waren im Land über Jahrzehnte nicht gepflegt worden, sie waren daher kaum vorhanden. Die einzige Zeitung für das Land übte ausdrücklich politische Abstinenz.²⁹ Über die Politik des Landes wurde allenfalls aus Anlass der Landtagssitzungen nur berichtet, nie wurde sie kritisch kommentiert. Die Redaktion dieser Zeitung, des «Liechtensteiner Volksblatts», lag seit 1897 in den Händen des vom Fürsten ernannten Abgeordneten und Landrats Meinrad Ospelt in Vaduz. Das Blatt war zugleich «Organ für amtliche Kundmachungen» und erhielt zur Wahrnehmung dieser Aufgabe einen Landesbeitrag von 200 Kronen jährlich.³⁰

Die neue Zeitung sollte freilich nicht so sehr einer allgemeinen politischen Bildung dienen, sondern sie war eindeutig als kritisches Organ gegenüber den politischen Institutionen des Landes und auch gegenüber dem bereits vorhandenen Presseorgan konzipiert. Zwischen den beiden Zeitungen war trotz gegenteiligen Beteuerungen ein feindseliges Klima vorprogrammiert. Die alte Zeitung stand bald vor der Frage, ob und wie sie auf die Konkurrenz der «Obrerrheinischen Nachrichten» reagieren sollte. Demgegenüber war die Linie der «Obrerrheinischen Nachrichten» klar.

Da die Landtagswahl 1914 eine indirekte Wahl war, waren auch die Möglichkeiten, die neue Zeitung für die Wahlentscheidung einzusetzen, nur indirekter Art. Es dominierten Sach- und Diskussionsbeiträge, die die Position der Obrerrheinischen Nachrichten verdeutlichen konnten und beim Leser den Schluss nahelegten, dass hier eine politische Aufgabe warte und in einer bestimmten Weise gelöst werden müsse. In dieser Absicht erschienen noch vor der Landtagswahl kritische Beiträge zur Gewerbeordnung («Die Unzufriedenheit mit der neuen Gewerbeordnung») und zum Steuerrecht («Unsere Staatssteuerprivilegien»).³¹ Ein so heikles politisches Thema, wie es das Landtagswahlrecht war, wurde mit aller Vorsicht behandelt. Neben Informationen, wie das Wahlrecht funk-

²⁹ Vgl. L. V. 16. 8. 1878.

³⁰ L. V. 4. 2. 1916.

³¹ O. N. 4. 7. 1914; vgl. L. V. 11. 7. 1914.

Entstehung der Parteien

tionierte, wurde Kritik nur in der Form eines allgemeinen Wunsches nach Einführung des direkten Wahlrechts angesprochen, so dass die Zeitung nicht selbst eine Forderung erhob, sondern lediglich Wünsche und Kritik aus der Bevölkerung wiedergab.³²

Zwei Themen lösten eine Diskussion zwischen den beiden Zeitungen aus, deren Bedeutung über den unmittelbaren Gegenstand hinausreichte. Beide Kontroversen wurden von den Oberrheinischen Nachrichten ausgelöst und hatten auch wahlpolitischen Charakter. In einem der ersten Beiträge, «Der Franken unseres Arbeiters»³³, ging es um die Bedeutung der Löhne liechtensteinischer Saisonarbeiter in der Schweiz für die liechtensteinische Wirtschaft. Der Artikel diente nicht nur der Anerkennung des Beitrages, den die Saisonarbeiter für die Wirtschaft des Landes erbrachten, sondern auch der Würdigung der Saisonarbeiter als Bürger – auch als Wahlbürger, wie sich hinzufügen lässt. Gleichzeitig enthielt dieser Artikel einige Spitzen gegen Österreich und setzte die wirtschaftliche Bedeutung, die Österreich für Liechtenstein hatte, herab. Dieser Punkt bestätigte das Volksblatt in seiner Auffassung, dass Beck für die Schweiz voreingenommen sei und gegen Österreich nur Vorurteile habe. Die Diskussion, die sich in Leserbriefen beider Zeitungen über viele Wochen erstreckte, zeigte auch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen von Unter- und Oberländern, die sich in den beiden Zeitungen gegenüberstanden.³⁴

Der Entscheidung über ein eigenes liechtensteinisches Elektrizitätswerk, für die im Sommer 1914 der Landtag zu einer ausserordentlichen Sitzung zusammentreten sollte, ging eine ausgiebige Diskussion in beiden Zeitungen über das Für und Wider voraus. Auch dies war ein Thema, bei dem es Interessenunterschiede zwischen Ober- und Unterland gab. Es war der Existenz des zweiten Blattes zuzuschreiben, dass es überhaupt zu dieser öffentlichen Meinungsbildung kam, an der sich in beiden Zeitungen ebenfalls zahlreiche Bürger beteiligten. In dieser Auseinandersetzung kam im Volksblatt stärker die vorherrschende Meinung im Unterland und in den Oberrheinischen Nachrichten praktisch nur die des Oberlandes zu Wort.³⁵

Zu den Zielen der neuen Zeitung musste es nicht nur gehören, bei Sachfragen zur Meinungsbildung beizutragen, sondern auch deutlich zu machen, wessen Interessen mit einer bestimmten Position verfolgt werden

³² O. N. 20. 6. 1914.

³³ O. N. 30. 5. 1914.

³⁴ O. N. 20. 6. 1914; L. V. 13., 20., 27. 6. 1914.

³⁵ O. N. 23. 5., 30. 5., 20. 6., 27. 7. 1913; L. V. 15. 5., 13., 20., 27. 6. 1914.

sollten. Obwohl die Oberrheinischen Nachrichten versuchten, sich mit einzelnen Beiträgen der Interessen aller grossen sozialen Gruppen anzunehmen – Landwirte (Steuerrecht), Gewerbetreibende (Gewerbeordnung, Steuerrecht) und Arbeiter (Fortbildung, soziale Anerkennung) – führten die Auseinandersetzungen zwischen den Zeitungen (redaktionelle Beiträge und Leserstellungen) schnell zu einer gewissen Konfrontation zwischen den Interessen der Unterländer und denen der Oberländer.

Vor den Wahlen kam es zu einer Verschärfung der Auseinandersetzung, als das Volksblatt einen die Oberrheinischen Nachrichten betreffenden Artikel einer schweizerischen Zeitung mit der klaren Absicht abdruckte, die Ziele des Blattes dem Verdacht der Missachtung und Gefährdung der bestehenden politischen Verfassung einschliesslich der Stellung des Monarchen auszusetzen.³⁶ Die Oberrheinischen Nachrichten verteidigten sich direkt³⁷ und indirekt, indem sie einen Beitrag zur grundsätzlichen Aufgabe der Presse brachten. Die Presse möge das «Banner eines gesunden Fortschritts» vorantreiben.³⁸

Für die richtige Wahlentscheidung wurde in zwei Beiträgen geworben. Die Bürger wurden eindringlich auf die Bedeutung der Wahl aufmerksam gemacht. Sie sollten Personen wählen, die wirklich ihre Interessen vertreten. Es sei «männlicher, in den offenen Wahlkampf zu treten und nur die Person seines Vertrauens zu wählen, als dann wieder 4 Jahre lang Winkelschimpfereien und Nörgeleien zu betreiben.»³⁹ Ein weiterer Beitrag («Zu unsern Wahlen») erschien erst nach der Wahl der Wahlmänner, und es ist dem Text nicht eindeutig zu entnehmen, ob er (verspätet) an die Urwähler oder an die Wahlmänner gerichtet ist. Jedenfalls sollten die Vertrauensleute des einfachen Volkes gewählt werden, die dessen Wünsche von ihm selbst sich haben sagen lassen. Ferner heisst es:

«Es schadet nichts, wenn bei der Beratung unserer Landesangelegenheiten lebhaft und eingehende Auseinandersetzungen etc. stattfinden. In diesem Sinne, Liechtensteiner, bedenket die Bedeutung der derzeitigen Landtagswahlen und lasset euch durch nichts irre machen! Mehrere Wähler».⁴⁰

³⁶ L. V. 1. 8. 1914; vgl. L. V. 15. 8. 1914.

³⁷ O. N. 22. 8. 1914.

³⁸ O. N. 12. 9. 1914.

³⁹ O. N. 8. 8. 1914.

⁴⁰ O. N. 12. 9. 1914.

3. Frischer Wind im Landtag: Die Opposition wird aktiv

a) Die Bildung einer Fraktion

Von den fünfzehn Abgeordneten des neuen Landtags waren sieben zum erstenmal gewählt. Darunter waren vier Abgeordnete der «neuen Richtung», alle für das Oberland.⁴¹ Der erste «Wahlkampf» war also durchaus erfolgreich gewesen.

Entsprechend dem Wahlverfahren war jeder Abgeordnete ein unabhängiger Volksvertreter, gewählt von den Wahlmännern seiner Landschaft. Die Landtagswahl war eine reine, indirekte Persönlichkeitswahl. Traditionell hatten die besten Wahlchancen Männer mit einem öffentlichen Wirkungskreis in ihren Gemeinden: vor allem Ortsvorsteher, Postmeister und Gastwirte;⁴² meist übten sie mehr als eine dieser Tätigkeiten gleichzeitig oder nacheinander aus. Fast alle waren ausserdem Landwirte. Es gab indessen auch Abgeordnete, die «nur» Landwirte waren, aber in ihren Gemeinden öffentliche Ämter bekleidet hatten oder bekleideten. Ortsvorsteher und Postmeister gehörten zu den wohlhabenderen Bürgern ihrer Gemeinde und verdankten ihr Amt auch ihrer sozialen Stellung. Aufgrund ihres Amtes oder als Wirte standen sie in engem Kontakt mit sehr vielen Bürgern. Die Landtagsabgeordneten waren vor allem Vertreter von Gemeindeinteressen. Sie waren allesamt mit den Problemen ihrer Dörfer gut vertraut und fest verwurzelt in der dörflichen Sozialordnung. In ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit hatten sie in gewissem Umfang Erfahrungen in öffentlichen Angelegenheiten gesammelt und konnten ihren Standpunkt auch in einem etwas grösseren Kreis vortragen. Ein Redeparlament war der liechtensteinische Landtag jedoch nach seiner mehrheitlichen Zusammensetzung nicht.

Ausser den Vertretern der agrarischen Bevölkerung wurden immer auch einige aus dem kleinen Kreis der Gebildeten in den Landtag gewählt oder vom Fürsten ernannt. Ärzte, Tierärzte, Geistliche und Lehrer bildeten diese Gruppe, der im Landtag die Führungsrolle zufiel. So waren alle vier

⁴¹ Der Abgeordnete Albert Wolfinger, der zu dieser Gruppe gehörte, war im vorherigen Landtag als Stellvertreter 1913 für den verstorbenen Xaver Bargetze nachgerückt, er war also im Landtag nicht ganz neu.

⁴² Vgl. Vogt, Landtag, 120.

Landtagspräsidenten zwischen 1862 und 1918 Mediziner. Dabei fallen überdies ihre langen Amtszeiten sowie die Tatsache auf, dass drei der Männer einer einzigen Familie angehörten.⁴³

Zur Gruppe um den Rechtsanwalt Dr. Wilhelm Beck gehörten der Architekt Josef Brunhart (nach dessen Tod im Dezember 1914 der Landwirt Wendelin Kindle), der Landwirt Albert Wolfinger und der Schmied Josef Sprenger. Wie nicht anders zu erwarten, unterschied sich die soziale Zusammensetzung der Minderheitsgruppe nicht nennenswert von der der Mehrheit. Mit Ausnahme von Beck hatten alle bereits öffentliche Ämter innegehabt.

Angesichts der Argumente, mit denen für die Wahl der Männer um Beck geworben worden war, war zu erwarten, dass sie anders als gewohnt im Landtag auftreten würden. Einem grundlegenden Wandel des parlamentarischen Stils durch den Austausch einer so grossen Zahl von Abgeordneten wirkte jedoch schon äusserlich die Kontinuität in der Landtagsleitung entgegen. Das Präsidentenamt blieb in den Händen von Dr. Albert Schädler, der übrigens in der Landtagswahl durch die höchste Stimmenzahl bestätigt worden war. Ob mit der Wahl des Architekten Brunhart zum Vizepräsidenten neue Akzente hätten gesetzt werden können, blieb wegen dessen plötzlichen Todes im Dezember 1914 unerprobt. Das Vizepräsidentenamt übernahmen für 1915 Lorenz Kind und für 1916/17 Meinrad Ospelt. Beide waren vom Fürsten ernannte Landtagsabgeordnete und langjährige Landräte. Der dritte vom Fürsten ernannte Abgeordnete, Alfons Feger, war einer der beiden Sekretäre (Protokollführer).⁴⁴

An die Abgeordneten um Beck knüpften sich Erwartungen, die gleichsam auf die Einlösung eines Wahlversprechens zielten.

Dieses Versprechen umfasste unausgesprochen

1. die Zusage jedes einzelnen, sich gegenüber den bisher im Landtag dominierenden Kräften nicht mundtot machen oder mit fadenscheinigen Argumenten abspeisen zu lassen;
2. die Ausschöpfung der Rechte, die die Verfassung dem Landtag insgesamt und den einzelnen Abgeordneten einräumte;
3. die Bereitschaft, Forderungen aus der Bevölkerung im Landtag einzubringen, ihre Behandlung durchzusetzen und dafür einzutreten;

⁴³ Geiger, Volksvertretung, 52.

⁴⁴ Vogt, Landtag, 328.

Entstehung der Parteien

4. und nicht zuletzt die Verpflichtung, gegenüber den Abgeordneten, die nicht zur eigenen Gruppe gehörten, erkennbar eigenständig aufzutreten.

Ein Verhalten, das sich an diesen Grundsätzen orientierte, war noch kein Programm im Sinne einer «Partei», aber es hatte doch programmatischen Charakter, was das Verhalten anging. Es war zudem im Kern oppositionell, indem es sich gegen viele Routinen und damit gegen das Verhalten derjenigen richtete, die dem Landtag jahre- oder gar jahrzehntelang ihren Stempel aufgedrückt hatten. Allein in dem Anspruch, dass erst die Abgeordneten der neuen Richtung richtige Volksvertreter seien, lag eine Herausforderung an die Institution und die Mitabgeordneten.

b) Die «Parlamentarisierung» des Landtages

Die parlamentarische Tätigkeit, die sich auf dieser Grundlage entwickelte, hatte eine inhaltliche und eine formal-prozedurale Seite. Beide waren wichtig für die Etablierung eines neuen, «politischen» Geistes. In dieser Phase kommt der Infragestellung bisher praktizierten Verhaltens, der Berufung auf parlamentarische Verhaltensweisen, die anderswo längst eingeführt waren, vielleicht sogar die nachhaltigere Wirkung zu. Ein selbstbewusstes, auf Rechte pochendes Auftreten der Abgeordneten sollte das Gewicht des Landtages insgesamt heben und das politische Bewusstsein der Bevölkerung entwickeln – ein Bewusstsein dafür, dass die Abgeordneten etwas tun mussten, damit Forderungen nach Veränderung Gegenstand der parlamentarischen Debatte werden konnten, und dass sie im Ringen um verschiedene Möglichkeiten einen Kompromiss finden mussten. Das war im Grunde nichts Neues, aber der Ablauf der Debatte änderte sich grundlegend. Der Landtagspräsident war nicht mehr zugleich Diskussionsführer und vermittelte gegebenenfalls zwischen der Landtagsauffassung und der Position des Regierungskommissärs, sondern es kam nun immer öfter zu einem rhetorischen Schlagabtausch zwischen dem Landtagspräsidenten auf der einen und Dr. Beck auf der anderen Seite. Die Amtsführung des Landtagspräsidenten war nicht länger der Diskussion entrückt.

Die Landtagsarbeit blieb nicht mehr in den eingefahrenen Traditionen, die sich über Jahrzehnte in dem kleinen Land herausgebildet hatten, sondern sie wurde von einigen Parlamentariern nun an Massstäben gemessen, die von aussen hereingetragen waren.⁴⁵ In dieser Hinsicht war die Landtags-

⁴⁵ Sehr kritisch Schädler, 8 f.

arbeit zwischen 1914 und 1918 eine Periode der Erprobung von Möglichkeiten, die die Verfassung von 1862 bot, und zugleich weitete sich das Blickfeld für Veränderungen, die eine Verfassungsreform einschliessen würden. Eine Wirkung auf das Bewusstsein der Bevölkerung wurde vor allem durch die ausführliche Berichterstattung über die Landtagssitzungen in den beiden Zeitungen erreicht. Diese gewann dadurch an politischer Brisanz, dass Beck in den Oberrheinischen Nachrichten nach eigenem Stenogramm berichtete, während das Volksblatt die sogenannten Genehmigten Protokolle abdruckte.

In der Praxis gab es eine Reihe von Ansatzpunkten, um Bestehendes in Frage zu stellen.

Gleich in der ersten Session wurden traditionelle Traktanden in ungewöhnlicher Weise behandelt. Die bisher eher routinemässige Genehmigung der *Landesrechnung* und die Lesung des *Finanzgesetzes* wurden nun erstmals zur Diskussion über verschiedene Ausgabenposten genutzt und eine nähere Aufschlüsselung der Rechnungen gefordert.⁴⁶ Hierher gehört auch die in einer späteren Session vorgebrachte Forderung nach ausreichenden, den Abgeordneten individuell auszuhändigenden *Haushaltsunterlagen*, damit die Abgeordneten überhaupt erst ihr Mitentscheidungsrecht ausüben könnten.⁴⁷

Die ausgiebige Nutzung des *Rederechts* durch Dr. Beck veränderte den Charakter der Verhandlungen. Auf diese Weise wurde das quantitative Übergewicht der Reden von Landtagspräsident und Regierungschef, dem ja auch ein qualitativer Einfluss auf die Entscheidungen entsprach, gemindert. Es schwand auch der Eindruck, dass der Landtag führungsbedürftig sei. Gleich in der Landtagssession von 1914 löste Dr. Beck einen milden Tadel des Präsidenten aus, als er bei der Lesung des Finanzgesetzes beim Punkt «Gewerbsteuer» eine rundum kritische Rede zur Gewerbeordnung hielt.⁴⁸

Eng mit der für die Verhandlungen des Landtages ungewöhnlich extensiven Nutzung des *Rederechts* gerade durch Dr. Beck entwickelte sich ein weiterer Streitpunkt, der ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung war. In welchem Umfang sollten die Parlamentsdebatten dokumentiert werden? Während Dr. Beck eine Wiedergabe des Verhandlungsverlaufs in

⁴⁶ L. V. 19. 12. 1914 und O. N. 12. 12. 1914; L. V. 26. 12. 1914 und O. N. 8. 1., 15. 1. 1915.

⁴⁷ L. V. 12. 11. 1915; O. N. 6. 11. 1915; O. N. 10. 11. 1917.

⁴⁸ L. V. 19. 12. 1914.

Entstehung der Parteien

den *Landtagsprotokollen* forderte, nicht zuletzt weil er seine eigenen Reden nicht ausführlich genug referiert fand im Vergleich zu den ausführlich wiedergegebenen Redebeiträgen des Regierungschefs, blieb es nach dem Votum des Landtagspräsidenten bei der bisher üblichen zusammenfassenden Berichterstattung. Bei der ersten dieser Gelegenheiten reagierte er etwas ungehalten und fertigte Dr. Beck mit dem Hinweis ab, stenografierte Protokolle seien etwas für grössere Parlamente, sie selbst seien indessen eher einem Gemeinderat vergleichbar, und grosse Reden würden im Landtag nicht gehalten.⁴⁹

Dieser Auffassungsunterschied ist charakteristisch für die am reinsten von Dr. Albert Schädler verkörperte konservative Landtagstradition, die sich einem wirklich parlamentarischen Stil als unangemessen widersetzte.

