

Die Geschichte der Europäischen Integration aus Liechtensteiner und Schweizer Sicht

Andreas Kley

Ursprünglich keine Frage

Für Liechtenstein und die Schweiz stellte sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Frage nach dem europäischen «Wie weiter?» nicht. Beide Staaten waren Nicht-Kriegsteilnehmer und standen deshalb ganz ausserhalb der sich eröffnenden gesamteuropäischen Zukunft. Liechtenstein war Teil des schweizerischen Wirtschafts- und Zollgebiets und teilte damit das Schicksal der Schweiz. Erst Jahrzehnte später, als sich die europäischen Staaten aus dem Kontext des Weltkrieges lösten, stellte sich für die Schweiz und Liechtenstein die Frage nach einer Teilnahme an den europäischen Einigungsbestrebungen. Zudem begann sich Liechtenstein ab den 1970er-Jahren aussenpolitisch von der Schweiz zu emanzipieren.

«Europäische Union» – ein vergessenes Projekt des Völkerbundes

Schon nach dem Ersten Weltkrieg setzten unter den Fittichen des Völkerbundes Bestrebungen ein, um den Handels- und Warenverkehr zwischen den einst verfeindeten Staaten zu stärken.

In der elften Versammlung des Völkerbunds von 1930 hatte die französische Regierung durch Vermittlung ihres Aussenministers Briand eine Denkschrift über die Schaffung einer Europäischen Union an die Regierungen der europäischen Staaten gerichtet. Die sechsundzwanzig befragten Regierungen hatten Frankreich eine grundsätzlich positive Antwort zukommen lassen. Der Bundesrat berichtete:

«Alle erkannten den Nutzen einer aufrichtigen und ernsthaften Untersuchung über die Möglichkeiten, ein ständiges System vertraglich festgelegter Solidarität für die vernünftige Gestaltung

Europas zu schaffen; alle betonten aber auch, dass es unerlässlich sein werde, die in Aussicht genommene Organisation gegebenenfalls in den Rahmen des Völkerbundes einzuordnen. Die Antworten der Regierungen waren eine erfreuliche Kundgebung europäischer Solidarität; sie bildeten [...] ein wahres Plebiszit zugunsten des Völkerbundes.»¹

Die Skepsis der Staaten war jedoch gross, da sie durch die Europäische Union eine Rivalität der neuen Organisation zum Völkerbund befürchteten. Deshalb sollte das neue Gebilde in enger Verknüpfung mit dem Völkerbund stehen. Die Idee beherrschte die ganze elfte Versammlung des Völkerbunds.

Der Völkerbund setzte 1931 eine Studienkommission für die Europäische Union ein, an der die Schweiz wie die andern Mitglieder des Völkerbundes mitwirkten. Die Schweiz setzte sich für Handelserleichterungen ein. Der Volkswirtschaftsminister, Bundesrat Schulthess, sagte in seiner Eröffnungsrede zur Basler Mustermesse vom 15. April 1931:²

«Die Schweiz wird in der Zukunft, wie in der Vergangenheit, alle diese Bestrebungen unterstützen. Sie hat das denkbar grösste Interesse daran, dass sich die wirtschaftlich geschwächten Staaten erholen und der internationale Warenverkehr erleichtert wird. Wir wollen hoffen, dass trotz des Misserfolges, den zwei Konventionsprojekte, nämlich die Konvention über das Verbot der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und die internationale Handelsübereinkunft, erlitten haben, schliesslich doch noch greifbare Resultate erzielt werden.»

Allerdings waren die offizielle Schweiz und Bundesrat Motta gegen die Europäische Union skeptisch, denn sie dürfe mit dem Völkerbund nicht konkurrieren, und die Schweiz könne wegen der dauernden Neutralität bei der geplanten Europäischen Union nicht mitmachen. Noch 1937 ver-

1 Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die elfte Völkerbundsversammlung vom 30. Januar 1931, BBl 1931 I 93 ff., S. 94, die schweizerische Antwort, die sich stark auf die Neutralität beruft, ist auf den S. 235 ff. abgedruckt.

