

Michael Wohlgemuth

Präventive Aussenpolitik

Erfolgsbedingungen für Souveränität
und Prosperität im Fürstentum Liechtenstein

Impressum

Herausgeber:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik
Essanestrasse 91
LI-9492 Eschen
info@sous.li
www.sous.li

Copyright:

Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik
Juni 2024

Produktion:

BVD Druck + Verlag AG
Landstrasse 153, LI-9494 Schaan
www.bvd.li

Präventive Aussenpolitik

Erfolgsbedingungen für Souveränität und Prosperität im Fürstentum Liechtenstein

1. Einleitung	5
2. Theorien und Ziele der Aussenpolitik	9
2.1 Dimensionen und Theorien	9
2.2 Souveränität	13
2.3 Neutralität	16
2.4 Prosperität	25
3. Aussenpolitik im Kleinstaat	29
3.1 Begrenzte Kapazitäten	31
3.2 Prioritäten	33
3.3 Bündnisse, Teilanschlüsse, Neutralität	37
3.4 Das Verhältnis von Aussen- und Innenpolitik im Kleinstaat	43
4. Liechtenstein: Meilensteine der ausserpolitischen Souveränitätssicherung	49
4.1 Eine kurze (Vor-) Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik	51
4.2 «Westbindung» an die Schweiz	58
4.3 Drohender «Anschluss» an das Deutsche Reich	60
4.4 Multilateralismus und internationale Anerkennung	64
4.5 EWR-Beitritt, WTO	74
4.6 Das Land auf dem internationalen Radar: Episoden (un) bequemer Aufmerksamkeit	78
5. Aussenpolitik in Liechtenstein heute	85
5.1 Ressourcen	85
5.2 Prioritäten	88
5.3 Akteure	98

6. Herausforderungen und Szenarien für die Zukunft	103
6.1 Bilaterale Herausforderungen	103
6.2 Europäische Herausforderungen	106
6.3 Globale Herausforderungen	110
6.4 Szenarien	115
7. Fazit	121
Literatur	123

1. Einleitung

Seit 2018 veröffentlicht die **Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik** Studien zu den ordnungspolitischen und staatsrechtlichen Erfolgsfaktoren des Fürstentums Liechtenstein. Die meisten haben sich bisher eher mit **inneren Erfolgsfaktoren** beschäftigt, etwa Institutionenvertrauen (Wohlgemuth 2019), solide Staatsfinanzen (Wohlgemuth 2020), effiziente Wahrnehmung von Staatsaufgaben (Wohlgemuth 2022a), Legitimität von Erbmonarchie und Demokratie (Vanberg 2019) oder Kontinuität und Wandel der Staatsverfassung (Müller/Wohlgemuth 2021). Dabei spielte das **aussenpolitische Umfeld** immer auch eine Rolle; aber eben eher als «Umfeld», «Spielfeld» und damit äussere, weitgehend «gegebene» Rahmenbedingung.

Nur in der ersten Studie «Die Zukunft Liechtensteins in Europa» (Wohlgemuth 2018) stand die europäische **Integrationspolitik des Landes** naturgemäss ganz im Mittelpunkt. Und auch in der letzten grösseren Studie zu den «**Resilienzfaktoren**» Liechtensteins (Wohlgemuth 2023) wurde die Aussenpolitik des Landes als ein wichtiger Faktor unter den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Erfolgsbedingungen gewürdigt. In einem aktuellen Beitrag (Wohlgemuth 2024a) wurden die vor allem aus EU-Sicht aktuell diskutierten europapolitischen Szenarien und Optionen der Zukunft skizziert.

Dass eine **antizipative und präventive, ebenso flexible wie engagierte Aussenpolitik** des Fürstentums eine wichtige Ingredienz des Erfolgs- und Resilienz-Rezepts Liechtensteins historisch war und auch heute noch ist, war mir dabei zwar irgendwie grob bewusst. Dass Aussenpolitik aber die letztlich entscheidende Rolle für den 300-jährigen Bestand und den heutigen Wohlstand des Landes spielte, wurde mir indes erst im Laufe der letzten Jahre immer klarer. Als Auslöser für die vorliegende Studie dienten auch Veranstaltungen der Stiftung, besonders die Diskussion mit S.D. Prinz Nikolaus von Liechtenstein und Prof. Carl Baudenbacher «Wie weiter im EWR und mit Europa?» im

April 2023. Dort fiel der Begriff der «vorausschauenden» oder «**präventiven Aussenpolitik**» als wesentliche Voraussetzung des Erfolgs eines Kleinstaats. Ein weiterer spannender Gedanke wurde diskutiert: «im grossen Nationalstaat dominiert die Innenpolitik die Aussenpolitik; im Kleinstaat **dominiert die Aussenpolitik die Innenpolitik**» (N. v. Liechtenstein 2004: 196).

Das scheint mir alles sehr einsichtig gerade auch für Liechtenstein. Die Aussenpolitik (oder grundsätzlich: das, was ausserhalb des Landes geschieht) wird zwar im Inneren (in den Medien, im Landtag oder an den Stammtischen) weniger alltäglich debattiert; sie ist aber doch «**dominant**» in dem Sinne, dass Politik und Unternehmertum des Landes das «Auswärtige» stets als das Gegenwärtige berücksichtigen müssen, ohne viel daran ausrichten zu können. Ohne die Zoll- und Wirtschaftsverträge mit Österreich (1852) und danach der Schweiz (1923) hätte Liechtenstein auch kaum politisch und wirtschaftlich überstehen können. Auch die weiteren aussenpolitischen Meilensteine (Teilnahme am KSZE-Prozess 1975; Beitritt zum Europarat 1978; Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention 1982; UNO-Mitgliedschaft 1990; EFTA 1991, EWR und WTO 1995) waren entscheidende Bestätigungen der souveränen Existenz des Fürstentums und unterstützten seine **politische Souveränität und ökonomische Prosperität**.

Was den besonderen (präventiven, vorausschauenden) Charakter der Aussenpolitik Liechtensteins angeht, äusserte sich in einem Interview mit dem liechtensteinischen Vaterland Fürst Hans-Adam II. (14.2. 2005: 38): «Wir sind uns im Fürstenhaus immer bewusst, dass wir in der liechtensteinischen Aussenpolitik Jahre, wenn nicht Jahrzehnte vorausdenken müssen». Und in ihrem Bericht «Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik» (Regierung 2019b: 35): schreibt die Landesregierung: «Auch in Zukunft bedarf es einer aktiven und **vorausschauenden Aussenpolitik**, welche die politischen und wirtschaftlichen Interessen unseres Landes ins Zentrum stellt».

Die Landesregierung fügt hinzu: «Die **Aussen- und Innenpolitik** stehen in einer engen Wechselbeziehung zueinander. Aussenpolitik ist einerseits Interessenpolitik. Sie ist bestrebt, die Bedürfnisse der liechtensteinischen Bevölkerung und Wirtschaft bestmöglich zu verwirklichen. Andererseits gewinnen aussenpolitische Entwicklungen zunehmend an Bedeutung für die Innenpolitik. Ein steter **Abgleich zwischen Innen- und Aussenpolitik** verstärkt die Akzeptanz der inhaltlichen Arbeit der Aussenpolitik». Alles hängt mit allem zusammen; zumal im

(erfolgreichen) Kleinstaat, wo das Innen kaum vom wirtschaftlichen, rechtlichen, kulturellen und politischen Aussen getrennt werden kann (und will).

Diese Studie versucht, das Gewirr stets auftretender Interdependenzen und Überlappungen mit folgender Gliederung zu zähmen:

Im folgenden **Teil 2** präsentiere ich zunächst **Theorien und Ziele der Aussenpolitik**, wie sie im Prinzip für alle Länder gelten sollten oder gar müssen. Jede Aussenpolitik ist auch Interessenpolitik. Zu ihren vorrangigen Zielen zählt die Souveränität und Prosperität des Landes. Eine Option der Souveränitätspolitik, die auch für Liechtenstein von Bedeutung war (und indirekt noch heute ist), ist die Neutralität – auch dies ein komplexeres Phänomen, das in Teil 2 näher erläutert wird.

Teil 3 präsentiert die besonderen Aspekte der **Aussenpolitik von Kleinstaaten**. Begrenzte Kapazitäten (Budget, Personal, Expertise) zwingen zu Priorisierung, «outsourcing», «multi-taking» oder «institutioneller Intelligenz». Auch wählen Kleinstaaten oft militärische oder wirtschaftliche Bündnisse oder Teilanschlüsse. Meist gelingt die Sicherung von Souveränität des Kleinstaats am besten in einer Kombination von starken bilateralen Beziehungen zu Nachbarn und der Einbindung in multilaterale Verträge und Organisationen. Dass in Kleinstaaten tatsächlich sehr oft die Aussenpolitik die Innenpolitik dominiert, kann hier auch gezeigt werden (auch wenn das Beispiel der Schweiz als möglicher Sonderfall präsentiert wird).

Die folgenden Teile behandeln dann die konkrete **Aussenpolitik im Fürstentum Liechtenstein**. **Teil 4** beschreibt die bisherigen Meilensteine der aussenpolitischen Absicherung und Ausweitung von Souveränität und Prosperität des Landes. **Teil 5** analysiert die aktuelle Aussenpolitik anhand der eingesetzten Ressourcen, der Schwerpunkte, Ziele und Prioritäten sowie der handelnden bzw. Einfluss nehmenden Akteure. **Teil 6** präsentiert die aktuellen Herausforderungen und mögliche Szenarien, die sich aus den derzeitigen Entwicklungen des aussenpolitischen Umfelds für Liechtenstein ergeben (könnten) – im bilateralen (vor allem mit der Schweiz), im europäischen (EU und EWR) und im globalen Zusammenhang (Welthandel, Völkerrecht). **Teil 7** bietet ein knappes Fazit.

2. Theorien und Ziele der Aussenpolitik

Jedes Land stösst an seine **Grenzen**. In Liechtenstein stösst man sehr bald an Grenzen, ohne sich indes an ihnen unbedingt «stossen» zu müssen. Man kann die Übergänge zur Schweiz und nach Österreich fussläufig an einem Tag überschreiten (und es kaum bemerken). Damit hat auch jedes Land ein Interesse an seinen Beziehungen zum Ausland – selbst ein kontinental beherrschendes Land oder ein entlegener Inselstaat. Ohne hier allzu sehr in die Weiten und Tiefen der (Theorie der) Aussenpolitik eindringen zu wollen, sollen hier kurz einige **Grundbegriffe und Theorien internationaler Beziehungen** referiert werden (Teil 2.1). Danach wird der zentrale aussenpolitische und völkerrechtliche Begriff der «**Souveränität**» eines Landes im Aussenverhältnis diskutiert (Teil 2.2). Eine Option der Souveränitätspolitik ist die Neutralität eines Landes, von der verschiedene Versionen und Begründungen in Teil 2.3 unterschieden werden. Schliesslich wird in Teil 2.4 das zweite bedeutende Ziel der **Prosperität** behandelt unter dem Aspekt, welchen Beitrag Aussenpolitik hierzu leisten kann.

2.1 Dimensionen und Theorien

Unter **Aussenpolitik** versteht man Aktivitäten des Staates, die der Beeinflussung und Regelung der Beziehungen zu anderen Staaten, Staatenbünden sowie Supranationalen Organisationen dienen. Hierzu gehören in einem weiteren Sinn neben internationaler Diplomatie auch die Aussenwirtschaftspolitik (vor allem Handelspolitik, Währungspolitik), aber heute auch etwa grenzüberschreitende Aspekte der Umwelt- und Energiepolitik, sowie Sicherheits- und Verteidigungs-, Migrations- oder Entwicklungspolitik.

Methodisch lässt sich die wissenschaftliche Analyse aussenpolitischen Handelns in zwei Gruppen unterteilen: (a) Theorien, in denen

«Staaten» auf ihre Umwelt machtpolitisch strategisch reagieren und (b) Theorien, in denen Aussenpolitik auch und oft vorrangig von innenpolitischen Machtkalkülen bestimmt wird. In der ersten Gruppe werden der aussenpolitische Handlungsspielraum eines Landes und die Strategien seiner Aussenpolitik von der Machtverteilung im internationalen System geprägt, wenn nicht gar determiniert (Peters 2007: 818). Dies sind Theorien, die ein **gegebenes «Staatsinteresse»** als gesetzt annehmen, und somit Beziehungen zwischen Staaten untersuchen, die jeweils als kollektive Akteure auftreten. Dieser **«methodologische Kollektivismus»** hat sich auch in der Alltagssprache durchgesetzt, etwa wenn man ganz selbstverständlich sagt, «Deutschland» treibe Handel mit «China», «Frankreich» wolle den Beitritt der Ukraine zur EU hinauszögern oder «die USA» fordere «Israel» auf, mit der Hamas zu verhandeln.

Solche Verkürzungen sind oft sprachökonomisch sinnvoll, analytisch aber zumindest unsauber. Tatsächlich treiben unzählige Unternehmer grenzüberschreitenden Handel, nicht aber Staaten. Und auch Aussenpolitik wird von Politikern als Individuen betrieben; tatsächlich ist Aussenpolitik das Ergebnis der **innerstaatlichen Entscheidungsfindung** einer Vielzahl individueller Akteure mit durchaus verschiedenen Meinungen und Interessenslagen, sowie (in internationalen Gremien) der **Aushandlung** diverser Standpunkte und Interessen zwischen konkreten Akteuren.

Gerade in Demokratien ist Aussenpolitik schon verfassungsrechtlich nur eine Ebene eines **«two-level game»**. Auch Aussenpolitiker einer Regierung wollen und müssen Wahlen im Inland gewinnen. Sie werden somit stets die inländische Wiederwahlrestriktion im Blick haben, ebenso wie die Notwendigkeit, wichtige aussenpolitische Entscheidungen im heimischen Parlament ratifizieren zu lassen. Im noch heute viel genutzten Modell von Putnam (1988) wird die Kombination von innen- und aussenpolitischem «Spiel» bzw. «Machtpoker» nicht nur als gegenseitige Einschränkung des Entscheidungsspielraums betrachtet. Ein guter «Spieler» (Politiker) kann auch unter Verweis auf (reale oder angebliche) Zwänge auf dem einen «level» auf dem anderen punkten.

Dies kann man sehr gut in der EU beobachten. Oft gelingt es (Vertretern von) Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene besondere Rücksicht (einschliesslich des «Augenzudrückens» bei der Anwendung von EU-Regeln etwa des Fiskalpakts) zu erwirken, indem sie auf innenpolitische

Konsequenzen verweisen – etwa die Gefahr, bei Wahlen zuhause EU-kritischen «populistischen» Parteien zu unterliegen. Ebenso häufig werden aussenpolitische Umstände (etwa EU-Entscheidungen) innenpolitisch genutzt, um der EU den «schwarzen Peter» für unpopuläre Entscheidungen zuzuschreiben («scapegoating»), oft auch dann, wenn man EU-Richtlinien selbst verschärft, ohne dass dies zwingend gewesen wäre («gold-plating»; s. Wohlgemuth 2018: 58f.).

Die eher kollektivistische Sicht von «Staaten» als unitären Akteure herrscht heute noch in Theorien der «**International Relations**» vor, zumal im sogenannten «**Neorealismus**». Dessen Hauptvertreter Kenneth Waltz (1979; ähnlich Rose 1998; Mearsheimer 2001) argumentiert:

- In internationalen Beziehungen herrscht letztlich «**Anarchie**» in dem Sinne, dass es keine übergeordneten Regelungs- und Kontrollinstanzen gebe, die im Konfliktfall internationale Absprachen und das Völkerrecht hierarchisch umsetzen können.
- Staaten sind als homogene und **zweckrationale Akteure** anzusehen.
- In der Präferenzordnung aller Staaten steht das **Überleben** – die territoriale Integrität und staatliche Handlungsautonomie – an erster Stelle.
- Diese Ziele sind immer durch den **Expansionsdrang** anderer Staaten bedroht.
- Deshalb greifen alle Staaten zu Selbsthilfestrategien, um **Machtungleichgewichte** (Waltz 1979) oder **Bedrohungsungleichgewichte** (Walt 1987) zu korrigieren.
- Dies kann entweder durch eigene **Aufrüstung oder durch Bündnisbildung** geschehen.
- Globale Kooperation kann dauerhaft nur durch einen **Hegemon** in einem unipolaren System gelingen, der bereit ist, globale öffentliche Güter wie Freihandel und militärischen Schutz zu fördern (und fordern); wie etwa die USA in der Nachkriegszeit.
- Selbst ein «wohlwollender» Hegemon provoziert aber immer auch **Gegenbündnisse**.
- **Bipolare** antagonistische Systeme mit zwei besonders mächtigen Staaten (bzw. Staatenbünden) sind aufgrund der Machtbalance geeignet, weltweite Kriege zu vermeiden (wie etwa während des Kalten Kriegs).
- **Multipolare Systeme** sind dagegen eher fragil, da sich viele Staaten von vielen anderen bedroht fühlen können und keine dauerhafte «balance» besteht.

Der (neo-) Realismus hat nicht nur in der (Spiel-) Theorie internationaler Beziehungen, sondern auch in den Aussen- und Verteidigungsministerien vor allem **grosser (oder gernegrosser) Länder** «politische Prägenkraft entfaltet» (Schörnig 2010: 68). Damit vermag er auch wichtige Aspekte geopolitischer Entwicklungen zu erklären, etwa die unilateralistische Wende der Politik der USA und die Gegenmachtbildung mit dem Ziel eines Multipluralismus (als Politik Chinas, Russlands und der BRICS Staaten, s. Walt 2005).

Für **kleinere Länder** beschreiben derlei «realistische» Theorien der internationalen (Macht-) Beziehungen oder «Great Power Politics» (Mearsheimer 2001) weniger eigene Handlungsoptionen als vielmehr **geopolitische Rahmenbedingungen**, innerhalb derer man sich zurecht finden muss (hierzu Teil 3). Die grösste Schwäche des Neorealismus bleibt indes die Vernachlässigung der inneren Verfasstheit von Staaten; die heimische Dimension des «two-level game».

Die wechselseitige Bedingtheit von Aussen- und Innenpolitik beschreibt Dylla (2009) in seiner «Theorie des **doppelten Überlebensprinzips**», wonach «politische Akteure zum Zweck des innenpolitischen Überlebens (internes Überlebensprinzip) solche aussenpolitischen Massnahmen treffen, die die externe Sicherheit des Staates am effizientesten zu gewährleisten versprechen». Diese Theorie hält an der «neorealistischen» Annahme des «Überlebens» des Staates als überragendes Ziel der Aussenpolitik fest, beginnt aber die Analyse «mit den **innenpolitischen Imperativen des aussenpolitischen Handelns**» («Überleben» als Wiederwahl der Regierung; ebd.: 7). Bürokratische Machtkämpfe, Druck einflussreicher Interessengruppen und vor allem: demokratischer Machterhalt der Regierung bestimmen die Art und Weise, *wie* Aussenpolitik konkret verfolgt wird.

Dies gilt zwar grundsätzlich in kleinen wie in grossen Ländern. Dennoch signalisieren Entwicklungen der Aussenpolitikanalyse, dass gerade in (demokratischen) Grossstaaten die **Innenpolitik heute zunehmend dominant** ist: «Das Hauptaugenmerk der Aussenpolitikanalyse liegt, vor allem in den USA, inzwischen so sehr auf diesen Faktoren, dass die Beschäftigung mit innerstaatlichen Einflüssen... teilweise gar als der ausschliessliche Inhalt der Aussenpolitikanalyse angesehen wird» (Peters 2007: 821). Hierzu passen auch einflussreiche Studien etwa von Allison (1971), der zeigt, wie aussenpolitische Entscheidungen in den USA weniger von klaren Positionen der Parteien und Regierungen geprägt wurden als von **Bürokratien**, von Aushandlungsprozessen

zwischen verschiedenen Ministerien und Behörden. Dass in Kleinstaaten dagegen eher die Aussenpolitik die Innenpolitik dominieren dürfte, wird in Teil 3.4 diskutiert.

Die primären und abgeleiteten Ziele der Aussenpolitik liegen einerseits auf der Hand, lassen sich aber oft nur schwer in eine allgemeingültige Zielhierarchie einfügen. Wie oben skizziert, dürfte oben auf der aussenpolitischen «Bedürfnispyramide» schlicht das «Überleben» des Staates, seine territoriale **Integrität und die Identität** seiner politischen, sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit stehen. Integrität und Identität als Aspekte der Souveränität dürften für alle Staaten aussenpolitische Hauptzwecke sein. Machtausweitung oder weitgreifende «strategische» Autonomie dagegen eher etwas für Grossmächte oder Staatenbünde.

Ehe die besonderen Aspekte der aussenpolitischen Ziele und Möglichkeiten von Kleinstaaten in Teil 3 näher beleuchtet werden, sollen nun Grundbegriffe und Ziele der Aussenpolitik näher betrachtet werden, die nicht nur aber gerade auch für die Politik Liechtensteins (Teil 4 bis 6) grosse Relevanz haben: **Souveränität, Prosperität und Neutralität**.

2.2 Souveränität

«Souveränität» ist ein ebenso schillerndes wie wesentliches, aber auch gefährliches Konzept von «verhängnisvolle[r] Vieldeutigkeit» (Kelsen 1962: 278) – sowohl in seiner politischen als auch in seiner rechtlichen Dimension (Schuppert 2021: 238ff).

Dies gilt schon für die **innerstaatliche, konstitutionelle Ebene**: wer ist «der Souverän»? Wer hat das Sagen im Land? Zunächst lautet auch hier die kollektivistische Antwort: «der Staat» als Träger des Gewaltmonopols legaler Zwangsgewalt innerhalb seines Territoriums. Doch wer ist Träger der Staatsgewalt? Hierauf gaben Jean Bodin (*Les six livres de la République*, 1532) und Thomas Hobbes (*Leviathan*, 1651) keine allzu klaren Antworten. Als Kinder des Absolutismus geben sie jedenfalls dem Staatsoberhaupt oder einer elitären Gruppe die absolute Gewalt, die nötig sei, um das Gemeinwesen vor Chaos und Bürgerkrieg zu bewahren. Erst bei Rousseau geht die Souveränität als «volonté générale» vom Volk aus (*Contract Social*, 1762). Im 20. Jahrhundert prägte Carl Schmitt (ein von den Nationalsozialisten protegiertes Staats- und

Völkerrechtler) wiederum eine Definition, an der sich bis heute die rechtsphilosophische Diskussion um Souveränität reibt und sich um seinen berühmten Satz rankt: «Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet» (Schmitt 1934: 11).