Im Laufe der Wahlperiode kam es zu einem Konflikt über die Rechte des Landtages gegenüber dem Regierungschef wegen der Kompetenzen der Landesnotstandskommission (Beratung der Regierung oder Entscheidung). In diesem Konflikt standen sich schliesslich Regierungschef und Landtag gegenüber; er wird zu Recht als Beleg für die wiedererwachenden demokratischen Bestrebungen im Lande angeführt.⁵⁰ Gerade dieser Fall zeigt aber auch, wie zögerlich dieser Weg von der Mehrheit beschritten wurde. Diese stimmte der Forderung nach Entscheidungskompetenz erst zu, nachdem der Regierungschef sich mit einer Entscheidung, die im Lande heftig kritisiert wurde, über den Beschluss der Kommission hinweggesetzt hatte.⁵¹ Dagegen hatte Beck bereits 1915 seine Wiederwahl in diese Kommission vergeblich abgelehnt mit der Begründung, er wolle nicht Mitglied einer Kommission sein, deren Beschlüsse nicht ausgeführt werden müssten.⁵² 1916 kam es aus demselben Anlass zu einer hitzigen Debatte zwischen dem Regierungskommissär und Beck, und dabei wurde deutlich, dass der Konflikt nicht nur zwischen diesen beiden schwelte, sondern dass das Problem der «Beschluss(un)fähigkeit» auch schon in der Kommission selbst erörtert, aber noch nicht befriedigend gelöst worden war.⁵³ Ausser dem Sachverhalt selbst, der schliesslich im Sinne der Kommission entschieden wurde, ist ein Argument der Auseinan-

⁴⁹ L. V. 12. 12. 1914.

⁵⁰ Geiger, Volksvertretung, 52.

⁵¹ L. V. 7. 12. 1917.

⁵² L. V. 17. 12. 1915.

⁵³ L. V. 19. 1. 1917.

dersetzung von Bedeutung. Dr. Beck erinnerte dem Regierungschef gegenüber daran, dass die liechtensteinische Regierung rechtlich nicht nur aus einer Person, d. h. dem Regierungschef, bestehe, sondern dass zur Regierung auch die liechtensteinischen Landräte gehörten.⁵⁴ Diesen Gedanken hat Beck in der Folgezeit nicht mehr fallen gelassen, und er hat seine Forderung nach einer Demokratisierung der Regierung als eine Neubelebung und Weiterentwicklung dieses in der Verfassung von 1862 angelegten Regierungskollegiums interpretiert. Immer stärker stellten die Oberrheinischen Nachrichten Forderungen, die die Beteiligung des Volkes an der Regierung betrafen, in den grösseren Zusammenhang der europäischen Ereignisse. So wurde 1917 das direkte Wahlrecht auch für Liechtenstein als unverzichtbar erklärt.⁵⁵

Die Gewährung des direkten Wahlrechts durch den Fürsten diene der institutionellen Aufwertung des Landtages als Volksvertretung; sie war damit ein weiterer Schritt auf dem von der Opposition eingeschlagenen Weg. Die Diskussion, die darüber im Landtag geführt wurde, spiegelte die zwiespältigen Gefühle, die diese Veränderung bei den traditionellen politischen Kräften im Landtag auslöste. Die Gegner von Parteien befürchteten nämlich, dass nun die Entwicklung in Richtung Parteiwesen voranschreiten werde.

Die neue politische Richtung verfolgte jedoch auch inhaltliche Ziele im Landtag. Der Antrag auf Revision der Gewerbeordnung wurde bereits erwähnt. Mit Blick auf den Ausgangspunkt der politischen Aktivität von Beck ist das Ergebnis nicht ohne Ironie. Obwohl die Initianten nur bescheidene Änderungen durchsetzen konnten, wurden diese einstimmig beschlossen. Bedingt durch die Auswirkungen des Krieges traten immer stärker die Notstandsmassnahmen in den Vordergrund der Landtagsdebatten. Hier ergaben sich die Differenzen weniger aus den Zielsetzungen als aus der Uneinigkeit über den richtigen Weg und die einzusetzenden Mittel.

Bei den Erfolgen des Landtages zwischen 1914 und 1918 schrieb Beck dem Wirken seiner Gruppe viel zugute. Er selbst war nicht nur ein engagierter Redner, sondern auch ein fleissiger und mit vielen Aufgaben betrauter Abgeordneter. Er gehörte seit seinem Eintritt in den Landtag der

⁵⁴ O. N. 1. 12. 1917.

⁵⁵ O. N. 12. 5., 25. 8. 1917.

Finanzkommission an, war Referent wichtiger Gesetze, so des Gesetzes über die Vermittlerämter (hier hatte er als Jurist im Auftrage des Landtags einen Gesetzentwurf ausgearbeitet) und der Reform der Landtagswahlordnung. Umgekehrt verstand er es, bei der Organisation der Notstandsmassnahmen vor allem als Kritiker aufzutreten, nie selbst für irgendetwas verantwortlich zu sein, obwohl er in den Jahren 1915–1917 Mitglied der Landesnotstandskommission war. Er betätigte sich hier überwiegend als Kassandra einerseits, als Rufer in der Wüste andererseits. Seinen besseren Vorschlägen sei niemand gefolgt, so dass er die Fehlentwicklung zwar vorausgesehen habe, sie aber nicht verhindern konnte. Liest man daraufhin die zahlreichen Beiträge zu diesem Problem in den Oberrheinischen Nachrichten, so zeigt sich freilich, dass natürlich auch er nicht über ein Patentrezept verfügte.

4. Von der Oppositionspartei zum Parteiensystem

a) Die Landtagswahl 1918: Volkswahl gegen Parteienwahl?

Mit der Schliessung des Landtages am 7. Januar 1918 ging die Wahlperiode 1914–1917 zu Ende. Am 11. März 1918 sollte die erste Wahl nach der neuen Landtagswahlordnung stattfinden, d. h. eine allgemeine, geheime und direkte Wahl.

Der erste offene Landtagswahlkampf spielte sich zum grössten Teil in den beiden Zeitungen ab. Das Volksblatt war nach einem Redaktionswechsel zum Jahresbeginn besser für die Auseinandersetzung gerüstet als bisher. Die Zeitung bemühte sich zwar darum, im Vergleich mit den Oberrheinischen Nachrichten eine unabhängige, überparteiliche Zeitung zu sein, aber sie war jetzt unverkennbar kämpferisch. Die zahlreichen Leserbeiträge in beiden Zeitungen vermitteln darüber hinaus eine Ahnung von den Aktionen und Reaktionen der Bürger im Zusammenhang mit dem Wahlkampf.

Die Wahlauseinandersetzung begann in beiden Zeitungen bereits parallel zur abschliessenden Würdigung der Arbeit des alten Landtages. Während das Volksblatt dessen Leistungen keineswegs höher bewerten wollte als die früherer Landtage,⁵⁶ zogen die Oberrheinischen Nachrichten eine sehr

⁵⁶ L. V. 25. 1. 1918.

positive Bilanz, die sie natürlich vor allem der Arbeit «ihrer» Abgeordneten zuschrieben.⁵⁷ Vom Wahlkampf bestimmt waren auch die Urteile über die Abgeordneten. Das Volksblatt warf den Abgeordneten um Beck vor, sie seien diesem gegenüber nicht unabhängig und Beck selbst gebärde sich als «Parteigewaltiger» und «Diktator».⁵⁸ Umgekehrt plädierten die Nachrichten für eine weitgehende personelle Erneuerung des Landtages und für einen Rückzug altgedienter Abgeordneter.⁵⁹

Das neue Landtagswahlrecht hat die grundsätzlichen Einstellungen der beiden politischen Lager zunächst nicht verändert. Die Opposition hielt sich an die von Beck im Kommissionsbericht zur Änderung der Landtagswahlordnung vertretene Position, Parteien gebe es, ob man das nun wolle oder nicht, sie seien «eine notwendige gesellschaftliche Entwicklung».⁶⁰ Die Opposition wollte Parteien und ging im Wahlkampf von der Konkurrenz zweier Parteien aus. Das Volksblatt erhob seine gegensätzliche Position in dieser Frage sogar zu einem Programmpunkt: «Keine Parteiungen, sondern Freiheit des einzelnen Abgeordneten»,⁶¹ und in einem Artikel ist zu lesen:

«Und erst die Parteibildung! Nein, *wir* wollen keine Partei; eben das ist's, was uns nicht jene anderen Wege gehen lässt. Wir wollen aufrechte, selbständige Volksvertreter, die ihre eigene Meinung vertreten. Wir sind nicht in einem Grosstaat, sondern eben in Liechtenstein. Was es aber mit der Parteibildung von seiten gewisser Leute für eine Bewandnis hat, darüber ein andermal mehr.»⁶²

Und an anderer Stelle heisst es:

«Sie (die Volksvertreter, H. M.) sollen alle nur *einer* Partei angehören und diese soll heissen die *Partei der Liechtensteiner!* Möchten die Wähler sich nicht von gewissen Agenten beeinflussen und übertölpeln lassen, den geheimen Machenschaften aus dem Wege zu gehen und ihre Stimme nach bestem Wissen und Gewissen abgeben.»⁶³

⁵⁷ O. N. 12. 1., 9. 2. 1918.

⁵⁸ L. V. 22. 1. 1918.

⁵⁹ O. N. 5. 1., 12. 1. 1918.

⁶⁰ O. N. 26. 1. 1918.

⁶¹ L. V. 22. 2. 1918.

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd.

Entstehung der Parteien

Im Rückblick zeigt sich, dass dies nur eine Zwischenstation auf dem Weg zum Parteiensystem war. Mochten die Wahlkampfgegner auch hinsichtlich Parteien unterschiedliche Vorstellungen haben, im Wahlkampf traten sie wie Parteien gegeneinander an, und der Wahlkampfstil ist dem späterer Wahlkämpfe schon sehr ähnlich.

Das Volksblatt führte für seine überparteiliche Position zwei Grundsätze ins Feld. Seine Wahlliste enthalte auch Kandidaten, die der gegnerischen Partei angehörten, und die Abgeordneten sollten im Landtag keinerlei Abstimmungszwang unterworfen sein. Das Programm der Wahlliste sollte daher mehr Orientierungs- und Empfehlungscharakter haben, nicht aber die Abgeordneten auf bestimmte Abstimmungspositionen festlegen.⁶⁴ Diese Grundsätze richteten sich direkt gegen den Abgeordnetentyp, den man beim politischen Gegner kritisierte.

Beachtung verdienen in diesem Zusammenhang die Entstehung der Volksblatt-Liste und das von ihr präsentierte Programm. Bereits in den Kommentaren zum neuen direkten Wahlrecht hatte das Volksblatt nach einer eher skeptischen Befürwortung der Wahlrechtsänderung⁶⁵ betont, dass man die Wahl nicht der Einflussnahme der oppositionellen Kräfte überlassen dürfe. Jeder habe eine gesteigerte Verantwortung durch seine direkte Stimmabgabe. Auf ihre Verantwortung beriefen sich auch einige Männer um das Volksblatt, als sie nach einigen Treffen dem Volk ihre Wahlliste vorlegten, damit die Wahl möglichst aus dem Sog des Parteiwesens herausgehalten werde. Dem schlechten Einfluss, der nach Auffassung des Volksblattes in der letzten Wahl sich gezeigt hatte, sollte auf diese Weise gegengesteuert werden.⁶⁶

Die Kandidatenliste des Volksblattes für das Oberland wurde als erste Wahlliste überhaupt veröffentlicht.⁶⁷ Sie enthielt auch die Namen von zwei Männern, die der Gegenseite zuzurechnen waren, einer war Dr. Wilhelm Beck. Die Liste war indessen kein Kompromiss zwischen der parteifeindlichen Mehrheit und der Oppositionspartei, sondern sie war ohne vorherige gegenseitige Abstimmung zustande gekommen. Die Liste enthielt acht Namen für sieben Mandate. Zwei Abgeordnete des alten Landtages, der

⁶⁴ L. V. 22. 2., 8. 3. 1918.

⁶⁵ L. V. 25. 1. 1918.

⁶⁶ L. V. 1. 2., 15. 2. 1918.

⁶⁷ L. V. 22. 2. 1918.

Triesenberger Ortsvorsteher Josef Gassner und Dr. Wilhelm Beck, wurden alternativ für ein Mandat vorgeschlagen. Die Kandidatenauswahl wurde begründet:

«Einstimmig herrschte die Ansicht, dass in den kommenden Landtag Männer gehören, von denen wir hoffen können, dass sie alles vermeiden, was die liechtensteinische Selbständigkeit in den jetzigen und kommenden ernsten Zeiten gefährden könnte.»⁶⁸

War Dr. Beck mit Blick auf diese Zielsetzung ein ernstgemeinter Kandidat, da er doch jene Partei führte, gegen die sich diese Aussage richtete?

Auch das Programm wirft in dieser Hinsicht Fragen auf. Von den neun Punkten sind sechs inhaltlich unproblematisch. Es sind dies die Entwicklung des Verkehrs- und Wirtschaftslebens, der Bau des Lawenawerkes, eine Reform des Steuerwesens, die Abänderung der Jagdverhältnisse, die Schaffung eines modernen Pressegesetzes und die Errichtung eines Krankenhauses. Zu dreien dieser Punkte hatte die Opposition im alten Landtag Initiativen vorgelegt, sie beanspruchte daher ein Urheberrecht.⁶⁹

Dagegen konnten die ersten beiden und der letzte Punkt des Programms sich nur gegen die Oppositionspartei richten, wenn sie überhaupt einen Sinn haben sollten. Sie lauten:

«Selbständigkeit und monarchische Verfassung Liechtenstein.
Keine Parteiungen, sondern Freiheit des einzelnen Abgeordneten.
Beibehaltung des Zollvertrages mit Österreich.»⁷⁰

Mit welchem Programm trat die Opposition tatsächlich vor die Wähler und wie reagierte sie auf die Unterstellungen im Programm des Gegners? Sie empfahl sich den Wählern mit ihrer bisherigen Arbeit im Landtag und dem Versprechen, u. a. für die Reform des Jagd- und Steuergesetzes und eine aktive Verkehrs- und Wirtschaftspolitik einzutreten. Zu allen drei Gegenständen hatten ihre Abgeordneten noch im alten Landtag Anträge eingebracht. Als diese Punkte sich auch im Programm der Volksblattliste fanden, kommentierte Beck dies genüsslich. Verschiedene Beiträge in den Oberrheinischen Nachrichten sollten indessen beim Wähler den Verdacht näh-

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ O. N. 2. 3. 1918; vgl. O. N. 23. 2. 1918.

⁷⁰ L. V. 22. 2. 1918.

Entstehung der Parteien

ren, dass nur die Volkspartei diese Ziele ernsthaft verfolge, so dass derjenige, dem an diesen Programmpunkten wirklich liege, allein sie wählen dürfe.

In einem etwas grundsätzlicheren Verständnis wollte die Opposition ausdrücklich eine Partei des Fortschritts sein; denn die gegenwärtige Zeit stelle besondere Anforderungen: «Es sind neue Zeiten angebrochen; sie erfordern neue Anschauungen und neue Männer.»⁷¹ In diesem Selbstbild bleibt das Ausmass der Fortschrittsorientierung ziemlich unbestimmt. Folgt man den Überlegungen Becks, so befand sich Europa in einer Zeit des Umbruchs, und niemand konnte genau wissen, welche Rechte sich die Völker noch erringen würden; auf jeden Fall mussten die Regierungen demokratischer werden, und Liechtenstein sah er in dieser Beziehung durchaus im Vergleich mit anderen europäischen Völkern.

Dem Volksblatt und seinen Anhängern bot die programmatische Vagheit in diesem Bereich eine willkommene Angriffsfläche. Der Partei wurde Nähe zu liberalem und sozialistischem Gedankengut, Gleichgültigkeit gegenüber der katholischen Kirche und eine kritische bis umstürzlerische Haltung gegenüber der Monarchie nachgesagt. Allerdings wurde diese Kritik öffentlich nur indirekt ausgesprochen. Sie wurde vor allem auf der unteren Ebene mündlich kolportiert. Dass sie nicht nur vereinzelt zu hören war, sondern zum Normalbestand der zwischenparteilichen Verdächtigungen gehörte, kann daran ermessen werden, wie häufig diese Vorwürfe in den Oberrheinischen Nachrichten als unbegründet zurückgewiesen wurden.⁷² Als Wille der Frage nach den Unterschieden zwischen den Parteien in der Zeit der Verfassungsreform nachging, zeigte er auf, dass die Fortschrittliche Bürgerpartei gegenüber der Volkspartei massive Vorurteile hatte, was deren Verhältnis zur Monarchie anging, und dass die Zählebigkeit dieser Vorurteile auch auf deren Nützlichkeit im Parteienwettbewerb beruhte.⁷³

Die oppositionelle politische Richtung ordnete sich selbst von Anfang an dem Kreis christlich-sozialer Parteien in einem weiteren Verständnis zu, stiess damit aber im Lande auf Widerspruch. Mit der grundsätzlichen Ablehnung von Parteien für Liechtenstein war die Neigung verbunden, Parteienbildung mit dem Import ausländischer Parteideologien gleichzusetzen. Beck beschrieb seine Position zu der Ideologiefrage einmal so:

⁷¹ O. N. 12. 1. 1918; vgl. O. N. 12. 5., 25. 8. 1917.

⁷² O. N. 23. 2. 1918.

⁷³ Wille, Regierung und Parteien, 73.

«In unserem Lande bestehen glücklicherweise keine auf verschiedener Weltanschauung beruhende politische Parteien. Es gibt bei uns keine konservative, keine sozialistische und keine liberale Partei, keine Republikaner usw., wie in anderen Ländern. z. B. im Kanton St. Gallen. (...) Die Weltanschauung der grossen Masse und auch der Leser und Anhänger dieses Blattes ist bei uns auf die katholische Religion gegründet. (...)

Von Parteien lässt sich bei uns höchstens in dem Sinne reden, dass die einen mehr den Fortschritt betonen, während die andern ein etwas langsames Tempo gegenüber dem Modernen halten. Wir wollen darum weder behaupten, dass die einen etwa Erzreaktionäre noch die andern Neuerer und Draufgänger seien. Immerhin ist dem Volke der Gegensatz bekannt, wenn auch dafür eine klare Formel zu fehlen scheint. Die Verschiedenheit der Anschauung unserer Leute sollte im Wesen nur in der sachlichen Auffassung beruhen. Verschieden kann die Auffassung sein, über den gesetzlichen Ausbau unserer Verfassung, über den Ausbau des Steuerwesens, die Förderung des Verkehrs und Hebung des Wirtschaftslebens überhaupt. Diese und andere Gebiete lassen der verschiedenen Auffassung weiten Raum. (...)»⁷⁴

Bei der Namensgebung, die schliesslich im Wahlkampf 1918 erfolgte, entschied man sich für den Namen «Christlich-Soziale Volkspartei»,⁷⁵ ohne dass die Gegenpole dieser politischen Richtung, Liberalismus und Sozialismus, eine Spannung im Parteiensystem hätten schaffen können. Für beides fehlten die sozialstrukturellen Voraussetzungen.

Die Ziele und das Wahlprogramm der Volkspartei hatten keinen revolutionären Charakter, und die Unterschiede zum Programm des politischen Gegners waren minimal. Im Wahlkampf, d. h. in den Beiträgen der Oberrheinischen Nachrichten unterstrich die Opposition die Unterschiede in den Sachpunkten. Sie betonte dabei, dass sie es war, die hier für Veränderung plädiert hatte, und führte die Sachpunkte daher auch als Belege für ihre Fortschrittsfreudigkeit an. Beck wollte das Land aus dem Schatten der europäischen Entwicklung herausreissen und es wirtschaftlich und politisch modernisieren.