2 Diplomatische Dokumente der Schweiz 10, Nr. 54, Der schweizerische Standpunkt zu den in der Studienkommission für die europäische Union aufgeworfenen Wirtschaftsfragen, Genf, 15. Mai 1931, S. 184.

wahrte sich Bundesrat Motta gegen die schweizerische Europa-Union,³ welche der Idee einer Europäischen Union anhing. Die schweizerische Europa-Union bezog ihren Ansporn wesentlich von Richard Coudenhove-Kalergi (1894–1972). Dieser Sohn eines österreichischen Grafen⁴ veröffentlichte 1922 die Schrift «Paneuropa-Union (Leitsätze)» und 1923 «Pan-Europa»⁵ und gründete die Paneuropa-Union, die den Zusammenschluss Europas anstrebte. Coudenhove operierte von der Schweiz aus und nach seiner Rückkehr aus den USA 1945 setzte er seinen Einsatz für die europäische Einigung in der Schweiz wieder fort. Nach Coudenhove konnte Europa nur dann eine Zukunft haben, wenn die europäischen Staaten an einem Staatenbund teilnehmen, der schliesslich in einen europäischen Bundesstaat mündet. Er sah Paneuropa als eine Institution an, die sich gänzlich ausserhalb des Völkerbundes bewegte.⁶ Am ersten Paneuropa-Kongress im Oktober 1926 in Wien sagte Coudenhove-Kalergi:⁷

«Europa war gestern ein Schlachtfeld; heute ist es ein Anachronismus; morgen wird es ein Staatenbund sein.

Europa liegt geographisch, geistig, politisch in der Mitte der Welt; mit seiner grossen Mutter Asien verbunden durch die russische – mit seiner grossen Tochter Amerika durch die britische Welt.

Rings um Europa entstehen neue und erneuern sich alte Welten. Diese Welten verkörpern das zwanzigste Jahrhundert, – während Europa noch im neunzehnten befangen bleibt, mit alten Probleme-

3 Le Président de la Confédération, G. Motta, à l'«Europa-Union, Schweizerische Bewegung für die Einigung Europas» 12. Mai 1937, *Diplomatische Dokumente der Schweiz* 12, Nr. 75, S. 157 f. Die Europa-Union wurde 1934 in Basel gegründet und nahm die Anregungen von Coudenhove-Kalergi (vgl. Anm. 5) auf.

4 Anita Ziegerhofer-Pretenthaler, *Botschafter Europas: Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreissiger Jahren*, Wien 2004; Christian Pernhorst, *Das paneuropäische Verfassungsmodell des Grafen Richard N. Coudenhove-Kalergi*, Baden-Baden 2008.

5 Wien: Paneuropa-Verlag, 1922; Paris/Leipzig 1922; *Das paneuropäische Manifest*, Wien: Paneuropa-Verlag, 1924, Eröffnungsnummer der Zeitschrift «Pan-Europa».

6 Briand liess sich indessen gerade nicht von Coudenhove inspirieren, da er die Idee der Europäischen Union nur im Rahmen des Völkerbundes sah, vgl. Françoise Manfrass-Sirjacques, *Die europäische Integration als Antwort auf das Problem von Krieg und Frieden in Europa*, in: Michael Salewsky / Heiner Timmermann (Hrsg.), *Gesichter Europas*, Münster 2002, S. 179 ff., S. 182.

7 Richard Coudenhove-Kalergi, *Weltmacht Europa*, Stuttgart 1971, S. 185.

men, alten Konflikten, alten Organisationsformen, alten Vorurteilen, Europa bleibt alt und zerrissen, während die Welt sich verjüngt und zu neuen Formen zusammenschliesst. [...]

Diese Entwicklung führt zum Untergang Europas durch Krieg, Elend, Anarchie – wenn es nicht gelingt, das europäische Gewissen in letzter Stunde zu wecken. Denn das heutige Staatensystem Europas trägt alle Keime künftiger Kriege in sich – und das heutige Wirtschaftssystem alle Keime des Verfalls.»