Verfassungsrechtlich geben die heutigen Verfassungen der Länder ihre jeweils andere juristische Antwort. In Demokratien ist meist die Rede von «**Volkssouveränität**»: «Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus» (Art. 20 Abs. 2 GG, Deutschland); oder «die Staatsgewalt ist im Fürsten und Volke verankert» (Art. 2 LV, Liechtenstein); oder «Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus» (Art. 1 B-VG); oder «La souveraineté nationale appartient au peuple» (Art. 3 Französische Verfassung).

Aber schon hier ist (Volks-) Souveränität nie als unmittelbare und absolute Macht verfasst. Zwar gilt in (echten) Demokratien das Staatsvolk (die Bürger) als souveräner «*pouvoir constituant*», als eigentlicher Verfassungsgeber und Legitimationsquelle; diese «erschöpft sich jedoch im Akt der Verfassungsgebung» (Hillgruber 2022). Mit dieser Verfassung stattet sich das Volk (bzw. dessen Vertreter) als «*pouvoir constitué*» mit rechtlichen Kompetenzen aus; die «Volkssouveränität» wird indes notwendig durch **Verfahren** (vor allem allgemeine Wahlen und oft zusätzliche Rechte direkter Demokratie) geregelt ausgeübt (z. B.: «All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States», Art. 1 Verfassung der USA). Zudem wird sie durch die Verfassung selbst und vor allem durch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltenteilung und der individuellen Abwehrrechte beschränkt. Hillgruber (2022) bringt dies auf den Punkt: «*Im gewaltenteilenden Verfassungsstaat gibt es ... keinen Souverän ... die Staatsgewalt ist aufgegliedert und auf verschiedene Staatsorgane verteilt. Im Bundesstaat kommt eine vertikale Gewaltenteilung hinzu. Alle *pouvoirs constitués* besitzen lediglich verfassungsrechtlich begrenzte **Zuständigkeiten***»¹.

Die Bestimmung der Quellen und der Grenzen der Souveränität *im Staat* definiert damit auch massgeblich die Kompetenz über Entscheidungen *des Staates* im Hinblick auf dessen **Souveränität nach**

1 Interessant ist in diesem Zusammenhang vielleicht die Bundesverfassung der Schweiz. Hier ist von «Souveränität» nur an einer Stelle explizit die Rede: «Die Kantone sind souverän» (Art. 3 BV). Freilich folgt gleich der bedeutende Nachsatz: «soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind».

aussen. Die Souveränität der Staaten im Verhältnis zu anderen (seien diese im Innenverhältnis demokratisch oder autokratisch verfasst) ist heute juristisch gesehen vor allem eine Frage des **Völkerrechts**. Dieses wiederum betrachtet Staaten (wie die meisten Theorien des Neorealismus, s. o.) als Ganzes, als jeweils «einheitliche juristische Person und als einheitliches völkerrechtliches Zurechnungsobjekt» (Hillgruber 2022) – auch wenn oder gerade weil innerhalb demokratischer und gewaltenteilender Verfassungsstaaten kein einzelner Souverän das ganze «Sagen» hat.

Völkerrechtlich meint Souveränität heute zunächst die «unabgeleitete, umfassende Rechtsmacht der voneinander **unabhängigen, einander gleichberechtigten** ... Staaten», somit (a) die Anerkennung des «prinzipiell ausschliesslichen und umfassenden Eigenrechts des Staates, auf seinem Territorium und gegenüber seinen Staatsangehörigen verbindlich Recht zu setzen und durchzusetzen» und (b) im Aussenverhältnis die «Befehlsunabhängigkeit von anderen Staaten, die völkerrechtlich die gleiche Rechtsmacht haben» (ebd.). Unabhängigkeit (innere Souveränität) und Gleichberechtigung («**sovereign equality**», Art. 2 (1) UN-Charta) in der Staatengemeinschaft sind wesentliche Grundprinzipien des Völkerrechts. Dass diese gerade für die «Souveränitätspolitik» von Kleinstaaten von überragender Bedeutung ist, liegt auf der Hand und wird gleich (Teil 3) näher thematisiert.

Grundsätzlich ist für die Aussenpolitik die Unterscheidung zwischen äusserer **Souveränität im juristischen und im politischen Sinn** äusserst relevant. Ohne hier weiter in juristische oder empirische Details eintauchen zu wollen, sei in diesem Zusammenhang aus einem Essay des deutschen Verfassungsjuristen und ehemaligen Verfassungsrichters Dieter Grimm (2022) zitiert:

«**Juristisch** verwendet meint Souveränität im Kern das Recht einer politischen Einheit zur Selbstbestimmung über ihre Daseinsform, ihre innere Ordnung, ihre politische Ausrichtung, ihre Beziehungen zu anderen politischen Einheiten und so weiter. Dieses Recht erkennt das Völkerrecht jedem Staat zu. **Lichtenstein ist juristisch nicht weniger souverän als China** ... **Politisch** gesehen, ist Souveränität dagegen eine Frage der Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit von politischen Einheiten in ihren internationalen Beziehungen. Hier herrscht also nicht die Gleichheit, welche die Souveränität im Rechtssinn vermittelt, sondern die **Ungleichheit der Kräfteverhältnisse**. Politisch gesehen, können Staaten, aber auch Staatenverbindungen, mehr oder weniger

souverän sein. Liechtenstein hält dann vielleicht noch mit Monaco Schritt, aber nicht mit China. Die Trennlinie verläuft also zwischen Können und Dürfen. Hier ist Souveränität eine **Rechtsfrage**, dort eine **Machtfrage**.

Beide Fragen sind einerseits zu trennen, andererseits aber auch verbunden. «Die juristische Souveränität setzt der politischen ... Grenzen. Sie verbietet es den mächtigen Staaten, den schwächeren ihren Willen aufzuzwingen» (ebd.). Ob und wie sich das Recht des Stärkeren oder Stärke des (Völker-) Rechts durchsetzt ist freilich damit nicht entschieden; es ist eine empirische Frage, auf die wir im Laufe dieser Studie immer wieder zurückkommen werden.

An dieser Stelle sei nur zur aktuellen akademischen oder medialen Debatte um das Ende der nationalstaatlichen Souveränität in Zeiten der Globalisierung, Europäisierung oder Bündnispolitik angemerkt: die begrenzte, demokratisch legitimierte und revidierbare **Übertragung von eigenstaatlicher Souveränität** (Kompetenz) an bilaterale Partner oder supra-nationale Organisationen bedeutet nicht eine Beschränkung oder Aufgabe von Souveränität, sondern ist ein zunehmend bedeutender Teil von deren souveräner Ausübung (Hillgruber 2022). Hierzu mehr in Teil 3.3. Auch die Entscheidung, innerstaatliche Souveränität mithilfe sicherheitspolitischer Bündnisse oder bündnisfreier Neutralität abzusichern, ist (meist) die souveräne Entscheidung eines Landes.

2.3 Neutralität

Das Konzept der Neutralität ist mit dem der Souveränität verknüpft, denn: «Ohne Souveränität ist keine Neutralität denkbar» (Fuhrer 2010: 196). Man könnte sogar argumentieren, dass Neutralität bzw. Bündnisfreiheit (s. u.) eine besondere Stufe der aussenpolitischen Souveränität sei, da der Staat keine Verpflichtungen eingeht, anderen Ländern militärisch beizustehen. Freilich ist Neutralität nur eine mögliche, aber nicht notwendige **souveräne Entscheidung eines Staates**. Um effektiv zu sein, verlangt Neutralität zudem (wie Souveränität) auch deren Achtung durch andere Staaten. Wie Souveränität hat auch Neutralität eine staatsrechtlich-innenpolitische und eine völkerrechtlich-aussenpolitische Dimension. **Staatsrechtlich** geht es um die Unparteilichkeit staatlicher Instanzen im Inneren, etwa gegenüber politischen Parteien, Medien oder Tarifpartnern. Vor allem die religiös-weltanschauliche

Neutralität des Staates wird in vielen rechtsstaatlichen Verfassungen explizit oder implizit eingefordert.

Aussenpolitisch bedeutet Neutralität vor allem die Nichtbeteiligung eines Staates an militärischen Konflikten zwischen anderen Staaten oder anerkannten Parteien in einem Bürgerkrieg (Interventionsverbot) sowie eine mehr oder weniger strikte **Unparteilichkeit** gegenüber den Konfliktparteien. Neutralität kann einseitig im Hinblick auf einen konkreten Konflikt erklärt oder auch faktisch dauerhaft praktiziert werden («gewöhnliche Neutralität», ebd.: 195f). Beispiele hierfür sind Liechtenstein, Costa Rica, Irland, oder Malta. Eine strengere Form bildet die «ständige Neutralität», die völkerrechtlich dauernd verbindlich erklärt und von anderen Staaten auch anerkannt wird. Beispiele sind die Schweiz (seit 1815) und Österreich (seit 1955). Hierzu gleich mehr.

Aus der völkerrechtlich verankerten Neutralität ergeben sich **Pflichten** nicht nur für den neutralen Staat (Unterlassung militärischer Unterstützung), sondern auch für andere Völkerrechtssubjekte (Unverletzlichkeit des neutralen Hoheitsgebiets, Hauser 2015: 9). Der neutrale Staat darf sich gegen Verletzungen seiner Neutralität militärisch wehren. Mehr noch: er soll es auch können. Nach dem Haager Abkommen von 1907 (Art. 11f.) hat der neutrale Staat die Pflicht, militärische Handlungen jeder Kriegspartei auf seinem Territorium und in seinem Luftraum zu verhindern und etwa fremde Truppen zu entwaffnen und zu internieren. Dies bedingt für «dauernd neutrale» Staaten grundsätzlich eine «militärische Verteidigungsvorsorge» oder «bewaffnete Neutralität» (Ospelt 2022: 11f.).

Gleichzeitig sind **Bündnis- oder Allianzfreiheit** wesentlicher «Teil- und Kernaspekt» der Neutralität (Gebhard 2005: 9). Zumindest ständige Neutralität verträgt sich nicht mit militärischen Beistandsverpflichtungen oder Abkommen über kollektive Verteidigung, die sich aus Militärbündnissen wie der NATO (Art. V) ergeben (Gärtner 2022). Anders verhält es sich (heute) mit aussen- und sicherheitspolitischen Aspekten anderer Staatenbündnisse wie der EU.

EU als Bündnis? Die GASP

Schon die Mitgliedschaft in der EU hat sich für anfangs neutrale Staaten wie Schweden und Finnland (die inzwischen der NATO beigetreten sind, s. u.) sowie formal noch heute neutrale Staaten wie Österreich, Irland, Malta, und Zypern als völkerrechtlich heikles Terrain erwiesen. Seit dem Vertrag von Maastricht (1993) betreibt die

EU eine **Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik** (GASP). Hierzu gehört auch eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und eine Beistandsklausel. Nach Art. 42 (7) EUV gilt:

«Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt».

Über die hieraus folgenden Rechtsfolgen besteht unter den Fachleuten kein Konsens². Ob «schulden» lediglich eine politische Schuld oder eine Rechtspflicht ist, ist nicht ganz klar, obgleich die englische Fassung «obligation» eher für letzteres spricht. Worin die Verpflichtung zu «Hilfe und Unterstützung» besteht, ist noch deutlicher offen gehalten. Militärische Hilfe ist dabei wohl möglich, aber nicht zwingend. Der Verweis auf den «besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Länder» wird auch als **«irische Klausel»** bezeichnet und regelt die Situation der bündnisfreien EU-Mitglieder. Für sie ist «die EU mit ihrer Beistandsklausel das einzige sie schützende Verteidigungsbündnis» (Kamradt 2022). Für alle anderen – die NATO-Staaten in der EU – gilt das Prinzip «NATO first», also dass die NATO bei einem Angriff auf ihr Hoheitsgebiet der «erste Ansprechpartner» ist (Kamradt 2022).

Auf der anderen Seite können Länder **bündnisfrei, aber nicht neutral** sein. Dies galt etwa für Frankreich, das zunächst Gründungsmitglied der NATO (1949) war, sich 1966 aus der Kommandostruktur des Bündnisses zurückzog (nicht zuletzt aus verletzter Eitelkeit, s. Ludwig 2004) und erst 2009 wieder (nahezu) Vollmitglied der NATO wurde. Tatsächlich sind die meisten Länder der Welt heute «bündnisfrei» in dem Sinne, dass sie weder der NATO noch der erkennbar limitierten «Nachfolgeorganisation» des Warschauer Paktes, der OVKS³ sind. Zur 1961 gegründeten **«Bewegung blockfreier Staaten»** zählen heute etwa 120 Staa-

2 Hierzu und zum folgenden: Kamradt (2022). Tatsächlich wurde die Beistandsklausel erst einmal aktiviert: von Frankreich als Reaktion auf die dortigen Terroranschläge im November 2015, hierzu kritisch Moser (2015).

3 Dieser 2022 gegründeten «Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit» gehören derzeit neben Russland nur Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan an.

ten. Diese vertreten 55 Prozent der Weltbevölkerung und halten nahezu zwei Drittel der Sitze in der UN-Generalversammlung⁴. Europäische Länder sind hier nicht vertreten (ausser Belarus...). Gipfeltreffen finden bestenfalls in dreijährigem Abstand statt. Die enorme Heterogenität der Staaten (von Afghanistan bis zur Zentralafrikanischen Republik) verhindert die Definition und Verfolgung gemeinsamer Ziele.

Die noch heute grosse Anzahl «blockfreier» Staaten vor allem ausserhalb Europas bedeutet nicht, dass fast ganze Kontinente wie Afrika, Asien, oder Südamerika aussenpolitisch oder militärisch «ständig neutral» oder unbedingt friedliebend wären. Vielmehr ordnen sich die meisten keinem einzelnen «Hegemon» der alten «bipolaren Weltordnung» mehr dauerhaft unter, sondern arrangieren sich in der «multipolaren» Welt (oder «Tripolarität» von USA, China, Russland) mit mehr oder weniger glaubhaften, gern auch wechselhaften, Loyalitätsbekundungen. China etwa unterhält keine expliziten Militärbündnisse, sondern baut ein globales Netzwerk von wirtschaftlich und politisch abhängigen Partnern auf («Neue Seidenstrasse»).

Neutralität und Bündnisfreiheit bringen Chancen und Risiken mit sich (Gärtner 2022). Die **Chance** liegt vor allem darin, nicht in Kriege anderer (eines Bündnisses) verwickelt zu werden («**entrapment**»): «je stärker und häufiger die Bündnisverpflichtungen eines Staates sind, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Staat in Kriege verwickelt wird» (ebd.). Dies zeigen Studien vor allem für Europa in der Zeit nach dem Wiener Kongress (Singer/Small 1966; Geller/Singer 1998). Gerade Bündnisverpflichtungen können einen «eskalierenden Effekt» (Gärtner 2022) haben, wie das schlafwandlerische Hineinirren vieler Länder in den Ersten Weltkrieg zeigte (s. Clark 2012).

Das **Risiko** der Bündnislosigkeit liegt dagegen darin, im Notfall alleine gelassen zu werden («**abandonment**»). Tatsächlich gibt es in der jüngeren Geschichte jedoch recht wenige Fälle, «bei denen glaubhaft neutrale Staaten Ziel eines Angriffs wurden, ausser im Falle von grossen Kriegen» (Gärtner 2022) – zu denken wäre etwa an Belgien, das seit 1839 ein neutrales Königreich war und gleichwohl 1914 vom Deutschen Reich angegriffen wurde. Die neutrale Schweiz und Liechtenstein blieben dagegen selbst in den beiden «grossen» Kriegen des 20. Jahrhunderts vor Überfällen verschont.

4 Daten aus Wikipedia https://de.wikipedia.org/wiki/Bewegung_der_Blockfreien_Staaten

Neutralität und Bündnisfreiheit sind gerade in der Schweiz und Österreich (und vielleicht auch in Liechtenstein, s.u.) heute stark identitätsprägende Merkmale der aussenpolitischen Grundphilosophie. In anderen Ländern Europas hat sich dagegen gerade das Ende des «kalten Krieges» als Chance erwiesen, sich dem westlichen Militärbündnis anzunähern und anzuschliessen. Dies gilt nicht nur für die **NATO-Osterweiterungen** (Polen, Tschechien, Ungarn 1999; Albanien, Bulgarien, die baltischen Staaten, Rumänien, Slowakei und Slowenien 2004; Albanien und Kroatien 2009).

Auch die «westlichen» Staaten in Europas Norden **Finnland und Schweden** haben ihre Neutralität ab 1995 bzw. 2002 auf politischem Wege immer deutlicher abgeschafft (Hauser 2015: 53). Inzwischen sind beide Länder Mitglieder der NATO. Die Gründe liegen auf der Hand: die Nähe zum bedrohlichen Nachbarn Russland machte beiden Ländern deutlich, welchen Wert die Sicherheitsgarantie eines Bündnisses hat, über welche etwa die Ukraine derzeit nicht verfügt. Bemerkenswert ist, dass zu Zeiten des Kalten Krieges eine (bewaffnete) Neutralität für beide Länder (und wohl auch aus Sicht der beiden Blöcke) die bevorzugte aussenpolitische Strategie bildete (ohne völkerrechtliche Bindungen an eine «ständige Neutralität» einzugehen, Gärtner 2022). Finnland konnte so Spannungen an der langen Grenze zur Sowjetunion verringern; Schweden konnte sich zwischen den skandinavischen Nachbarn als (weitere) **Pufferzone** einrichten. Denn: «wäre auch Schweden der Nato beigetreten, hätte die Sowjetunion Finnland in den Warschauer Pakt gedrängt. Wäre umgekehrt Finnland Mitglied des Warschauer Pakts geworden, wäre die Mitgliedschaft Schwedens in der Nato wahrscheinlich geworden. Schweden und Finnland dienten also auch als Pufferstaaten zwischen den Nato-Ländern Dänemark und Norwegen und der Sowjetunion» (ebd.).

Neutral und bündnisfrei meint **nicht wertneutral und wertfrei**. (s. a. Ospelt 2022: 9; Gstöhl 2020: 270). Eine «engagierte Neutralität» (Gärtner 2022) erlaubt vielmehr, bei völkerrechtswidrigen Kriegshandlungen und Menschenrechtsverletzungen im Ausland Stellung zu beziehen. Mehr noch: sie kann dies auch verlangen. «Die überkommene Pflicht zur ... Unparteilichkeit kann im Einzelfall durch eine verbindliche Entscheidung des UN-Sicherheitsrates ausser Kraft gesetzt werden» (Ospelt 2022: 10). Neutrale Staaten können sogar *militärische* Stellungen beziehen. Gerade neutrale Länder sind bei **UN-Friedensmissionen** («Blauhelme») gern gesehen, da sie Glaubwürdigkeit als Fol-

ge der Unparteilichkeit geniessen (ebd.). Einzelne neutrale Staaten eignen sich auch besonders als «**Mediatoren** in Situationen internationaler Konfrontation» (Gebhard: 10). Im Rahmen des KSZE-Prozesses ab 1973 bilden die sogenannten N+N Staaten einen losen Zusammenschluss der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten Europas und waren während des kalten Krieges auch von beiden Blöcken – NATO und Warschauer Pakt – willkommene und anerkannte Gastgeber für Konferenzen (Helsinki) oder internationale Organisationen (Genf, Wien).

Wenn schon die Entsendung von Militär unter strikten Bedingungen (UN-Mandat) neutralen Ländern nicht verwehrt ist, sollte dies erst recht für diplomatische und ökonomische Formen «**engagierter Neutralität**» gelten. Freilich sind auch hier die Grenzen der Neutralität und Souveränität nicht klar zu ziehen. Vor allem in Hinsicht auf ökonomische **Sanktionen** war und bleibt ein Spannungsfeld zwischen neutraler «Nichtintervention» und engagierter Haltung unvermeidlich. Tatsächlich ergibt sich aus der Mitgliedschaft einer Völkerrechtsgemeinschaft auch eine mehr oder minder deutliche **Pflicht zur Sanktion** gegenüber anerkannt völkerrechtswidrigen Staaten. Schon im Völkerbund (1920–1945) waren alle Mitglieder verpflichtet, die Wirtschaftsbeziehungen zu einem Aggressor abzubrechen: «Kein Völkerbundsmitglied durfte bei einem satzungswidrigen Krieg neutral bleiben» (Ospelt 2022: 7). Ähnlich verhält es sich in der UNO, die von allen Mitgliedern verlangt, Wirtschaftssanktionen gegenüber vom UN-Sicherheitsrat und der Generalversammlung beschlossenen Sanktionen zu folgen.

Diese Verschiebungen der Interpretationen des **Neutralitätsrechts** und der international gängigen **Neutralitätspolitik** lassen sich auch anhand der beiden Nachbarn Liechtensteins illustrieren, die nun in einem kleinen Exkurs skizziert werden (die Lage in Liechtenstein wird in Teil 5 näher untersucht).

Neutralität in der Schweiz und in Österreich

Die **Schweiz** kann auf eine lange Neutralitätsgeschichte zurückblicken. Die erste offizielle Neutralitätserklärung der Tagsatzung stammt von 1674 (Riklin 2010: 2). Die Neutralität diente schon der alten Eidgenossenschaft nicht zuletzt auch dem innenpolitischen Zweck der «Neutralisierung» des konfessionell, sprachlich-kulturell bündnispolitisch gespaltenen Landes: «**Neutralität stiftete Einheit**» (ebd.: 3). Bis 1798 gelang es den Schweizern so auch, sich aus den zahlreichen Glaubens-, Eroberungs- und Erbfolgekriegen in Europa

weitgehend herauszuhalten. Nur die Napoleonischen Kriege fanden unter Missachtung der Neutralität auch auf Schweizer Boden statt. Danach erklärte die Schweiz auf dem Wiener Kongress 1815 ihre «immerwährende Neutralität». Somit entstand auch zwischen Frankreich und Österreich ein durchaus gewollter «Pufferstaat» (Ospelt 2022: 16).