⁷⁴ O. N. 16. 2. 1918.

⁷⁵ O. N. 6. 3. 1918; vgl. O. N. 23. 3. 1918.

Entstehung der Parteien

Die Männer um das Volksblatt verhielten sich widersprüchlich. Sie erklärten Gemeinsamkeit zum Ziel, aber der Grund dieser Forderung war das Misstrauen gegenüber dem politischen Gegner. Ihre Position war trotz den Übereinstimmungen in den Sachpunkten die einer konservativen, antidemokratischen Partei, die gegen eine Bedrohung ankämpfte, die sich erst in Umrissen abzeichnete. Natürlich warben sie damit um die Stimmen derjenigen, die die Zielsetzungen Becks ablehnten oder denen sie unheimlich waren. Dieses Konzept schloss jedoch die Möglichkeit einer Überwindung der parteipolitischen Spaltung aus.

Wenn man von Parteien spricht, so denkt man aus moderner Sicht nicht nur an ein Programm, sondern auch an eine Parteiorganisation. Charakteristisch für die Entstehung der Parteien in Liechtenstein ist indessen, dass formale Parteistrukturen überhaupt nicht geschaffen wurden. Es gab ein Netz persönlicher Beziehungen, und es gab ein paar Männer, die in diesem Netz die Fäden zogen. Die Anhänger wurden durch persönliche Kontakte gewonnen und wurden gegebenenfalls ihrerseits Werber für ihre Richtung.

Mit dem Ergebnis der ersten direkten Landtagswahl konnte die Volkspartei zufrieden sein. Von den Kandidaten, die auf ihrer Liste (im Oberland) standen, kamen fünf im ersten Wahlgang in den Landtag. Von der Liste der Gegenseite wurden drei Kandidaten gewählt. Obwohl zwei der Gewählten auf beiden Listen standen (Josef Gassner und Dr. Wilhelm Beck), war dies ein klarer Wahlsieg der Volkspartei im Oberland.

Insgesamt veränderten sich die Mehrheitsverhältnisse nur um eine Stimme. Die Volkspartei erhielt fünf Mandate gegenüber vier im alten Landtag. Im Gesamtbild des Landtags trat das Gewicht der Volkspartei nach Wählerstimmen nicht deutlich in Erscheinung. Die Ernennung von Dr. Albert Schädler zum Abgeordneten durch den Fürsten erübrigte schliesslich sogar den Wechsel im Präsidentenamt. Dennoch signalisierte das Wahlergebnis, dass hinter der Oppositionspartei die Mehrheit der Bevölkerung im Oberland stand.

b) Die Bedeutung der liechtensteinischen «Revolution» für die Vollendung des Zwei-Parteien-Systems

Im Herbst 1918 zeichnete sich das Ende des Krieges ab; die habsburgische Monarchie war zerfallen, das verbliebene Deutsch-Österreich war besiegt, und Liechtenstein hatte allen Grund, besorgt in die Zukunft zu schauen. Wenige Tage, bevor der Landtag zu seiner ersten Sitzung zusammentrat,

kam in Deutschland das Ende des bisherigen Regierungssystems. An seine Stelle sollte eine demokratische Regierung treten. In Liechtenstein zog man durchaus die Parallele zwischen diesen Ereignissen und den politischen Verhältnissen im eigenen Land. Aus Anlass der bevorstehenden Landtagseröffnung am 3. Oktober 1918 wurde in den Oberrheinischen Nachrichten vorab das Thema angeschlagen, das das Land schon sehr bald in eine Krise stürzen sollte, die Forderung nach einer parlamentarischen Regierung:

«Gegenwärtig zieht ein völkischer Zug durch alle Länder, besonders auch durch den deutschen Hain. Die Regierung soll mehr demokratischer – im guten Sinne – werden. Alle Volksschichten sollen Anteil haben an der obersten Leitung des Staates. Das Deutsche Reich ist auf dem besten Wege zur parlamentarischen Regierung. (...) Dieses Regierungssystem nimmt seinen Siegeslauf durch die Welt, trotz allen Anfeindungen. Wir Liechtensteiner müssen uns doch fragen, ob wir nach und nach nicht ebenfalls in einer unseren Verhältnissen entsprechenden Weise eine parlamentarische Regierung anstreben wollen. Es könnte dies dadurch geschehen, dass die beiden Regierungsräte jeweils nur im Einvernehmen mit dem Landtage auf eine Dauer von 2 bis 3 Jahren bestellt würden. Selbstredend müssten diese Herren einen entscheidenden Einfluss auf alle Regierungsgeschäfte, die nur kollegialiter zu behandeln wären, erhalten. (...)»⁷⁶

In dem Artikel, in dem diese Schlussfolgerung gezogen wurde, stehen auch einige allgemeine Überlegungen zur künftigen Landtagsarbeit, die nun von zwei Parteiströmungen bestimmt sein werde. Zum Wohle des Landes wurden die Parteien zu «einträchtigem Zusammenarbeiten» und zum «Burgfrieden» ermahnt, denn nur so könnten die zahlreichen Aufgaben, vor denen auch Liechtenstein mit dem Ende des Krieges stehen werde, mit Erfolg angepackt werden. Als Aspekte einer bevorstehenden Neuorientierung wurden die Überprüfung des Zollvertrages, die gewerbliche und industrielle Entwicklung des Landes und eben die Reform des Regierungssystems, d. h. eine Verfassungsreform, dargestellt. Lediglich auf den Friedensappell ging das Volksblatt zustimmend ein, alles übrige erwähnte es mit keinem Wort.⁷⁷

⁷⁶ O. N. 5. 10. 1918.

⁷⁷ L. V. 11. 10. 1918.

Entstehung der Parteien

Bereits am 14. Oktober forderte Dr. Beck vor dem Landtag in Anwesenheit von etwa 15 Zuhörern eine stärkere Mitwirkung des Volkes an der Regierung und eine parlamentarische Ausgestaltung derselben. Zur Konkretisierung erwähnte er das schon bekannte Modell der Kollegialregierung mit liechtensteinischen Regierungsräten und kündigte für die laufende Session einen entsprechenden Antrag an, der dann auch am 24. Oktober eingebracht wurde. In der Landtagsrede stellte Beck nicht nur die Verbindung zur Entwicklung in der Welt her, sondern er betonte den Zusammenhang zwischen direktem Wahlrecht und parlamentarischer Regierung. Um die Dringlichkeit seines Vorschlags zu unterstreichen, verwies er auf das gute Wahlergebnis der Volkspartei, und es sei nun die Aufgabe ihrer Abgeordneten, sich für die Wünsche des Volkes einzusetzen. Der Regierungschef zeigte keinerlei Entgegenkommen und tat die Forderung ab als «einen Eingriff in die Rechte der Krone, der ihm unangebracht erscheine. Er sehe weder die innere noch die äussere Berechtigung der Anregung ein.»⁷⁸ Auch das Volksblatt reagierte abweisend auf den Vorstoss.⁷⁹

Nachdem ein «Antrag betreffend Einführung einer parlamentarischen (Volksmit-)Regierung» wie angekündigt eingebracht worden war,⁸⁰ kam es auf einer Sondersitzung am 7. November, in der es um den Grenzschutz des Landes gehen sollte, überraschend zum Rücktritt des Landesverwesers Imhof mit der Begründung, er geniesse nicht mehr das Vertrauen des Landtages. Gleichzeitig schlug er die Wahl eines provisorischen Vollzugsausschusses zur Wahrnehmung der Regierungsgeschäfte vor. Nachdem die drei fürstlichen Abgeordneten vergeblich gegen die Wahl eines solchen Ausschusses und die Verfassungswidrigkeit des Vorganges protestiert hatten, wurde auf Vorschlag des Vizepräsidenten Friedrich Walser mit allen Stimmen der vom Volk gewählten Abgeordneten ein dreiköpfiger provisorischer Vollzugsausschuss zur Wahrnehmung der Regierungsgeschäfte gewählt. Als Vorsitzenden wählte der Landtag einen Liechtensteiner, den in Innsbruck als Anwalt lebenden Dr. Martin Ritter, als Regierungsräte Dr. Wilhelm Beck für das Oberland und Josef Marxer (nachdem Emil Batliner die Wahl abgelehnt hatte) für das Unterland. Der Initiator dieses Unternehmens war unbestritten Dr. Beck; die Rolle des vorher aus Innsbruck

⁷⁸ O. N. 19. 10. 1918; L. V. 1. 11. 1918.

⁷⁹ L. V. 18. 10. 1918.

⁸⁰ O. N. 2. 12. 1918.

⁸¹ L. V. 15. 11. 1918; O. N. 16. 11. 1918.

angereisten Dr. Martin Ritter ist nicht ganz klar. Die Ereignisse sind jedenfalls als liechtensteinische «Revolution» in die Geschichte des Landes eingegangen.

Die Einigkeit im Landtag machte mit den Reaktionen der Zeitungen einer politischen Spaltung der Bevölkerung und offensichtlich auch einer Ernüchterung der Abgeordneten Platz.⁸¹ Nach Meinung des Volksblattes hatte es zu der verhängnisvollen Entscheidung nur kommen können, weil die Abgeordneten, die nicht der Volkspartei angehörten, die Orientierung verloren, als der Landesverweser Imhof und der an Stelle von Dr. Schädler (wegen dessen Mandatsniederlegung) amtierende Vizepräsident Friedrich Walser die Bedenken der fürstlichen Abgeordneten hinsichtlich der Wahl des Ausschusses nicht teilten. Diese beiden sind deshalb vom Volksblatt stark getadelt worden. Allerdings sei der Druck der anwesenden Zuhörer, die alle Anhänger der Volkspartei gewesen seien, gross gewesen.⁸² Das Volksblatt rief als Reaktion auf die Ereignisse zu Ruhe und Besonnenheit und zur Treue gegenüber Fürst und Verfassung auf.⁸³

Die revolutionären Ereignisse waren nicht nur der Ausgangspunkt für die Verfassungsreform, die im Jahre 1921 zum Abschluss kam, sondern führten noch im Jahre 1918 zur Gründung der «Fortschrittlichen Bürgerpartei», dem parteimässigen «Zusammenschluss» der Männer, die hinter der Wahlliste des Volksblattes gestanden hatten. Der reaktive Charakter der Parteigründung wurde in einem Beitrag des Volksblattes folgendermassen zum Ausdruck gebracht:

«Solange das Volk nicht in Parteien gespalten, war die Gefahr nicht so gross, dass dem Lande eine von der Mehrheit nicht gebilligte Landespolitik aufgedrängt werden könnte. Heute aber, wo wir bereits eine wohlorganisierte, keine Opfer scheuende sogenannte «christlichsoziale Volkspartei» besitzen, (...) ist es unbedingt nötig, dass auch diejenigen sich sammeln, bei denen bisher Politik verpönt war.»⁸⁴

Ihrem Selbstverständnis nach wollte die Partei eine Sammlungsbewegung sein, der sich jeder Liechtensteiner anschliessen könne,

⁸² L. V. 15. 11. 1918.

⁸³ L. V. 6. 12. 1918.

⁸⁴ L. V. 27. 12. 1918.

Entstehung der Parteien

«der in Treue zu unserem Fürsten und Fürstenhause für einen gesunden, den Forderungen der Neuzeit und dem Wohle des Landes entsprechenden Fortschritt eintreten will, für einen Fortschritt in den Bahnen der Ordnung und Gesetzlichkeit.»⁸⁵

Der Formierungsprozess der liechtensteinischen Parteien ist mit der zweiten Parteigründung am 22. Dezember 1918 nicht abgeschlossen. Diese bildet freilich einen wichtigen Einschnitt, schafft sie doch einigermassen klare parteipolitische Alternativen für den mehrjährigen Prozess der Neuorientierung Liechtensteins in der entstehenden europäischen Nachkriegsordnung. Für die Konsolidierung der beiden Parteien bildet die politische Aufbruchstimmung am Ende des Ersten Weltkrieges eine nicht wegzudenkende Voraussetzung. Hier hat auch der Gegensatz der beiden parteipolitischen Richtungen seine historische Grundlage.

5. Schlussbetrachtung

Die Kleinheit Liechtensteins hat offensichtlich die Entstehung von Parteien nicht verhindert. Mittelbar hat die Kleinheit jedoch die Entstehung von Parteien verzögert. Kleinheit ist ein Faktor, der die Modernisierung von Gesellschaften in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht hemmen kann. Wenn man sagt, dass Liechtenstein auch deshalb lange ein rückständiges Land war, weil es so klein ist, dann ist dies eine der mittelbaren Erklärungen dafür, dass es in Liechtenstein erst vergleichsweise spät zur Gründung von Parteien gekommen ist.

In diesem Zusammenhang ist auch die gängige Erklärung zu betrachten, Liechtenstein habe keine Parteien entwickelt, weil es sozial homogen war. Diese Erklärung befriedigt deshalb nicht, weil sie zu der weiteren Frage zwingt: Warum kam es dann später zur Bildung von Parteien trotz der sozialen Homogenität der liechtensteinischen Bevölkerung? Eine modernisierungstheoretische Erklärung der Parteienentstehung schliesst demgegenüber auch politische Entscheidungen mit ein. Sieht man den Zeitpunkt und die Umstände, unter denen die liechtensteinischen Parteien entstanden, so können wir von einer Modernisierungsinitiative sprechen, die im Lande selbst ihren Keim hatte, aber durch die Umbrüche in Europa von aussen kräftige Anstösse erhielt. Die politischen Forderungen und Zielvorstellungen

⁸⁵ Ebd.

gen, die von der liechtensteinischen Opposition kamen, konnten leichter, schneller und erfolgreicher propagiert werden, weil die Umstände für Reformen günstig waren.

In dieser modernisierungstheoretischen Perspektive gibt auch der Umstand Sinn, dass der Reformwille zunächst auf die Landesverfassung zielte, dass aber die Kräfte, die die oppositionelle Partei trugen, ein Konglomerat verschiedenster Interessenlagen bildeten. Es war ein Wille nach Veränderung, der bei den meisten wirtschaftlich motiviert war. Die wirtschaftliche Modernisierung gehörte auch konkret in das Reformprogramm. Die Verfassungsreform sollte sozusagen die Grundlage für eine umfassende Landesentwicklung sein. Manche der abenteuerlich anmutenden Projekte von Beck belegen, dass er seine Modernisierungsvorstellungen an unternehmerischen Vorbildern des 19. Jahrhunderts orientierte; hier liegt der Ursprung des wirtschaftsliberalen Gedankengutes, das in der Volkspartei vorhanden war. Hinzu kam eine nationale und protektionistische Komponente, die mehr an konservative Industrialisierungspolitik erinnert.

Kleinheit wirkt sich ferner unmittelbar auf die Ausprägung des Parteiensystems aus. Da der Modernisierungsprozess in kleinen Staaten zeitlich verzögert ist, fehlen hier die Entwicklungsschritte, die in anderen Staaten die Parteienbildung nach sozial-strukturellen Konfliktlinien ausgelöst haben. Dabei bildet das Parteiensystem eines Kleinstaates wie Liechtenstein nur einen extremen Fall auf einer breiten Skala abweichender Fälle. Denn in Wirklichkeit haben nur in wenigen Staaten alle Modernisierungskonflikte zur Bildung einer Partei geführt. Verengt man den Blick auf die mitteleuropäischen Modernisierungsprozesse, so gab es zur Zeit der Entstehung der liechtensteinischen Parteien drei grosse Parteiströmungen, die Liechtenstein nicht direkt berührt hatten: Liberalismus, Konservatismus (mit oder ohne konfessionelle Ausrichtung) und Sozialismus.

Die erste Partei entsteht in Liechtenstein im Zusammenhang mit dem Modernisierungsprozess, der zugleich einen Unabhängigkeitsprozess einschliesst. Die Modernisierungspartei ist in ihrer Zielsetzung potentiell umfassend, d. h. sie schliesst Aspekte verschiedener vorhandener Parteiprogrammatiken, z. B. liberale Rechtsgrundsätze und sozialpolitische Ziele ein. Je nach Konfliktniveau kann es in dieser Konstellation zur Konfrontation von Modernisierungs- und Traditionskräften und damit zur Parteibildung kommen. Da in Liechtenstein die Modernisierungsbewegung mit einem kräftigen Schuss Nationalismus bzw. Elementen einer Unabhängigkeitsbewegung versetzt war, kam eine klare politische Alternative nicht in Frage.

Entstehung der Parteien

Die Entstehung der ersten Partei in einem Staat erfolgt stets gegen den Willen der bisherigen politischen Führung. Die Auseinandersetzung zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Personen um Macht und Einfluss im Staat bekommt etwas Dauerhaftes. Wie dieser Prozess abläuft, wie er von der Gesellschaft getragen und verarbeitet wird und wie er auf sie zurückwirkt, das vollzieht sich in kleinen Verhältnissen anders als in grossen Staaten. Die Verquickung der Beziehungen zwischen Bürgern und politischen Akteuren im Alltagsleben schliesst die Gefahr einer parteipolitischen Spaltung der Gesellschaft ein.

Interdependenzbeziehungen lassen sich im Prozess der Entstehung der liechtensteinischen Parteien in folgender Hinsicht ausmachen: Die politischen Entwicklungen in Österreich und der Schweiz werden zu Bezugsgrössen der politischen Diskussion in Liechtenstein. Die Diffusion von politischen Themen und die Rezeption von Programmen wird teilweise über die Sozialisation von Politikern vermittelt. Der Demonstrationseffekt, der vom institutionellen Wandel in den Nachbarländern ausgeht, führt zur Übernahme verfassungspolitischer Vorbilder. Hierzu zählt auch die positive Bewertung des Parteienwettbewerbs, wenngleich die Ablehnung von Weltanschauungsparteien ein liechtensteinisches Spezifikum darstellt, das wiederum auf die Kleinheit des Landes zurückzuführen ist.

Literaturverzeichnis

- Bilgeri, Benedikt, *Geschichte Vorarlbergs*, Bd. IV: Zwischen Absolutismus und halber Autonomie, Wien, Köln, Graz 1982.
- Dünser, Christof, *Kleines Land – Grosser Krieg*, in: *Vorarlberger Oberland 1/1989*, Hg. Rheticus-Gesellschaft, 27–64.
- Geiger, Peter, *Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 bis 1866*, in: *JBL 70 (1970)*, 5–418.
- Geiger, Peter, *Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848–1918*, in: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein*, Liechtenstein Politische Schriften (LPS), Bd. 8, Vaduz 1981, 29–58.
- Schädler, Albert, *Die Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages in der Periode 1912 bis 1919*, in: *JBL 21 (1921)*, 5–56.
- Vogt, Paul, *125 Jahre Landtag*, Vaduz 1987.
- Vogt, Paul, *Der Rechenschaftsbericht des Landesverwesers Carl von In der Maur*, *JBL 88 (1990)*, 37–80.
- Wille, Herbert, *Landtag und Wahlrecht im Spannungsfeld der politischen Kräfte in der Zeit von 1918–1939*, in: *Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein*, LPS Bd. 8, Vaduz 1981, 59–215.
- Wille, Herbert, *Regierung und Parteien. Auseinandersetzung um die Regierungsform in der Verfassung 1921*, in: *Probleme des Kleinstaates gestern und heute*, LPS Bd. 6, Vaduz 1976, 59–118.

Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein

Helga Michalsky

Der vorliegende Aufsatz basiert auf meiner seit 1988 laufenden Forschungsarbeit zum politikwissenschaftlichen Projekt «Analyse der liechtensteinischen Parteien».