Coudenhove-Kalergi sah den Weg über den politischen Willen, der zur Schaffung eines bündischen Staatensystems führen sollte. Der funktionalistische Weg, den Europa nach 1945 einschlug, genügte dem Promotor Paneuropas nicht: «Es genügt nicht, Paneuropa zu wünschen, zu erhoffen oder zu ersehnen: Sie müssen es wollen.»⁸ Am 7. Dezember 1970 veröffentlichte er einen flammenden Appell an die Regierungschefs von Frankreich, Deutschland, Italien und England: «Verwandeln Sie das schwache und zersplitterte Europa in die vierte Weltmacht!»⁹

Coudenhoves Analyse sollte zutreffen, das Europa der 1920er-Jahre barg den Keim des künftigen Krieges und der bevorstehenden Wirtschaftskrise in sich. Aber das half nichts: Weder Coudenhove noch die Studienkommission konnten etwas verändern. Die Studienkommission des Völkerbundes beriet Fragen der europäischen Integration. Das Bedürfnis nach vermehrter wirtschaftlicher Zusammenarbeit war unangefochten, freilich bildete sich kein Konsens heraus, der sich in brauchbaren Resultaten niedergeschlagen hätte. Deshalb führte die Idee lediglich zu vielen Worten und Berichten,¹⁰ aber zu keinen Ergebnissen. Die Studienkommission tagte nur 1931 und 1932¹¹ und wurde nachher nicht

8 Coudenhove-Kalergi (Anm. 7), S. 192.

9 Coudenhove-Kalergi (Anm. 7), S. 195.

10 Der schweizerische Bundesrat berichtete in seinen Botschaften zu den Völkerbundsversammlungen regelmässig: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die zwölfte Völkerbundsversammlung vom 22. Januar 1932, BBl 1932 I 305 ff., insb. S. 311, 323 ff.; usw. bis gemäss Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die XVIII. Völkerbundsversammlung vom 20. Dezember 1937, BBl 1937 III 538 ff., insb. 547 f. lediglich noch eine Sitzung mit der Bestellung des Büros abgehalten wurde.

11 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die sechzehnte Völkerbundsversammlung vom 18. Januar 1936, BBl 1936 I 33 ff., insb. S. 38.

mehr zusammengerufen. Die Versammlung des Völkerbunds erneuerte sie nur noch mandatsmässig, zuletzt im Jahr 1938.¹² Die französische Briand-Initiative verlief angesichts der Zunahme der politischen Spannungen im Sand.

Das Scheitern der Idee einer Europäischen Union liess nach dem Zweiten Weltkrieg den Wunsch nach einer europäischen Zusammenarbeit und Integration in verstärkter Weise wirksam werden.

Beginn der Integration nach dem Krieg: Die zwei Wege

Der europäischen Einigung standen nach dem Zweiten Weltkrieg zwei Wege offen: Erstens war der funktionalistische Weg möglich, der einzelne Funktionsbereiche (z. B. Kohle und Stahl, Atomenergie) der Staaten verschmelzen wollte. Daraus sollte eine Form der internationalen Zusammenarbeit entstehen, die bei den Bevölkerungen Anerkennung finden und auf andere Bereiche überspringen sollte. Zweitens konnte der politische Weg beschritten werden, der zu einem föderalen europäischen Staat führen sollte («Vereinigte Staaten von Europa»). Der politische Weg scheiterte rasch: Am 5. Mai 1949 wurde in London der Europarat gegründet.¹³ Die Schweiz und Liechtenstein traten aber erst viel später bei, nämlich 1963 bzw. 1978.¹⁴ Es erwies sich bald, dass der Europarat wegen des Dissenses der Staaten kein Instrument der europäischen Integration war; dafür sollte er später eine Organisation zum Schutze von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden. In seinem Schosse entstand 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit einem internationalen Kontrollmechanismus. Auch hier blieben die Schweiz und Liechtenstein vorerst fern; sie traten der EMRK erst 1974 bzw. 1982 bei.¹⁵ Später haben die Schweiz und Liechtenstein viele Konventionen

12 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die XIX. Völkerbundsversammlung vom 25. November 1938, BBl 1938 II 808 ff., S. 812.

13 Das Datum wird seit 1965 als Europatag des Europarates gefeiert, aber seit den 1980er-Jahren wird es durch den 9. Mai der Europäischen Union verdrängt.

14 AS 1963 772 und SR 0.192.030 (Geltungsbereich).

15 AS 1974 2151 und SR 0.101 (Geltungsbereich).

des Europarates unterzeichnet und nahmen in den letzten dreissig Jahren aktiv an den einzelnen Projekten und Vertragswerken teil.