Schon die erste Schweizerische **Bundesverfassung** von 1847 verzichtet indes sowohl auf eine inhaltliche Konkretisierung der Neutralität als auch nur deren Nennung unter den Zweckartikeln. Die «Behauptung der Neutralität» wird eher als Mittel denn als Zweck betrachtet und findet sich nur in wenigen Kompetenzartikeln (Petrig 2022). Gleiches gilt bis heute für die neue Bundesverfassung von 1999 (Riklin 2010: 12). Aus Sicht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA 2022) schafft dies Raum für eine über die Einhaltung des (ohnehin Veränderungs- und Interpretationsanfälligen) völkerrechtlichen Neutralitätsrechts hinausgehende Neutralitätspolitik «als **flexibles Instrument zur Wahrung der Unabhängigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt** unseres Landes» (ebd.: 5). Als Merkmale der Schweizer Neutralität gelten: sie ist «**bewaffnet**» und zudem zwar «**dauernd**», aber auch «**selbstgewählt**» und damit auch widerrufbar, wenn die Schweiz «dies zur Wahrung ihrer Landesinteressen für nötig halten würde» (ebd.: 6). Anwendbar ist die Neutralität nur auf bewaffnete Konflikte zwischen Staaten (nicht etwa innerstaatliche Konflikte). Sie bedeutet auch nur das Verbot militärischer Begünstigung von Staaten. «Diplomatische oder wirtschaftliche Beziehungen zu den kriegsführenden Parteien können nach eigenem Ermessen weiterhin gepflegt werden» (ebd.: 7). Und selbst die Entsendung von Schweizer Armeeangehörigen im Rahmen von UNO-Friedensmissionen ist Teil der Neutralitätspolitik der Schweiz (Bosnien/Herzegovina seit 1996; Kosovo seit 1999).

Gleichzeitig bedeutet Neutralität für die Schweiz **nicht «Unparteilichkeit»** im Sinne einer «Gesinnungsneutralität» (ebd.). Neutralität sieht die Schweiz auch als Chance für die Förderung von Frieden und weitere «**gute Dienste**» (ebd.: 14). Hierzu gehören etwa die Übernahme konsularischer oder diplomatischer Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen abgebrochen haben; die bilaterale Mediation oder die Rolle als Gastgeber von Friedenskonferenzen. Zudem dient die Schweiz als Standort vieler internationaler Organisationen (etwa WTO oder UNO Menschenrechtsrat in Genf).

Bei der Frage von **Wirtschaftssanktionen** folgt die Schweiz den Prinzipien der «flexiblen» Neutralitätspolitik (s.o.). Sie entscheidet «gestützt auf eine umfassende **Interessenabwägung**, ob und wie sie sich an Wirtschaftssanktionen der EU anschliessen will» (ebd.: 13). So hat das Land die Sanktionen gegen Russland 2022 «spät, aber umfassend» übernommen (Petrig 2022) – auch wenn sie neutralitätsrechtlich nicht dazu verpflichtet wäre (mangels UN-Sicherheitsratsbeschluss und EU-Mitgliedschaft). Bundespräsident Cassis begründete den Schritt so: «Einem Aggressor in die Hände zu spielen ist nicht neutral» (ebd. zitiert). Grundlage für die Sanktionen bildet ein Bundesgesetz («**Embargogesetz**») von 2002, das als Rahmengesetz den Bundesrat ermächtigt, sehr weit gehende Sanktionen zu verordnen. Gleichzeitig müssen die Sanktionen breite internationale Legitimation (möglichst durch UNO oder OSZE-Beschlüsse) aufweisen (ebd.). Zwischen 1938 und 1991 galt die Politik der «**integralen Neutralität**», die keinerlei Sanktionen zulies (auch nicht solche des UNO-Sicherheitsrats). Seither kam es zu Sanktionen auch ohne UNO-Sicherheitsratsresolutionen (etwa in der Kosovo-Krise 1999 oder jetzt gegen Russland). Strikt bleibt die Schweiz indes bei Waffenlieferungen in Krisengebiete. Das Kriegsmaterialgesetz steht dem entgegen, weshalb die Schweiz auch die Ukraine nicht militärisch unterstützt. Sie verbietet es sogar befreundeten Staaten wie Deutschland, einst in der Schweiz gekaufte Kriegsmaterial an die Ukraine weiterzugeben (Ritter 2024).

Österreich wurde erst 1955 offiziell neutral. Das Land verpflichtete sich einseitig und «aus freien Stücken» im «Moskauer Memorandum» (das kein völkerrechtlicher «Vertrag» war) zur «Neutralität nach dem Muster der Schweiz» und in seiner Bundesverfassung (Art. 9a B-VG) zur «immerwährenden Neutralität». Anders als die Schweizer Neutralität war die Österreichische somit nicht völkerrechtlich, dafür deutlicher staatsrechtlich verankert. Anders als die Schweiz hatte Österreich bis 1955 aber auch noch die Besatzungsmächte im Land. Die Neutralitätserklärung diente auch dazu, die volle **Souveränität** im Inneren wie im Äusseren erst einmal zurückzugewinnen. Im kalten Krieg stand Österreich auch mehr als die Schweiz «exakt an der **Schnittlinie der Blöcke**» (Rauchensteiner 2010: 7). Auch wenn dies sicherheitspolitisch öfters eine komplizierte Lage mit sich brachte (etwa bei den sowjetischen Einmärschen in Ungarn 1956 oder in der Tschechoslowakei 1968), zog das Land seit-

her diplomatisch und wirtschaftlich «etlichen Nutzen» aus der Neutralität, etwa als «ehrlicher Makler zwischen den Blöcken» oder als wirtschaftliche «Drehscheibe für den mitteleuropäischen Raum» (ebd.: 8).

Nach Ende des kalten Krieges und zumal im Laufe der **Ost-erweiterung der EU** (und der NATO) änderte sich die Lage erneut. Bis dahin galt eine EG-Mitgliedschaft noch als unvereinbar mit der Neutralität des Landes, während die ETFA gerade neutralen Staaten eine passende Alternative zu bieten schien (Gebhard 2005: 20). **1995** dagegen traten die neutralen EFTA-Staaten Schweden und Finnland der EU bei, und so auch Österreich. Es war damit nicht mehr Frontstaat «zwischen in Blöcken», sondern **«im Herzen Europas»**. Aufgrund der Teilnahme Österreichs an der **GASP** der EU kann von der ursprünglichen Neutralität Österreichs heute nicht mehr die Rede sein. Der ehemalige österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (2024: 41) übertreibt wohl nur ein wenig, wenn er sagt: «Bei jedem EU-Beschluss (wie auch bei jedem UNO- oder OSZE-Mandat) gilt die Neutralität nicht mehr». Die militärische Bündnisfreiheit gilt indes nach wie vor, auch wenn eine weitere Annäherung an die NATO derzeit verstärkt im Land diskutiert wird (s. a. Greindl 2024).

Auch wenn Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik in Österreich und der Schweiz aus verschiedenen Ausgangslagen verschiedene Wege nahmen, haben sich beide m. E. insgesamt durchaus bewährt: Neutralität bzw. Bündnisfreiheit haben die **Souveränität nach aussen** gesichert und die **Stabilität nach innen** gewahrt, aussenpolitisch-diplomatisch sogar nahezu globale Achtung erzeugt und wirtschaftlich sicher nicht geschadet. Dies zeigen auch **aktuelle Umfragen** in beiden Ländern. Laut einer Gallup-Umfrage im Sommer 2022⁵ gaben in beiden Ländern 71 Prozent der Bevölkerung an, es sei für die Sicherheit ihres Landes besser, Neutralität zu wahren. Für eine NATO-Mitgliedschaft sind nur 16 Prozent der Österreicher und 14 Prozent der Schweizer. Ganze 86 Prozent der Österreicher und 88 Prozent der Schweizer meinen, Neutralität sei **Teil ihrer Landesidentität**. Gleichzeitig ist in beiden Ländern Neutralität nicht «Gesinnungsneutralität»: In Österreich meinen 76 Prozent und in der Schweiz 67 Prozent, dass ein neutrales Land eine klare Position gegen Aggres-

5 <https://www.gallup.at/de/unternehmen/studien/2022/zwei-laender-umfrage-zum-thema-neutralitaet-oesterreich-und-schweiz/>

sion in internationalen Konflikten beziehen darf. Dass hierbei auch Wirtschaftssanktionen neutralitätskonform sind, sagen noch immer 54 Prozent der Österreicher und 57 Prozent der Schweizer.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Neutralität für die Aussenpolitik **kein Ziel an sich** sein kann, wohl aber eine Strategie zur Souveränitätssicherung und Interessenswahrung unter bestimmten Umständen. Inwieweit eine Neutralitätspolitik auch für Liechtenstein heute bedeutsam sein könnte, wird in Teil 6.3 diskutiert.

2.4 Prosperität

Prosperität, Wohlstand, Fortschritt sind neben Sicherheit und Gerechtigkeit (wie auch immer definierbar) offenkundige «Gemeinwohl»-Ziele aller Politik. Man kann aus guten Gründen sagen, Prosperität sei kein *genuin* aussenpolitisches Ziel. Der Wohlstand der Nationen werde schliesslich vor allem innerhalb dieser Nationen erzeugt. Er hänge vorrangig von unternehmerischem Handeln der Bürger und bestenfalls indirekt von aussenpolitischem Handeln von Staaten ab. Dies ist indes sowohl aus schlechten wie auch aus guten Gründen (oder: mit schlechten wie auch mit guten Folgen) nie wirklich, realpolitisch, der Fall gewesen.

Der Wirtschaftsstil des **Merkantilismus** war (und ist) immer auch Aussen (Wirtschafts-) Politik und «Element der Machtpolitik» nach aussen (Schumpeter 1954: 436). Seine Blüte erlebte er politisch, aber auch ideengeschichtlich, im Frankreich des Absolutismus durch Jean-Baptiste Colbert, Finanzminister von Louis XIV. Im Kern stand die Idee, dass Handelsbilanzüberschüsse ein Land reicher machen. Deshalb wurden die heimische Produktion und deren Exporte gefördert; Importe dagegen durch protektionistische Massnahmen behindert. Im Grunde lebt diese Philosophie des «picking the winners, protecting the losers» und der Abschottung heimischer Produktion noch heute fort («interventionistische **Industriepolitik**», «Importsubstitution», «strategische Autonomie»...) – nicht nur in Frankreich und weiten Teilen Europas (Wohlgemuth 2022b), sondern auch in den USA («buy American», «inflation reduction act»...). Zudem sind etwa die (Aussen-) Politiken der **Kolonialisierung** oder der deutschen Kriegsführung im Zweiten Weltkrieg («Lebensraum im Osten») häufig (auch) im Namen der heimischen Prosperität geführt worden.

Dass derlei Politiken global und dauerhaft mehr Schaden – auch wirtschaftlichen – angerichtet haben, ist heute unter Fachleuten weitgehend unumstritten. Vielmehr waren es die Zeiten des Friedens und freien Welthandels, die weltweit für enorme Gewinne an Prosperität gesorgt haben. Vor allem haben Kleinstaaten und arme Länder davon profitiert, dass sich Märkte geöffnet und Grossmächte zurückgehalten haben. Dass die möglichst globale Sicherung von **Freiheit, Freihandel und Frieden** zur Prosperität jedes einzelnen Landes beitragen, kann als Faustregel auch der Aussenpolitik vorausgesetzt werden. Dass die Logik der Politik (selbst in freien Demokratien) diese wirtschaftshistorische und -theoretische Grunderkenntnis oft genug heute noch ignoriert, sei gleichwohl polit-ökonomisch angenommen. An dieser Stelle sei nur ein weniger bekannter Aspekt kurz illustriert. Es geht dabei nicht um die naheliegende Gleichung Frieden → Wohlstand. Sondern um den umgekehrten Zusammenhang: **Freiheit/Kapitalismus/Freehandel** → **Wohlstand und Frieden**.

Zum Kantianischen/«kapitalistischen» Frieden

Welche Arten von Ländern führen heute Kriege oder gewaltsame Konflikte gegeneinander (oder im Inneren) aus? Seit 1945 kam es zu etwa 242 Kriegen (davon 170 innerstaatlich; Schreiber 2021). Im Jahr 2022 zählt das Heidelberg Institute for International Conflict Research (www.hiik.de) 21 Kriege weltweit, sowie 21 begrenzte Kriege; hinzu kommen 174 gewaltsame Krisen (überwiegend innerstaatliche Konflikte). Auffällig ist dabei: nur eher selten kam es zu Kriegen innerhalb und noch seltener zwischen demokratischen Ländern. Die These des vor allem **«demokratischen Friedens»** ist indes empirisch – je nach Definition (von «Demokratie» oder «Krieg» und Beobachtungszeitraum) – mehr unumstritten⁶.

Alternativ oder zumindest ergänzend tritt die Hypothese des **«kapitalistischen Friedens»** in verschiedenen Formen auf (die vor allem von der Definition des «Kapitalismus» abhängen). Weede (1996; 2005) argumentiert, dass **Freihandel** sowohl wirtschaftliche Ent-

6 So kann man etwa den Schweizer Sonderbundskrieg (1847), den Irischen Unabhängigkeitskrieg (1919–1921), den «Sechstagekrieg» (1969), die Türkische Invasion Zyperns (1974), die Jugoslawien Kriege (1991–2001) oder den Krieg zwischen Indien und Pakistan (1998) zu Kriegen in oder zwischen Demokratien zählen. Eine umfassende Datenanalyse von Cranmer et al. (2015) kommt zum Schluss, dass die These des «demokratischen Friedens» auf empirisch wackligen Füßen steht.

wicklung als auch Frieden fördert. Länder, die über intensive und gegenseitig vorteilhafte Handelsbeziehungen verfügen, haben kaum einen Anreiz, Konflikte gewaltsam auszutragen. Die ökonomischen Kosten eines Krieges übersteigen die möglichen Gewinne. Ähnlich betont Gartzke (2007) den Aspekt **offener Kapitalmärkte** und ausländischer Direktinvestitionen. Da Investoren (inländische wie ausländische) in Krisensituationen zur Kapitalflucht neigen, sind Politiker geneigt, solche Krisen zu vermeiden. Der Kapitalmarkt und der Geldmarkt signalisieren schon vor Ausbruch einer Krise deren negative ökonomische Konsequenzen.

Mousseau (2012) nutzt eine umfassendere «social-market» Definition von «Kapitalismus» als «advanced capitalist economies» oder «open access orders» im Sinne von North et al. (2009). Hier sind die Wirtschaftsakteure marktwirtschaftlich geordneter Länder mit anderen (auch im Ausland) durch ein **Geflecht privatrechtlicher Verträge** verbunden. Sie begegnen anderen im Alltag als gleiche Privatrechtssubjekte. Somit dürften Länder, in denen der private Sektor – die «Privatrechtsgesellschaft» (Böhm 1980) – den öffentlichen Sektor oder die Loyalität zu innerstaatlichen Machtgruppen dominiert, auch weniger Anreize haben, innerstaatliche wie auch zwischenstaatliche Konflikte mit Gewalt lösen zu wollen (s. a. Wohlgemuth 2023: 54 ff.; McDonald 2009).

Oneil et al. (2003) definieren ähnlich einen «**Kantianischen Frieden**», bei dem Demokratie, Interdependenz (Handel zum gegenseitigen Vorteil) und gemeinsame Mitgliedschaft in internationalen Organisationen die Abwesenheit gewaltvoller Konflikte empirisch erklären. In der vergleichenden Analyse von Cranmer et al. (2015) erweist sich dieser **Dreiklang** als beste multidimensionale erklärende Variable für ausbleibende oder geringfügige internationale Konflikte. Die noch heute von links- und rechtspopulistischen Meinungsmachern recht erfolgreich platzierte Parole «Kapitalismus heisst Krieg»⁷ jedenfalls kann getrost als widerlegte Hypothese gelten (wenn sie denn je als empirische Hypothese gedacht war).

7 Wie etwa von der heute beiden Lagern zuzurechnenden Sahra Wagenknecht, s. <https://www.sahra-wagenknecht.de/de/article/487.kapitalismus-heisst-krieg.html>

Somit lässt sich **Prosperität als Ziel** der Aussen- und Friedenspolitik am besten durch Massnahmen erreichen, die Privateigentum, Vertragsfreiheit und individuelle Haftung im Inneren voranbringen und durch internationales Privatrecht und multilateralen Freihandel aussenpolitisch sichern und erweitern. Wie gleich ausführlich argumentiert, gilt dies vor allem für Kleinstaaten. Ganz anders als der alte (und neue) Merkantilismus wäre diese prosperitätsfördernde Politik auch als wesentlicher **Teil der Friedens- und Entwicklungspolitik** zu verstehen und zu empfehlen. Souveränität und Prosperität als Hauptziele der Aussenpolitik können zwar universell für alle Staaten, gross oder klein, angenommen werden. Für kleinere Staaten ist die Erreichung dieser Ziele indes auch oft grösseren Herausforderungen an die Aussenpolitik ausgesetzt. Diese Herausforderungen, Chancen und Risiken seien nun erörtert.

3. Aussenpolitik im Kleinstaat

Wie schon in vorherigen Studien der Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik angemerkt, sind die Sozialwissenschaften (Wirtschafts-, Politik-, Geschichtswissenschaft, Soziologie) entweder abstrakt und blind gegenüber dem Phänomen «Kleinstaat», oder sie unterstellen bzw. analysieren gleich nur soziale Einheiten einer beachtlichen Grösse. Die «**Kleinstaatentheorie**» steckt zwar nicht in Kinderschuhen (sie steigt vielmehr in tiefe ideengeschichtliche Fusstapfen seit Aristoteles, s. Wohlgemuth 2023: 71 ff.). Trotz des Umstands, dass zudem rein quantitativ kleine Staaten heute eine grosse Anzahl aller Staaten ausmachen (Der Median aller Länder der Welt ist eine Bevölkerungsgrösse von 8,5 Millionen – also in etwa wie die Schweiz, s. Menon 2024), ist die Kleinstaatentheorie noch heute relativ **unterentwickelt**. Dies hat verschiedene Gründe (s.a. Wohlgemuth 2023: 83ff.; Goetschel 1999: 351):

- Kleinstaaten sind nicht eindeutig zu definieren (nach welchem Kriterium gilt welcher Staat als «klein»?);
- Kleinstaaten sind überaus heterogen (was verbindet Amerikanisch-Samoa mit Liechtenstein ausser einer ähnlich grossen Bevölkerung?);
- Kleinstaaten sind generell einfach keine «big player» und damit für geopolitische oder weltwirtschaftliche Studien weitgehend irrelevant;
- Kleinstaaten sind als Gegenstand wissenschaftlicher Studien nicht karrierefördernd, da solche Studien kaum eine Chance haben, in den relevanten (amerikanischen) Zeitschriften publiziert zu werden;
- Kleinstaaten sind als Gegenstand empirischer Vergleiche (auch rankings) oft ungeeignet, weil über sie weniger Datenmaterial zu Verfügung steht.

Gleichwohl finden sich innerhalb der Sozialwissenschaften zunehmend «Nischen», in denen explizite Kleinstaatenforschung stattfindet. Aufgrund der Heterogenität des Gegenstands handelt es sich meist um **Fallstudien** einzelner Länder oder spezifischer Ländergruppen (reiche oder

arme Kleinstaaten; europäische Kleinstaaten oder pazifische Inselgruppen; demokratische oder autokratische Kleinstaaten etc.). Dabei mag es fast erstaunen, dass sich doch immer wieder ähnliche Muster erkennen lassen, was die Herausforderungen und Erfolgsfaktoren kleiner Staaten angeht. Dies gilt weniger, was innenpolitische Prioritätensetzung oder staatsrechtliche «governance» betrifft. Aber gerade im Hinblick auf die nötigen Strategien der (Aussen-) Wirtschaftspolitik (z. B. Jaeger 2017; Wohlgemuth 2022a: 53ff.) und der Aussen- und Sicherheitspolitik sind durchaus **gemeinsame Muster** erkennbar. Die «Commonsense-Annahmen» über kleinstaatliche Aussenpolitik (Gebhard 2005: 13 f.; Hey 2003: 5 f.; Enzelsberger 2000; Súilleabháin 2014) sind vor allem diese:

- Das vorrangige Ziel der **Souveränitätssicherung**;
- Die Konzentration auf wenige aussenpolitische **Kernbereiche**;
- Die Konzentration aussenpolitischer Beziehungen auf die unmittelbare **Nachbarschaft**;
- Die Konzentration auf diplomatische und **wirtschaftliche Alternativen** zu militärischen Instrumenten;
- Die Betonung des **Multilateralismus**, der normativen Grundsätze des allgemeinen und gleichen Völkerrechts;
- Die Absicherung der Souveränität und Prosperität durch (a) Einbindung in nachbarschaftliche und überregionale Bündnis- und Integrationssysteme sowie (b) multilaterale Abkommen und Organisationen, in Form «**konzentrischer Kreise**»;
- Die Einnahme **neutraler** oder mediativer Positionen in internationalen Konflikten neben Solidarverbindungen zu Grossmächten als Sicherheitsoption;
- Die Neigung, im Ausland nicht (unangenehm) auffallen zu wollen, verbunden mit der starken **Bereitschaft zu Kooperation** und zur (angenehm auffallenden) Leistung «guter Dienste».

Diese typischen Merkmale kleinstaatlicher Aussenpolitik mögen selbsterklärend sein; in Teilen will ich sie hier aber weiter theoretisch und empirisch unterlegen. Denn ganz so simpel sind die Herausforderungen dann doch nicht. Auch nicht für Liechtenstein. Dazu gleich mehr in Teil 4 und 5. Interessant ist als Einstieg vielleicht diese Beobachtung aus dem Historischen Lexikon der Schweiz:

«Vor 1914 vertrat der Bundesrat die Meinung, dass die Schweiz als Kleinstaat **eigentlich keine Aussenpolitik** betreibe, sondern nur Sachbeziehungen zum Ausland unterhalte, in Handels- und Verkehrsfragen,

in Auswanderungs- und Niederlassungsfragen, in Fragen kleiner Grenzberichtigungen und nötiger Korrekturen von Grenzgewässern, in Münzangelegenheiten und Massnahmen gegen den Mädchenhandel, in Fragen der Drogenbekämpfung, des Veterinär- und Seuchenwesens usw. Besonders wichtig war die Handelspolitik» (Kreis 2012). Heute, gut einhundert Jahre später, ist die Lage anders – auch in der Schweiz und in Liechtenstein. Die **zunehmende Bedeutung der Aussenpolitik im Kleinstaat** sei nun unter vier Gesichtspunkten noch etwas näher analysiert: der (Möglichkeiten zur Milderung) typisch kleinstaatlich begrenzter **Kapazitäten** und (Macht-) Ressourcen (Teil 3.1); der daraus folgenden Zwänge zur **Priorisierung** aussenpolitischer Tätigkeit (Teil 3.2); den dabei nutzbaren strategischen Optionen der **(Teil-) Bündnisse** (Teil 3.3) sowie dem in Kleinstaaten möglicherweise besonderen Verhältnis von **Aussen- und Innenpolitik** (Teil 3.4).