1. Einleitung

Die Parteien gehören im Fürstentum Liechtenstein ebenso zum öffentlichen Leben und zur politischen Ordnung wie in den demokratischen Nachbarstaaten. Auch die Aufgaben, die sie erfüllen, und die Bedeutung, die ihnen im politischen System des Landes zukommt, ist keine grundsätzlich andere. Selbst die zwiespältige Einstellung der Bürger ihnen gegenüber verleiht ihnen keine Sonderstellung im Vergleich zu den Parteien in den Nachbarländern.

Dennoch enthält das Thema «Handlungsbedingungen von Parteien im Kleinstaat Liechtenstein» die Frage, ob und, wenn ja, wie sich die Voraussetzungen parteipolitischen Handelns in Liechtenstein von denen anderswo unterscheiden und ob die möglichen Unterschiede etwas mit der Grösse des Landes oder besser den «kleinen Verhältnissen» zu tun haben.

Ich werde dieser Frage nachgehen, indem ich zuerst die verfassungsrechtlichen und institutionellen Grundzüge des politischen Systems darstelle; dann richtet sich der Blick auf die politische Praxis in Liechtenstein, d. h. auf die «Koopposition» im Zusammenspiel von Regierung und Landtagsfraktionen. In einem dritten Abschnitt wechsele ich die Perspektive und frage nach der Bürger-Partei-Beziehung. Schliesslich werden knapp die Handlungsbedingungen neuer Parteien umrissen.

2. Verfassungsrechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für parteipolitisches Handeln in Liechtenstein

Die liechtensteinische Verfassung beruht auf zwei Legitimationsprinzipien, dem monarchischen und dem demokratischen, d. h. Liechtenstein hat zwei Souveräne, das Volk und den Fürsten, wobei die Parteien ihre Tätigkeit nur auf den einen Souverän, das Volk, beziehen können. Die Existenz der Monarchie und die verfassungsmässige Macht des Fürsten schaffen auch

für die Parteien eine besondere Situation. Vereinfacht können wir sagen, dass aufgrund der Existenz von zwei Souveränen die Einflussmöglichkeiten der liechtensteinischen Parteien grundsätzlich an der Souveränität des Fürsten ihre Grenze finden.

Doch nicht nur die Rechte des Fürsten stehen einer möglichen Allmacht der Parteien entgegen. Auch der Souverän Volk ist nicht ausschliesslich auf die repräsentative Demokratie verwiesen, in welcher die Parteien ihr wichtigstes, wenn auch nicht ausschliessliches Tätigkeitsfeld haben. Die direkten Mitwirkungsrechte des Volkes sind Konkurrenz, Korrektur und Damoklesschwert für die repräsentative Demokratie.

Dass wir es hier mit einem Konkurrenzverhältnis von Machträgern zu tun haben, konnte man an einigen Argumenten zum Staatsvertragsreferendum im letzten Jahr (1989) beobachten. Gegen das Staatsvertragsreferendum sprach in den Augen eines Teils seiner Gegner u. a. auch, dass darin ein Misstrauen gegen das Parlament zum Ausdruck komme, dass dieses einen Teil seiner Kompetenzen verliere, dass es an Bedeutung im politischen System einbüsse – und das in einem Augenblick, da es durch die Erhöhung der Abgeordnetenzahl eben erst aufgewertet worden sei. Nun kann man zum Staatsvertragsreferendum stehen, wie man will, aber es ist evident, dass eine Ausdehnung direkter Volksrechte den Bereich der Letztentscheidung durch das Parlament, jedenfalls so weit die Entscheidung auf Seiten des Souveränen Volk zu treffen ist, einschränkt. Da der Fürst, damals noch Erbprinz und Stellvertreter seines Vaters, seine Sympathie für ausgedehntere direkte Mitwirkungsrechte des Volkes nicht verhehlte, stand eine weitergehende Frage unausgesprochen im Raume: ob die Verschiebung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auch zu einer Gewichtsverschiebung zwischen den beiden Souveränen führen könne. Könnte der Monarch gestärkt werden, wenn sich das Gewicht zwischen dem monarchischen, dem oligokratischen und dem demokratischen Machträger zuungunsten des oligokratischen, wie Riklin¹ die Institutionen der repräsentativen Demokratie unkonventionell, aber sehr plastisch bezeichnet hat, verschöbe?

Die Diskussion zum ausgewogenen Gleichgewicht der Verfassungsorgane in der liechtensteinischen Verfassung erhellt ein grundsätzliches Problem, das für die Parteien in allen referendumsfähigen Bereichen schon heute aktuell ist.

¹ Riklin, Alois, Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung, in: Eröffnung des Liechtenstein-Instituts, Kleine Schriften 11, Vaduz 1987, 20–37, 21.

Handlungsbedingungen der Parteien

Die Parlamentsfraktionen und die Regierung sind der wichtigste permanente Einflusskanal derjenigen Parteien, die im Landtag vertreten und an der Regierung beteiligt sind. Daneben können sie jeweils, falls sie mit ihrer Auffassung im Parlament unterliegen, die Möglichkeit und die Chancen für eine ausserparlamentarische direkte Initiative prüfen. Dabei sind die möglichen Auswirkungen auf die nächste Landtagswahl natürlich ein zentraler Faktor des politischen Kalküls.

Das Referendum ist aber zugleich ein Instrument, mit dem die Bürger ihr Veto gegen gemeinsame Entscheidungen der Landtagsparteien einlegen können. Es setzt also der Versuchung der Repräsentanten, sich ohne Rücksichtnahme auf den Volkswillen oder auf eine Volksstimmung zu einigen, Grenzen.

Der Versuch, über ein Referendum Sachentscheidungen zu revidieren oder durch eine Initiative Themen auf die Tagesordnung zu bringen, die die Landtagsparteien z. B. «ausklammern», ist ausserdem das einzige Instrument von grosser Öffentlichkeitswirkung, das aufstrebenden politischen Gruppen, losen Personenverbindungen oder nicht im Landtag vertretenen Parteien zur Verfügung steht, um Sachentscheidungen zu beeinflussen oder die Wähleraufmerksamkeit auf sich zu ziehen.

Bedeutsam zusätzlich zu dem bisher Gesagten ist, dass es in Liechtenstein kein Parteienprivileg oder gar -monopol gibt, d. h. die wohl wichtigste Aufgabe, die Aufstellung von Kandidaten für Wahlen, ist nicht den Parteien vorbehalten. Vielmehr kann jede spontan gebildete «Wählergruppe» mit einer Kandidatenliste antreten. Dieser scheinbar unbegrenzte Zugang zum politischen Wettbewerb stösst in der Praxis indessen auf Grenzen. Die formale Notwendigkeit, dass jede bestehende Partei zu Wahlzwecken eine «Wählergruppe» namhaft machen muss, die die Kandidaten portiert, zeigt ihre praktische Bedeutung nur in jener erwähnten zusätzlichen Konkurrenzsituation für Parteien.

Die Zulassung freier Wählervereinigungen wird aus einer normativen Sicht vielfach positiv bewertet, weil sie sozusagen als der letzte Hort des parteiungebundenen Repräsentativprinzips, als letztes Überbleibsel der vom modernen Parteiwesen praktisch ganz verdrängten Honoratiorenpartei oder -«zirkel» hochgehalten wird.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Parteitätigkeit gehört auch das Wahlrecht, bestimmt es doch mit darüber, wie viele Parteien und welche Personen im Parlament vertreten sind. Die politisch schwere Entscheidung für das Verhältniswahlrecht im Jahre 1939 ist heute in Liechten-

stein allgemein akzeptiert. Die Wirkungen des Verhältniswahlrechts werden durch eine Reihe weiterer Merkmale des Wahlrechts relativiert. Dies sind die Einteilung des Landes in zwei getrennte Wahlbezirke, die zudem eine unterschiedliche Wählerstimmen-Mandats-Relation aufweisen, die Sperrklausel von 8 % auf Landesbasis und das ausgeprägte Persönlichkeitselement im Wahlverfahren, das durch die Vergabe von Kandidatenstimmen in Verbindung mit der Möglichkeit, Namen auf einer Liste zu streichen und Namen von Kandidaten anderer Parteien bzw. Wählergruppen auf diese Liste zu übertragen (Panaschieren), dem einzelnen ein Höchstmass an Wahlmöglichkeiten über die Parteigrenzen hinweg einräumt.

In der Wirklichkeit blieb diese Auswahlmöglichkeit weitgehend folgenlos, weil die Zahl der Kandidaten und das Institut des Ersatzabgeordneten dazu führten, dass die Wählerentscheidung gegen einen Kandidaten praktisch unwirksam blieb. Erst mit der letzten Landtagswahl ist hier eine Änderung eingetreten.

Das Wahlverfahren beeinflusst dennoch bereits die Kandidatenaufstellung, weil das Wahlrecht Bewerbern mit hohem Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad deutlich bessere Chancen einräumt, so dass Überlegungen, wie mit Persönlichkeitsstimmen das Wahlergebnis für eine bestimmte Partei verbessert werden kann, zum wahltaktischen Einmaleins gehören; vorausgesetzt, die Kandidaten stehen bereit, um diese Erkenntnisse in Wahllisten umsetzen zu können. Die Aufstellung des wahlökonomisch idealen Kandidaten (vielleicht auch einmal der Kandidatin) scheitert nicht nur in Liechtenstein oft an der fehlenden Bereitschaft der so Auserkorenen. Das mit dem Frauenwahlrecht aufgetauchte Problem der geschlechtsbezogenen Wahlentscheidung sei hier nur erwähnt. Die Zukunft wird zeigen, ob es die Wahlergebnisse gesamthaft kalkulierbarer oder weniger kalkulierbar macht.

Zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Parteientätigkeit gehört ferner das Verhältnis von Regierung und Parlament. Wie das Schweizer Beispiel zeigt, wächst der Spielraum der Fraktionen und damit u. U. auch der hinter ihnen stehenden Parteien, wenn sie nicht in ein enges Koalitions-Oppositionsmodell eingebunden sind. In Liechtenstein ist die Regierung verfassungsmässig nicht so unabhängig wie in der Schweiz, denn sowohl der Landtag als auch der Fürst können auf die Ablösung von Regierungsmitgliedern hinwirken; aber da der Landtag die Ablösung beim Fürsten beantragen, nicht aber selbst beschliessen kann, sind die liechtensteinischen

Handlungsbedingungen der Parteien

Regierungsmitglieder institutionell vergleichsweise unabhängig vom Landtag und seiner Mehrheit. Diese verfassungsmässige Beziehung zwischen Regierung und Landtag darf wohl als eine der Vorbedingungen für die in Liechtenstein praktizierte, als «Koopposition» bezeichnete Form der Regierungskoalition angesehen werden. Differenzen zwischen Landtagsmehrheit und Regierung sind möglich, ohne dass dadurch die Stabilität der Regierung gefährdet wird.

Zu erwähnen ist unter den institutionellen Bedingungen parteipolitischer Tätigkeit schliesslich auch das Fehlen parlamentarischer Kontrollrechte in den Händen der Minderheit. Das Recht der Minderheit, die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission fordern zu können, ist eine erste Korrektur. Gesamthaft spiegelt die Geschäftsordnung des Landtages, obwohl erst 1969 geschaffen, einen älteren Stand der Parlamentsentwicklung, als das Parlament sich noch nicht in Mehrheits- und Oppositionsfraktion(en) aufspaltete, sondern seine Kontrolle als ganzes gegenüber dem vom Monarchen bestellten Regierungschef wahrnahm. Diese Auffassung entsprach und entspricht wohl noch immer einem im Lande vertretenen Parlamentsverständnis, nach dem die liechtensteinischen Verhältnisse für die Nachahmung von Regelungen, die einer Minderheit gestatten, die Mehrheit zu etwas zu zwingen, nicht geeignet seien, weil dies die Konfliktmöglichkeiten steigere.

Die Schaffung von Rechten parlamentarischer Minderheiten – die Bezeichnung Oppositionsrechte wird vermieden – wird im übrigen erst neuerdings im Landtag gefordert, und die Diskussion ist noch im Fluss. Die Umfunktionierung des Anwesenheitsquorums in einen Minderheitenschutz, indem als ultima ratio die Minderheit den Landtag durch Nichtanwesenheit «sprengt», lässt sich im Sinne der Gegner und der Befürworter von Kontrollrechten der Landtagsminderheit interpretieren.

3. Handlungsstrukturen und Einwirkungsmöglichkeiten der Parteien in den Institutionen

a) Die Grundlagen der «Koopposition»

Obwohl es gegenwärtig in Liechtenstein vier Parteien gibt, wird das politische System auf Landesebene ausschliesslich von den beiden traditionellen Parteien (FBP = Fortschrittliche Bürgerpartei, VU = Vaterländische Union) bestimmt, die beide als christliche Volksparteien charakterisiert

werden können. Das heisst, im politischen System spiegeln sich die Auswirkungen eines Zweiparteiensystems, in dem die beiden Konkurrenten fast gleich stark und ideologisch kaum unterschieden sind und darüber hinaus seit über fünfzig Jahren in einer Koalition das Land regieren. Da nur diese beiden Parteien im Landtag vertreten sind, gibt es stets eine Mehrheits- und eine Minderheitsfraktion und -partei.

Dies ist die politische Ausgangslage des «Koopposition» genannten Verhältnisses zwischen den beiden Parteien in der Regierung und im Landtag. Damit ist auf den Begriff gebracht, dass beide Parteien zwar gemeinsam die Regierung bilden, dass sie sich jedoch durch die im Regierungskollegium gefundenen Kompromisse nicht in ihrer Stimmabgabe im Landtag gebunden fühlen, wie dies zwischen Koalitionsregierung und Koalitionsfraktionen in parlamentarischen Demokratien die Regel ist.

Ein solches Verhältnis zwischen Regierung und Landtag wird in Liechtenstein von niemandem gewollt, weil es dazu führen würde, dass es keinerlei Opposition im Stimmverhalten und womöglich in der Meinungsäußerung gäbe. Es wäre ein Zustand, schlimmer als die «Grosse Koalition» in der Bundesrepublik in den 60er Jahren, die mit ihrer Mehrheit von ungefähr 90% der Abgeordnetenstimmen so übermächtig war, dass eine ausserparlamentarische Opposition entstand.

Andererseits wird die Kooperation in der Regierung einer reinen Mehrheitsregierung von beiden Seiten vorgezogen, obwohl diese rechnerisch in Liechtenstein möglich und allenfalls durch das Fernbleiben der Minderheit bedroht wäre, ein Umstand, der in den politischen Auseinandersetzungen der Vergangenheit sehr bewusst war. In den Oppositionsreihen wurde immer wieder einmal darauf hingewiesen, dass eine Partei nur dann allein regieren könne, wenn sie eine Zweidrittelmehrheit habe.

Die Zielvorstellungen, unter denen die Koalition arbeitet, sind also in gewisser Weise widersprüchlich; einerseits befürworten beide Seiten den Grundsatz der Gemeinsamkeit, weil er den liechtensteinischen Verhältnissen angemessen sei, andererseits verweisen beide Seiten auch auf die «Hauptverantwortung der Mehrheitspartei». Für die Mehrheitspartei liegt darin die Rechtfertigung, Beschlüsse gegebenenfalls allein mit ihrer Mehrheit zu fassen. Die Minderheit leitet daraus ihr Recht her, an die Mehrheitspartei Forderungen zu stellen, wie dies in anderen politischen Konstellationen die Opposition tut.

In der Praxis kann die Kooposition sehr verschiedene Gestalt annehmen; das hängt von den Persönlichkeiten in der Regierung und im Landtag

Handlungsbedingungen der Parteien

ebenso ab wie von den Parteien. Diese können in die Entscheidungsprozesse mehr oder weniger einbezogen sein. Sie kann aber auch nicht losgelöst von gesellschaftlichen Veränderungen in Liechtenstein gesehen werden, die in den vergangenen Jahrzehnten zu einigen Korrekturen in der Ausgestaltung des Regierungskollegiums und dem Ausbau des Kommissionswesens geführt haben und nicht zuletzt in der Erhöhung der Mandatszahl des Landtages und in der wohl noch nicht abgeschlossenen Parlamentsreform Ausdruck finden.

b) Institutionen und Parteienwettbewerb

Gerade was die Kooperation zwischen Regierungs- und Fraktionsmitgliedern auf der einen und Parteipersonlichkeiten oder -gremien auf der anderen Seite angeht, hat es in den letzten Jahrzehnten bemerkenswerte Veränderungen zugunsten eines institutionalisierten Parteieinflusses oder mindestens einer organisierten Kommunikation zwischen Parteianhängern und den Amtsträgern und Mandataren ihrer Partei gegeben.

Als ursächlich für diese Entwicklung sieht Gerard Batliner in seiner Untersuchung über das liechtensteinische Parlament den seit den ausgehenden sechziger Jahren forcierten Parteienwettbewerb an, und der Leidtragende in dieser Kräfteverschiebung ist nach seiner Auffassung der Landtag.²

Nicht nur aus dem Blickwinkel eines Landtagspräsidenten, der für ein möglichst parteiunabhängiges Parlament plädiert mit Mandatsträgern, die nur ihrem Gewissen folgen sollen, lassen sich Veränderungen feststellen. Auch aus der Sicht des neutralen Beobachters gibt es eine ganze Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass das parteiorientierte Verhalten in der Regierung und im Landtag zugenommen hat. Dabei bleibt aber zu klären, was das konkret für die Durchsetzung des Bürgerwillens bedeutet. Ist es nur Machtwille der Parteifunktionäre, die mitbestimmen wollen, oder steht dahinter nicht eben auch das, was Batliner selbst als Grund der Veränderung angibt, nämlich dass der Kampf um die Wählerstimmen härter geworden ist? Dies könnte ja auch bedeuten, dass der Einfluss der Wähler auf die Parteien grösser geworden ist.

² Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 9, Vaduz 1981, 151, 164.

Eine grössere Einbeziehung der Anhänger und Wähler, sei es auch um den Preis der Unabhängigkeit des Landtages, wäre immerhin diskutierenswert. Führt das dazu, dass der Wähler wichtiger geworden ist, dass seine Auffassungen von der Parteiorganisation wenigstens insoweit beachtet werden, dass man nicht auf seine Stimme verzichten will? Umgekehrt ist natürlich auch die Frage zu stellen, ob und wie die Parteien ihrerseits auf diesem Wege ihre Aufgabe erfüllen, einen gemeinwohlorientierten Wählerwillen wenigstens in ihrem politischen Lager mitzuformen, da andernfalls der Vorwurf der «Gefälligkeitspolitik» nicht einfach vom Tisch gewischt werden kann.

Schwieriger noch ist die Frage, ob mit einem wachsenden Einfluss der Parteien auf die Landtagsarbeit ein Einflussverlust des einzelnen Mandatsträgers verbunden sein muss. Das hängt u. a. davon ab, ob die Partei die individuelle Entscheidungsfindung ersetzt oder ob sie an die Stelle eines informellen Meinungsführers tritt.

Eine gewichtige Veränderung im Entscheidungsprozess, die den Parteeinfluss zur Geltung bringt, bedeutet die Anwendung der Fraktionsdisziplin. Sie verändert auch die Basis der Kooperation zwischen den Parteien. Es kommt zu einer wachsenden Fraktionierung des Abstimmungsverhaltens, d. h. zu Stimmblocken, die vor allem der Minderheit jede Aussicht nehmen, sich mit einem Vorschlag dadurch durchzusetzen, dass einzelne Abgeordnete der anderen Partei zustimmen.