Der Beitritt Liechtensteins zum Europarat stellte eine ausserordentlich wichtige politische Wendemarke dar. Bislang war den Kleinstaaten die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen verwehrt worden,¹⁶ da ihre Kleinheit mit mangelnder Staatlichkeit identifiziert wurde. Nach der Auflösung des Deutschen Bundes befand sich Liechtenstein völkerrechtlich in einer Zwischenwelt. Paul Laband schrieb in seinem Staatsrecht des Deutschen Reiches, dass die «Existenz eines souveränen Gemeinwesens wie Liechtenstein eine Ironie des Staatsbegriffes» sei.¹⁷ In diesem Sinn scheiterte der Beitrittswunsch von Liechtenstein an den Völkerbund. Liechtenstein war der erste Kleinstaat mit weniger als 100 000 Einwohnern, der in den Europarat aufgenommen wurde. Der Aufnahme gingen lange Debatten und strategische Überlegungen voraus.¹⁸ Nach diesem Wendepunkt begann sich Liechtenstein aussenpolitisch selbstständiger zu bewegen, nachdem die internationale Staatengemeinschaft anerkannt hatte, dass Kleinstaaten wie Staaten zu behandeln waren. Der UNO-Beitritt erfolgte 1990 problemlos und Jahre vor der Schweiz; Kleinstaaten stand ihre Kleinheit nicht mehr im Wege.

Der Schweiz war die Staatlichkeit wegen ihrer Kleinheit nie abgesprochen worden; ihrem internationalen Engagement standen indessen eher innenpolitische Gründe sowie ein ausgeprägt selbstbezogenes Eigenverständnis entgegen. Ursprünglich war die Aussenpolitik eine monarchische Angelegenheit und die Schweiz empfand ein Gefühl der Fremdheit gegenüber Monarchen. Das Umfeld der Schweiz war bis zum Ersten Weltkrieg monarchisch geprägt; die Bundesbehörden blieben aussenpolitisch auf Distanz, pflegten zunächst keine Staatsbesuche und nur wenige diplomatische Kontakte. Der erste inoffizielle Staatsbesuch fand 1873 statt. Der Schah von Persien weilte in Paris und hatte sich durch Selbsteinladung Zutritt zur Schweiz verschafft.

16 Siehe die zahlreichen Beispiele seit 1920 bei Andreas Müller, Zum Jubiläumsjahr 2010: Liechtenstein in der organisierten Staatengemeinschaft. Zugleich ein Beitrag zur Rolle des Kleinstaats in den internationalen Organisationen, LJZ 2010, S. 77 ff.

17 I. Band, 2. Aufl., Freiburg i. Br. 1888, S. 6 Anm. 3.

18 Leni Fischer, Liechtenstein und der Europarat: Geschichte und Perspektiven, LJZ 1999, S. 12 ff., S. 14 f. m. w. H.

Der Bundesrat schrieb seinem Gesandten Johann Conrad Kern (1808–1888) in Paris:¹⁹

«Es ist dem Schah begreiflich zu machen, dass der Bundesrath weder Paläste, noch Wagen, Pferde, Ehrentruppen, noch sonst die Mittel zur Verfügung habe, welche das Wesen der zwischen Souveränen gewechselten Empfangsfeierlichkeiten bilden.»

Das half nichts, der Schah kam trotzdem, aber der Bundesrat hielt ihn auf Distanz, indem der Empfang vom 19. bis 24. Juli 1873 in Genf stattfand.²⁰ Die republikanische Schweiz war nicht für Besuche gekrönter Häupter gerüstet. Dennoch ist es später immer wieder zu inoffiziellen Besuchen von Monarchen gekommen. Vor allem die ab 1882 in Betrieb befindliche Gotthardbahn führte verschiedene Monarchen durch die Schweiz, und dann begrüßte jeweils eine Delegation des Bundesrates die Persönlichkeiten an der Bahnstrecke, manchmal im Bahnhofbuffet Göschenen. Staatsbesuche in Bern kamen nicht infrage. Zu diesen kam es erst 1910, kurz vor dem Ersten Weltkrieg, was einen Wendepunkt darstellte. Einen eigentlichen Beschluss, die Aussenkontakte auf eine neue Grundlage zu stellen, haben die schweizerischen Behörden jedoch nie gefasst. Es fanden drei Staatsbesuche von allerdings republikanischen Staatsoberhäuptern statt. Die Schweiz empfing die Präsidenten Frankreichs, Brasiliens²¹ und Argentinien²². Von grosser Bedeutung war der Besuch des französischen Präsidenten der Republik, A. Fallières, am 15. und 16. August 1910.²³ Ständeratspräsident Usteri blickte am 24. Okto-

19 BBl 1873 IV S. 564.

20 Vgl. Journal de Genève vom 22. 7. 1873, Nr. 171, S. 1 (Reden) und 3. Siehe zur Berichterstattung: Journal de Genève vom 20. 7. 1873, Nr. 170, S. 1.