3.1 Begrenzte Kapazitäten

Die in Kleinstaaten unumgängliche **Knappheit an Ressourcen** (Budget, Personal, Expertise) zeigt sich in allen Bereichen staatlicher Aufgabewahrnehmung, so auch in der Aussenpolitik. Kleinstaaten können schlichtweg nicht auf jedem internationalen Parkett auftreten und dort ihre jeweiligen Interessen vertreten; auch im Hinblick auf diplomatische Vertretungen muss der Kleinstaat selektiv Prioritäten setzen. Grundsätzlich bestehen jedoch **Strategien**, auch mit knappen Möglichkeiten das Nötige zu leisten. Hierzu gehören Methoden, die an betriebswirtschaftliche Konzepte von klein- und mittelständischen KMUs erinnern (zumindest sprachlich): «outsourcing», «multi-tasking» oder «networking» (s. Favaro 2008; Wohlgemuth 2022: 61ff.).

«**Outsourcing**»: Diplomatische **Dienstleistungen** können auch durch Drittstaaten wahrgenommen werden (wie dies die Schweiz für Liechtenstein tat und noch tut); auch kann sich der Kleinstaat in internationalen Organisationen (bzw. deren Ausschüssen) von einem befreundeten Drittland vertreten lassen. Ebenso muss aussenpolitische **Expertise** nicht im Land selbst produziert werden; sie kann im Ausland «eingekauft» oder mit befreundeten Ländern «ausgetauscht» werden.

Innerhalb des Kleinstaates findet gerade auch für aussenpolitisch relevante Aspekte ein umfassendes «**multi-taking**» statt. Da die Möglichkeiten der verwaltungsinternen Spezialisierung nach verschiedenen

Bereichen der Aussenpolitik gering sind, braucht es «allrounder» und Generalisten, die wirtschaftliche, politische, rechtliche Aspekte der Aussenpolitik (Diplomatie, Handel, Sicherheit,...) gleichermassen überblicken. Auch bedarf es einer Ressort-übergreifenden team-Arbeit, in der alle Ministerien aussenpolitische Aspekte immer auch mitdenken.

Hinzu kommt oft ein «**Milizsystem**», dessen Mitglieder «mit einem breiten Spektrum heterogener Aufgaben belastet sind, die oftmals zusätzlich in Ehrenämtern und nebenberuflichen Teilzeitrollen behandelt werden bzw. behandelt werden müssen» (Waschkuhn 1990: 23). So gilt etwa für Gesandte von Kleinstaaten in der UNO oft, dass sie von New York aus gleichzeitig als Botschafter in mehreren anderen Länder agieren (Súilleabháin 2014: 6). Auch greifen kleine Länder gerne auf ein Netzwerk von ehrenamtlichen Honorarkonsuln zurück, die wiederum öfters mehrere kleine Länder vertreten. Grundsätzlich gilt: «Hoher Ausbildungsstand, hohe Eigenverantwortung, ausgezeichnete technische Ausrüstung und straffe landesinterne Entscheidungsverfahren können sehr knappe Ressourcen ausgleichen helfen» (M. P. v. Liechtenstein 1996: 74).

Für das kostensparende «**networking**» – die Bildung strategischer Allianzen und Knüpfung vielseitiger aussenpolitischer Kontakte – kann besonders die Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen wie UNO, OSZE oder WTO günstige Voraussetzungen schaffen. Diese Organisationen dienen nicht nur der internationalen Anerkennung der kleinstaatlichen Souveränität; sie erlauben es auch (Koalitionen von) Kleinstaaten, «to punch above their weight» (Panke 2012: 387). Dies liegt zunächst schon daran, dass kleine Staaten (in der UNO-Vollversammlung oder der OSZE) dasselbe Stimmgewicht haben wie grosse (s. u.). Zwar haben kleine Staaten natürlich auch deutlich kleinere Delegationen von Mitarbeitern und Experten. Aber die wenigen finden hier an den Tischen und auf den Fluren multilateraler Organisationen auch Möglichkeiten, **bilaterale Kontakte** mit Ländern zu knüpfen, die sie sonst nur durch eigene Vertretungen in diesen Ländern hätten (Súilleabháin 2014: 5).

Die Mitgliedschaft in internationalen/multilateralen Organisationen bietet indes nicht nur Gelegenheiten transaktionskostensparender Kontakte mit vielen anderen. Sie bedeutet auch immer eine hohe Strapazierung knapper Kapazitäten. Hierzu gehören nicht zuletzt auch Informationsverarbeitungs-Kapazitäten. Súilleabháin (2014: 11) spricht hier von einer «**paradoxen Informations-Asymmetrie**»: Kleinstaaten (etwa

in der UNO) «are inundated with information they cannot process while simultaneously lacking access to crucial insider information. Facing a daily barrage of press releases, reports, draft resolutions, and civil society reporting, UN missions need to constantly filter this considerable information flow. For small states, this process is at the heart of their capacity challenges». Schliesslich müssen sich auch kleine Staaten bei Abstimmungen in der UNO (Vollversammlung oder Ausschüssen) zu komplizierten und kontroversen Themen eine Meinung bilden, die sowohl innenpolitisch als auch nach aussen gerechtfertigt werden müssen.

Eine Überforderung der Kapazitäten kleiner Staaten ergibt sich häufig zudem aus internationalen Vertrags- und Berichtsverpflichtungen, die mit der Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen einhergehen (ebd.: 12). Ähnlich wie bei kleinen mittelständischen Unternehmen sind diese «**compliance costs**» ein erheblicher Teil des Ressourcenaufwands, der anders als bei grösseren «Unternehmen» das «Kerngeschäft» unternehmerischen Handelns störend in Beschlag nimmt. Deshalb ist auch die **finanzielle Belastung** einer engagierten Aussenpolitik im Kleinstaat relativ hoch. Grundsätzlich dürfte gelten: «je kleiner der Staat, desto höher wird der prozentuale Anteil seines Aussenressorts am Gesamtbudget sein» (N.v. Liechtenstein 2004: 194; Súilleabháin 2014: 1). Gleichzeitig ist aber auch der langfristige Ertrag (der sich weniger klar bemessen lässt) in Kleinstaaten besonders hoch. Zumindest, solange die Prioritäten und Notwendigkeiten einer modernen Aussenpolitik des Kleinstaats beachtet werden.

3.2 Prioritäten

Souveränität und Prosperität sind die zentralen Ziele jeder Aussenpolitik (s. Teil 2). «Grundsätzliche Unterschiede lassen sich selbst beim Vergleich der grössten und kleinsten Staaten nicht feststellen. Aussenpolitik von Staaten hat wohl immer gleiche oder ähnliche Zielsetzungen. Es geht etwa um die Verteidigung der staatlichen Integrität, die Förderung nationaler Interessen und gegebenenfalls um die Verfolgung überstaatlicher Zielsetzungen, seien sie ideeller oder anderer Natur» (N.v. Liechtenstein 2004: 193). Weitaus mehr als für grosse Staaten besteht für kleine Länder die besondere Herausforderung allerdings darin, dass weder Souveränität noch Prosperität aus eigener Kraft erlangt und verteidigt werden können, sondern stark von der Anerkennung und Mit-

wirkung anderer Staaten abhängen. Kleinstaaten gelten als «**besonders souveränitätsbewusst**, dies nicht zuletzt, weil in ihrem Fall das völkerrechtlich verankerte Prinzip der souveränen Gleichheit öfter missachtet wurde als im Fall mächtigerer Staaten» (Goetschel 1999: 352). Häufig mussten Kleinstaaten deshalb prioritär über (Teil-) Bündnisse mit mächtigeren Staaten oder Staatenbündnissen einen Teil ihrer Souveränität einschränken, um einen Kern von Souveränität und Prosperität abzusichern (s. Teil 3.3).

Wirtschaftlich bedingt die Kleinheit des Binnenmarktes eine möglichst weitreichende Öffnung zunächst der Nachbarstaaten und dann der wichtigsten Weltmärkte für heimische Produktion und Dienstleistungen sowie die Offenheit des Kleinstaates für Importe aller Dinge, die man nicht selbst herstellen kann. «Kleinstaaten ... werden einerseits durch ihre wirtschaftliche Struktur und andererseits durch ihre Kleinheit in weit höherem Masse als die Grossstaaten genötigt, die Vorteile der Weltwirtschaft anzuerkennen ... Jeder Versuch der **Autarkie wäre für sie Selbstmord**, und sie wissen es» (Röpke 1945: 236).

Seit den 1950er Jahren haben sich indes wichtige (**geo-**)**politische Rahmenbedingungen** zugunsten der Kleinstaaten geändert; mit dem Ergebnis, dass immer mehr (und immer kleinere Länder) zu Prosperität gelangen konnten (Thorhallsson 2018: 18). Dies lag vor allem an der (Wieder-) Öffnung der Märkte für internationalen Handel. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs hat die «**zweite Welle der Globalisierung**» (nach der von Ende des 19. Jahrhunderts) allen Ländern, die – auch mithilfe von Abkommen des GATT (WTO) oder des EWR – zur mehr oder minder freiem Welthandel bereit waren, immer mehr Möglichkeiten geschaffen. Gerade für kleine Länder war dies die beste Chance, den Grössennachteil des kleinen Binnenmarktes auszugleichen und mit einer exportorientierten Wachstumsstrategie Erfolg zu haben (s. Armstrong/Read 1998: 576ff.).

Mit der umfassenden Integration in globale Märkte geht zwar auch eine erhöhte **Volatilität** der Konjunktur von Kleinstaaten einher (s. Alouini/Hubert 2019), die mit der **Vulnerabilität** eines kleinen Landes zusammenhängt, das stark von der Handelspolitik anderer Staaten und den terms of trade in wenig diversifizierten Export- und Importmärkten abhängt. Das Volatilitätsrisiko einer eigenen kleinen Landeswährung kann indes durch **Integration in ein Hartwährungsgebiet** deutlich gemildert werden. Diese Integration kann durch freiwillige Bindung der eigenen Währung an eine Fremdwährung («currency board») geschehen

oder durch eine mehr oder weniger weitgehende Währungsunion, welche eine andere Währung zur Landeswährung erklärt. Tatsächlich haben nahezu alle «Mikro-Staaten» solche Regimes (s. Armstrong/Read 1998: 573 und Favaro/Peretz 2008: 273).

Die Notwendigkeit von Kleinstaaten, ihre Wirtschaft möglichst stark in möglichst grosse und primär nahe Auslandsmärkte zu integrieren – sei dies in Form von **Zollunionen, Währungsunionen oder eines gemeinsamen Binnenmarktes** – bedingt immer auch eine Aufgabe oder Delegation von Souveränität. Oft ist der Kleinstaat der relevanten Gesetzgebung und Rechtsprechung des grösseren Nachbarn mit wenig oder keinem Mitspracherecht ausgesetzt; oder er hat innerhalb eines internationalen Integrationsgebildes nur geringes Stimmgewicht. Wollen kleine Staaten viele Güter und Dienstleistungen exportieren, müssen sie auch viele **Regeln «importieren»**. Da nun vor allem die grossen Staaten(verbünde) und internationalen Organisationen die «Regeln des Handelns und des Handels» auf den weltweiten Märkten vorgeben, waren und bleiben die kleinen Länder schon immer recht weitgehend «**rule-taker**». Sie sind dies indes auch vielfach in einem wohlverstandenen Eigeninteresse und insgesamt zum eigenen Vorteil.

Gleichwohl bleibt die Bewahrung staatlicher Souveränität ein prioritäres Ziel des Kleinstaats. Gerade weil die politische Souveränität im Aussenverhältnis oft gering ist, gilt es mit vollem aussenpolitischen Einsatz die (**völker-)** **rechtliche Souveränität** zu verteidigen (s. o, Grimm 2022). Was die sicherheitspolitische Dimension der Souveränität angeht, kam gerade Kleinstaaten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine weitere geopolitische Entwicklung zugute: Die Schaffung einer (relativ) **friedlichen Weltordnung** bzw. stabiler militärischer Bündnisse. Zumindest in Westeuropa standen sich seit den 1950er Jahren befreundete Staaten als Nachbarn gegenüber; die Kooperation im Verteidigungsbündnis der NATO und der «kapitalistische Friede» seit den Römischen Verträgen machte gerade kleinere Staaten weniger verwundbar; und auch neutrale Staaten konnten sich – soweit umgeben von Staaten des westlichen Bündnisses – sicher fühlen.

Insgesamt ergeben sich hieraus nicht nur in Europa gewachsene und potenziell **weiter wachsende Vorteile des Kleinstaats**. «Der sich selbst allein verteidigende, autonome und autarke Staat ist – abgesehen vielleicht von Supermächten – ein überholtes Denkmodell. Im Vordergrund stehen unter den heutigen Trends der technologischen Entwicklung (zum Beispiel Satellitentechnik, Internet), der politischen Entwick-

lung (zum Beispiel Inter- und Supranationalität) und der wirtschaftlichen Entwicklung (zum Beispiel Globalisierung, Liberalisierung und Integration) der grenzüberschreitende Austausch, die Kooperation, die Verflechtung, die Abgabe von Souveränität. Der Kleinstaat ist hier **mentalitätsmässig grösseren Staaten voraus**, weil er sich schon immer auf Kernbereiche der Souveränität beschränken musste» (Gantner/Eibl 1999: 26).

Gleichzeitig findet der Kleinstaat heute auch mehr als früher anerkannten Schutz seiner Souveränität in der Multilateralität und dem Völkerrecht. Ein wesentlicher Aspekt der modernen Souveränitätswahrung kleinerer Staaten liegt in der «**Verrechtlichung und Vergerichtlichung**» internationaler Beziehungen (Baudenbacher 2004). Bei der Festlegung von Regeln, der Gesetzgebung, mögen grössere Staaten in internationalen Organisationen mehr Gewicht haben, ihre Interessen durchzusetzen. Gleichwohl gelten diese Regeln grundsätzlich für alle gleich. Vor allem vor den Gerichten und Streitschlichtungsgremien, bei der Rechtsauslegung, ist dagegen der **Zugang zum Recht** grundsätzlich grössenunabhängig. Wie Carl Baudenbacher (ebd.: 213) anhand der WTO, der EU und des EWR erläutert: «Verrechtlichung und Vergerichtlichung bedeuten für die Rechtsunterworfenen Rechtssicherheit, Unparteilichkeit und faires Verfahren. Kriterien wie Grösse und Macht spielen keine Rolle». Dies gilt verstärkt, wenn nicht nur Streitfälle zwischen Staaten verhandelt werden, sondern **auch Private** und Unternehmen Klage- und Beteiligungsrechte haben (ebd.: 216f.). Verrechtlichung und Rechtsanwendung durch unabhängige Gerichte ersetzen Hegemonie durch Recht; die Stärke des Rechts verdrängt das Recht des Stärkeren.

Die beschränkten Ressourcen kleinstaatlicher Aussenpolitik zwingen zwar dazu, die **Prioritäten** auf vitale Interessen zu legen (Souveränitätspolitik und Marktzugang); sie verhindern aber nicht, darüber hinaus in ausgesuchten «**Nischen**» aussenpolitische Initiativen zu starten, die es erlauben mit geringen Mitteln internationale Aufmerksamkeit und «goodwill» zu erlangen. Batliner (1996: 198f.) empfiehlt etwa: «Nischen und Möglichkeiten frühzeitig ermitteln und nützen, die das Fortkommen des kleinen Staates unterstützen und fördern. Oft verdrängen nicht die Stärkeren die Schwächeren, sondern die Schnelleren die Langsamen ... Bereiche ausmachen, wo **reziproke Solidarität** angezeigt ist oder spezifische einseitige Hilfeleistung möglich ist. Solidarität manifestiert sich nicht immer nur in grossen Taten, sondern oft auch

in richtig empfundenen Gesten zur rechten Zeit.» Und: «Wenn der Kleine sich zu Wort meldet, sollte er in der Regel etwas Substantielles, mag es noch so begrenzt sein, einbringen».

Beispiele der aktuellen liechtensteinischen Aussenpolitik werden in Teil 5 präsentiert. An dieser Stelle sei noch ein Beispiel gelungener «**Nischenaussenpolitik**» (mit geopolitischer Bedeutung) eines europäischen Kleinstaats kurz genannt, um deren Erfolgsfaktoren anzudeuten. Die kleinen baltischen Staaten gelten in der EU in vielerlei Hinsicht als vorbildhaft – nicht zuletzt im Bereich der Digitalisierung (e-government). Vériter (2024) präsentiert eine Fallstudie, die zeigt, wie es **Lettland** in der EU als «prime mover» gelang, eine EU-weite «East StratCom Task Force» zu etablieren, die gezielt gegen russische Desinformationskampagnen vorgehen soll (eine sicherheitspolitische Herausforderung, der vor allem – aber nicht nur – die baltischen Staaten lange hilflos gegenüber standen). Vier Faktoren waren demnach zentral: (a) Glaubwürdigkeit und Expertise des Landes in diesem besonderen Politikfeld; (b) Unterstützung grosser Staaten; (c) Flexibilität bei der Kompromiss-suche und (d) die Gelegenheit – als Inhaber der sechsmonatigen EU Ratspräsidentschaft (2015) – die Agenda zu beeinflussen. Und: «Its status as a small state helped it steer the agenda whilst remaining seen as an honest broker» (ebd.: 14).

3.3 Bündnisse, Teilanschlüsse, Neutralität

Dass Kleinstaaten anders als Grossmächte jenseits von Nischen keine eigene Machtpolitik betreiben können, ist offensichtlich. Da sie aber auch ihre Interessen an Eigenständigkeit (Souveränität, Selbstbestimmung) wahren wollen und gleichzeitig auf Marktzugang und Sicherheit (Handel mit und Schutz vor anderen) von anderen angewiesen sind, hängt am Ende alles von gelingenden Aussenbeziehungen ab. Oben wurde schon genannt, was offensichtlich ist: die wirtschaftliche Eingliederung in grössere Märkte in Form bilateraler oder multilateraler Handelsabkommen bis hin zur weitgehenden Zoll-, Wirtschafts- und Währungsunion ist heute mehr denn je die entscheidende Bedingung wirtschaftlicher Prosperität von Kleinstaaten.

Sicherheits- und souveränitätspolitisch sind vor allem folgende **Eigenschaften von Kleinstaaten** typisch (s. Enzelsberger 2000):

- «Die grosse Kleinheit bedeutet Ohnmacht und (vielfach) Schutz zugleich»⁸;
- «Der Klein(st)staat ist wegen seiner geringen Machtfülle per se ein pazifistischer Staat»;
- «Der offensiv wie defensiv machtlose Klein(st)staat ist wie kein anderer auf den internationalen Rechtsschutz und den Frieden in der Welt angewiesen».

Dies gilt schon **historisch**. Schliesslich bestand das Europa des Mittelalters und der frühen Neuzeit vor allem aus (teil-) souveränen Territorien in der Grössenordnung heutiger Klein- oder Mikrostaaten. Hroch (1993: 236) unterscheidet drei Typen der Beteiligung dieser Staaten an den internationalen Beziehungen:

- «Die Kleinen fanden sich zusammen und bildeten eine **Allianz** zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele». Im Schwäbischen Gebiet etwa war die Zusammenarbeit kleiner Fürstentümer, Abteien oder freier Reichsstädte (auch am Bodensee) lange Zeit erfolgreich. Ebenso in Norditalien. Früher oder später wurde aber auch hier die Hegemonie einer grösseren Macht bestimmend. Eine bis heute erfolgreiche «Allianz» ist die der Schweizer Kantone, die zumindest Einiges an Eigenständigkeit in der **Eidgenossenschaft** bewahrt haben. Jedenfalls mehr als die deutschen Kleinstaaten, die erst durch Napoleon und dann durch Bismarck «mediatisiert» wurden.
- «Der Kleinstaat **manövrierte** im Spannungsfeld zwischen zwei oder mehreren Grossmächten». Dies gelang lange Zeit einigen Hansestädten (Hamburg, Bremen, Lübeck), der Republik Venetien oder Luxemburg. Als «Meisterstück des Lavierens» nennt Hroch (ebd.: 238) ... Liechtenstein.
- «Der Kleinstaat wurde abhängig und damit zum **Trabanten einer Grossmacht**». Dies war historisch der häufigste Fall. Der Kleinstaat war damit freilich auch in Koalitionskriege eingebunden. Verlor die Schutzmacht einen Krieg, war der Trabant damit meist auch verloren. Gewann sie, war man indes auch nicht sicher. «Mit einer gewissen Zuspitzung kann man sagen, dass der Weg des Trabanten der häufigste Weg zum Verlust der Unabhängigkeit des Kleinstaates war» (ebd.).

8 Ähnlich Batliner (1988: 97): «Es gibt so etwas wie ein Gewicht der Machtlosigkeit. So etwas wie einen letzten Respekt vor der Machtlosigkeit des anderen».

Zu den heutigen Überlebensbedingungen des Kleinstaats äussert Hroch (ebd.: 242): er «bedroht niemanden und provoziert meistens auch keine Konflikte. Er entwickelt sich zu einer Art **«kategorischen Imperativs»** in den internationalen Beziehungen, als Verkörperung einer kompromissbereiten, auf jede Aggression verzichtenden Aussenpolitik». Immanuel Kants «kategorischer Imperativ» und seine Schrift «zum ewigen Frieden» gelten heute als moralphilosophische Eckpfeiler des Völkerrechts (s. Wohlgemuth 2024b). Doch auch unter diesen Bedingungen bleiben für die Aussenpolitik des Kleinstaats noch immer **Wahlmöglichkeiten einer langfristigen Strategie**.

Die Wahl zwischen **Bilateralismus und Multilateralismus** gehört hierzu. Tatsächlich ist dies jedoch keine entweder/oder Wahl. Gerade für Kleinstaaten bietet sich unter heutigen Bedingungen eine Kombination an: ein starker Teilanschluss an einen stärkeren befreundeten Nachbarn und gleichzeitig die eigenständige Teilhabe an souveränitäts- und wirtschaftspolitisch wichtigen multilateralen Organisationen. Wie gleich konkreter für Liechtenstein gezeigt werden kann, sind sowohl starke bilaterale als auch starke multilaterale Bindungen für einen Kleinstaat (unter günstigen Bedingungen) in einem System «konzentrischer Kreise» (N.v. Liechtenstein 1996: 13) **gut kombinierbar**. Dies gerade auch deshalb, weil der Multilateralismus es erlaubt, die bilaterale Abhängigkeit auch ein wenig zu relativieren. So argumentiert Batliner (1996: 194): es «ist die multilaterale Relativierung der Souveränität für den sehr kleinen Staat, der immer in einseitiger Abhängigkeit gelebt und dabei einzelne Attribute seiner Autonomie an einen Nachbarstaat abgetreten hat, weniger einschneidend als für grössere Staaten. Die multilaterale Zusammenarbeit lockert die einseitige Abhängigkeit und ist teils mit einem Zugewinn an (kollektiv-) partizipativer Souveränität verbunden».