Die Fraktionsdisziplin wird von der gegenwärtigen Mehrheitspartei als Instrument bejaht, und sie kann sich mit dieser Auffassung auf internationalen Brauch berufen. Die Minderheitspartei, die in dieser Frage gespalten zu sein scheint, gegenwärtig aber einer Stärkung der Gewissensfreiheit des Abgeordneten das Wort redet, führt für ihre Position gern zwei Argumente ins Feld: die liechtensteinischen Verhältnisse, denen man mit einem Fraktions«zwang» nicht gerecht werde, und die Grundsätze der FBP, die den Fraktionszwang nicht zulassen.

Blickt man über die Grenzen in andere Parteisysteme, so kann man feststellen, dass die FBP sich damit in die Tradition liberaler Parteien stellt, die sich auf diesem Wege von den demokratischen Massenparteien gezielt abzusetzen versuchen, aber in der Praxis aus Gründen der Koalitionsbindung immer wieder Abstriche an diesem Grundsatz gemacht haben.

Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, dass Volksparteien wie die CDU in der Regierungsverantwortung abweichendes Stimmverhalten einzelner Gruppen in der Vergangenheit dann hingenommen haben, wenn es

Handlungsbedingungen der Parteien

auf bestimmte Bereiche beschränkt blieb und nicht zum Verlust der Abstimmungsmehrheit geführt hat. Auch die dissentierende Gruppe tut sich leichter mit ihrem Dissens, wenn damit nicht die Mehrheit gefährdet wird und gar die Opposition sich mit einem Vorschlag gegen die Regierungsmehrheit durchsetzt, sondern lediglich das besondere Interesse der Gruppe demonstriert wird.

Um das Kippen der Mehrheit würde es aber bei abweichendem Stimmverhalten von Mandataren der Mehrheitspartei unter den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen in Liechtenstein immer gehen. Dagegen wirken sich abweichende Stimmabgaben in der Minderheitspartei nicht auf das Abstimmungsergebnis aus. Blickt man in die Vergangenheit der liechtensteinischen Landtagsarbeit, in die Zeit vor 1970, zurück, so kann man feststellen, dass auch in Zeiten, als der Parteieneinfluss auf die Abgeordneten schwächer war als heute und die FBP die Mehrheit stellte, Abgeordnete der FBP ebenso wenig der VU zur Mehrheit verhalfen, dass aber wohl sehr oft sehr breite Mehrheiten gesucht und gefunden wurden, eine Alternative, deren mögliche negative Auswirkungen schon oben erörtert wurden. Wenn ein solches Vorgehen nicht generell vereinbart wird, kann es durchaus Gemeinsamkeit und Kompromissfähigkeit signalisieren. In jene konfliktarme Zeit im Landtag fällt das erste Auftreten der CSP (Christlich-Soziale Partei), das sich aber ganz sicher nicht hauptsächlich auf diese Situation zurückführen lässt, sondern bei genereller Würdigung eher eine Folge der langen ununterbrochenen Regierungsmehrheit derselben Partei war.

Obwohl gerade die Minderheitspartei sich nicht erst heute darüber beschwert, dass sie Mehrheitsentscheide innerhalb der Regierung und im Landtag als Folge ihrer Regierungsbeteiligung gegen ihre eigenen Vorstellungen mittragen müsse, hat sie die Vorteile der Koalition bisher trotz allen Einwänden und mehrfach erst nach langen innerparteilichen Diskussionen immer wieder höher bewertet als die Nachteile, die über die eben erwähnten hinausgehen.

Da das Regierungsbündnis sich ausdrücklich nicht auf ein gemeinsames Regierungsprogramm stützt, gibt es keine verbindlichen gemeinsamen Vorgaben für die konkrete Regierungsarbeit.

Die Beschlüsse des Regierungskollegiums sind Mehrheitsentscheide. Als Restriktion des einfachen Mehrheitsentscheids kann auch hier im äussersten Fall das Anwesenheitsquorum von 4/5 als Druckmittel von Seiten der Minderheit eingesetzt werden. Der Verlauf von Landtagsdebatten lässt den

Eindruck entstehen, dass manche Vorlage aus den Ressorts in der Regierung mehrheitlich beschlossen wird, weil alle Beteiligten wissen, dass die kritischen Punkte, die man dem politischen Gegner hat durchgehen lassen, noch längst nicht konzidiert sind. Im Landtag oder in einer Kommission werden sie erneut zur Verhandlung stehen.

Die Regierung hat also die Möglichkeit, die Kompromissuche in den Landtag zu verlagern und so die Regierung von Konflikten zu entlasten. Dort entscheiden dann letzten Endes die Mehrheitsverhältnisse. Es ist aber unmittelbar einleuchtend, dass ein solches Vorgehen, das ja vor allem der Minderheit zustatten kommt, nicht die Regel sein kann, weil es dann einen Autoritätsverlust des Regierungschefs bedeuten würde.

Die Chance der Minderheitsfraktion besteht unter diesem Blickwinkel vor allem darin, dass sie Vorhaben auf die Tagesordnung bringen kann, für die die Mehrheitspartei sich wahrscheinlich nicht entschieden hätte. Es muss allerdings zugleich davon ausgegangen werden, dass sie keine Themen plazieren kann, die die Mehrheitspartei auf keinen Fall will. Motionen und Postulate der Minderheitspartei sind daher immer daraufhin zu prüfen, ob es sich dabei um einen Gegenstand handelt, der vielleicht auf diesem Umweg in die Regierungsarbeit eingebracht werden soll.

c) Kommunikationsmuster und Einflusskanäle

Generell ist davon auszugehen, dass die Regierung für die jeweiligen Vorlagen nach Kompromissen, die für beide Seiten weitgehend akzeptabel sind, zu suchen hat. Dass dabei beide Seiten ihre jeweilige Parteibindung vor Augen haben, versteht sich von selbst. Diese beschränkt sich nicht auf die Interessenlage der Anhängerschaft, sondern in diese Überlegungen fließen zugleich Rücksichten auf Teilinteressen ein, die beachtet werden sollen. Zusätzlich zum Vernehmlassungsverfahren kommen auch gesellschaftliche Gruppeninteressen über die liechtensteinischen Landtagsparteien zur Geltung. Obwohl dies in Gesprächen ein Punkt ist, zu dem keine konkreten Angaben gemacht werden, kommt der «Sachverstand» im informellen Kreis zu Wort. Neben der von Arno Waschkuhn erwähnten Rollenkummulierung der Elite,³ die den Entscheidungsweg abkürzt und zugleich undurchsichtig macht und die ich in der liechtensteinischen Politik nicht so

³ Waschkuhn in diesem Band.

Handlungsbedingungen der Parteien

ausgeprägt sehe, ist dies ein ebenso undurchsichtiger, aber in den kleinen Verhältnissen naheliegender Weg der Interessenabstimmung. Im übrigen ist es eine Parallele zu Entscheidungsprozessen in kleineren Kommunen, in denen Spitzenpolitiker stark in die Interessenvermittlung eingebunden sind.

Die Regierungsvorlagen entstehen durch eine Mehrfachkommunikation der jeweiligen Ressortinhaber, d. h. in asymmetrischer Kommunikation, mit der eigenen Parteiseite direkt, mit der anderen über die Regierungsmitglieder der anderen Partei. Das Regierungskollegium tagt regelmässig, und die Mitglieder dieses Kollegiums sind ihrerseits in regelmässig tagende Parteigremien eingebunden, in denen Regierungs«fraktion» und Parlamentsfraktion, d. h. deren Sprecher, und die Spitzen der Partei zusammenkommen. Diese Gremien sind teilweise durch die Parteistatuten vorgezeichnet.

Zusätzlich zum offiziellen Zusammenspiel von Parlament und Regierung in den öffentlichen und nichtöffentlichen Landtagssitzungen und zu den Landtagskommissionen gibt es auf zwei bzw. drei (hierarchisierten) Ebenen offizielle Kontakte zwischen Regierung, Fraktion und Partei: im Parteipräsidium, im Parteivorstand (nur FBP) und im Landesausschuss (FBP) oder Landesvorstand (VU). Die regelmässige Vermittlung zwischen der gesamten Fraktion und den Parteigremien obliegt dem Fraktionssprecher. Auch die Regierungsmitglieder haben bei beiden Parteien eine Berichts- und Informationspflicht vor den verschiedenen Parteigremien. Zugleich finden sie dort ein Forum, um für ihre persönliche Arbeit mit zusätzlichen Hintergrundinformationen zu werben und mögliche Widerstände abzubauen. Darüber hinaus gibt es die erwähnten informellen Kontakte, die sich gegebenenfalls auf kleinste Kreise beschränken können und wahrscheinlich auch abhängig von der konkreten Personenkonstellation sind. Allen Gesprächsebenen ist gemeinsam, dass sie das Kräftedreieck Partei, Regierung und Parlament verkörpern.

Vergleicht man die heutige Praxis des Kommunikationsflusses zwischen Regierung, Fraktion und Partei mit Berichten über die in der Vergangenheit praktizierten Kontakte, so scheint heute die Beteiligung der Amtsträger in den drei Bereichen gegenüber früher stärker abgesichert zu sein. Der Grad der (Un)abhängigkeit der Regierungsmitglieder von der Partei hängt von verschiedenen Faktoren ab. Auch wenn man weiss, in welchen Gremien regelmässig verhandelt wird, bleibt die Frage unbeantwortet, wer jeweils die grössere Durchsetzungskraft hat und mit welchen Argumenten oder Informationen sie erreicht wird. Sicher aber ist, dass die Spitzengremien der

Parteien, formell Parteipräsidium oder -vorstand, in Wirklichkeit wohl vorbereitet durch Gespräche im noch kleineren Kreis, in die Entscheidungsfindung einbezogen sind und dass zahlenmässig grosse Gremien wie Landesvorstand und Landesausschuss vor allem in den Kommunikationsfluss von oben nach unten, aber auch von unten nach oben, integriert sind.

Indem die Regierungsmitglieder über ihre Arbeit im kleineren Kreis berichten, nehmen sie zugleich Anregungen und Hinweise auf und registrieren Widerstände gegen ihre Vorhaben oder einzelne Aspekte davon. In diesen Kontakten sind auf beiden Seiten die Spitzenfunktionäre der Partei und die Spitzenmandatäre beteiligt. Da diese Gremien nicht mit Mehrheitsentscheidungen arbeiten, können wir ihr Funktionieren mit jenen Mechanismen erklären, die Arno Waschkuhn modellhaft für kleine Sozialsysteme vorgestellt hat.⁴

Die Haltung der Regierungsparteien zum Referendum und zur Volksinitiative ist ambivalent. Grundsätzlich sind sie an Lösungen interessiert, die nicht zum Referendum herausfordern, weil sich darin die Unzufriedenheit mit der Regierungsarbeit ausdrückt. Vor allem die Mehrheitspartei kann kein Interesse an dieser Art von Bürgerkritik haben. Etwas anders ist die Situation für die Minderheitspartei. Sie kann versuchen, eine Mehrheitsentscheidung durch Volksabstimmung zu revidieren, indem sie aus ihren Reihen eine Initiative lanciert. Aber sie muss die Erfolgsaussichten kalkulieren, denn nur im Falle des Erfolges lohnt es sich für sie. Eine Initiative kann natürlich auch von dritter Seite kommen, was beide Parteien nicht wünschen können. Wie in der Schweiz erhöht die Möglichkeit des Referendums generell die Kompromissbereitschaft der Regierungsparteien, stärkt also die Kooperation oder die Konkordanzelemente des politischen Systems, um es in der Sprache der Sozialwissenschaft zu sagen.

Anders sind die Überlegungen, wenn das Referendum von den Regierungsparteien gemeinsam genutzt wird. Dann sind beide Parteien sich darin einig, die Anerkennung eines bereits vom Landtag beschlossenen Gesetzes durch eine Volksabstimmung zu erhöhen, nicht selten kommen sie damit einer Volksinitiative zuvor. Der Vorteil besteht darin, dass im ersten Fall die Landtagsparteien an demselben Strick ziehen, während andernfalls eine parteipolitische Spaltung über die Initiative entstehen kann.

⁴ Waschkuhn in diesem Band.

4. Parteien und Bürger

Wie eingangs gesagt, unterscheiden sich die Aufgaben der liechtensteinischen Parteien nicht grundlegend von denen der Parteien in anderen Staaten. Demnach ist nun zu prüfen, ob diese Aufgabenerfüllung in Liechtenstein wegen der «kleinen Verhältnisse» besondere Züge aufweist.

Ich gehe aus von einer Aufgabenbestimmung, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur breite Zustimmung findet: «Parteien westeuropäischen Zuschnitts sind mehr als die Repräsentanten von Meinungen, Präferenzen und Interessen der Bevölkerung; sie sind darüberhinaus Meinungsbildner, Interessendeuter, Kristallisationspunkte der politischen Willensbildung.»⁵

Diese Aufgabenbeschreibung deckt sich mit dem erklärten Selbstverständnis aller liechtensteinischen Parteien, insofern sie einerseits betonen, dass sie den Willen ihrer Wähler oder vielmehr der Bürger bei ihren Entscheidungen berücksichtigen, zugleich aber ebenso selbstverständlich für sich beanspruchen, auf die Bürger einzuwirken, um sie für die von ihnen vorgeschlagenen Programme und Problemlösungen zu gewinnen.

Bezogen auf diese Aufgabenstellung haben wir zu fragen: Wie integrieren die Parteien den Bürger in die parteiinterne Meinungsbildung und in die Programmarbeit, so dass diese ihre Erwartungen in der Tätigkeit ihrer Partei wiederfinden, und was tun sie, um die Bereitschaft der Bürger zu schaffen, notwendige Massnahmen zu akzeptieren? Wie hat sich dieser Aspekt der Parteiarbeit über die Jahrzehnte verändert? Wie sehen die Möglichkeiten einer solchen Meinungsbildung praktisch aus? Wie gehen die Parteien generell auf den Bürgerwillen ein?

Es wurde oben dargestellt, wie die an der Regierung beteiligten politischen Parteien sehr weitgehend in die politische Entscheidungsvorbereitung einbezogen sind. Dabei wurde betont, dass die institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit neueren Datums sind und dass früher die informellen Kontakte, die auch heute nicht unterschätzt werden dürfen, praktisch die einzig entscheidenden waren.

Das Verhältnis zwischen Parteianhängern und Führungspersönlichkeiten der Partei war sehr stark personalisiert. Auch persönliche Abhängigkeiten oder Verpflichtungen haben dabei eine Rolle gespielt.

⁵ Schmitt, Hermann, *Neue Politik in alten Parteien*, Opladen 1987, 48.

Der Gewichtszuwachs der Parteiorganisation ist selbst das Ergebnis von Veränderungen im Verhältnis zwischen Bürgern und ihrer Partei. Die Parteien können sich heute ihrer Anhänger nicht mehr so sicher sein. Dafür gibt es mehrere Gründe. Einmal sind die existenziellen Gründe für die traditionellen Parteibindungen praktisch entfallen. Die Bürger sind nicht nur materiell weitgehend unabhängig geworden von den Vorteilen einer Parteibindung, sie sind auch kritischer geworden gegenüber Autoritäten.

Umgekehrt sind auch die Anforderungen an die Politik und damit auch an die Parteien gewachsen. Auf blinde Gefolgschaft ihrer Anhänger können sie nur noch sehr begrenzt bauen, und umgekehrt überschauen sie auch nicht mehr genau, mit welcher Politik sie Zustimmung in ihrer vermuteten Anhängerschaft finden. Alle diese Gründe sprechen dafür, den Kontakt zwischen Bürger und Partei zu institutionalisieren.

Die organisatorischen Ebenen, auf denen diese Kontakte ablaufen, sind die Ortsgruppen bei beiden Parteien, der Landesvorstand bei der VU und der Landesausschuss bei der FBP. Vor allem Landesausschuss und Landesvorstand sind Gremien, die der Idee nach praktisch alle aktiven und ehemals aktiven Parteianhänger versammeln. Die Teilnahme an den nominell bei beiden Volksparteien ungefähr 120 Personen starken Gremien ist unterschiedlich. Es handelt sich um multifunktionale Gremien. Sie dienen der Integration eines wichtigen Teils der Anhängerschaft, indem diesen zusätzliche aktuelle Informationen und parteiinterne Überlegungen und Vorhaben vorgetragen werden. Sie dienen der Rückmeldung, insofern die Anwesenden zu eigenen Stellungnahmen aufgefordert werden. So ein Gremium ist also einmal ein parteiinterner «Transmissionsriemen», zugleich aber auch ein «Frühwarnsystem», das den Amtsträgern und Mandatären anzeigt, wie aktive Anhänger zu konkreten Problemen stehen und wie sie die Reaktion «vor Ort» einschätzen. In Ausschüssen zu verschiedenen Sachbereichen sollen die Parteianhänger aktiv mitarbeiten.

Ob aber damit wirklich eine grössere Responsivität der Parteien erreicht wird, darf bezweifelt werden. Die Bürger sind an Politik im allgemeinen eher mässig interessiert. Sie sind auch nicht geübt in der politischen Diskussion, und in zahlreichen Gesprächen wurde mir gesagt, dass man sich oft aus verschiedenen Rücksichten zu einem Thema oder auch zu einem bestimmten Vorgehen nicht offen äussern kann oder will. Damit ist natürlich die Rückmeldung von unten nicht gewährleistet. Andererseits sind die Parteiführungen teilweise noch stark an eine eher einbahnige Kommunikation gewöhnt. Unverkennbar dominieren in den erweiterten Parteistrukturen die Führungspersönlichkeiten.

Handlungsbedingungen der Parteien

Dies wirkt sich auch auf die Programmarbeit aus. Trotz der Zu- oder Vorarbeiten in den erwähnten Ausschüssen ist das Erstellen von Programmen die Arbeit einiger weniger. Das entspricht einmal dem tradierten Muster, es ist aber offensichtlich auch schwer, diese Arbeit auf eine breitere Basis zu stellen. Die meisten haben eher ein partikulares Interesse an Politik und wollen vor allem, dass ihre Partei die Mehrheit behält oder erringt. Dass dafür Programme entscheidend seien, wird eher bezweifelt. Das hat sicher auch etwas mit den geringen programmatischen Unterschieden zu tun.

Tatsächlich ist die Entwicklung des Parteiwesens in Liechtenstein stark durch die Besonderheit geprägt, dass die Parteibildung auf bürgerliche Parteien beschränkt geblieben ist und auch dieses Spektrum nicht ausschöpft, weil die Voraussetzungen für eine liberale Partei im kontinentaleuropäischen Sinn ebenfalls nicht vorhanden waren. Für die Parteiorganisation hat sich nachhaltig ausgewirkt, dass die Entwicklungsstufe der Klassenpartei keinen Niederschlag gefunden hat und dass dadurch die traditionell von den Arbeiterparteien ausgehende Beschleunigung des Ausbaus der Parteiorganisationen ausgeblieben ist.

Die Parteien haben sich nach dem Muster der bürgerlichen Parteien des 19. Jahrhunderts über persönliche Beziehungen konstituiert, und sie wurden jahrzehntelang durch persönliche Kontakte und die Kenntnis darüber zusammengehalten, wer zur eigenen Seite zu zählen ist, wenn es um Wahlen, Ämterbesetzungen und Dienste für die Partei geht. Die geringe Zahl der wahlberechtigten Bürger in den Gemeinden in Verbindung mit der Kleinheit des Landes, die zur Parteinahme auffordernden Begleiterscheinungen des Parteibildungsprozesses und die Konfrontationen der zwanziger und dreissiger Jahre haben diesem Zustand Dauer verliehen.