21 Vgl. NZZ vom 6. 9. 1910, Nr. 246, 2. Abendblatt, S. 1, Der Bund vom 5. / 6. 9. 1910, Nr. 417, Abendblatt, S. 4 und vom 6. / 7. 9. 1910, Nr. 419, Abendblatt, S. 4.

22 Das war insofern ein zufälliger Staatsbesuch, als der ausserordentliche Gesandte und bevollmächtigte Minister Argentinien, Roque Sáenz-Peña, zum Präsidenten der Republik gewählt worden war, vgl. den Geschäftsbericht 1910, BBl 1911 II 1 ff., S. 94. Die Reden von Präsident Fallières und Bundesrat Comtesse sind abgedruckt in: Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 5, Nr. 274, S. 603 ff., vgl. auch BBl 1910 IV 489 ff.

23 Vgl. Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 24/1910, S. 431 f. (Bericht). Siehe auch den Bericht über den Besuch in Thonon am Genfersee, in: NZZ vom 8. 9. 1910, Nr. 248, 3. Abendblatt, S. 1.

ber 1910 anlässlich der Eröffnung des Ständerates auf die drei Staatsbesuche zurück:²⁴

«Der Eidgenossenschaft wurde diesen Sommer die ungewöhnliche Ehre des Besuches der Präsidenten der drei Republiken Frankreich, Brasilien und Argentinien der Herren Fallières, Fonseca und Peña zuteil. Wir wissen diese Ehre zu schätzen. Der Besuch des Herrn Fallières war der letzte, den die Staatsoberhäupter unserer Nachbarmächte im Laufe der Jahre bei uns abgestattet haben. Er durfte als der Ausdruck der Befriedigung unseres westlichen Nachbarn über die Regelung der pendenten Fragen wegen der Zufahrtlinien zum Simplon gelten. Wir beglückwünschen den Bundesrat dazu, dass er den Herrn Präsidenten der Schwesterrepublik in der Bundeshauptstadt empfangen und dass er in den getroffenen Anordnungen die Achtung unseres Landes gegenüber Herrn Fallières in einer unsern Sitten wohlanstehenden Bescheidenheit zum würdigen Ausdruck gebracht hat. Die Präsidenten der eidgenössischen Räte haben auf Einladung des Bundesrates die beiden parlamentarischen Körperschaften bei diesem Empfange vertreten. Wir hoffen, Herr Fallières habe von seinem Besuche das Bewusstsein mit nach Hause genommen, wie sehr die Schweiz Wert legt auf die guten Beziehungen mit Frankreich, die auf der gleichmässigen Respektierung der beiderseitigen Rechts- und Interessensphären aufgebaut sind.»

Nach dem Besuch des französischen Präsidenten war es nur folgerichtig, dass auch der deutsche Kaiser vom 3. bis 6. September 1912 die Schweiz besuchte.²⁵ Noch vor dem Weltkrieg setzte eine intensivere Pflege der schweizerischen Aussenbeziehungen ein. Das war nötig geworden wegen des intensiven internationalen Handels sowie wegen der Auswanderung vieler Schweizer nach Übersee. Die Schweiz begann sich aus ihrer isolationistischen Haltung zu lösen.

24 Vgl. BBl 1910 V 189 ff., insb. S. 189 f.

25 Vgl. Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 26/1912, S. 515 ff. Siehe dazu Bundespräsident Forrer, Rede am Bankett vom 6. 9. 1912 an den deutschen Kaiser Wilhelm II sowie Rede des Deutschen Kaisers Wilhelm II, BBl 1912 IV 283 ff. = Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 26/1912, S. 682 ff. = Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 5, Nr. 327.