Der grosse Vorteil der Kleinstaaten in multilateralen Organisationen wie der OSZE oder auch der UNO (Vollversammlung) ist das Prinzip der **souveränen Gleichheit**. Dies war, zumal in der KSZE/OSZE (Schlussakte von Helsinki 1975) auch von vielen «Grossen» (vor allem der Sowjetunion) stark gewollt, um das neutrale Element zu stärken (Skuhra 1999: 177). Obwohl die Kategorie «Kleinstaat» allein wenig aussenpolitische oder gar ideologische Kohärenz in sich trägt, hat sie doch Potenzial für substanzielle gemeinsame Initiativen auf multilateraler Ebene. Zur Rolle von Kleinstaaten innerhalb der UNO nun ein kleiner Exkurs.

Kleinstaat in der UNO

Je nach Abgrenzung können heute in etwa zwei Drittel der UNO-Mitglieder als «Kleinstaat» gelten (Dookeran/Mohan 2019: 71). In der UNO-Vollversammlung und in den Gremien (ausser im Sicherheitsrat) haben diese dasselbe Stimmgewicht wie alle anderen («sovereign equality»). Eine Studie von Súilleabháin (2014) illustriert die Herausforderungen und (Teil-) Erfolge von Kleinstaat in der UNO. Hier sind die Hauptergebnisse:

Multilaterale Plattformen wie die UNO bieten Kleinstaat die Gelegenheit, aussenpolitische Initiativen zu ergreifen und gerade aufgrund ihrer aussenpolitischen Flexibilität jenseits innenpolitischer Machtkämpfe und aufgrund einer Glaubwürdigkeit als geopolitische «nicht-Mächte» in Bereichen der «Nischen-Diplomatie» einiges zu erreichen. Dies dient den Kleinstaat dem Ziel «statuts seeking» oder «pursuit of prestige» (Thorhallsson 2018: 26).

1992 wurde unter Initiative Singapurs das **Forum of Small States** (FOSS) als informelle Gruppe von UNO-Mitgliedern mit weniger als 10 Millionen Einwohnern etabliert. Es begann mit 16 Ländern und zählt heute 108 Mitglieder⁹. Angesichts der enormen Diversität der Mitglieder (darunter etwa Belarus und Liechtenstein, Vanuatu und Libyen) stehen keine geopolitischen Initiativen auf der Agenda. Wohl aber versuchen die Mitglieder, sich gegenseitig gegen die «Grossen» zu unterstützen, wenn es um Sitze und Einfluss in UN-Gremien geht, um Zugang zu und Austausch von Informationen und die Ausbildung und Kooperation ihrer jeweils kleinen Delegationen¹⁰.

Auch wenn die «Solidarität» der Kleinen angesichts ihrer Diversität sich selten auf konkrete aussenpolitische Themen bezieht, haben doch kleine Länder oft genug internationale Vereinbarungen im Rahmen der UNO erfolgreich initiiert. So nahm die UNO Vollversammlung 2013 ein Waffenhandelsabkommen an, das massgeblich von **Costa Rica** konzipiert wurde (Súilleabháin 2014: 7). Die lange auf Eis gelegte Idee der Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes bekam 1989 auf Antrag von **Trinidad und Tobago** wieder Elan und führte einige Jahre später zum Erfolg. Ähnlich wurde die UNO Seerechtskonvention von 1994 massgeblich von maritimen Kleinstaat vorangetrieben. 2005 bildeten die Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica,

9 https://mpa.gov.tt/sites/default/files/file_upload/psacourses/SCPTA/Annex.pdf

10 <https://www.worldscientific.com/page/9729-chewtaiso>

Jordanien und Singapur die «**kleinen fünf**» (S5), um Reformen des UNO-Sicherheitsrats zugunsten der Teilnahme von Kleinstaaten und mehr Transparenz durchzusetzen (ebd.: 8). In Teil 5 finden sich weitere Beispiele dafür, wie Liechtenstein sich im Rahmen der UNO für verschiedene Initiativen, aber auch interne Reformen (des Sicherheitsrats) oft mit bemerkenswertem Erfolg eingesetzt hat. Hierin zeigt sich eine «**variable Geometrie**» von Kleinstaateninteressen, in der die «Willigen und Fähigen» unter den Kleinen sich auf spezifische Themen und Interessen fokussieren und diese glaubwürdig und hartnäckig vortragen.

Auch im Rahmen des Multilateralismus bleiben für Kleinstaaten somit verschiedene Strategien der Souveränitätspolitik bzw. verschiedene Politikstile, die den Interessen und Möglichkeiten dieser Staaten eher entsprechen mögen. Thürer (1993: 229 ff.) unterscheidet idealtypisch zwei:

- Die «**defensiv-souveränitätsbetonte Strategie**». Diese sucht den Schutz im bestehenden Völkerrecht, das Souveränität als territoriale Integrität der Staaten zu garantieren versucht. Ansonsten hält man sich zurück, um nicht zum Spielball der Machtpolitik der Grossen oder zum Objekt der Manipulation mächtiger Staaten zu werden. Hier verhält sich der Kleinstaat aussenpolitisch betont (wert-) neutral und solange passiv, als nicht elementare Fragen der Eigenstaatlichkeit betroffen sind.
- Die «**komplementäre Strategie der internationalen Solidarität**» geht mit einer aktiveren Aussenpolitik einher, die «jede Chance zur Fortentwicklung des Völkerrechts» nutzt und die sich dafür einsetzt, «dass die Staaten keine Machtpolitik nach Gutdünken mehr führen können, sondern im Rahmen internationaler Organisationen und der Weltöffentlichkeit gegenüber nach Massgabe von Rechtsprinzipien verantwortlich ist». Hier dient sich der Kleinstaat auch als «moralische Grösse» an, die mangels eigener machtpolitischer Ambitionen als glaubwürdiger Verfechter des internationalen Gemeinwohls «gute Dienste» leisten kann.

Während sich beide Strategien (oder «Stile») kleinstaatlicher Aussenpolitik wohl am ehesten mit einer militärischen **Neutralitätspolitik** vereinbaren lassen, bleibt angesichts der oben genannten Umweltbedingungen des Kleinstaats aber auch eine mehr oder minder strikte (Teil-) **Bündnispolitik** eine Option. Es gilt wohl vorab zu klären, welche

Grundentscheidung sicherheitspolitischer Souveränitätspolitik der Kleinstaat verfolgt. Diese unterscheidet Kukan (2004) so:

- **Bündnis- und Integrationsstrategie:** «Attempts at co-operation ranging to integration in the sub-region and at nurturing strategic relations with a relevant big power».
- **Neutralitäts- und Nichteinmischungs-Strategie:** «An attempt at neutrality and an effort to stand aloof from neighbours and big powers».

Wie so oft sind selbst diese Idealtypen in der Realpolitik nicht so «rein», sondern in ihren Graubereichen auch kombinierbar. Enzelsberger (2000) untersuchte etwa europäische Mikrostaaten im 20. Jahrhundert und kommt zum Ergebnis, dass «keiner der europäischen Mikrostaaten die völkerrechtliche dauernde Neutralität als Sicherheitsstrategie verfolgt ... Es gibt offenbar so etwas wie eine **optimale Staatsgrösse für einen dauernd Neutralen**, die unter Zugrundelegung der Verhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa in der Grössenordnung Schweiz/Österreich gelegen haben dürfte». Die (noch) kleineren Staaten «versuchten vielmehr sich an einen oder mehrere starke Partner, in der Regel die Nachbarn, anzulehnen (Das FL an Österreich und die Schweiz, Andorra an Frankreich und Spanien, San Marino an Italien und Monaco an Frankreich)».

Diese «Anlehnung» der genannten Staaten an ihre Nachbarn (die in anderen Rechtsbereichen und vor allem der Wirtschaftspolitik noch prägnanter und relevanter ist als in der Sicherheitspolitik) entspricht somit klar der «Bündnis- und Integrationsstrategie». Eine isolierende «stand aloof» Strategie gegenüber den (implizit oder explizit) schutzgewährenden Nachbarn wäre für sie auch schlichtweg unmöglich oder selbstzerstörend. Gleichzeitig können sich die meisten europäischen «Mikrostaaten» dann aber auch nicht faktisch als militärisch-geopolitisch **«neutral» oder «unabhängig»** verstehen, solange ihre Sicherheit von bewaffneten Nachbarn (Frankreich, Italien, Spanien) – und deren Militärallianzen (NATO) abhängt. Diese Mikrostaaen können sich eher den «Luxus» leisten, als (militärisch) «bündnisfrei» zu gelten¹¹ und meist auch kein eigenes Militär zu unterhalten, ohne dabei «schutzlos» zu sein.

11 Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino, Vatikanstadt, Malta und Zypern sind nicht Mitglieder der NATO.

Unter den von Enzensberger (2000) untersuchten europäischen (Mikro-) Staaten Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra kann **Liechtenstein** dagegen am ehesten für sich eine «unbewaffnete Neutralität» und faktische militärische «Bündnisfreiheit» behaupten. Schliesslich ergab sich für das Fürstentum an der Seite der Schweiz die Neutralität im Zweiten Weltkrieg nahezu «von selbst» (ebd.). Danach war Liechtenstein von zwei jeweils neutralen Ländern umgeben und konnte eine «**analoge Neutralitätspolitik**» ohne Probleme nachvollziehen. Früher und deutlicher als die anderen drei ist Liechtenstein auch in UNO und KSZE/OSZE aktiv. Mehr hierzu gleich in Teil 4.

3.4 Das Verhältnis von Aussen- und Innenpolitik im Kleinstaat

Grundsätzlich gilt für jede wirksame Aussenpolitik, zumal demokratischer Staaten, dass sie auf ein Mindestmass an **Kohärenz mit der Innenpolitik** bauen muss, auf eine breite Zustimmung aussenpolitischer Eliten und einen Grundkonsens der politisch relevanten Bevölkerungsschichten (Kirste/Maull 1996). Grundsätzlich stellt Prinz Nikolaus (N.v. Liechtenstein 1996: 11) fest: «Je mehr die Staaten zusammenarbeiten und sich zusammenschliessen, je mehr eine demokratische Mitbestimmung in der Aussenpolitik gefordert wird, desto mehr werden innenpolitische Themen zu aussenpolitischen und umgekehrt». Ähnlich äussert Batliner (1996: 194): «Die **Aussenpolitik bestimmt in erheblichem Masse die Innenpolitik**. Und die innere Ordnung, die eigenständige Identität und staatlichen Ziele sind wegleitend zur Verteidigung vitaler Interessen nach aussen. Innen- und Aussenpolitik müssen kohärent sein».

Die Interdependenz zwischen Innen- und Aussenpolitik betont auch Marxer (1996: 159): «Aussenpolitik lässt sich nicht «machen» ohne ausreichende Absicherung in der Innenpolitik. Innenpolitik muss sich vermehrt auch an aussenpolitischen «Vorgaben» ausrichten». Dies gilt freilich zunächst für Kleinstaaten wie für Grossmächte. Wie schon eingangs angetönt, dürfte sich das Dominanzverhältnis indes grössenabhängig unterscheiden. So lautet die positive wie normative These von Prinz Nikolaus (N.v. Liechtenstein 2004: 196): «Ein Charakteristikum der Aussenpolitik kleinerer Staaten ist es, oder sollte es sein, dass die **Aussenpolitik ein bestimmendes Gewicht in der Gesamtpolitik** ist.

Grössere Staaten können es sich aufgrund ihres Gewichts eher leisten, Innenpolitik nach aussen zu projizieren. Es fällt den anderen Ländern schwerer, deren innenpolitische Entscheidungsfindung nicht zu berücksichtigen (man denke etwa an die ex-territoriale Anwendung von Gesetzen)».

Waschkuhn (1990: 33) stellt gerade für Kleinstaaten zudem grundlegend **unterschiedliche politische Entscheidungsprozesse** zwischen Aussen- und Innenpolitik fest: «Die nach aussen gerichteten Orientierungsprozesse und Festlegungen werden weniger offen und erheblich zentralisierter entschieden, während bei innenpolitischen Fragestellungen möglichst viele soziale Gruppierungen einbezogen werden ... wobei ein «Elite-Kartell» in aussenpolitischen und supranationalen Fragestellungen nahezu hermetisch abgeschlossen agiert ... Auf diese Weise bleibt «Aussenpolitik» ... gleichsam ... «aussen vor», während Innenpolitik unter Harmonisierungszwang steht».

Für die dagegen in grossen Staaten häufige **Projizierung innenpolitischer Machtverhältnisse**, Interessenkonflikte und administrativer Eigenwilligkeiten in die Aussenpolitik finden sich in Geschichte und Gegenwart viele Beispiele. Aktuell (Frühjahr 2024) wäre etwa die Aussenpolitik der USA im Hinblick auf die Unterstützung der Ukraine oder Israels zu nennen, die sehr stark von parteipolitischen und wahltaktischen Überlegungen jenseits aussenpolitischer Strategien dominiert zu sein scheint (s. Sullivan/Twining 2022). Auf etwas anderer Ebene liegt das eher von Grossdenkern aus Grossstaaten stammende Konzept der **«Weltinnenpolitik»**. Dieser Begriff wurde in den 1960er Jahren von Carl Friedrich von Weizsäcker (z. B. 1963) in friedenspolitischer Absicht geprägt. Angesichts der Gefahr eines global verheerenden Atomkriegs sei die ganze Welt in ihrer Identität betroffen, man müsse deshalb die Welt als «innen» begreifen und die Anarchie in den internationalen Beziehungen überwinden (s. a. Jaberg 2019: 174).

Heute dient die Angst vor einer globalen Klimakatastrophe die gleiche Rolle; die Globalisierung von Finanz- oder Migrationsströmen wird aber auch öfters für die Forderung einer «Weltinnenpolitik» genutzt. Auch wenn viele politische Phänomene tatsächlich weitgehend globale Bedeutung haben, folgt hieraus indes nicht, dass nur globale «Lösungen» auch sinnvoll oder möglich sind (s. Wohlgemuth 2023: 33ff.). Schliesslich bleibt die offensichtliche **Paradoxie** einer globalen Innenpolitik, die kein «Aussen» mehr kennen soll und die offene Frage, wie diese Politik konkret (völker-) rechtlich mit einem Gewaltmonopol

ausgestattet sein soll oder wie eine Art «Weltregierung» legitimiert werden könnte (s. Bartosch 2019: 18). Letztlich bleibt es (ähnlich wie bei Europapolitik als «Innenpolitik», einer «Weltumweltpolitik» oder «Weltwirtschaftspolitik», s. Habermas 2006: 92) bei moralischen Appellen zwischen überheblicher Anmassung und realpolitischer Naivität.

Kleinstaat können den globalpolitischen Ambitionen und Anmassungen von Grossstaaten und den von ihnen dominierten internationalen Organisationen indes wenig entgegensetzen (ausser ihren völkerrechtlichen Besitzstand an Souveränität). Derart wird für Kleinstaat die **Innenpolitik der Grossmächte** (aber auch gelegentlich der relativ grösseren Nachbarstaaten) zur **Randbedingung für die Aussenpolitik der Kleinstaat** und damit indirekt auch für die Handlungsmöglichkeiten der kleinstaatlichen Innenpolitik. Prinz Nikolaus (s. o.) nennt hierzu die «ex-territoriale Anwendung von Gesetzen» als besonders deutliches Beispiel. Die entweder rechtlich oder machtpolitisch faktisch «beschränkte Fähigkeit der Selbstbestimmung» und damit auch innenpolitisch (vor allem: wirtschaftspolitisch) begrenzten Möglichkeiten aufgrund mehr oder weniger «autonomen Nachvollzugs» können ein hoher Preis sein, den der Kleinstaat für die Anerkennung seiner Rest-Souveränität zu zahlen hat. In der Beschränkung und Anpassung liegt indes auch eine Chance für den Kleinstaat: die «Chance, zuerst einmal innenpolitische Fehler zu vermeiden, weil man eben internationale Realitäten stärker berücksichtigen muss» (N. v. Liechtenstein 2004: 197).

Dieses Kalkül dürfte für (sehr) kleine Staaten als Normalfall gelten, wie auch Enzelsberger (2000) feststellt: «Gerade ein Mikrostaat muss eine Kombination aus innerer Geschlossenheit und einer hohen Flexibilität nach aussen zu erreichen suchen». Doch gilt es auch für den stolzen Kleinstaat Schweiz? Hier, beim bilateralen Hauptpartner Liechtensteins und lange Zeit aussenpolitischen Vertreter des Fürstentums, scheint das Verhältnis von Innen- und Aussenpolitik den Thesen kleinstaatlich dominierender Aussenpolitik zu widersprechen.

Sonderfall Schweiz?

Für die Schweiz könnte eine Art «Sonderfall» konstatiert werden (Goetschel 1999). Hier dürfte eher von einer **Dominanz der Innenpolitik** gegenüber der Aussenpolitik gesprochen werden. Von der aussenpolitischen Abstinenz der Eidgenossenschaft bis 1914 war oben schon die Rede. Bis heute bestehen wichtige strukturelle Gründe, die eine besondere innenpolitische Rücksichtnahme des Landes in der Aussenpolitik erklären könnten.

Zum einen sind es die obligatorischen und (leicht zu organisierenden) fakultativen **Volksbefragungen** für Staatsverträge. Dies «hat zur Folge, dass die Regierung wie in kaum einen anderen Land darauf bedacht ist, sich einer möglich breiten innenpolitischen Abstützung ihrer Aussenpolitik zu versichern» (ebd.: 357). Da das Schweizervolk seit jeher auf seiner Position als alleiniger Träger der **Volkssouveränität** besteht, ist es auch entsprechend allergisch, wenn es um den Beitritt zu multilateralen Abkommen und Organisationen geht, die intergouvernemental Entscheide treffen können, bei denen das Veto-recht des Volkes nicht mehr oder nur noch schwer nachträglich zu behaupten ist («fremde Gremien», «fremde Richter»). Die Ablehnung des UNO-Beitritts 1986 (mit 75 Prozent Volksmehr und komplettem Ständemehr, selbst in Genf) sowie die Ablehnung des EWR-Beitritts (1992) sind hierfür starke Anzeichen. Grundsätzlich wirkt Direkt-demokratie auf die Aussenpolitik in zwei Richtungen: einerseits kann der Referendumsdruck den **Handlungsspielraum** und die kohärente Verhandlungsführung der Regierung reduzieren, da sie weniger dauerhafte «credible commitments» abgeben kann; andererseits kann «die Volksmeinung auch als Druckmittel und Verhandlungspfand dienen und insofern eine Stärkung der Verhandlungsposition nach sich ziehen» (Marxer 2018: 99).

Direkte Demokratie, aber auch das im Volk stark verankerte **Neutralitätsverständnis** sowie innenpolitische **Konkordanz- und Korporatismus**-Traditionen werden als weitere Gründe genannt, weshalb noch heute innenpolitische Rücksichtnahmen einer aktiven multilateralen Ausrichtung der Schweizer Aussenpolitik und vor allem Europapolitik deutliche Grenzen setzen. Während des Kalten Krieges war es vor allem die Neutralitätspolitik, die die Schweiz vom europäischen Einigungsprozess fernhielt (Goetschel 1999: 356). Stattdessen setzt man bis heute vorrangig auf **Bilateralismus** – auf zwischenstaatliche Abkommen, die auf sektorspezifische korporatisti-

sche Wirtschaftsinteressen im Land Rücksicht nehmen (sollen), wozu nicht zuletzt die Landwirtschaft und der Arbeitsmarkt gehört (ebd.: 358). Entsprechend ist die Schweizer Aussenpolitik insgesamt sehr bedacht, vorsichtig – man kann auch sagen: inkremental und langsam. So vermutet Goetschel (ebd.: 365) zusammenfassend, «dass es vor allem die **innenpolitische Rückkopplung der Aussenpolitik** ist, die in der Schweiz für diese ... Politikführung verantwortlich ist».

In Liechtenstein ist spätestens seit dem Zollvertrag 1924 sehr vieles gleich oder ähnlich wie in der Schweiz. Dies geschah infolge einer innenpolitisch stark gestützten, aber nicht von der Innenpolitik dominierten bilateralen Bindungspolitik an den (relativ) «grossen» Nachbarn im Westen. In der Aussenpolitik war man anfangs «im Rucksack» der Schweiz getragen und geschützt (vor allem zwischen 1938 und 1945). In den letzten Jahrzehnten dagegen verfolgt das Fürstentum eine zunehmend eigenständige Aussenpolitik, die dem Muster des Kleinstaates entspricht: einem Multilateralismus mit flexibler, vorausschauender Aussenpolitik, welche sich auf Kerninteressen des Landes konzentriert, in der aber aussenpolitische Rücksichten der Innenpolitik den Gestaltungsrahmen vorgeben. Hierum soll es im folgenden gehen.

4. Liechtenstein: Meilensteine der aussenpolitischen Souveränitätssicherung

In diesem Kapitel wird nun die Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein näher beschrieben. Dies geschieht nicht nur aus historischem Interesse und auch nicht in streng chronologischer Abfolge. Chronologisch verfährt noch Teil 4.1, der die **(Vor-) Geschichte der Aussenbeziehungen des Fürstentums** bis zur Anbindung an die Schweiz vor gut einhundert Jahren kurz skizziert. Diese seit dem **Zoll(anschluss) vertrag** (und weiteren bilateralen Einbindungen) für Souveränität und Prosperität des Landes bis heute entscheidende aussenpolitische Weichenstellung wird in Teil 4.2 etwas ausführlicher dargestellt. Der «Einheit der Materie» dienend soll dies einschliesslich wichtiger Weiterentwicklungen bis heute skizziert werden. Historisch gilt es aber auch, in Teil 4.3 auf eine wichtige Episode der liechtensteinischen Aussenpolitik zurückzublicken: die «Krisenzeit» (Geiger 2000a; 2000b) in den 1930er Jahren und den **drohenden «Anschluss» an Nazi-Deutschland**. Ohne die aussen- und innenpolitische Abwehr dieser Gefahr könnte diese Studie schliesslich heute nicht geschrieben werden. In Teil 4.4 geht es dann um die aussenpolitischen Anstrengungen des Landes, international in seiner Souveränität anerkannt zu werden und durch **multilaterale Einbindung** auch seine Prosperität zu entwickeln. Der grösste Schritt der aussenwirtschaftspolitischen Integration war zweifellos der **Beitritt zum EWR**, der gesondert in Teil 4.5 zu würdigen ist (noch weitaus ausführlicher in Wohlgemuth 2018). Bei den meisten dieser Meilensteine liechtensteinischer Aussenpolitik genoss das Land auch stets eine Art passives Wohlwollen seitens des Auslands, das sich auch als Desinteresse angesichts von Unbedeutendheit verstehen lässt. Gleichwohl gab es in den letzten Jahrzehnten auch einige **Episoden eher unbequemer Aufmerksamkeit** im Ausland, welche Innen- und Aussenpolitik forderten, um sich nach aussen zu «erklären» oder auch im Inneren etwas zu ändern. Diese Fälle werden kurz in Teil 4.6 präsentiert.