Das Verhältnis zwischen Partei und Wähler ist auch heute noch dadurch geprägt, dass es die Unterscheidung in Mitglied und Wähler nicht wirklich gibt. Am ehesten kann man den aktiven und den stillen Anhänger unterscheiden. Beide Parteien gehen von den ihnen traditionell verbundenen Familien aus, wenn es darum geht, Bürger und Bürgerinnen zu nominieren. Wer ein Amt übernimmt, ist bei der Partei Mitglied, die ihn nominiert. FBP, FL und UeLL kennen darüber hinaus die erklärte Mitgliedschaft.

Trotz den geringen programmatischen Unterschieden gibt es auch in der liechtensteinischen Politik Aufgaben, deren Erfüllung den Konflikt zwischen Bürgerinteressen und zukunftsorientierter Politik aufwirft. Als Beispiele können die Einführung des Frauenstimmrechts, die Anstrengun-

gen für einen verbesserten Umwelt- und Landschaftsschutz sowie der Umgang mit dem Boden und der Aufgabenkomplex «Gleiche Rechte für Mann und Frau» erwähnt werden.

Diesen sehr verschiedenartigen Themen ist gemeinsam, dass ein blosses Eingehen auf die Wünsche der Bevölkerungsmehrheit oder ein Zurückschrecken vor Einwänden einer nennenswerten Minderheit dazu führt oder geführt hätte, diese Aufgaben zurückzustellen.

Eine Analyse der politischen Diskussion über diese Gegenstände zeigt darüber hinaus, dass die Art, wie eine Partei zwischen zukunftsorientierten Vorschlägen und Rücksicht auf die Interessen, Einwände und Widerstände der Bürger einen Weg vorschlägt, selbst zum Gegenstand der politischen Diskussion und der parteipolitischen Profilierung wird.

Wenn eine der beiden traditionellen Parteien hier Vorstösse macht, muss sie die gemeinsame Suche nach Lösungen in den Vordergrund stellen, will sie nicht mit Stimmentzug bestraft werden, und das bedeutet in der Praxis, dass der Aushandlungsprozess sehr langwierig ist.

Generell kann man sagen, dass die Erfüllung der schwierigen Doppelaufgabe – die Bürger für eine bestimmte Politik gewinnen und Bürgerwillen repräsentieren – unter liechtensteinischen Bedingungen erschwert ist, weil die Distanz zwischen politischen Akteuren und Bürgern gering ist. Das führt dazu, dass der Bürger mehr Entgegenkommen für seine individuelle Lage erwartet und in der Regel wohl auch erfährt, als dies in anonymen bürokratisierten Systemen auf der politischen wie auf der Verwaltungsebene üblich ist. Umgekehrt hat dies auch zur Folge, dass die Bereitschaft, ungünstige Entscheide zu akzeptieren, gering ist, da der stets mögliche Vergleich leicht das Gefühl der Benachteiligung aufkommen lässt.

5. Handlungsbedingungen neuer Parteien

Eine schlechte Position im Parteienwettbewerb haben weitere Parteien oder Wählergruppierungen. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Die starke Vernetzung der beiden traditionellen Parteien mit dem gesamten öffentlichen Leben in Liechtenstein führt dazu, dass «Newcomer» auf dem Wählerstimmenmarkt sozusagen keine ungebundenen Stimmen vorfinden. Sie führen einen Verdrängungswettbewerb unter schwierigen Bedingungen. Das Wahlrecht mit einer Sperrklausel von 8 Prozent der Stimmen im ganzen Land erschwert den Zugang zur parlamentarischen Repräsentation. Dennoch hat es bei der Hälfte der Landtagswahlen einen dritten

Handlungsbedingungen der Parteien

Bewerber gegeben. 1989 waren es erstmals vier, neben FDP und VU ausserdem die Freie Liste (FL) und die Überparteiliche Liste Liechtenstein (UeLL).

Die ausschliesslich parteipolitisch gefärbte Vermittlung von Politik durch zwei Landeszeitungen ist ebenfalls eine hohe Hürde für neue politische Kräfte. Diese werden, so gut und so lange wie möglich, in den Zeitungen totgeschwiegen. Der Bürger kann über die Gruppen Informationen nur über «Flugblätter», deren eigene Publikationen und öffentliche Veranstaltungen erhalten. Die Parteizeitungen füllen den Zeitungsmarkt vollkommen. Für ein drittes, regelmässig mindestens einmal wöchentlich erscheinendes Organ reicht die Zahl möglicher Leser nicht aus.

Neue Parteien können zwar mit Initiativen auf sich aufmerksam machen. Trifft eine dritte Kraft jedoch kein wirkliches Bürgerinteresse, so läuft sie sich sehr schnell mit diesem Instrument tot und entmutigt ihre potentiellen Wähler. Ihre Hauptschwierigkeit besteht darin, dass sie, um selbst Erfolge erringen zu können, die praktizierte Gemeinsamkeit in Frage stellen muss, ohne sie doch grundsätzlich beseitigen zu wollen.

Erst in der jüngsten Vergangenheit, genauer seit der Landtagswahl 1986, gibt es eine Korrespondenz zwischen Parteienentwicklung in Liechtenstein und ausserhalb Liechtensteins, weil die dritte Partei, die FL, in ihrem Programm gewisse Parallelen mit den Programmen derjenigen Parteien in anderen Ländern aufweist, die ihren Ursprung in den neuen sozialen Bewegungen haben. Von daher liegt die Vermutung nahe, dass Liechtenstein im Bereich des Parteiwesens Entwicklungen nachvollzieht, die in anderen Ländern die Funktionsbedingungen des politischen Systems beeinflussen und die auch in Liechtenstein Rückwirkungen auf das bisher praktizierte System der Allparteienregierung haben könnten.

Entwicklung der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft: Ist klein fein?

Hubert Büchel

Im Rahmen der Ringvorlesung haben die Forschungsbeauftragten des Liechtenstein-Instituts, Arno Waschkuhn, Peter Geiger, Gerard Batliner, Helga Michalsky und Thomas Bruha aus den Fachbereichen des Instituts – Politikwissenschaft, Geschichte und Rechtswissenschaft – berichtet. Mit meinem heutigen Vortrag findet diese Vorlesungsreihe ihren Abschluss. Verstehen Sie das bitte nicht als besonderen Schlusspunkt – das ist mehr Zufall, dass ich heute den Schluss mache. Während in den anderen genannten Fachbereichen die am Institut tätigen Forscher referiert haben, muss im Bereich der Wirtschaftswissenschaft, der bisher nicht besetzt werden konnte, der Geschäftsführer des Instituts einspringen. Ich bitte Sie deshalb, Ihre Erwartungen dem anzupassen, hoffe aber dennoch, Ihnen einige interessante, vielleicht teilweise auch nüchterne Überlegungen bringen zu können. Manche Erwartungen gehen offenbar dahin, dass ich näher auf einen kürzlich von mir erschienenen Aufsatz¹ eingehe; es war jedoch meine Absicht, hier nicht einfach schon Vorhandenes zu übernehmen und «vorzulesen».

Diese Ringvorlesung stand unter dem Motto: «Liechtenstein: Kleinheit und Inderdependenz». Dazu konnten in den bisherigen Referaten verschiedene Überlegungen festgehalten werden. Kennzeichen für den Kleinstaat sind Ressourcenknappheit, Mangel an Handlungs- und Organisationskapazitäten. Entsprechend höher als in einem grösseren Staatswesen ist das Angewiesensein auf die Aussenwelt, entsprechend grösser die Verwundbarkeit und das Ausgeliefertsein an nichtbeeinflussbare Entwicklungen. Angesichts dieser asymmetrischen Inderdependenz ist, wie bei jedem erfolgreichen System, die angemessene Mischung von Umweltoffenheit und innerer Geschlossenheit von wesentlicher Bedeutung.

¹ Büchel, Hubert, Kennt Liechtensteins Wirtschaftserfolg kein Ende? Kleine Schriften 16, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, Vaduz 1989.

Liechtenstein ist so klein, dass der wirtschaftliche Erfolg als bedeutsame Grundlage für die Absicherung der Eigenstaatlichkeit anzusehen ist. In den letzten Jahrzehnten ist es offensichtlich gelungen, ökonomische Flexibilität und politische Stabilität in wirkungsvoller Weise miteinander zu verknüpfen. Doch zunehmend fragen sich die Menschen, wohin diese «Glücksbahn» führt. Grenzen der Umweltbelastung werden nicht mehr nur von Minderheiten diskutiert, der materielle Wohlstand schafft ein Klima subjektiver Begehrlichkeiten, welches den Wirtschaftserfolg an eine Grenze hinführt, wo sein positives Gesamtbild einmal rasch ins Negative kippen kann.

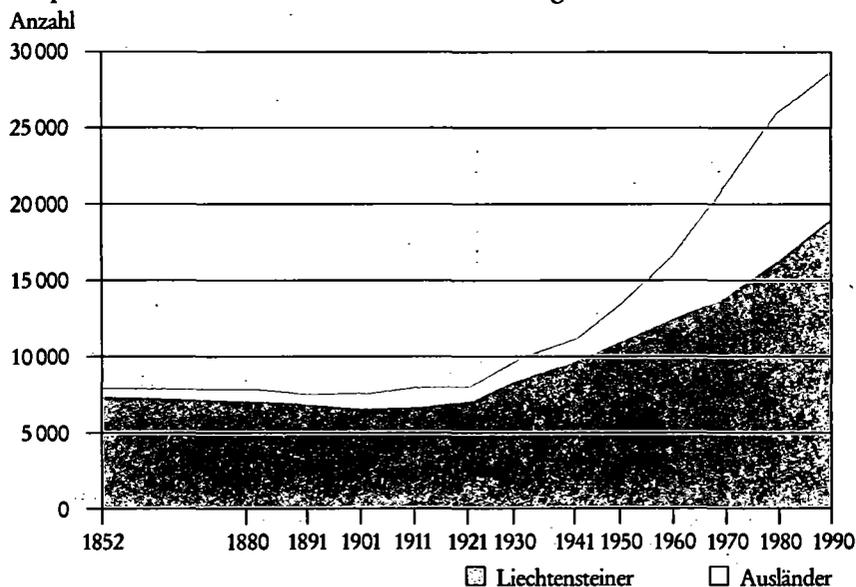
Akzentuiert wird die Situation durch die neue Dynamik der europäischen Integrationsentwicklungen. Der liechtensteinische Wirtschaftserfolg beruht in bedeutendem Masse auf einer gelungenen Mischung von Offenheit und Abgrenzung. Die Industrie und der Dienstleistungssektor sind – ohne besondere staatliche Stütze, ausgesetzt der Konkurrenz des Weltmarkts, doch abgeschirmt durch gemeinhin sogenannte Rahmenbedingungen oder Standortvorteile – international tätig. Die liechtensteinische Wirtschaft ist auch offen für den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte. Es wurde aber mittels gesetzlicher Regelungen eine Art Abgrenzung gefunden, damit die vorteilhaftesten Bereiche den Liechtensteinern vorbehalten sind (die Liechtensteinerinnen mitgemeint). Nichts anderes als staatlich abgesicherte Monopole wurden errichtet und den Einheimischen zur Verfügung gestellt – wohl auch zum Nutzen der Staatskasse.

Im Soge der von der Europäischen Gemeinschaft ausgehenden Entwicklungen gerät Liechtenstein nunmehr aber unter Druck, zugunsten der eigenen Bürger bestehende Rechtsvorteile in Frage stellen zu müssen, um nicht schliesslich als mitten in Europa ausgegrenztes Kuriosum mit fragwürdiger wirtschaftlicher Basis übrig zu bleiben.

Doch blenden wir zu den bisherigen Entwicklungen von Bevölkerung und Wirtschaft:² Die Graphik 1 zeigt uns die Entwicklung der Liechtensteiner Wohnbevölkerung seit 1852, wie wir sie im Prinzip alle kennen. Zwei Punkte sind hervorzuheben: Bis in die Zwanzigerjahre unseres Jahrhunderts hinein waren die Produktionsbedingungen dergestalt, dass nicht mehr als etwa 8000 Einwohner ernährt werden konnten. Der zweite auffallende Punkt ist die starke Zunahme der Ausländer an der einheimischen

² Für die Überlassung der Graphiken 1, 5, 8 und 9 danke ich dem Amt für Volkswirtschaft; Graphik 10 ist der Kneschaurek/Pallich-Studie entnommen; die übrigen Graphiken stammen vom Vortragenden selber.

Graphik 1 Liechtensteiner Wohnbevölkerung seit 1852

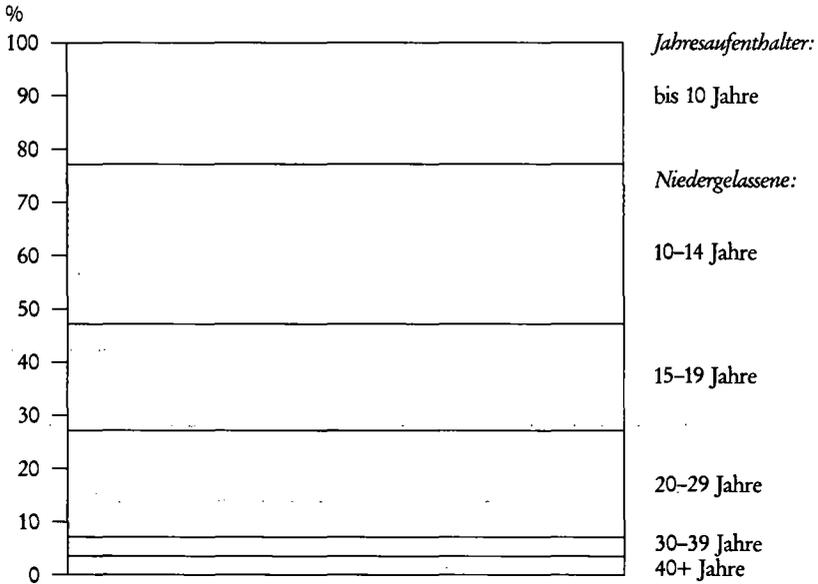


Wohnbevölkerung seit den 50er- und vermehrt den 60er- und 70er-Jahren. Die Ausländer sind bei uns, wie wir wissen, in verschiedene Kategorien eingeteilt: Jahresaufenthalter und Niedergelassene sowie Saisonarbeiter. Zur Beurteilung der sogenannten Ausländerproblematik mag es interessant sein zu fragen, wie lange die Ausländer schon hier im Lande wohnen (Graphik 2). Die Anwesenheitsdauer der Jahresaufenthalter ist durch die Art der Bewilligung charakterisiert, sie liegt zwischen 0 bis 10 Jahren. Mit einem Blick auf die Kategorie der Niedergelassenen sehen wir, dass etwa 10% aller Ausländer mindestens schon 30 Jahre hier im Lande wohnen und etwa 30% mindestens schon 20 Jahre. Wenn wir uns zudem vor Augen führen, dass die meisten Ausländer aus unserer Region stammen, aus demselben Kulturkreis, stellt sich das Ausländerproblem weniger als Problem dar denn als schlichte Feststellung, dass unsere Volkswirtschaft auf diese Leute angewiesen ist und sie in ihrer Art gar nicht so viele Unterschiede zu uns aufweisen.

Die Professoren Kneschaurek und Graf stellen im soeben veröffentlichten, im Auftrag der Regierung entstandenen neuen Gutachten über Ent-

Graphik 2

Aufenthaltsdauer Ausländer



wicklungsperspektiven für das Fürstentum Liechtenstein³ die rhetorische Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, allein schon angesichts der europäischen Wirtschaftsintegration den wirtschaftlichen, sozialen und auch politischen Assimilierungsprozess zu beschleunigen. Gerade die Ausländerbeschäftigung ist ein Paradebeispiel der oben erwähnten Mischung von Öffnung und Abgrenzung. Wir brauchen diese zusätzlichen Arbeitskräfte dringend, die ökonomisch interessantesten Berufsbereiche sind aber den Liechtensteinern vorbehalten. Diskriminierung von Ausländern wird sanktioniert mit dem Argument: erstens verdienen sie bei uns besser als bei sich zu Hause, und zweitens kommen sie schliesslich freiwillig.

Meist übersehen wir, dass uns die Ausländer, die im übrigen oft ihre Familie zu Hause lassen müssen, in volkswirtschaftlicher Hinsicht ausgesprochen billig zu stehen kommen. Wir haben ihre Ausbildung nicht bezahlt. (Frage: Wo erhalten die Liechtensteiner höher qualifizierte Ausbildung?) Die Ausländer kommen im produktivsten Alter und bewirken so

³ Kneschaurek, F., Graf, H. G., Entwicklungsperspektiven für das Fürstentum Liechtenstein unter besonderer Berücksichtigung der Branchenstrukturen und des europäischen Integrationsprozesses, St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung, St. Gallen 1990.

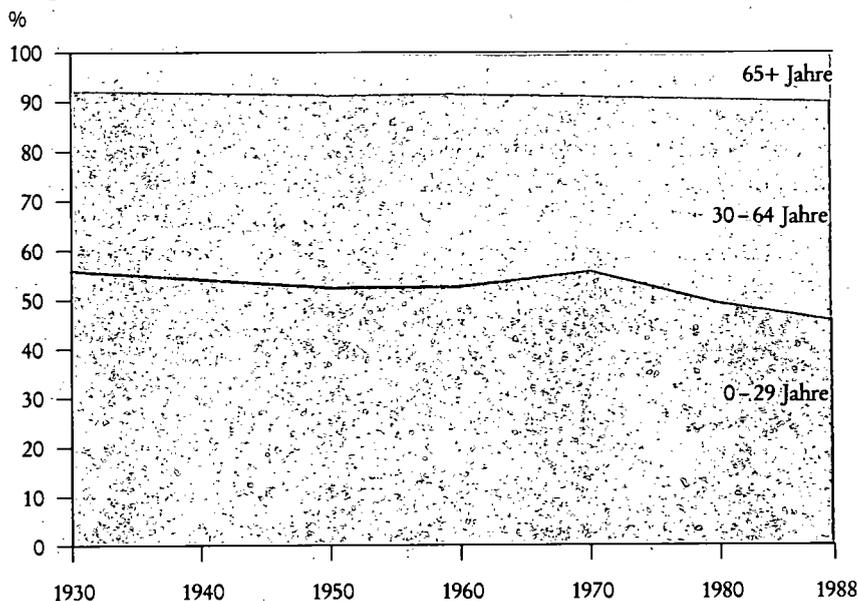
Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft

eine künstliche Verjüngung der Bevölkerung mit entsprechenden Vorteilen für Wirtschaft und Sozialversicherungen. (Nebenbei: Von verschiedenen Versicherungsleistungen bleiben sie trotz Beitragszahlung über Jahre ausgeschlossen.)

Diese Verjüngung der Bevölkerung mit allen Vorteilen zeigt sich in der Altersstruktur (Graphik 3, wobei hier nicht zwischen Liechtensteinern und Ausländern unterschieden wird). Wir sehen, dass die Anzahl der über 65-Jährigen im Zeitablauf anteilmässig zu- und jene der unter 30-Jährigen anteilmässig abnimmt. Das entspricht zwar dem Trend in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften (oder inzwischen schon treffender: Dienstleistungsgesellschaften); allerdings in einigermaßen abgeschwächter Ausprägung. Das würde sich deutlich zeigen, wenn wir diese Darstellung nach Liechtensteinern und Ausländern aufteilen. Für das letztangewiesene Jahr 1988 liegt bei den Ausländern der Anteil der unter 30-Jährigen relativ gesehen um 10% höher als bei den Liechtensteinern und der Anteil der über 65-Jährigen ist nur halb so gross.