Der erfolgreiche Weg über die Wirtschaftsintegration: Europäische Gemeinschaften

Die politische Integration Europas sollte über die wirtschaftliche Integration erfolgen, wie der französische Aussenminister Robert Schumann das in einer Rede vom 9. Mai 1950 skizziert hatte. Dieses Datum wird seit 1985 in der EU als ihr Europatag gefeiert.²⁶

Man beschritt also den funktionalistischen Weg, der durch die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (damals «OECE», heute «OECD») vorbereitet worden war. Die Schweiz trat der OECE 1948 als Gründungsmitglied bei²⁷ und konnte mit den andern Staaten «nützliche [...] konkrete Erfahrungen auf dem Gebiete der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit sammeln».²⁸ Das war deshalb wertvoll, weil die europäischen Staaten seit der Zwischenkriegszeit einen exzessiven Bilateralismus praktizierten, der überwunden werden musste. Durch Schumanns Anstoss entstanden die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion, inzwischen aufgelöst), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1993 in EG umbenannt, heute aufgelöst) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG, heute unter dem Dach der «Europäischen Union»). Die Schweiz blieb diesen Gemeinschaften fern.

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Römer Verträge 1957 machte die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), bestehend aus Grossbritannien, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz²⁹ erforderlich. Ab 1960 bildete sie eine Freihandelszone zur Wahrung der eigenen Wirtschaftsinteressen gegenüber der EWG. Dabei waren aber die Interessen der einzelnen EFTA-Staaten überaus unterschiedlich: Grossbritannien und Dänemark etwa verstanden die EFTA nur als Übergangsphase für einen EWG-Beitritt, der vorerst noch von Frankreich verhindert wurde. Die

26 Andreas Kley / Alexander Schaer, «Europas Schicksal wird letzten Endes auch unser Schicksal sein», Der Europatag und die Europatagsreden der Schweizer Bundesräte, in: Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 651.

27 AS 1949 25.

28 So im Bericht über die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Haltung der Schweiz vom 11. 8. 1971, BBl 1971 II S. 653.

29 AS 1960 590.

Schweiz hingegen strebte ein stabiles Freihandelsabkommen mit der EWG an, welches dann tatsächlich ausgehandelt werden konnte und 1972 in der Volksabstimmung mit 73 Prozent Ja-Stimmen angenommen wurde.³⁰ Die Schweiz verfolgte mit dem Abkommen die Strategie, einerseits am europäischen Integrationsprozess partizipieren zu können, ohne auf der anderen Seite die nationalstaatliche Souveränität aufgeben zu müssen. Liechtenstein befand sich im Zoll- und Wirtschaftsgebiet der Schweiz und nahm daran gleichermaßen teil.

Durch das Freihandelsabkommen hatte die Schweiz Zugang zu ihren wichtigsten europäischen Handelspartnern. Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes durch die Einheitliche Europäische Akte 1985 zeigte aber die Gefahr politischer und wirtschaftlicher Isolation der Schweiz in Europa auf. Eine aktivere Europapolitik der Schweiz musste die Folge sein.³¹ Deshalb wurde vom Bundesrat die Initiative zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraums (1984 erstmals formuliert und 1989 vom damaligen EG-Kommissionspräsidenten wieder ins Spiel gebracht) dankbar aufgegriffen. Der EWR sollte die vier Freiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) des EG-Binnenmarktes auf die EFTA-Staaten ausweiten. Die Verhandlungen wurden aber dadurch kompliziert, dass nicht nur ein Ausgleich zwischen EG- und EFTA-Interessen gefunden werden musste, sondern auch innerhalb der EFTA-Staaten unterschiedliche Interessen im Spiel waren; verschiedene EFTA-Staaten hatten ihr Ziel eines EG-Beitritts erklärt. 1991 konnten die Verhandlungen zum EWR zum Abschluss gebracht werden, das Resultat entsprach aber nur noch teilweise den schweizerischen Vorstellungen.³² Dazu kam, dass sich 1989 bis 1991 mit dem Zusammenbruch des Ostblocks das weltpolitische Umfeld Europas und der Schweiz dramatisch verändert hatte. Der Bundesrat stellte 1992 ein Beitritts-gesuch zur Europäischen Union.³³ Dieses Gesuch nahm die

30 AS 1972 3115, in Kraft 1. 1. 1973; SR 0.632.401.

31 Vgl. den Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. 8. 1988, BBl 1988 III 249.

32 Vgl. BBl 1992 IV 1.

33 Vgl. den Bericht des Bundesrates über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft vom 18. 5. 1992, BBl 1992 III 1185. Dieses Gesuch mag für die Ablehnung des EWR ausschlaggebend gewesen sein, vgl. Simon Gemperli, Kurzschluss im Bundesratszimmer mit Folgen, in: NZZ vom 19. 5. 2012, Nr. 115, S. 11.