Zur Orientierung über die folgenden historischen Abläufe und Daten dient folgende Tabelle, die wichtige Ereignisse der liechtensteinischen Aussenpolitik chronologisch aufführt. Bei internationalen Organisationen oder Verträgen wird mit dem * zudem deren Gründungsdatum angezeigt. In der rechten Spalte werden vergleichbare aussenpolitische Ereignisse für Liechtensteins Nachbarn Österreich (A) und die Schweiz (CH) mit Jahreszahlen versehen. So kann man sehen, wo das Fürstentum «schneller» oder «langsamer» als die Nachbarschaft war.

Tabelle 1: Meilensteine der liechtensteinischen Aussenpolitik

Jahr	Ereignis	Vergleich zu Österreich/Schweiz
1719	Erhebung von Vaduz und Schellenberg zum Reichsfürstentum Liechtenstein	A: unter den Habsburgern dominante Region des «Heiligen Römischen Reichs» CH: seit 1648 völkerrechtlich weitgehend aus dem Reichsverband entlassen
1806	Aufnahme in den Rheinbund (* 1806), Erlangung der Souveränität	A und CH: auch von Napoleon «mediatisiert», aber nicht im Rheinbund
1815	Beitritt zum Deutschen Bund (* 1815)	A: Mitglied (k. u. k.) CH: kein Mitglied
1852	Zollvertrag mit Österreich	
1914	Neutralitätserklärung	A: Kriegspartei CH: neutral
1919	Auflösung des Zollvertrags mit Österreich	
1920	Gescheiterter Aufnahmeantrag zum Völkerbund (* 1920)	A: Mitglied seit 1920 CH: Mitglied seit 1920
1924	Zollvertrag mit der Schweiz, Einführung des Schweizer Franken als offizielle Währung	
1939	Neutralitätserklärung (gemeinsam mit CH)	A: Kriegspartei (als Teil des «Deutschen Reichs») CH: neutral
1950	Mitgliedschaft beim Internationalen Gerichtshof Den Haag (* 1945)	A: Mitglied seit 1971 CH: Mitglied seit 1948
1960	Beteiligung an der EFTA (* 1960) via Schweiz	A: Gründungsmitglied 1960 CH: Gründungsmitglied 1960

1972	Einbezug in EU-EGKS Verträge der Schweiz	
1973	Mitgliedschaft der KSZE (* 1973, später: OSZE)	Wie auch A und CH
1978	Mitgliedschaft im Europarat (* 1949)	A: seit 1956 CH: seit 1963
1980	Währungsvertrag mit der Schweiz	
1982	Ratifizierung EMRK (* 1953)	A: 1958 CH: 1974
1990	Mitgliedschaft in der UNO (* 1945)	A: seit 1955 CH: seit 2002
1991	Eigenständige Mitgliedschaft in der EFTA	A: Austritt 1995
1992	Zustimmende Volksabstimmung zum EWR Beitritt	CH: Ablehnende Volksabstimmung
1995	Beitritt zu EWR (* 1994) und WTO (* 1995)	A: Beitritt zu EU 1995; WTO seit 1951 (GATT) CH: WTO seit 1966 (GATT)
2011	Inkrafttreten der Mitgliedschaft im Schengenraum (* 1995)	A: seit 1997 CH: seit 2008
Seit 2022	Teilnahme an EPG-Konferenzen (* 2022)	wie A und CH
Seit 2023	Beitrittsverhandlungen zum IWF (* 1945)	A: seit 1948 CH: seit 1992

4.1 Eine kurze (Vor-) Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik

Liechtenstein ist historisch gesehen ein Phänomen. Tatsächlich ist das kleine Fürstentum das einzige Land des ehemaligen, tausendjährigen «Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation», das heute noch existiert und als souveräner Staat in der UNO sitzt (Geiger 2000c: 37). Dies ist nur zum Teil der eigenen Aussenpolitik zu verdanken, denn: «Auch beste Aussenpolitik kann unsere Existenz nicht garantieren», vielmehr zeigt die Geschichte, dass die Existenz Liechtensteins «mehrmals an einem Faden hing und die Schere, die diesen Faden hätte durchschneiden können, **in den Händen äusserer Mächte** lag, wobei diese zumeist nicht so sehr das Schicksal Liechtensteins vor Augen hatten, sondern grössere politische Zusammenhänge» (N. v. Liechtenstein 1993: 309).

Mit Gstöhl (2020: 272ff.) kann man **vier Phasen** aussenpolitischer Staatstätigkeit des Landes unterscheiden:

- «**Multilaterale Bündnisse**»: darunter versteht sie die «nicht neutrale Bündnispolitik der Fürsten auf regionaler Ebene mit dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation..., dem Rheinbund (1806–1815) und dem Deutschen Bund (1815–1866)».
- «Emanzipation nach innen und ... **Bindungsstrategie** nach aussen»: zum einen eine schrittweise Loslösung der Aussenpolitik vom Fürstenhaus durch Einbeziehung von Regierung, Landtag, und Volk seit der Verfassung von 1921; zum anderen die Bindung an die Nachbarn (Zollunion mit Österreich 1852; Zollvertrag mit der Schweiz 1924).
- «**Regionale Streuungsstrategie**» nach einer teilweisen Emanzipation von der Schweiz und Teilnahme am KSZE-Prozess (1973); Beitritt zu Europarat (1978) und Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK (1982).
- «**Globale Streuungsstrategie**» durch Beitritt zu UNO (1990), EFTA (1991), EWR und WTO (1995).

Schon bei der Gründung des Fürstentums Liechtenstein 1719 spielte Macht- und Interessenpolitik ganz im Sinne der «neorealistischen» Theorie internationaler Beziehungen (s. Teil 2.1) eine Rolle: «ein vom Kaiser verliehener Fürstentitel war die eine Sache. Eine ganz andere war es, dem Reichsfürstenrat zu Regensburg anzugehören und damit einen Einfluss auf das Heilige Römische Reich auszuüben» (Beattie 2020: 16). Dieser «Club» war recht exklusiv und eifersüchtig; seine Mitglieder «wollten ein Ungleichgewicht zwischen römisch-katholischen und protestantischen Fürsten vermeiden und zudem verhindern, dass der Kaiser durch Ernennung bevorzugter Kandidaten seinen Einfluss ausbaute» (ebd.). Deshalb bekam das Fürstentum seinen Sitz auch erst 1723 (ebd.: 20).

Es erscheint sinnvoll, von Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein erst mit der Erlangung der echten Souveränität des Landes zu sprechen, also mit der Aufnahme in den Rheinbund Mitte 1806. Die Geschichte des reichsunmittelbaren Fürstentums hätte weniger als 100 Jahre nach seiner Erhebung 1719 schon ihr Ende nehmen können; fast müssen. Napoleon eroberte und verwüstete zu weiten Teilen das *Sacrum Imperium Romanum*, Kaiser Franz II legte 1806 die Reichskrone nieder. Schon der noch vom Reich (auf Druck französischer Eroberungen und Reparationsforderungen) organisierte **Reichsdeputationshauptschluss von 1803** führte zu einer radikalen Umgestaltung im Heiligen Römischen Reich. 112 kleinere Reichsstände gingen in neu organisierten Staa-

ten auf. Insgesamt wurden 2 Kurfürstentümer, 9 Hochstifte, 44 Reichsabteien und 45 Reichsstädte aufgelöst. Fast 5 Millionen Menschen erhielten neue Landesherren. Nicht aber Liechtenstein.

1806 ging die «Mediatisierung» der deutschen «Kleinstaaterei» weiter und mündete für einen Teil des alten Reiches im **Rheinbund**, einem nun direkt von Frankreich organisierten «cordon sanitaire» oder Militärbündnis, das nurmehr 16 Staaten umfasste, die sich vom «alten Reich» (vor allem vom Hause Habsburg) lossagten. Dass Liechtenstein beide «Flurbereinigungen» nicht nur territorial unverletzt überstanden hat, sondern auch durch Mitgliedschaft im Rheinbund «volle staatliche Souveränität» (Brendle 2011) erhielt, grenzt an ein Wunder. Zumal sich Napoleon und Fürst Johann I. von Liechtenstein etwa bei der Schlacht von Austerlitz erst 1805 noch als militärische Gegner begegneten.

Genau diese Begegnungen scheinen aber bei Napoleon «Hochachtung», vielleicht auch Sympathie; jedenfalls «Wohlwollen» (Wanger 1995: 124ff) gegenüber dem Fürsten geweckt zu haben. Gleichzeitig hatte der französische Imperator auch ein **strategisches Interesse**: «in Wien einen einflussreichen Verbündeten zu haben» (ebd.: 126). Aber auch Franz I. von Österreich könnte interessiert daran gewesen sein, einen Freund im Lager Napoleons zu haben, der so einiges berichten könnte (Beattie 2012: 25). So kam es dazu, dass Liechtenstein in den Rheinbund aufgenommen wurde, ohne dass Fürst Johann I. formell aus dem Deutschen Reich austrat oder selbst die Rheinbund-Akte unterzeichnete (Wanger 1995: 126)¹². Schliesslich war er noch General des Kaisers von Österreich; und die **Loyalität zu Habsburg** war für Liechtenstein auch nach wie vor politisch und ökonomisch bedeutsam. Von Österreich musste man gleichzeitig weniger Ärger befürchten als von **Bayern**, das immer wieder Annexionsgelüste hatte, sich aber als neuer Rheinbund-Verbündeter nicht gut hätte gegen Liechtenstein richten können.

Den aussenpolitischen **Loyalitätskonflikt** (schliesslich konnte kein Rheinbundfürst in Diensten einer fremden Macht stehen) löste Fürst Johann I. innenpolitisch damit, dass er seinem gerade erst dreijährigen Sohn Karl Johann formal die Regentschaft über das Fürstentum Liechtenstein zu übertrug. Der Fürst hatte die Vormundschaft, aber der kleine Prinz war nun Regent im Rheinbund (ebd.: 126f). Freilich

12 Marxer/Hilti (2011) sagen sogar: «Nach ... 1806 wurde Liechtenstein auf Wunsch Napoleons, aber ohne Wissen Fürst Johanns I. in den Rheinbund aufgenommen, wodurch das Reichsfürstentum ohne eigenes Zutun zu einem souveränen Staatswesen wurde».

konnte auch dieser Schachzug nur eine Weile Liechtensteins Souveränität schützen. Der Rheinbund (und Fortbestand Liechtensteins von Napoleons Gnaden im Rheinbund) konnte nur so lange halten wie Napoleons Kriegsgeschick. Nach der **Völkerschlacht von Leipzig** im Dezember 1813 erklärte Fürst Johann (mit vielen anderen) den Austritt Liechtensteins aus dem Rheinbund.

Damit kam es für das Land darauf an, sich an wiederum dramatisch veränderte «geopolitische» Entwicklungen anzupassen. Beim **Wiener Kongress** (1814–1815) war das Fürstentum vor allem durch seinen Bevollmächtigten, den reussischen Vizekanzler Georg von Wiese vertreten, der die Kleinstaaten-Interessen gegen die Grossen (Österreich, Preussen, Bayern, Württemberg und Hannover) verteidigen sollte. Zumindest für Liechtenstein ist es ihm gelungen. Ansonsten reduzierte sich die Zahl der souveränen Staaten im deutschen Raum weiter auf 39 (Raton 1969: 32). So konnte Liechtenstein als kleinstes Land der 39 Mitglieder 1815 auch dem **Deutschen Bund** beitreten und seine Souveränität erneut behaupten (Quaderer 2011a; 2011b).

Das war souveränitätspolitisch sicher ein Erfolg; aus innenpolitisch-liberaler Sicht aber auch kostenträchtig. So resümiert auch Quaderer (ebd.): «Aussenpolitisch bekam Liechtenstein durch den Deutschen Bund einen Rückhalt. Innenpolitisch wirkte er durch seine reaktionäre Haltung hemmend auf die politische Entwicklung» (ebd.). So kam es denn auch vor allem wegen der dürftigen Bürgerrechte und drückenden Bürgerpflichten (vor allem dem Militärdienst) 1831/32 zu **Unruhen** in den Gemeinden im Land, die aber auch 1848 zu keinem (revolutionären) Ergebnis führten (Quaderer 2011c). In der Frankfurter Paulskirche ging es indes nicht nur um «Recht und Freiheit», sondern auch um «Einigkeit», durchaus verstanden als nationale Einigung und Mediatisierung. Einige wollten mit «Zwergbildungen wie Waldeck und Liechtenstein» aufräumen (Geiger 1990: 63) und Liechtenstein etwa Österreich zuschlagen. Die **zwangsweise Mediatisierung** wurde im Dezember 1848 von der Paulskirchenversammlung nur knapp abgelehnt (ebd.).

Gleichzeitig war ein «**Teilanschluss**» an **Österreich** im Hinblick auf Währung, Zölle, Post und Steuern nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern «geradezu die Voraussetzung für die Erhaltung der Souveränität», da als Alternative nur Isolierung oder der komplette Anschluss an Österreich denkbar war (ebd.: 66). Schliesslich konnte Liechtenstein auch nicht dem Deutschen Zollverein von 1834 beitreten, da Österreich

und auch der andere Nachbar, die Schweiz, bei diesem preussischen Projekt aussen vor blieben. So kam es dann **1852 zur Zoll-, Steuer-, Post-, und Währungsgemeinschaft mit Österreich**. Dabei zeigte sich Österreich «gegenüber der liechtensteinischen Souveränität ausgesucht rücksichtsvoll – allerdings auch, um damit ein verlockendes Beispiel für andere noch zu gewinnende Zollraumpartner, welche sonst dem Preussischen Zollverein zustrebten, zu geben» (Geiger 1993: 325f.).

Liechtenstein war nun wirtschaftlich weitgehend mit Vorarlberg vereint, k.u.k. Zollbeamte im Land stationiert, die österreichische Währung wurde ebenso übernommen wie Masse und Gewichte. Zolleinnahmen und Gebühren wurden nach einem festen Schlüssel aufgeteilt, was dem kleinen Fürstentum eine recht **verlässliche Einkommensquelle** bot¹³. Zudem wurden ein Grossteil des bürgerlichen Rechts und des Strafrechts und die entsprechenden Prozessrechte von Österreich übernommen (Batliner 1992: 140); auch das Gerichtswesen zweiter und dritter Instanz wurde in Wien und Innsbruck ausgeübt. Was man als souveränitätspolitische Einschränkung («fremde Richter») ansehen mag, war im Sinne der **Rechtsökonomie, juristischen Qualität und Überparteilichkeit** wohl eher vorteilhaft: «die Einbeziehung österreichischer Gerichte und Richter sorgte für eine Kontrolle, Ausgewogenheit und Unparteilichkeit, die ... bei der geringen Bevölkerungszahl andernfalls vielleicht nicht gegeben gewesen wäre» (Beattie 2020: 53).

Mit der **Auflösung des Deutschen Bundes 1866** infolge des «Deutschen Bruderkriegs» zwischen Österreich und Preussen und deren Verbündeten durfte/musste sich Liechtenstein weitgehend auf ein bilaterales Ostbündnis mit Österreich konzentrieren. Hierzu gehörte auch der letzte Militäreinsatz des Fürstentums. Als verbündeter Österreichs musste es 80 Soldaten stellen, um das Stilsferjoch gegen Garibaldische Freischärler zu verteidigen. Bekanntlich kehrten alle 80 unversehrt zurück, und brachten noch einen Österreicher mit, der im Fürstentum Arbeit suchte (Beattie 2012: 33). Liechtenstein hatte nun keine militärischen Beistandsverpflichtungen mehr und **schuf die Armee 1868 ab**. Die Begründung dieses Beschlusses ist aufschlussreich (unklare Quelle, zitiert nach Goop 1973: 236):

13 Tatsächlich waren die Zolleinnahmen damals die wichtigsten Einnahmequellen des Landes. Erst allmählich wurden sie von (vor allem: Gewerbe-) Steuereinnahmen abgelöst (Ospelt 1972: 349ff.).

- «a) dass, solange ein souveräner Landesfürst als hohe persona non grata am Hofe des österreichischen Kaisers in Wien lebt und wohnt, kein Streit mit dem österreichischen Kaiserstaat zu befürchten sei;
- b) ebenso wenig habe ihr Ländchen vom weiter entfernten deutschen Reiche, weil ohnehin durch die österreichischen Grenzen geschützt, irgend etwas zu befürchten;
- c) in Erwägung ferner, dass auch die nachbarliche Schweiz, als von Europa proklamierter Neutralstaat, niemals wieder den Rheinstrom, noch den Luziensteig anders als im friedlichen Verkehr überschreiten werde;
- d) in Betracht endlich, dass auch sie als Liechtensteiner sich nicht in der Situation noch Absicht befinden, die Nachbarländer bewaffnet anzugreifen.»

Bekanntlich haben sich die Umstände (a) und (b) 1918 und 1938 drastisch verändert. Aber auch diese Krisen konnte das kleine Fürstentum überstehen. Aber zunächst galt es, 1871 zu überstehen. Die deutsche Reichsgründung führte noch mehr als die napoleonische «Flurbereinigung» zur Auflösung der Vielfalt souveräner Jurisdiktionen in einem zentralen, machtstrebenden, Nationalstaat. Bismarck und den **deutschen Nationalisten** waren kleinstaatliche Strukturen verhasst. Liechtenstein hatte das Glück, durch Vorarlberg (und damit Österreich) vom preussisch-protestantisch dominierten deutschen Reich getrennt zu sein (nachdem das Habsburgerreich infolge des Kriegs von 1866 aus dem deutschen Einigungsprozess ausschied; s. Frommelt 2020: 64).

Aussenpolitisch war Liechtenstein klar «**im Rucksack**» **Österreichs**; ab 1880 wird es im Ausland durch die österreichisch-ungarische Diplomatie vertreten (Lüchinger 2020: 38). Gleichwohl schliesst das Fürstentum auch «unabhängig von Österreich» Verträge mit anderen Staaten ab; vor allem mit der Schweiz 1874 einen Vertrag, «der ein gegenseitiges Niederlassungsrecht, den Erwerb von Eigentum und eine Berufsausübung im jeweils anderen Land ermöglicht» (ebd.).

Dadurch, dass der Teilanschluss an Österreich kein Militärbündnis umfasste (Liechtenstein hatte ja ohnehin kein Militär mehr), brachte der **Erste Weltkrieg 1914–1918** zwar keine militärischen Verwicklungen mit sich. Fürst Johann II. erklärte Liechtenstein als neutral (gab diesbezüglich aber keine formelle Erklärung ab, s. Beattie 2020: 58). Zur effektiven Neutralität gehört aber auch die internationale Anerkennung (s. Teil 2.3). Diese wurde zunehmend angezweifelt, auch weil die öster-

reich-ungarische Regierung 1915 «ihre Postzensur willkürlich auf das Gebiet des Fürstentums ausweitete. Infolgedessen betrachteten die Verbündeten der Entente Liechtenstein als Staat unter **feindlicher Kontrolle**, der nicht in der Lage sei, seine Neutralität zu verteidigen, und daher in ökonomischer Hinsicht als feindliches Territorium. **Wirtschafts-sanktionen** wurden verhängt, Handel war nur noch mit den Mittelmächten möglich» (ebd.). In der Folge erreichte etwa keine Baumwolle mehr die heimische Textilindustrie und auch kaum noch Agrarprodukte (Goop 1973: 257). Auch die Schweiz und Österreich hantierten mit Ausfuhrverboten; Liechtenstein war **weitgehend isoliert**, das Volk hungerte, nur der Schmuggel blühte (ebd.: 258f). Freilich kam die Schweiz auch mit Getreidelieferungen zur Hilfe, um die grösste Not zu mildern (ebd.)

Die wirtschaftliche Bindung an Österreich erwies sich auch nach dem Weltkrieg als überaus verlustreich. Durch den Verfall der österreichischen Währung ging das gesamte Sparvermögen der Liechtensteiner verloren (ebd.: 261). Auch der Staat war nicht mehr kreditfähig; der Versuch, das Regierungsgebäude, oder Wälder und Alpen der Gemeinden zu verpfänden, schlug fehl (ebd.). 1919 kündigte Liechtenstein den Zollvertrag mit Österreich und «bewies damit der Welt und den Ententemächten seine völkerrechtliche Selbstständigkeit» (Geiger 1990: 73).

Gleichzeitig kam es für Liechtenstein nun darauf an, auf der grossen internationalen Bühne zum einen überhaupt wahrgenommen zu werden und zum anderen seine Souveränität anerkannt zu bekommen. Hierzu gab es zunächst zwei kritische Anlässe: bei den Friedenskonferenzen von **Versailles** (bzw.: den Pariser Vororten) wurden auch Grenzen neu verschoben sowie Eigentumsverhältnisse neu zugeordnet. Die gerade entstandene Republik **Tschechoslowakei** war sehr darauf aus, Liechtenstein als Familienunternehmen und nicht als souveränen Staat zu definieren, um die Fürstenfamilie leichter enteignen zu können (Geiger 1990: 70; hierzu auch unten Teil 4.6). Dabei ging es nicht nur um eine private Angelegenheit, sondern auch um die ökonomische Sicherheit des Landes, da «die Regierung und das Volk von Liechtenstein das Fürstenhaus und sein Vermögen zu Recht als **Kreditgeber der letzten Instanz** ansahen» (Beattie 2020: 66).

Tatsächlich stand in Paris 1919 die Existenz des Fürstentums als souveräner Staat auf der Kippe (Geiger 1990: 71). Österreichs Grenzen wurden am Ende zwar enorm (nach innen) verschoben – die Grenze nach Liechtenstein indes wurde beibehalten, womit das Land indirekt

auch in seiner Souveränität anerkannt wurde (ebd.). Dennoch scheiterte das liechtensteinische Aufnahmegesuch in den **Völkerbund 1920** mit der Begründung, «Liechtenstein sei zwar ein souveräner Staat, aber wegen seiner kleinen Fläche und geringen Bevölkerung, des Fehlens einer Armee und der Delegation von Hoheitsrechten an andere Staaten nicht in der Lage, alle Verbindlichkeiten eines Völkerbundmitglieds zu erfüllen» (Frommelt 2020: 66).