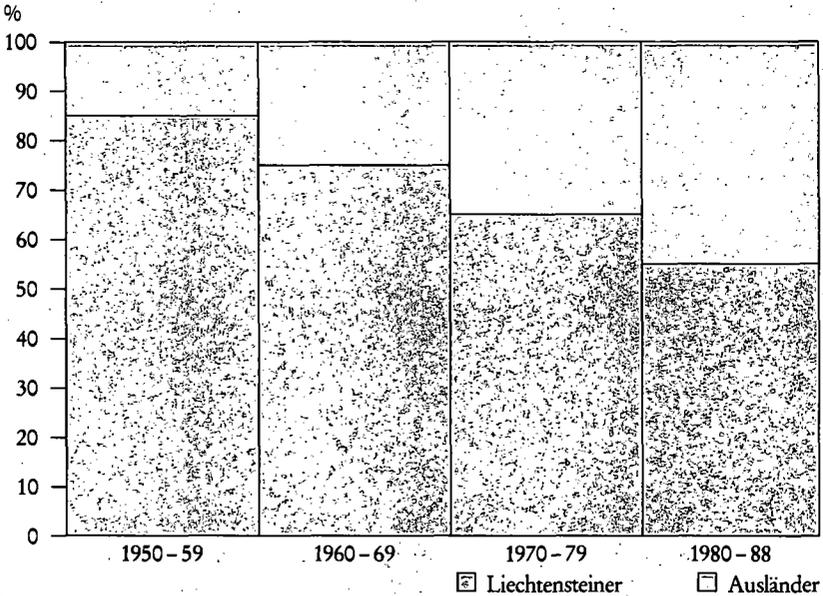
Untermauert werden diese Feststellungen, wenn wir einen Blick auf die Entwicklung der Geburten in Liechtenstein werfen (Graphik 4). Diese Darstellung vor Augen könnte man sich schon fast die Frage stellen, ob die

Graphik 3 Altersstruktur der Wohnbevölkerung



Graphik 4

Geburten nach Heimat



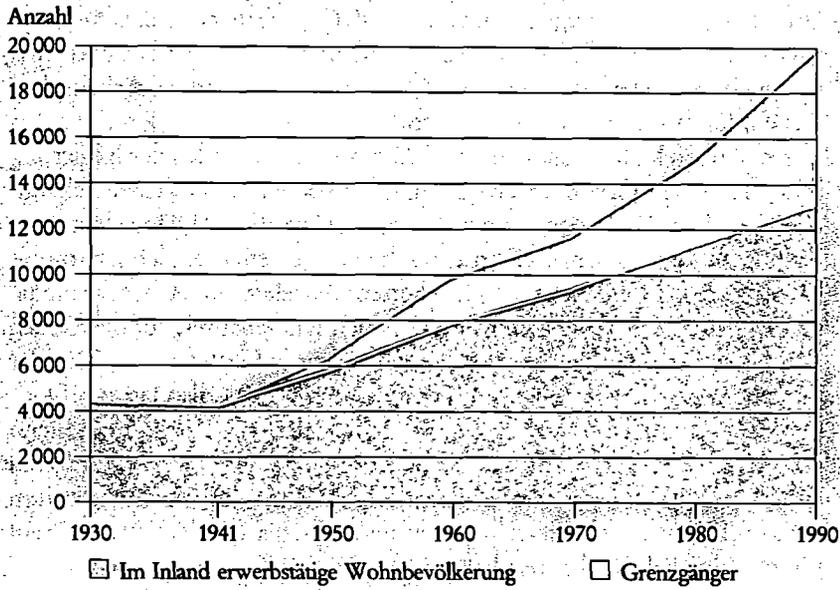
Liechtensteiner langsam aussterben. Der Anteil der inländischen neugeborenen Kinder an allen Geburten hat jedenfalls über die letzten 40 Jahre (immer den Durchschnitt des Jahrzehnts betrachtet), von 84 % in den 50er-Jahren kontinuierlich je Jahrzehnt abgenommen auf 74 %, 64 % und nun 55 % in den 80er-Jahren.

Soweit einige Sonderkennzeichen aus der liechtensteinischen Demographie, die sehr wesentlich von der ökonomischen Entwicklung beeinflusst ist. Der wirtschaftliche Werdegang im engeren Sinn wird besonders deutlich anhand der Entwicklung der Arbeitsplätze in Liechtenstein (Graphik 5). Offensichtlich genügt die Zahl der hier wohnhaften Ausländer noch nicht, um alle Arbeitsplätze zu besetzen. Bekanntlich sind wir zusätzlich auf Grenzgänger angewiesen. Unschwer ist zu erkennen, dass vor allem in den Jahren dieses Jahrzehnts die Grenzgängerbeschäftigung sehr stark zugenommen hat. Der Grund liegt in der restriktiven Politik in bezug auf Ausländerzuzug.

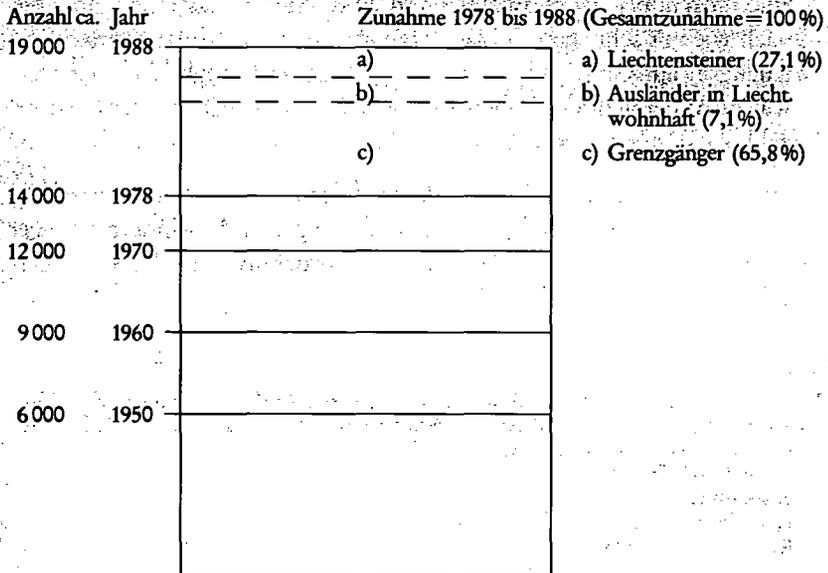
In Liechtenstein hat es 1950 6.000 Arbeitsplätze gegeben, 1960 9.000, 1970 12.000 und 1980 15.000, also eine Zunahme in 3.000er-Schritten je Jahrzehnt (Graphik 6). Wenn wir jedoch allein die letzten zehn Jahre betrachten (1978 bis 1988), müssen wir erstens feststellen, dass mehr als 5.000 neue,

Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft

Graphik 5 Arbeitsplätze in Liechtenstein seit 1930



Graphik 6 Arbeitsplätze in Liechtenstein 1950 - 1988



liche Arbeitsplätze geschaffen wurden. Zum zweiten zeigt sich, dass der Grossteil der Beschäftigungszunahme auf Grenzgänger entfällt und ein jeweils viel kleinerer Teil auf die hier wohnhafte Liechtensteiner und Ausländer. Nur jeder vierte im letzten Jahrzehnt neugeschaffene Arbeitsplatz wurde durch Liechtensteiner besetzt.

Kneschaurek hatte schon in der 1982er-Studie⁴ zuhanden der Regierung in bezug auf die Grenzgängerbeschäftigung von einem «volkswirtschaftlichen Leerlauf»⁵ gesprochen und vor der «gefährlichen Abhängigkeit einer Volkswirtschaft wie der liechtensteinischen von einem räumlich sehr mobilen und deshalb keineswegs gesicherten Angebot an Arbeitskräften»⁶ gewarnt. In jener Untersuchung stützte sich Kneschaurek auf die Zahlen von 1980: Damals arbeiteten 3 300 Grenzgänger in Liechtenstein, 22 % der Gesamtbeschäftigung. Heute sind es annähernd 6 500, also fast das Doppelte, 33 % der Gesamtbeschäftigung. Es verwundert deshalb nicht, wenn Kneschaurek in der neuen Studie wiederum auf die Grenzgängerfrage zu sprechen kommt. Nach seiner Rechnung entfallen von der im Zeitraum 1980 bis 1988 verzeichneten Zunahme ausländischer Beschäftigter 94 % auf Grenzgänger.⁷ Kneschaurek hält fest:

«Damit haben sich die im Gutachten 1981/82 geäusserten Befürchtungen voll bewahrheitet, wonach aufgrund der eher restriktiven Ausländerpolitik (gegenüber Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen) und des nach wie vor sehr starken Nachfragedruckes auf dem Arbeitsmarkt ein Rückgriff auf Grenzgänger die einzige Ausweichmöglichkeit darstelle, was in Anbetracht des hohen Anteils der Grenzgänger an der Gesamtzahl der Beschäftigten volkswirtschaftlich immer problematischer sei.»⁸

Darum meint Kneschaurek auch, dass jedenfalls eine forcierte wirtschaftliche, soziale und auch politische Assimilierung von Ausländern weniger problematisch schiene als eine Überbeanspruchung des Grenzgänger-ventils.⁹

⁴ Kneschaurek, F., Pallich, R., Analysen und Perspektiven der liechtensteinischen Wirtschaft bis 1990 unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes, St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung, St. Gallen 1982.

⁵ Kneschaurek/Pallich, 70.

⁶ Kneschaurek/Pallich, 71.

⁷ Kneschaurek/Graf, 31.

⁸ Kneschaurek/Graf, 31.

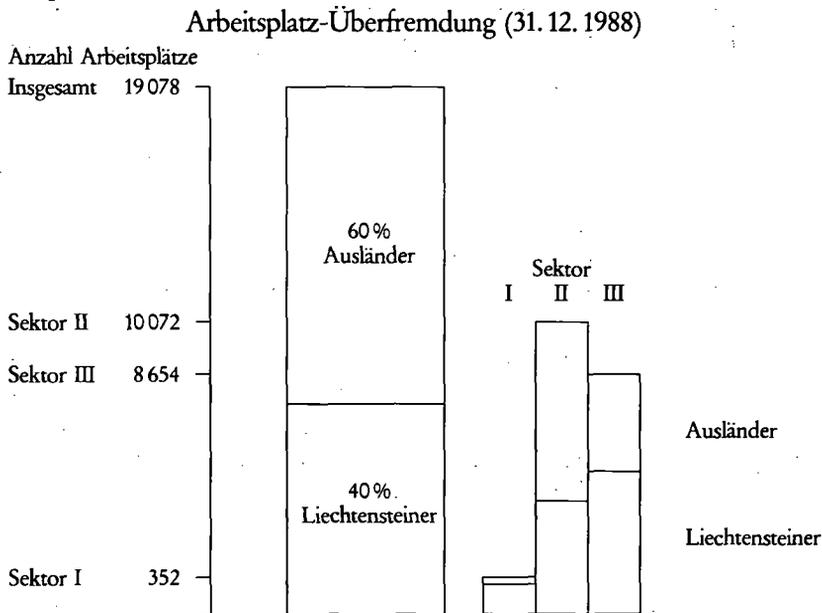
⁹ Kneschaurek/Graf, 20, s. a. 38.

Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft

Die Ausländer verteilen sich nicht gleichmässig auf die verschiedenen Sektoren der liechtensteinischen Volkswirtschaft. Es ist einigermaßen bekannt, dass die Ausländerbeschäftigung an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze 60% erreicht, entsprechend beträgt die Liechtensteinerquote 40%. Im ersten Sektor (Land- und Forstwirtschaft) liegt die Liechtensteinerquote allerdings bei 70%, im zweiten Sektor (Industrie und produzierendes Gewerbe) jedoch bei 32%; im dritten Sektor (Dienstleistungen) macht die Liechtensteinerquote annähernd die Hälfte der Arbeitsplätze aus (Graphik 7).

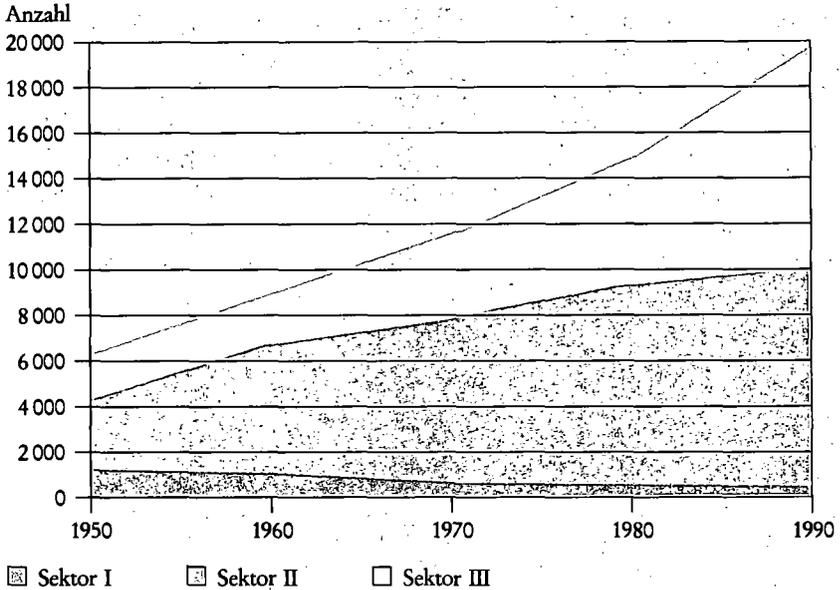
Wenn man nun über die langfristige Stabilität der einzelnen Sektoren Überlegungen anstellen möchte, dann wird man unschwer zum Ergebnis kommen, dass der Dienstleistungssektor mit den wohl höchsten Risiken behaftet ist und damit auf fragilster Basis steht. Falls ein Sektor von einem massiven Nachfrageeinbruch heimgesucht würde, wäre der Rückgang an Einkommen, Steueraufkommen und Arbeitsplätzen wohl im Tertiärsektor am weitgehendsten und umfassendsten. Gerade dort aber arbeiten am meisten Liechtensteiner. Die Grenzgänger dagegen sind überwiegend im sekundären Sektor beschäftigt.

Graphik 7



Die Entwicklung der Wirtschaftssektoren in absoluten Werten ist in Graphik 8 wiedergegeben: Die Anzahl der Arbeitsplätze im primären Sektor ist seit 1950 zurückgegangen. Der sekundäre Sektor hat stark zuge-

Graphik 8 Anzahl Arbeitsplätze in den Wirtschaftssektoren seit 1950



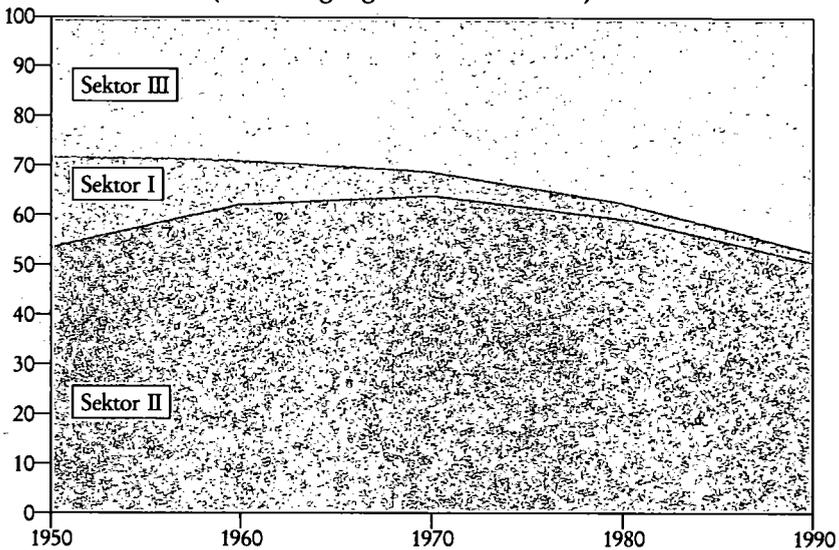
nommen und nimmt immer noch weiter zu. Den stärksten Zuwachs aber hat der Dienstleistungssektor, vor allem wiederum im laufenden Jahrzehnt, erfahren.

Relativ betrachtet (Graphik 9) zeigt sich, dass der sekundäre Sektor anteilmässig anfangs der 1970er Jahre die höchste Quote von etwa 60% erreicht hat und der tertiäre Sektor seinen Anteil stetig ausweiten konnte.

Zur Aussenabhängigkeit der Wirtschaft hat Kneschaurek in seiner 1982er-Studie ein Bild skizziert,¹⁰ das nicht weiter Beachtung gefunden hat

¹⁰ Kneschaurek/Pallich, 6.

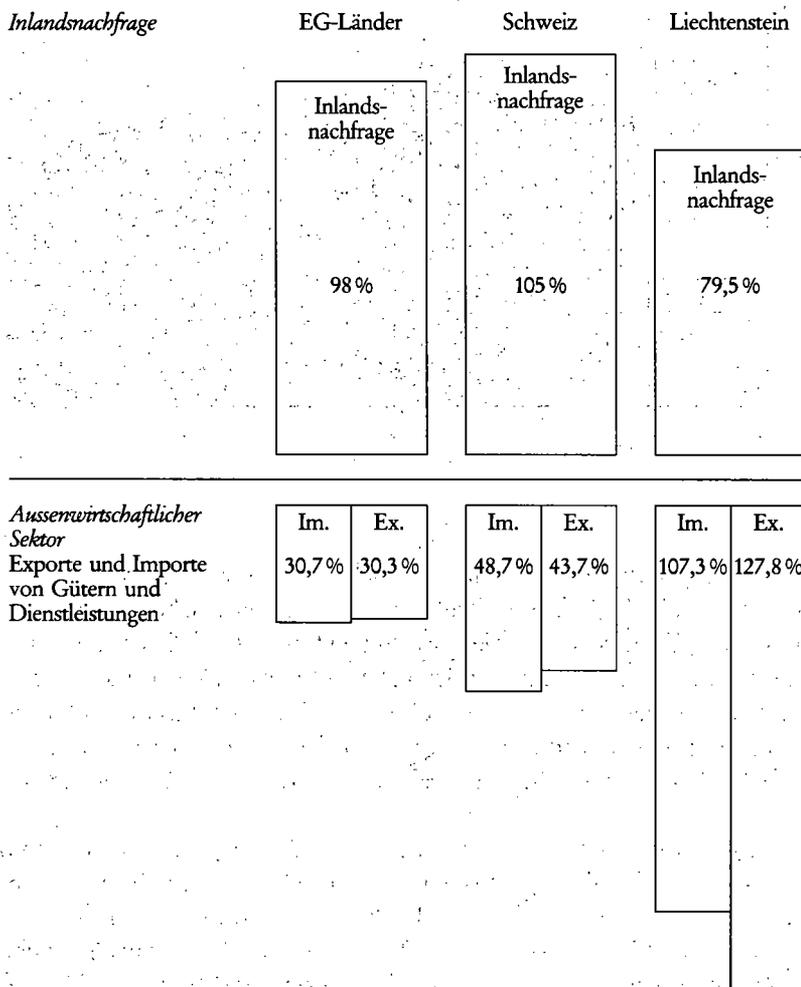
Grafik 9 Anteile der Wirtschaftssektoren seit 1950
Prozent (Beschäftigungsanteile in Prozent)



(Graphik 10), welches die Situation jedoch sehr deutlich macht (Bezugsbasis ist das Jahr 1980, in der Struktur ist die Aussage sicher noch heute zutreffend.) Dargestellt ist die Inlandsnachfrage der EG-Länder, der Schweiz und Liechtensteins jeweils in Prozent vom realen Bruttoinlandsprodukt. Diese Relation ist niedrig, wenn der Aussenbeitrag, also der Überschuss der Exporte über die Importe, hoch ist. Diese Quote liegt in den EG-Ländern bei 98 %, in der Schweiz bei 105 %, in Liechtenstein aber nur bei 79,5 %.