Öffentlichkeit als übereilt auf, und zwar deshalb, weil die offizielle schweizerische Politik während Jahrzehnten grosse Distanz zur europäischen Integration gehalten hatte. Die geistige Landesverteidigung suchte diese Distanz sogar als eine Form der überlegenen Politik darzustellen. Das führte dazu, dass das Volk am 6. Dezember 1992 den EWR-Vertrag nach einem heftigen Abstimmungskampf mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen (bei einer Stimmbeteiligung von 79 Prozent) ablehnte. Auch hier unterstellte das Parlament wegen der grossen Bedeutung der Vorlage diese dem gleichen Verfahren wie eine Verfassungsänderung.

In Liechtenstein spielte sich eine ähnlich heftige Diskussion ab, nur aber griff der Landesfürst in die Aussenpolitik ein, weil er einen Beitritt befürwortete. Das Liechtensteiner Volk stimmte eine Woche nach dem Schweizer Volk und nach einer Regierungskrise³⁴ dem Beitritt zum EWR zu. Liechtenstein befand sich damit in zwei Wirtschaftsräumen, nämlich jenem der Schweiz und im EWR, was schwierige Nachverhandlungen mit der Schweiz erforderte.

Getrennte Wege der Schweiz und Liechtensteins

Die Schweiz und Liechtenstein befinden sich seit 1992 auf verschiedenen integrationspolitischen Wegen. Nach der Abstimmungsniederlage bekräftigte der Bundesrat in seinem Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren vom 29. November 1993³⁵ das strategische Ziel des EU-Beitritts, orientierte sich aber kurz- und mittelfristig an der pragmatischen Zielsetzung bilateraler Verhandlungen, bis die Bedingungen für weitergehende Verhandlungen erfüllt wären. Diese bilateralen sektoriellen Verhandlungen (Bilaterale I) dauerten von 1994 bis 1998; die

34 In den Auseinandersetzungen um den richtigen Abstimmungstermin war der Jubilar persönlich beteiligt, vgl. Christian Gstöhl, Richter und Monarch, LJZ 1995, S. 21 ff., insb. S. 44 f. Zum EWR-Abkommen: Herbert Wille, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger / Rupert Quaderer (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR, LPS Bd. 40, Vaduz 2005, S. 108 ff.

35 BBl 1994 I 153, S. 184.

Abkommen über die Personenfreizügigkeit³⁶, den Luftverkehr³⁷, den Landverkehr³⁸, den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen³⁹, den Abbau technischer Handelshemmnisse⁴⁰, das öffentliche Beschaffungswesen⁴¹ und die Forschung⁴² wurden 1999 unterzeichnet und 2000 in der Volksabstimmung mit 67 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen.

Am 26. Oktober 2004 unterzeichneten die Vertragsparteien die «Bilateralen Abkommen II» zwischen der Schweiz und der EU. Diese dehnten die Zusammenarbeit mit der EU auf weitere zentrale politische Bereiche aus. Von den nicht miteinander verknüpften Abkommen wurde gegen die Abkommen Schengen/Dublin (Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und Ausgleichsmassnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit; Verteilung von Asylsuchenden auf die Dublin-Staaten) das Referendum ergriffen. Das Volk nahm das Abkommen am 5. Juni 2005 an. 2009 beschloss es auf ein ergriffenes Referendum hin die Weiterführung der Personenfreizügigkeit sowie deren Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien. 2010 unterzeichnete die Schweiz das Bildungsabkommen mit der EU. Die zukünftige Agenda hinsichtlich des bilateralen Wegs der Schweiz ist unklar, weil die Europäische Union weiteren bilateralen Verhandlungen kritisch gegenübersteht. Für Liechtenstein zeigt sich die Lage etwas komfortabler, da der EWR als Einrichtung trotz der geringen EFTA-Mitgliederzahl (ausser Liechtenstein sind nur noch Norwegen und Island dabei) nach wie vor unbestritten ist. Freilich lassen sich über dessen Zukunft ebenso wenig Aussagen machen.

36 SR 0.142.112.681.

37 SR 0.748.127.192.68.

38 SR 0.740.72.

39 SR 0.916.026.81.

40 SR 0.946.526.81.

41 SR 0.172.052.68.

42 SR 0.420.513.1.