4.2 «Westbindung» an die Schweiz

Früh nach Kriegende begann Liechtenstein mehr und mehr die «**Westbindung**» an die Schweiz voranzutreiben. Vieles, was zuvor mit Österreich vereinbart war, kam nun mit der Schweiz zustande (und gilt in weiten Grundsätzen bis heute): Schon im Oktober 1919 verpflichtete sich die Schweiz, «Liechtensteins Interessen (insbesondere die wirtschaftlichen) in Ländern zu vertreten, in denen das Fürstentum keine eigene **diplomatische Vertretung** hatte» (Beattie 2020: 65). Es folgten der Postvertrag, der 1921 in Kraft trat; die einseitige Übernahme des Schweizer Franken als Währung Liechtensteins (s. u.) und vor allem der **Zollvertrag**. Dieser trat **1924** in Kraft. Damit wurde Liechtenstein Teil des Schweizerischen Binnenmarktes: ohne Zölle und Grenzkontrollen konnten zunächst Waren frei kursieren. Hieraus entwickelte sich im Laufe der Jahrzehnte eine immer tiefere Wirtschafts- und Währungsunion (Merki 2020: 11). In Vertragsanhängen, die laufend aktualisiert werden, sind die schweizerischen Erlasse sowie Handels- und Zollverträge aufgelistet, die vollständig oder teilweise auch für Liechtenstein gelten. «Aktuell sind dies 419 Bundesgesetze, Verordnungen, Reglemente, Tarife und 401 Verträge und Abkommen». (Stiftung Zukunft.li 2020: 13).

Der Zollanschlussvertrag geht – erst recht heute – indes weit über rein handelspolitische Aspekte hinaus. So bestimmt er auch (in Art. 5), dass Liechtenstein «die Bundesgesetzgebung über gewerbliches, literarisches und künstlerisches **Eigentum**, sowie alle andern bei ihrer Handhabung subsidiär anwendbaren bundesgesetzlichen Erlasse für das Gebiet des Fürstentums in Kraft setzen und die gemäss diesen Gesetzen und den auf sie bezüglichen eidgenössischen Verordnungen sich ergebende Zuständigkeit der Bundesbehörden auch für das liechtensteinische Landesgebiet anerkennen» muss (Schiess Rütimann 2018: Rz. 56).

Gleiches gilt für wichtige Aspekte der **Steuerhoheit**. Spätestens mit der Vereinbarung 2012 wurde ausdrücklich festgehalten, dass Liechtenstein die materiellen Vorschriften der schweizerischen Mehrwertsteuergesetzgebung in sein Landesrecht übernimmt (ebd.: Rz. 66). Die Autonomiebeschränkung des liechtensteinischen Steuerstaats umfasst neben der Mehrwertsteuer auch die Stempelsteuer und Mineralölsteuer und damit drei der fünf grössten Ertragspositionen im Land (Stiftung Zukunft.li 2020: 113).

Der **Währungsvertrag von 1980** war ein weiterer Meilenstein in den bilateralen Beziehungen. Er bildete zwar nicht die Grundlage für die Übernahme des Schweizer Franken, den Liechtenstein schon 1924 unilateral einfuhrte und der die wirtschaftliche Entwicklung des Landes stark begünstigt haben dürfte. Allerdings stellte er die währungsrechtlichen Beziehungen der beiden Staaten auf eine völkerrechtliche Grundlage. Art. 1 Abs. 1 Währungsvertrag (WV) legt fest, dass «alle [...] schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Geld, Kredit und Währungspolitik im Sinne des Nationalbankgesetzes oder den Schutz der schweizerischen Münzen und Banknoten betreffen» auch in Liechtenstein gelten. Gleichzeitig bestimmt Art. 2 Abs. 1 WV: «Die liechtensteinische **Währungshoheit** bleibt unberührt». Insbesondere bleibt das Recht Liechtensteins unberührt, seine gesetzliche Währung festzulegen. Das Land verzichtet nur während der Dauer des Vertrags auf die Ausgabe eigener Banknoten. Damit verzichtet es auch auf einen «lender of last resort» und mögliche Notenbankgewinne.

Dennoch ist leicht verständlich, dass es im Land keine ernsthaften Debatten zur Einführung einer eigenen Währung gibt. Der Währungsvertrag ist zwar (im Vergleich zur EU-Währungsunion) deutlich asymmetrisch in der Machtbalance; aber beide Länder haben sehr **symmetrische Interessen und Verhältnisse** (kaum/keine Schulden; starke Exportorientierung, starke Präferenz für Geldwertstabilität auch als Standortfaktor). Vor allem wäre der Betrieb einer eigenen Notenbank mit erheblichen administrativen Kosten verbunden; der sehr kleine Währungsraum böte zudem kaum Chancen einer aktiven Währungs(kurs) politik, die aber sicher nötig wäre, um grosse Währungsvolatilitäten aufzufangen, die schon kleine Kapitalbewegungen auslösen könnten (ebd.: 103).

Neben diesen beiden zentralen Vertragswerken (dem Zoll- und dem Währungsvertrag) bestehen heute **über 100 weitere Abkommen** mit der Schweiz. Die meisten davon betreffen den Finanzbereich sowie

Regelungen in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (Stiftung Zukunft.li 2020: 13). In Folge des «outsourcing» «profitiert» Liechtenstein seit einem guten Jahrhundert von der meist staatsvertraglich abgesicherten Nachbarschaft mit der **Schweiz** (Wohlgemuth 2022a: Teil 5.2). Dies gilt nicht nur in den (zwar nicht unentgeltlich aber doch kostensparend in Anspruch genommenen) Sektoren Bildung, Gesundheit oder Aussenpolitik. Vor allem der weithin **friktionsfreie Handel** und die Freizügigkeit («Zupendler») mit dem westlichen Nachbarn bringt enorme Vorteile. Zudem bringt die Schweiz durch eigene bilaterale **Handelsabkommen** mit China und Japan aufgrund des Zollvertrags für den Warenverkehr automatisch auch freieren Handel für Liechtenstein mit sich (Regierung Liechtenstein 2020b: 12). Das heisst: «im Kielwasser der Schweiz profitiert das Land am Alpenrhein überall dort, wo die Eidgenossenschaft ausserhalb der EFTA direkt eigene Freihandelsabkommen unterzeichnet, wie etwa im Fall von China 2014» (Lüchinger 2020: 102).

Die enormen Vorteile des liechtensteinischen Teilanschlusses an die Schweiz sind auch **im Volk sehr anerkannt**. Dies zeigt etwa eine repräsentative Umfrage des Liechtenstein-Instituts im Jahr 2020. Mit 67 Prozent äusserten zwei Drittel der Befragten ein sehr positives Bild von der Zoll- und Währungsunion. Nur 4 Prozent der Befragten hatten ein neutrales oder negatives Bild (Frommelt 2020: 10). Die **Verbundenheit mit dem westlichen Nachbarn** zeigt sich über den wirtschaftlichen Aspekt hinaus. In einer Umfrage der Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik (Wohlgemuth 2019: 28) sagten 67 Prozent der Liechtensteiner, sie fühlten sich der Schweiz «sehr verbunden», weitere 29 Prozent «verbunden». Dies ist deutlich mehr als die Verbundenheit mit Österreich (24 und 52 Prozent) oder Deutschland (13 und 35 Prozent).

Diese Verbundenheit mit der Schweiz dürfte auch historische Gründe haben. Schliesslich hat die «Westbindung» Liechtensteins auch einen wesentlichen Beitrag zur Souveränitätssicherung des Landes in der Zeit zwischen 1938 und 1945 geleistet.

4.3 Drohender «Anschluss» an das Deutsche Reich

Die letzte grosse und wirklich existentielle Bedrohung des Landes entstand mit der Machtergreifung Hitlers 1933 und vor allem nach dem **«Anschluss» Österreichs 1938**. Es stellte sich die «Existenzfrage des

Landes» (Quaderer 2000: 15). Nach Geiger (1990: 75) bestand von März 1938 bis Mai 1945 stets eine latente Anschlussgefahr. Virulent wurde sie direkt im März 1938 und beim «Anschlussputsch» genau ein Jahr später. Geiger (1990: 75ff; 2000a; 2000b) und Goop (1973: 291ff) beschreiben viele dramatische Details.

Es gab viele Gründe, weshalb das winzige Land ohne Militär dem rücksichtslosen Machtstreben Hitlers entgangen ist. Geiger (1990: 77) vermutet: «Einmal war Liechtenstein völlig unbedeutend. Ein erzwungener Anschluss hätte zu diesem Zeitpunkt [1938, MW] noch die deutsche Friedenspropaganda gestört und zudem Schwierigkeiten mit der Schweiz gebracht». Denn: «Von Grossdeutschland als Annex der Schweiz behandelt, verdankte Liechtenstein seine Bewahrung vorab der Tatsache, dass die Schweiz nicht besetzt wurde, und damit der in dieser Hinsicht erfolgreichen schweizerischen Politik» (ebd.: 83). Gemeint ist eine Politik der «**freundlichen Neutralität**», die beide Länder gegen Deutschland auszutarieren versuchten (ebd.). Liechtenstein erklärte am 30. August 1939 «**strenge Neutralität**». Das Land «vermied es damit, den Fehler von 1914 noch einmal zu begehen» (Beattie 2020: 101). Damals wurde die Neutralitätserklärung nicht klar und formell hinterlegt (s. o.). Diesmal übermittelten die diplomatischen Vertreter der Schweiz die Erklärung Liechtensteins ausländischen Regierungen gleich zusammen mit der eigenen, was der Glaubwürdigkeit der liechtensteinischen Neutralitätserklärung sicher zusätzliches Gewicht verliehen haben dürfte.

Welche Bedeutung die Neutralitätspolitik heute für Liechtenstein hat (oder haben könnte), wird in Teil 6.3 etwas näher beleuchtet, auch im Hinblick auf die Frage von Wirtschaftssanktionen. An dieser Stelle soll einmal die historische Neutralitätsfrage im Zusammenhang skizziert werden.

Liechtenstein und die Neutralitätsfrage

Wie oben beschrieben, konnte Liechtenstein weder im Rheinbund noch im Deutschen Bund «bündnisfrei» und damit neutral sein. Jeweils musste das kleine Fürstentum auch Militärkontingente stellen. Als **Rheinbundmitglied** war dies eine unangenehme Situation, da es bedeuten konnte, an der Seite Napoleons gegen Fürst Johann I. auf österreichischer Seite antreten zu müssen. Liechtenstein entledigte sich der Verpflichtung durch Verträge mit dem Herzogtum Nassau, das gegen Bezahlung das liechtensteinische Kontingent von 40 Mann

stellte (Ospelt 2022: 29). Als Mitglied im **Deutschen Bund** wurden liechtensteinische Soldaten 1849 bei der Niederwerfung des liberal-demokratischen Aufstand in Baden eingesetzt (ebd.: 30). 1866, im letzten Jahr der Bündnisverpflichtungen des untergehenden Deutschen Bundes, kam es dann zum letzten (ereignislosen) Militäreinsatz an der Tiroler Grenze; 1868 wurde das Militär aufgelöst.

Die Frage der Neutralität stellte sich erst bei Ausbruch des **Ersten Weltkriegs**. Wie oben beschrieben, kam es 1914 zu einer Neutralitätserklärung, die freilich «zögerlich» (ebd.: 51) und informell erfolgte. Auch wurde sie von den Alliierten, vor allem Frankreich, als unglaublich angesehen, schon wegen der (wirtschafts-) politischen Verflechtung mit Österreich-Ungarn. Das sich als neutral verstehende Land wurde deshalb auch Opfer von Wirtschaftssanktionen.

Im **Zweiten Weltkrieg** erfolgte die formelle Neutralitätserklärung zwei Tage vor Kriegsausbruch durch Fürst Franz Josef II., die wenig später vom Landtag einhellig bestätigt wurde. Durch die formelle Erklärung (und völkerrechtliche Anerkennung oder Kenntnisnahme der Kriegsbeteiligten, Ospelt 2022: 35) sowie die wirtschaftliche Bindung an die «dauerhaft neutrale» Schweiz war die Neutralität Liechtensteins auch recht glaubwürdig – auch wenn die Voraussetzungen streng neutralitätsrechtlicher Pflichten militärischer Art (Verteidigung des Staatsgebiets) nicht gegeben waren. Nach herrschender Meinung war die Lieferung kriegswichtiger Güter aus privater (!) Produktion oder die Kriegsteilnahme liechtensteinischer Freiwilliger auf beiden Seiten rechtlich nicht «neutralitätswidrig» (ebd.: 36).

Gleichzeitig spielte die Neutralitätspolitik auch **im Inneren** eine Rolle. So verbot die Regierung 1940 ausländische Fahnen und Abzeichen; die beiden Zeitungen übten «Selbstzensur»; gleichzeitig wurde aber die «Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein» geduldet, um Deutschland nicht zu provozieren. Geiger (1993: 337) spricht von einer ergänzenden «**kleinen Neutralität** ... eine politisch neutral erscheinende Position zwischen der Schweiz und Hitlerdeutschland, um das letztere nicht zu irritieren».

Die heikle Situation des Landes sowohl im inneren («Anschlussputsch») als auch im Verhältnis zu Deutschland und der Schweiz wird von Geiger (2000a; 2000b) auf über 1000 Seiten detailliert dokumentiert. Die **Herausforderung** war diese: «Es galt, die Nachbarn gewogen und vor allem die Schweiz wirtschaftlich offen zu halten, der autoritären Versuchung

zu widerstehen und ab 1933 Streit mit Hitlerdeutschland ebenso zu vermeiden wie dem Nationalsozialismus im Lande den Boden zu entziehen. Ruhig im Winkel leben konnte Liechtenstein nicht, schon wegen seiner Zwischenlage» (Geiger 2000a: 17).

Am Ende der Krisenjahre 1938/39 war das Ärgste überstanden (Geiger 2000b: 468f): «Das **Desinteresse der deutschen Reichsregierung** war bis dahin manifest. Der zwei Jahrzehnte zuvor bewerkstelligte Wechsel vom kriegszerschlagenen Österreich an die Seite der neutralen Schweiz erwies sich nun auch **politisch als rettende Weichenstellung**. Die enge Verbindung zur Schweiz hielt stand, im gegenseitigen Interesse. Der Anschlussputsch war abgewehrt. Die Bevölkerung scharte sich patriotisch um Fürst und Regierung. Die **Parteienbefriedung** war durch Einbezug der Opposition in die Regierung vorläufig gelungen. Beide Parteilager traten, zusammen die Verantwortung tragend, in die Kriegszeit ein. Der Verteilungskampf war nicht beendet, doch gemildert. Öffentliche Investitionen schufen Arbeit und Brot, wenn auch nicht ausreichend. Die Tür zum **schweizerischen Arbeitsmarkt** war wieder einen Spalt breit geöffnet. Die Landesversorgung war durch die Schweiz zugesagt».

Gerade die ausführlichen Darstellungen dieser heiklen Jahre machen auf ein Problem der Aussenpolitik des Landes aufmerksam, das sich auch in anderen (wenn auch weniger dramatischen) Situationen gelegentlich zeigte: die **Vielzahl aussenpolitischer Akteure**, die zwar ganz überwiegend die Souveränität des Landes als oberstes Ziel ansahen; in der Wahl der Mittel und Wege aber nicht immer übereinstimmten. Wer ist der eigentliche und verantwortliche Träger der Aussenpolitik des Landes? In der Zeit zwischen 1938 und 1945 konkurrierten verschiedene Akteure:

- die Schweiz und deren EDA;
- der Landesfürst gemäss Art. 8 (1) LV;
- die Landesregierung und deren Regierungschef oder Stellvertreter;
- Parteivorsitzende, die öfters auch in Feldkirch und Berlin eine Art Neben-Diplomatie betrieben.

Tatsächlich handelte öfters die Regierung «auch ohne Absprache mit dem Fürsten» (Geiger 1993: 335). Und selbst innerhalb der (Konkordanz-) Regierung gab es verschiedene diplomatische Initiativen, die vor allem gegenüber Deutschland mit unterschiedlichen Botschaften auftraten (s. Geiger 2000b: 230ff). Gleichzeitig fühlte sich die Schweiz ge-

legentlich übergangen, so etwa beim Hitler-Besuch des Landesfürsten im März 1939 (ebd.: 338).

Eine Episode aus der Kriegszeit mag die aussenpolitischen Kompetenzdispute illustrieren: die (Wieder-) Einrichtung der **Gesandtschaft in Bern 1944**. Fürst Franz Josef II. beschloss dies gegen den Willen von Regierung und Landtag, wobei es «beinahe zu einer Verfassungskrise kam» (Beattie 2020: 106). Der Fürst wollte, dass das Land sich international stärker als souveränes Land präsentierte, während die Regierung «befürchtete, dass die Einrichtung einer Gesandtschaft in Bern, die Kontakte zu den Alliierten unterhielt, Hitler-Deutschland provozieren könnte und ihre reibungslosen Arbeitsbeziehungen zu den schweizerischen Bundes- und Kantonsbehörden beeinträchtigen würde» (ebd.). Der Fürst indes eröffnete die Gesandtschaft «auf eigene Faust» und finanzierte sie auch «aus eigener Tasche» (ebd.). Sein Bruder Prinz Heinrich wurde Geschäftsträger der Gesandtschaft. Dies dürfte am Ende die richtige Entscheidung gewesen sein, denn Diplomaten in der Schweiz waren der Meinung, dass die **aussenpolitische Kommunikation** der Regierungsvertreter Hoop und Vogt «mit verschiedenen schweizerischen und ausländischen Behörden häufig zu Missverständnissen führten» (ebd.). Zudem erwies sich die Gesandtschaft in Bern auch wertvoll als «Vorzeigeprojekt eines souveränen Staates» und als «zentrale Stelle, die dem Austausch von Informationen und Anliegen mit den diplomatischen Vertretungen anderer in der Schweiz akkreditierter Staaten diene und als Kanal, um politische Massnahmen der Schweiz zu beeinflussen, die Liechtenstein betreffen könnten» (ebd.: 107).

4.4 Multilateralismus und internationale Anerkennung

In der Nachkriegszeit nach 1945 galt es für das Land ähnlich wie nach 1918 seine Position als eigenständiges souveränes Völkerrechtssubjekt und Partner im internationalen Handel multilateral zu bestätigen und auszubauen. Souveränitätspolitisch wichtig war der Beitritt zum **Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH)**. Dieser erfolgte 1950 gegen den Widerstand einiger Vertreter des kommunistischen Blocks im UNO Sicherheitsrat und der Generalversammlung (Beattie 2020: 129). Für Liechtenstein hatte dieser Beitritt eine Reihe von Vorteilen (Merki 2020: 18):

- das Land dokumentiert seine Souveränität und erhält sie anerkannt;
- mögliche Streitigkeiten aus den bilateralen Verträgen (wie etwa des Zollvertrags mit der Schweiz) können vor dem IGH geklärt werden, wobei jedes Land gleichberechtigte Partei ist (s. o. Baudenbacher 2004 zu «Vergerichtlichung»);
- Auch Private können den IGH anrufen; ggf. könnte auch die Position des Fürstenhauses um den enteigneten Besitz in der Tschechoslowakei gestärkt werden (hierzu unten mehr).

Handelspolitisch bedeutsam war der Beitritt Liechtensteins zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) 1960. Das Fürstentum hatte nun auch Teil an den Freihandelsabkommen der damals sieben Mitglieder (Schweiz, Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich). Dies geschah (bis 1991) jedoch wie Batliner (1988: 82) bemängelt, «völkerrechtlich **durch die Schweiz mediatisiert**». Das heisst: «Liechtenstein gehört zum europäischen Grossraum, im Unterschied zu allen anderen Staaten jedoch im Wesentlichen mittels Vertretung durch die Schweiz». Aufgrund des Zollvertrags wäre es freilich ohnehin handelspolitisch Anhängsel der Schweiz. Und nicht zum eigenen Nachteil, wie auch Batliner ergänzt: «Liechtenstein hat alle wirtschaftlichen Vorteile der Markterweiterung miteingeheimst» (ebd.: 87). Gleichwohl gab es gute Gründe, aussenpolitisch nicht nur im «Rucksack» der Schweiz mitgetragen zu werden, sondern auch eigene Schritte zu gehen. Diese Debatte der 1970er Jahre sei nun kurz dargestellt.

Der Erbprinz weckt das Land aus dem «Dornröschenschlaf»

In den 1960er Jahren war Liechtenstein mitten im wirtschaftlichen Aufschwung, und auch aussenpolitisch schien das Wesentliche getan: man war «geachtet in der Welt, Partei beim Statut des Internationalen Gerichtshof in Den Haag und Dank der Zollunion mit der Schweiz auch Teil der EFTA-Konvention» (Lüchinger 2020: 47). «Diesen Zustand der allgemeinen Zufriedenheit zertrümmert der Erbprinz und spätere Fürst **Hans-Adam II.** im September 1970 in Triesen» (ebd.). Diese Rede verdient länger zitiert zu werden (Quelle: Regierung Liechtenstein 1978: 394):

«Wirtschaftlich sind wir eine ausserordentlich rege Nation... Politisch dagegen sind wir noch nicht aus dem **Dornröschenschlaf** erwacht... Bei einem so kleinen Land wie Liechtenstein spielt dabei

die Aussenpolitik eine eminente Rolle. Selbst Grossstaaten wie die USA und die Sowjetunion konnten sich nur für kurze Zeit Isolatismus leisten. Unsere Politik der letzten 70 Jahre kann man nicht einmal als Isolationspolitik bezeichnen, sondern vielmehr das Umsteigen von einem Rucksack in den anderen. Die k.u.k Monarchie hat uns viele Jahrzehnte auf ihrem breiten Rücken mitgeschleppt... Mit sehr viel Glück und noch mehr Entgegenkommen sind wir – Gott sei Dank – in den **bequemen Rucksack der Schweiz** gefallen...

Zwei Entwicklungen zwingen uns langsam, eine Aussenpolitik zu konzipieren. Die erste Entwicklung kann man in der Schweiz beobachten. Dort gewinnt die Überzeugung an Boden, dass Liechtenstein nun stark genug sei, um zusätzliche Rechte und Pflichten zu übernehmen... Die Schweiz wird früher oder später zu Recht von uns verlangen, dass wir **entweder selbst laufen oder unsere Selbständigkeit weitgehend aufgeben**.