Noch offensichtlicher zeigt sich die Aussenabhängigkeit, wenn wir in den ausenwirtschaftlichen Sektor blicken und je Exporte und Importe von Gütern sowie Dienstleistungen zum Bruttoinlandsprodukt in Relation setzen: In den EG-Ländern liegen diese Quoten bei etwa 30 %, in der Schweiz sind 48,7 % Abhängigkeit auf der Einfuhrseite festzustellen und 43,7 % auf der Ausfuhrseite. In Liechtenstein dagegen werden 107 % des Bruttoinlandsprodukts importiert und 128 % des Bruttoinlandsprodukts exportiert. Man könnte sich fragen, wie Quoten zustandekommen, die das Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Das ist damit zu erklären, dass das

Graphik 10 Inlandsnachfrage und
ausenwirtschaftlicher Sektor in Liechtenstein,
in der Schweiz und in den EG-Ländern im Jahre 1980
(in % vom realen Bruttoinlandsprodukt)



Quelle: Kneschaurek/Pallich

Bruttoinlandsprodukt eine Wertschöpfungsgrösse ist, während Importe und Exporte Umsatzgrössen sind. Im strengen Sinne sind solche Relationen also gar nicht statthaft, doch sind sie jedenfalls ohne weiteres anschaulich.¹¹

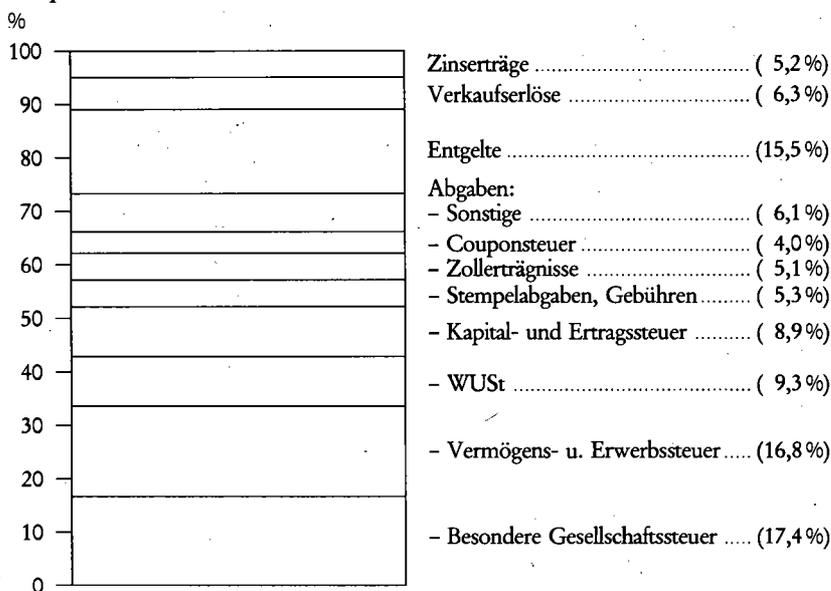
Die in jeder Hinsicht beträchtliche Aussenabhängigkeit der liechtensteinischen Volkswirtschaft bringt zweifellos – betrachten wir das erreichte Wohlstandsniveau – Vorteile (jedenfalls materielle). Höhere Renditen können aber nur bei grösseren Risiken zustandekommen; jedoch gilt nicht, dass Risikofreudigkeit immer den Profit erhöht. In gewissem Sinne ist der Erfolg der liechtensteinischen Volkswirtschaft eine eigentliche Gratwanderung. Unabdingbare Voraussetzung, um auf diesem schmalen Pfad bleiben zu können, ist andauernde, überdurchschnittliche Leistung. Die Abhängigkeit von aussen lässt sich dadurch allerdings nicht aufheben.

Zu den Vorteilen des ökonomischen Erfolgs zählt nicht zuletzt der Zufluss in die Staatskassen. Wenn wir den Staatshaushalt umfassend betrachten, dürfen wir nicht allein auf die Landeseinnahmen abstellen, sondern haben auch die Gemeindeeinnahmen ins Auge zu fassen. Für das letztvorliegende Jahr 1988 belaufen sich die gesamten Staatseinnahmen auf 356 Mio. Franken. Davon (siehe Graphik 11) sind etwa 5 % Zinserträge, etwa 6 % Verkaufserlöse, insbesondere aus dem Briefmarkenabsatz, und 16 % Entgelte. Diese umfassen die Post- und Fernmeldetaxen und sonstigen Gebühren, aber auch Kostenrückerstattungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Den Rest bilden die sogenannten Abgaben oder Steuern. Die einträglichste Steuerart, knapp vor der Vermögens- und Erwerbssteuer, ist die besondere Gesellschaftsteuer mit 17 % der gesamten Staatseinnahmen. Das allerdings ist die Minimumbetrachtung, wieviel aus diesem Bereich in die Staatskasse fliesst.

Wir wissen nicht – darüber gibt es breit streuende und manchmal durchaus interessengebundene Schätzungen –, wieviel im Rahmen der Vermögens- und Erwerbssteuer oder der Stempelabgaben und Gebühren, der Couponsteuer oder überhaupt der anderen Steuerarten noch an Staatseinnahmen aus dem Dienstleistungssektor fliesst. Ich möchte darüber auch nicht Schätzungen anstellen, weil die wesentliche Frage nicht jene ist, wieviel Steuererträge bei den verschiedenen Steuerarten insgesamt aus dem Dienstleistungssektor stammen, sondern inwieweit die Besteuerung der

¹¹ Kneschaurek/Pallich, 77.

Graphik 11 Staatseinnahmen 1988



tätigen Unternehmen in den anderen Wirtschaftszweigen sowie der natürlichen Personen durch diesen Zufluss an den Staatshaushalt im eigentlichen Sinne subventioniert wird.

Die liechtensteinische Wirtschaft war über die vergangenen Jahrzehnte sehr erfolgreich. Erklärt wird das mit den besonderen Standortfaktoren, die hier für die Unternehmertätigkeit gegeben sind, die sogenannten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Als solche sind in der Knescharek / Graf-Studie aufgezählt:¹² Politische Stabilität, Kapitalreichtum und niedrige Kapitalkosten, ein vergleichsweise hoher Qualifikationsgrad der Arbeitskräfte, ein günstiges Steuerklima, ein verhältnismässig breiter und stabiler, vom Staat den Unternehmern gewährter Handlungsspielraum, eine effiziente Infrastruktur, ein geringer Bürokratisierungsgrad, konsensbereite Sozialpartner, ein günstiges Arbeitsklima und eine vergleichsweise hohe Akzeptanz der «Wirtschaft» in der Bevölkerung.

¹² Knescharek/Graf, 139.

Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft

Die Gutachter zuhanden der Regierung betonen mehrfach die zentrale Funktion der internationalen Konkurrenzfähigkeit der liechtensteinischen Volkswirtschaft, auf die diese Standortvorteile positiv einwirken. Für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit bedarf es der

«Aufrechterhaltung staatlicher Rahmenbedingungen, welche eine innovative, die internationale Wettbewerbsstellung massgeblich stützende Unternehmungspolitik optimal zu fördern vermögen.»¹³

Von ausschlaggebender Bedeutung sei insbesondere die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen, das Bildungs- und Fähigkeitskapital, welches für Liechtenstein «möglicherweise einen der letzten substantiellen Standortvorteile»¹⁴ darstelle. Dazu bedürfe es aber entsprechender Weiterbildungsstrukturen an Ort und Stelle, die nach Ansicht von Kneschaurek/Graf derzeit weitgehend fehlen.¹⁵ Da sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Fürstentums Liechtenstein wie auch der Schweiz in den letzten 10 bis 15 Jahren eher verschlechtert habe, sei die qualitative Wettbewerbsfähigkeit der entscheidende Faktor für die bisherigen Erfolge der liechtensteinischen Volkswirtschaft. In diesem Zusammenhang wird eine Abkehr vom quantitativen hin zum qualitativen Wachstum verlangt. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, dass die angebotenen Produkte und Dienstleistungen weniger preisreagibel sind und ihr vergleichsweise höherer Preis durch technisch hervorragende Eigenschaften wettgemacht wird.¹⁶

Diese Beschreibung trifft allerdings schon auf die jetzige Güterpalette der liechtensteinischen Wirtschaft zu. Fast automatisch haben das hohe Lohnniveau und die Knappheit an Beschäftigten sowie die restriktive staatliche Bewilligungspraxis für ausländische Arbeitskräfte in diese Richtung gewirkt. Dennoch war schon bisher dieses qualitative Wachstum von einem hohen quantitativen Wachstum begleitet. Im übrigen zielt diese Studie mehr auf die Exportindustrie. Doch in dem für die gesamte Volkswirtschaft zentralen Banken- und Treuhandbereich beruht der Erfolg auf anderen Grundlagen, nämlich insbesondere einem staatlich gesicherten Monopol, einer besonderen Rechtsordnung, welche ihren Vorteil aus den Unterschieden zu den Rechtssystemen anderer Länder zieht. Zudem ist dieser Bereich – wie ein Reservat – prinzipiell den Liechtensteinern vorbehalten.

¹³ Kneschaurek/Graf, 139.

¹⁴ Kneschaurek/Graf, 133.

¹⁵ Kneschaurek/Graf, 135.

¹⁶ Kneschaurek/Graf, 115 f.

Doch spricht sich inzwischen auch bei uns herum, dass in Europa eine Entwicklung vorwärtsdrängt, die derartige Sonderstellungen nicht ohne weiteres zu akzeptieren bereit ist. Nicht nur die Berliner Mauer fällt.

Wenn aber die immer wieder verlaubliche Maxime unserer Wirtschaftspolitik lautet, oberstes Gebot sei die Erhaltung und Erweiterung unserer positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, so frage ich mich, ob diese noch allein unserer autonomen Entscheidung anheimgestellt sind. Angesichts der Marschrichtung der europäischen Integration erweist sich die bei uns weitverbreitete Überzeugung, man halte selber die Entwicklung fest in Händen und könne sie nach eigenen Wünschen lenken, immer mehr als Illusion. Sicherlich ist es nicht ausgeschlossen, dass die durch unsere Kleinheit bedingte, gewissermassen natürliche Sondersituation unseres Landes auch Sonderregelungen möglich macht. Es wäre allerdings fatal zu meinen, einen «liechtensteinischen Weg» könnten wir ohne Beachtung dessen, was um uns herum geschieht, frei bestimmen und beschreiten, angelegt und mit Zielrichtung auf Maximierung unserer eigenen materiellen Vorteile.

Es wäre auch verfehlt, sich selbst mit der Feststellung zu beruhigen, unsere Banken und Industrieunternehmen seien schliesslich jetzt schon im EG-Raum vertreten, was gewissermassen eine Absicherung darstelle. Wenn wir uns im weiteren vom Trend der Integration abgrenzen, würden wir sehr schnell ausgegrenzt. Wir haben die Arme nach Europa ausgestreckt, und an diesen Armen kann man uns festhalten, daran ziehen und rütteln. Wir haben damit nicht nur Positionen gesichert, sondern sind dadurch auch verletzlicher geworden. So wirken die Spielregeln von aussen auf uns herein.

Der Wandel in Europa ist umfassend. Er vollzieht sich unaufhaltsam (nicht nur die kleinen Staaten stehen unter Handlungs- und Anpassungszwang) in die Breite, in die Tiefe und mit schwindelerregender Geschwindigkeit. Das Rad der Geschichte dreht sich und wer dort obenauf steht, fällt herunter, wenn er an seinem Platz einfach stehen bleibt, kann sich nur halten, wenn er dosiert mitschreitet.

Pessimismus liegt mir fern. Dass unsere Wirtschaft fähig und willens ist, Anpassungserfordernisse anzunehmen und zu meistern, hat sie bisher erfolgreich bewiesen. Auch wenn sich Rahmenbedingungen ändern, Marktnischen wird es immer geben. Der jetzige Wandel, der auch für unerschütterlich gehaltene Eckpfeiler der bisherigen Ordnung in Europa verschiebt, lässt sich nur bewältigen mit vermehrter Anstrengung.

Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft

Die Herausforderung ist in erster Linie eine politische, nicht eine wirtschaftliche. Das erfordert im Innern Konsens und setzt Information und Auseinandersetzung voraus.

Ich komme damit zum Schluss und möchte den Kreis der Ringvorlesung schliessen. Diese Veranstaltung versuchte aus dem Blickwinkel verschiedener Fachrichtungen eine Abklärung des Zusammenhangs von Kleinheit und Interdependenz. Im Titel meines Referats stand die Frage: Ist klein fein? Ich enthebe Sie, liebe Zuhörerinnen und Zuhörer, nicht der Aufgabe, selber eine Antwort darauf zu suchen. Nur soviel: Der Kleine wird von den Stürmen der Zeit vielleicht mehr gebeutelt als der Grössere; der Kleine findet aber auch eher Halt und Stand in einer Nische (das muss nicht immer ein Rucksack sein).

Die Autoren

Gerard Batliner, geb. 1928 in Eschen, FL; Studium der Rechtswissenschaften in Zürich, Fribourg, Paris und der Philosophie in Freiburg (BRD); Dr. iur. utr. an der Universität Fribourg, Rechtsanwalt; Fürstlicher Justizrat, Dr. iur. h. c. der Universität Basel; Vizepräsident der Fortschrittlichen Bürgerpartei (1958–1962); Vizevorsteher der Gemeinde Eschen (1960–1962); Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein (1962–1970); Präsident (1974–1977) und Vizepräsident (1978–1981) des liechtensteinischen Landtages; Leiter der liechtensteinischen Parlamentarierdelegation beim Europarat (1978–1981); Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (1981–1982); Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission (1983–1990); Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates des Liechtenstein-Instituts seit 1987.

Veröffentlichungen u. a.: Strukturelemente des Kleinstaates – Grundlagen einer liechtensteinischen Politik – ein Versuch, in: LPS 1, 2. A. Vaduz 1977. – Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: LPS 2, Vaduz 1973. – Zu heutigen Problemen unseres Staates, Gegebenheiten, Ziele und Strategien, in: LPS 6, Vaduz 1976. – Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, Vaduz 1981. – Liechtenstein und die europäische Integration, Kleine Schriften, Heft 14, Vaduz 1989.

Thomas Bruha, geb. 1945; Studium der Rechtswissenschaft und Romanistik in Münster, Lausanne und Genf; erstes und zweites juristisches Staatsexamen in Hamm und Stuttgart; 1979 Promotion zum Dr. jur. (Giessen). Von 1977 bis 1979 wissenschaftlicher Assistent am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (zuständig für UNO-Sonderorganisationen und Rüstungskontrolle); von 1979 bis 1987 zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter, dann Hochschulassistent und Lehrbeauftragter für öffentliches Recht (insbesondere Völker-

Die Autoren

Europa- und Verfassungsrecht) an der Universität Giessen. 1982/83 Forschungsstipendiat der kanadischen Regierung an der McGill Universität Montréal, 1984 des British Council an der Universität Cambridge/GB. Seit Sommer 1987 teilzeitlicher, seit dem 1. Juli 1988 vollzeitlicher Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut; Forschungsprojekt über «Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft»; seit Jahresbeginn 1990 teilzeitliche Freistellung für rechtsberatende Mitarbeit bei der Regierung (insbesondere EWR-Verhandlungen).

Veröffentlichungen u. a.: – Die Definition der Aggression. Faktizität und Normativität des UN-Konsensbildungsprozesses der Jahre 1968–1974. Zugleich ein Beitrag zur Strukturanalyse des Völkerrechts, Berlin 1980. – Die normative Struktur des SALT-Prozesses, in: German Yearbook of International Law 1981. – Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 1984. – Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch «Neue Strategie»? , ZaöRV 1986. – Das Demokratisierungsdilemma der Europäischen Gemeinschaft, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft Hochschule St. Gallen, Nr. 134/1989.

Hubert Büchel, geb. 1951, Wohn- und Bürgerort Ruggell, FL; Studium der Volkswirtschaft an der Universität Innsbruck, Abschluss als Mag. rer. soc. oec. 1977 und Dr. rer. soc. oec. 1981; Berufstätigkeiten in einem liechtensteinischen Industriebetrieb, als Universitätsassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck, als Mitarbeiter im Amt für Volkswirtschaft in Vaduz und Sekretär der Liechtensteinischen Bankenkommission sowie (im Nebenberuf) als Geschäftsführer des Liechtenstein-Instituts.

Veröffentlichungen u. a.: – Der öffentliche Dienst im Fürstentum Liechtenstein aus ökonomischer Sicht 1950 bis 1980, Dissertation, Vaduz 1982. – Die Wirtschaft, in: Fürstentum Liechtenstein, Buchs 1986 (mit Andreas Wolfensberger, Egon Gstöhl, Julius Ospelt, Felix Näscher). – Kennt Liechtensteins Wirtschaftserfolg kein Ende? Kleine Schriften, Heft 16, Vaduz 1989. – Unternehmer und Manager, in: Unternehmer – Träger der Zukunft, hrsg. von Walter Wittmann, Stuttgart 1981 (mit Clemens-August Andreae). – Die Wiederentdeckung des Unternehmers in der Marktwirtschaft, in: Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsrealität, Festschrift für Arno Sölter, hrsg. von Clemens-August Andreae und Werner Benisch, Köln/Berlin/Bonn/München 1982 (mit Clemens-August Andreae).

Die Autoren

Peter Geiger, geb. 1942, von Oberegg AI, aufgewachsen in Mauren FL, Studium der Geschichte, Germanistik und Romanistik in Zürich und Wien, 1970 Promotion zum Dr. phil. I an der Universität Zürich, ab 1970–1987 Lehrer und 1982–1987 Prorektor der Kantonsschule St. Gallen, 1975/76 Studienjahr an der University of Washington in Seattle/USA, seit 1976 bis heute nebenamtlicher Dozent für Geschichte an der Pädagogischen Hochschule St. Gallen, seit 1987 Forschungsbeauftragter für Geschichte am Liechtenstein-Institut mit dem Forschungsprojekt «Liechtenstein in der Krise der Zwischenkriegszeit und im Zweiten Weltkrieg».

Veröffentlichungen u. a.: – Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 bis 1866, (Diss.), in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein (JBL), Bd. 70, Vaduz 1970. – Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, JBL Bd. 74, Vaduz 1974. – Die liechtensteinische Volksvertretung in der Zeit von 1848 bis 1918, in: LPS 8, Vaduz 1981. – Liechtenstein im Jahre 1938, in: JBL Bd. 88, Vaduz 1990. – Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen, in: Eidgenossen helfe euern Brüdern in der Not, Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918–1922, Feldkirch 1990.

Helga Michalsky, Jg. 1941, Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Germanistik in Berlin (Freie Universität), Saarbrücken und Tübingen; 1977 Promotion zum Dr. rer. soc. an der Universität Tübingen, 1986 Habilitation für das Fach «Politikwissenschaft» an der Universität Heidelberg, 1986–1989 Privatdozentin für Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg. 1988–1989 Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut für das Projekt «Parteien in Liechtenstein», seit Sommersemester 1989 Professorin für Politikwissenschaft und ihre Didaktik an der Pädagogischen Hochschule Flensburg, Fortsetzung der Arbeit an dem Projekt «Parteien in Liechtenstein» (geplanter Abschluss 1991).

Veröffentlichungen u. a.: Bildungspolitik und Bildungsreform in Preussen, Weinheim und Basel 1978. – Détente at Work – the Record of Inter-German Relations, in: William E. Paterson/Gordon Smith (Hg.), The West German Model, London 1981. – Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 33 (1984). – Soziale Sicherheit ist nicht genug! Konzeptionen und Leistungen der sozialistischen Sozialpolitik, in: Gert-Joachim Glaessner (Hg.), Die DDR in der Ära Honecker, Opladen 1988.