Die zweite Entwicklung, welche unseren Staat vor grosse Probleme stellen wird, ist die Integration Europas... Ist die Stellung Liechtensteins in einem engeren Verhältnis Schweiz-EWG die gleiche wie im Verhältnis Schweiz-EFTA, so ist es mit unserer Selbständigkeit ziemlich sicher endgültig vorbei. Wenn wir in einem Vereinten Europa nur den Status eines Beobachters haben, ist es besser, wir bitten die Schweiz, **Liechtenstein als 23. Kanton** aufzunehmen. Unsere Bevölkerung ist dann in Bern im Parlament direkt vertreten, und die Schweiz könnte unsere Interessen mit sehr viel mehr Recht und Gewicht in Brüssel einsetzen. Vielleicht können wir sogar unsere Briefmarkenausgabe zur Finanzierung unseres Budgets behalten, ebenso wie einen **Fürsten im Schloss als Touristenattraktion**... Wenn wir diese Lösung in Liechtenstein nicht wollen... muss die Aussenpolitik bei uns Liechtensteinern mehr Beachtung finden.»

Dass mehr Beachtung für die Aussenpolitik auch Konsequenzen in der Innenpolitik hat, zeigt eine Aussage aus der selben Rede: «Wollen wir von anderen Staaten respektiert und anerkannt werden, bleibt uns nichts anderes übrig, als noch andere **heilige Kühe zu schlachten**. Ich denke unter anderem an das Frauenwahlrecht und die Einbürgerung der alteingesessenen Ausländer.» (ebd.).

Fürst Franz Josef äusserte sich wenige Wochen später anlässlich eines Staatsbesuchs deutlich diplomatisch-zurückhaltender, doch betont auch er: «Gerade diese enge Verbindung und Freundschaft mit der Schweiz haben Liechtenstein und sein Volk befähigt, um vieles früher seine **Eigenständigkeit und Selbständigkeit** zu betonen» (s. ebd.: 397). Zur Befähigung wurde im November 1970 eine «ausserpolitische Kommission» des Landtags eingerichtet mit dem Ziel der «Vorberatung der für das Fürstentum Liechtenstein berührenden Fragen der Integration». Ebenso kam es zur Schaffung einer neuen «Dienststelle für Integrationsfragen» seitens der Landesregierung (ebd.: 398). Und noch im Dezember 1970 wurde im Landtag die Verfassungsinitiative zur Einführung des Frauenstimmrechts «einhellig verabschiedet» (ebd.: 407).

So wendig die ausserpolitischen Planungen und Vorbereitungen in dieser Zeit waren, so zäh zeigte sich das Volk bei der Frage der «heiligen Kuh» des **Frauenstimmrechts**. Im Februar 1971 scheiterte die Verfassungsinitiative noch knapp mit einem Überhang von 81 Nein-Stimmen; im Februar 1973 stimmten die liechtensteiner Männer sogar noch deutlicher gegen das Frauenstimmrecht (mit 453 Nein-Überhang; s. ebd.: 409). Erst 1984 erlangten Frauen das Stimmrecht im Land – zwei Jahre nach dem Beitritt zur Europäischen Konvention für Menschenrechte (s. u.), die ein solches Recht deutlich fordert.

1972 erfolgte ein weiterer handelspolitischer Fortschritt (wenn auch noch im «Rucksack» der Schweiz). Liechtenstein erhielt einen eigenen Sitz im Gemischten Ausschuss Schweiz-EWG. Damals verhandelten alle EFTA-Staaten einzeln mit der EWG (und der EGKS); sie erhielten jedoch nahezu identische Bestimmungen (Merki 2020: 56). Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erlangte durch Zusatzabkommen auch direkte Geltung in Liechtenstein. Der Landtag stimmt einhellig zu. Das Fürstentum hat damit den **gleichen Zugang zu europäischen Märkten** (s. Regierung Liechtenstein 1978: 424f.).

1973 wird Liechtenstein Mitglied der «**Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa**» KSZE (ab 1995 OSZE; Sitz in Wien). Diese war eine Folge blockübergreifender Konferenzen, die vor allem während des Kalten Krieges als Art verstärkter Staatenkonferenz zum Ziel hatte, friedliche Konfliktlösungen, Wahrung von Menschenrechten und ökonomische sowie wissenschaftliche Kooperation zu fördern. Ausser Albanien und Andorra waren alle europäischen Staaten der Zeit vertreten sowie die USA, Kanada und die Sowjetunion. Liechtenstein

gesellte sich zu der Untergruppe der neutralen bzw. «**non-aligned**» **Staaten** und hatte auch gelegentlich den Vorsitz der Konferenz inne (Merki 2020: 24).

Aus Sicht Liechtensteins war von Bedeutung, dass «hier souveräne Staaten auf der Basis völliger Gleichheit miteinander verkehren, auch wenn ihr Einfluss erheblich differiert» (Skuhra 1999: 181). Die Grundprinzipien «**Souveräne Gleichheit**», «Unverletzlichkeit der Grenzen», «Territoriale Integrität der Staaten» und «Selbstbestimmungsrecht der Völker» (Ledebur-Wicheln 1996: 104) entsprechen erkennbar «dem liechtensteinischen Anliegen nach Verankerung der eigenen Souveränität in der Völkergemeinschaft» (ebd.). Gerade weil das kleine Fürstentum im Kalten Krieg kein «Frontstaat» war, der Aggressionen von Nachbarn ausgesetzt oder selbst zu expansiven Plänen in der Lage wäre, soll nach Graf Ledebur-Wicheln (ebd.: 105) «die liechtensteinische Delegation im Laufe der Zeit fast in die Rolle eines Schiedsrichters bei Fragen des *Procedere* ... hineingewachsen» sein.

Inzwischen gilt die OSZE freilich als Atavismus oder unpassendes **Relikt des Kalten Krieges**. Das letzte Gipfeltreffen fand nach elfjähriger Pause 2010 statt; die Verabschiedung eines Aktionsplanes zur Lösung internationaler Konflikte und zur Reform der OSZE scheiterte. Die Organisation umfasst nun zwar 57 Teilnehmerstaaten, bringt aber bestenfalls noch Treffen auf Ministerebene zustande, die wenig zur «Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» beitragen können. Gerade das Prinzip des Konsens (jedes Mitglied hat ein Vetorecht) und die Heterogenität der Vielen macht bindende Entscheidungen der OSZE schier aussichtslos. Zur geopolitischen Konfliktlösung, effektiven Sanktionspolitik oder Aushandlung von Kompromisspaketen sind heute auch eher **kleine Formate unter grossen Mächten** relevant: G7 (oder G8, G20). Auf die Stimme Liechtensteins oder der Mongolei (OSZE-Mitglied seit 2012) ist man dabei nicht angewiesen.

Ähnlich verhält es sich heute mit dem **Europarat**; einer schon 1949 gegründeten und ideell u. a. von Winston Churchill geförderten Organisation europäischer Länder, die auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet, vor allem aber auch zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten enger zusammenarbeiten wollten. Als Liechtenstein **1978** (deutlich später als Österreich 1956 und die Schweiz 1963) als 21. Vollmitglied in den **Europarat** aufgenommen wurde, war dies für das Land ein weiterer souveränitätspolitischer Erfolg. Erneut war damit eine «starke Aufwertung» (Batliner 1988: 94)

Liechtensteins verbunden: «Der Beitritt zum Europarat 1978 – nach 15 Jahren schwieriger Vorbereitung – war ... ein Durchbruch: **gleichberechtigtes Vollmitglied** auf europäischem Boden, wo auch die EG tätig ist, besser gestellt als im Deutschen Bund zwischen 1815 und 1866».

Zur «schwierigen Vorbereitung» gehörte auch die **Überwindung von Bedenken** einiger bestehender Clubmitglieder. Frankreich und Italien etwa befürchteten, dass «ihre» Kleinstaaten Monaco und San Marino eine souveränitätspolitische Aufwertung wie Liechtenstein erhalten könnten; andere sahen – wie von Hans-Adam II. in seiner «Rucksackrede» bereits 1970 vorausgesehen (s. o.) – das noch fehlende Frauenstimmrecht als Beitritts Hindernis (Merki 2020: 28). Der Europarat erlaubte indes eine schrittweise Annäherung an die Vollmitgliedschaft in einer Art «variablen Geometrie» über den Beitritt zu spezifischen Konventionen (z.B. Rechtshilfe in Strafsachen, Abschaffung der Visumpflicht für Flüchtlinge), die Liechtenstein schon 1969 ratifizierte (ebd.: 29). Dass Liechtenstein 1978 beitreten konnte, war sicher auch der **innenpolitischen Geschlossenheit** zu verdanken, da «alle politischen Akteure Liechtensteins die Kandidatur geschlossen unterstützten. Sogar die damals einzige Frauenorganisation Liechtensteins sprach sich trotz des (bis 1984) noch fehlenden Frauenstimmrechts klar für den Beitritt ihres Landes zum Europarat aus» (ebd.: 39). Aktuell (Mai 2024) nimmt Liechtenstein zum dritten Mal (nach 1987 und 2001) den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats ein, unter dem Motto «Gemeinsame Werte, gemeinsame Zukunft. Für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit» (s. www.europarat.li).

Wesentlicher Teil des Europarats ist die seit 1953 bestehende **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**, die 1982 auch von Liechtenstein ratifiziert wurde: zwei Jahre vor Einführung des Frauenstimmrechts und deutlich später als Österreich (1958) und die Schweiz (1974). Diese ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Staaten verpflichtet, eine Reihe vor allem individueller Grundrechte und rechtsstaatlicher Verfahren zu achten (Batliner 1990b). Die Konvention **bindet die Unterzeichner damit vor allem innenpolitisch**; so sind die meisten materiellen Grundrechtsgarantien (Art. 2–14 EMRK) «self-executing», also im Land unmittelbar anwendbar (ebd.: 146). Dies geschieht in Liechtenstein auch regelmässig seitens der Gerichte und Verwaltungsbehörden; einschliesslich der Auslegung und Anwendung der Konvention durch den **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)**: «Liechtenstein heiratet die Rechtsprechung mit» (ebd.: 147).

So hat der EGMR auch in einigen Fällen das Land wegen Verletzung individueller Rechte von Bürgern Liechtensteins verurteilt (Merki 2020: 37). Die souveränitätspolitische Anerkennung durch Mitgliedschaft im Europarat brachte somit via EMRK und EGMR auch «fremde Gremien» und «fremde Richter» ins Land, die in **innenpolitischen Auseinandersetzungen** eine bedeutende Rolle spielten – nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Debatten um die Stellung der Monarchie und die Verfassungsreform zwischen 1995 und 2003 (ebd.: 37f., sowie Müller/Wohlgemuth 2021: 49ff.). Als Beispiel dafür, wie Liechtenstein in den letzten Jahrzehnten auf dem Radar internationaler Aufmerksamkeit erschienen ist, wird diese Episode in Teil 4.6 nochmals kurz rekapituliert.

Gleichzeitig bietet die EMRK und der EGMR auch potenziell Schutz der Rechte von Staat und Bürgern Liechtensteins im **Verhältnis zu anderen Staaten**. Besonders offensichtlich und hartnäckig ist dies der Fall im Hinblick auf die Enteignungen liechtensteinischer Besitztümer in Folge der Beneš-Dekrete von 1945.

Liechtenstein und die tschechische Angelegenheit

Von den bilateralen Aussenbeziehungen des Fürstentums waren die zur Tschechoslowakei historisch die schwierigsten bis heute (zur Tschechischen Republik). Die Tschechoslowakei entstand nach der Auflösung der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1918. Die junge Republik verweigerte Liechtenstein von Anfang an die Anerkennung als souveräner Staat. Sie lehnte auch 1923 die Errichtung einer liechtensteinischen Gesandtschaft in Prag und 1925 die Vertretung Liechtensteins durch die Schweiz ab (Marxer 2011). Hierbei ging es vor allem um den **Grundbesitz des Hauses Liechtenstein**, der zu über der Hälfte infolge einer Bodenreform durch Verstaatlichung und Zwangsveräußerung enteignet wurde (Regierung 2020c: 6). Man betrachtete das Haus Liechtenstein als Teil der Habsburger Monarchie, deren Besitz Gegenstand der Enteignungen war.

Direkt nach dem Zweiten Weltkrieg konfiszierte die Tschechoslowakei entschädigungslos das Vermögen aller liechtensteinischen Staatsangehörigen, das auf ihrem Staatsgebiet lag. 39 liechtensteinische Staatsangehörige (darunter das Staatsoberhaupt Fürst Franz Josef II.) wurden als «Personen deutscher Nationalität» im Sinn der **Beneš-Dekrete** angesehen «unter Missachtung der liechtensteinischen Souveränität und Neutralität» (Marxer 2011). Entsprechend wurden auch keine diplomatischen Beziehungen aufgenommen und

beide Länder erschwerten sich die Aufnahme in internationale Organisationen diplomatisch gegenseitig. Erst 2009 wurden zwischen Liechtenstein und der Tschechischen Republik sowie der Slowakischen Republik diplomatische Beziehungen aufgenommen.

Das Problem der Beneš-Dekrete ist indes noch nicht gelöst. Die Landesregierung Liechtensteins hat deshalb 2020 beim **EGMR** eine **Staatenbeschwerde** gegen die Tschechische Republik erhoben. Sie «sieht die Souveränität Liechtensteins in Tschechien derzeit als nicht ausreichend respektiert an. Bis heute werden liechtensteinischen Staatsbürgern durch tschechische Behörden und Gerichte Eigentumsrechte vorenthalten bzw. entzogen, indem diese unter falscher Anwendung tschechoslowakischer Präsidialkrete von 1945 als Personen deutscher Nationalität eingestuft werden... Die fortbestehende falsche Anwendung der präsidialen Dekrete entspricht einer offensichtlichen **Missachtung der Souveränität** Liechtensteins und verletzt elementare Grundrechte der betroffenen liechtensteinischen Staatsbürger... Die Regierung ist überzeugt, dass die Staatenbeschwerde Aussicht auf Erfolg hat» (Regierung 2020c: 3).

Während die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag zwischen heute 46 Staaten in den meisten Ländern (die sich gebunden fühlen, Russland ist 2022 ausgetreten) starke rechtliche Bindung entfaltet, gilt es (ähnlich wie bei der OSZE) die *politische Relevanz des Europarates* mit seinen 46 Mitgliedern zu relativieren. In der Aufmerksamkeit der Bürger Europas kann – etwas ironisch formuliert – der Europarat heute eher davon profitieren, dass er mit dem «Europäischen Rat» (der EU Staats- und Regierungschefs) oder dem «Rat der EU» (EU-Ministerrat) verwechselt wird (zumal er die gleiche Flagge und Hymne nutzt und in Strassburg den «Europapalast» als Sitz hat). Derzeit debattiert man den Beitritt des Kosovo (dessen Souveränität von einigen Mitgliedern nicht anerkannt wird) und von Belarus (dessen Demokratie und Achtung von Menschenrechten wohl angezweifelt werden kann); Russland, das erst 1996 beigetreten ist, wurde nach dem Angriff auf die Ukraine im März 2022 suspendiert. Im Hinblick auf Mitglieder wie Aserbaidschan sind Wahlfälschungen und Menschenrechtsverletzungen möglicherweise gezielt übersehen worden; zumal in diesem Fall auch starke **Korruptionsvorwürfe** gegen Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats publik geworden sind¹⁴.

14 Vgl. NZZ vom 5.2.2024: <https://www.nzz.ch/international/aserbaidschan-alijew-schwelgt-nach-karabach-noch-im-siegesrausch-ld.1776501>

Gleichwohl haben sich die EMRK und der EGMR als **völkerrechtlich einflussreiche Elemente** der «Verrechtlichung und Vergerichtlichung» des Völkerrechts und Internationalen Privatrechts stark etabliert (Baudenbacher 2004). Es gibt sicher Länder wie Russland, Belarus oder Aserbaidschan, denen Völkerrecht, Menschenrechte und Demokratie ohnehin als dekadent-westliche Ideologie vorkommen mögen und damit Kritik oder Ausschluss aus dem Europarat-Club nichts ausmacht. Für die anderen Mitglieder bleiben dagegen vor allem die völkerrechtlich verbindlichen Verträge der EMRK und vieler weiterer Konventionen, denen sie im Vorfeld oder im Rahmen der Europarats-Mitgliedschaft beigetreten sind – und von denen sie erwarten, dass auch andere sie einhalten – verbindlich und verbindend.

1990 gelang Liechtenstein dann auch die globale Multilateralität und Anerkennung der Souveränität mit der Aufnahme in die **Vereinten Nationen (UNO)**. Auch dies war schon lange ein besonderes Anliegen des Fürsten Franz Josef II. und des Erbprinzen Hans-Adam II. Letzterer unternahm schon 1974 in den USA inoffizielle Sondierungen u. a. mit Vizepräsident Ford und stiess auf positive Reaktionen für die Aufnahme des Fürstentums (Beattie 2020: 180). Die grosse Ausstellung von Kunstschätzen aus den Fürstlichen Sammlungen 1985 im Metropolitan Museum of Art in New York kam als öffentlichkeitswirksame Werbeaktion auch nicht ungelegen (ebd.). Prinz Nikolaus sprach bereits 1985 als erster Liechtensteiner vor der UNO-Vollversammlung (Merki 2020: 44). Das Fürstentum war ja schon Mitglied einer Reihe von Sonderorganisationen und Organen der UNO wie der IGH (seit 1950, s. o.), Weltpostverein (seit 1962), UNCTAD (Konferenz für Handel und Entwicklung seit 1964).

Während Fürst und Regierung gleichermassen für den UN-Beitritt standen, war das **Volk noch mehrheitlich dagegen**. Man befürchtete, in internationale Streitigkeiten hingezogen zu werden, die Neutralität zu beeinträchtigen, Teil einer teuren Bürokratie zu werden und vor allem die Schweiz zu übergehen, die 1986 in ihrem Referendum den UNO-Beitritt klar (mit knapp 76 Prozent) ablehnte (Beattie 2020: 181). In Liechtenstein unterlag diese Frage (noch) keinem Referendum; Fürst und Regierung setzen sich durch; der Landtag stimmt im Dezember 1989 einstimmig zu; ebenso der UN-Sicherheitsrat und die Vollversammlung im August 1990. Auch die Schweiz, mit der man die Beitrittsfrage abgestimmt hat, sah keine Probleme (Merki 2020: 47ff.). Im Sommer 1990 wird das Fürstentum als 160. Mitglied per Akklamati-

on in die UNO aufgenommen. Wie Lüchinger (2020: 62) resümiert, musste indes innenpolitisch die «Türe zur Aussenwelt ... gewissermassen **mit fürstlicher Gewalt** aufgestossen werden».

Prozedural ändert sich das mit der **Einführung des fakultativen Staatsvertragsreferendums 1992**. Und auch hier agiert der Landesfürst als Türöffner. Bereits 1988 sagt er in seiner Thronrede: «Meiner Ansicht nach würde es Artikel 2 der Verfassung widersprechen, wenn man das Volk grundsätzlich von jeder aussenpolitischen Entscheidung ausschliesst. Da die ursprünglichen Träger der Staatsgewalt **Fürst und Volk** sind, würde es wohl gegen den Sinn der Verfassung verstossen, wenn Fürst und Landtag einen Staatsvertrag gegen den Willen des Volkes verabschieden, der beispielsweise die direkte Demokratie in wesentlichen Punkten einschränkt». Eine erste Volksabstimmung zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums wurde von der damals noch mandatslosen Freien Liste 1988 eingereicht, aber 1989 (der einstimmigen Empfehlung des Landtags folgend) abgelehnt. Gerard Batliner (1989: 104; 111) bringt die Ablehnungsgründe so vor: «Die Vorlage macht uns in wichtigen aussenpolitischen Fragen langfristig unbeweglich... Nun soll in der Aussenpolitik, in der wir als Staat ohnehin in der Defensive sind, ... eine zusätzliche Blockierungsmöglichkeit eingebaut werden... In der Aussenpolitik bewegen wir uns immer zwischen viel grösseren Schlachtschiffen. Wir sollten uns die Beweglichkeit nicht nehmen lassen». Eine zweite Initiative (der EWR-skeptischen Gewerbe- und Wirtschaftskammer) wurde im März 1992 dagegen mit starker Mehrheit angenommen (Marxer 2018: 99f.).

Im Mai 1991 wurde Liechtenstein **Vollmitglied der EFTA**, konnte somit aus dem «Rucksack» der Schweiz aussteigen und seine handelspolitischen Interessen (im Rahmen des Zollvertrags mit der Schweiz) selbst vortragen. Dies galt dann auch im Rahmen des EWR und des GATT (später WTO), dem Liechtenstein schon bald beitreten wird, nachdem das Land seine Interessen als anerkannte Verhandlungspartei vertreten konnte. «Dafür gibt es auch Verständnis in Bern», was sich seit 1990 in einem **Zusatzabkommen zum Zollvertrag** äussert, das «dem Land eine Teilnahme an wirtschaftlichen Verträgen und internationalen Organisationen ermöglicht, sofern die Schweiz mit von der Partie ist» (Lüchinger 2020: 71). Doch was ist, wenn die Schweiz nicht von der Partie ist? Diese Frage wurde anlässlich des EWR akut.

4.5 EWR-Beitritt, WTO

Mehr noch als beim UNO-Beitritt zeigte sich bei der Frage des EWR-Beitritts das unbeirrte **Beharren des Fürsten Hans-Adam II.**, souveräne Aussenpolitik als multilaterale Integration voranzutreiben und hierbei wenn nötig auch «aus dem Rucksack» der Schweiz auszusteigen. Die EFTA-Staaten Österreich, Finnland, Island, Norwegen, Schweden hatten das EWR-Abkommen zwischen der EG (später: EU) und der EFTA von 1992, das Anfang 1994 in Kraft trat, bereits ratifiziert. Sie hatten damit freien Zugang zum sich immer dynamischer entwickelnden Europäischen Binnenmarkt. Nur die Schweiz und Liechtenstein waren noch nicht Club-Mitglieder, auch weil in beiden Ländern hierzu noch Volksentscheide durchzuführen waren.

In seiner Thronrede vom 11. März 1992 stellte Fürst Hans-Adam II. fest: «Da der EWR-Vertrag für uns so wichtig ist, wäre es meiner Ansicht nach ein Fehler, unsere Zustimmung von der Entscheidung der Schweiz abhängig zu machen. Entscheidet sich die Schweiz wider Erwarten sowohl gegen den EWR wie auch gegen eine EG-Mitgliedschaft, so hätte unser Land immer noch die Möglichkeit, entweder der Schweiz zu folgen und den EWR-Vertrag zu kündigen oder die EWR-Mitgliedschaft aufrechtzuerhalten und auf den Zollvertrag zu verzichten» (zit. nach Lüchinger 2020: 75). Es ging dabei um die **Terminierung der Volksabstimmungen**. Der Fürst wollte, dass Liechtenstein vor der Schweiz abstimmt. Regierung und Landtag wollten einen Termin nach dem Schweizer Volksentscheid. Der Fürst bestand auf seiner verfassungsmässigen Verantwortung für die Aussenpolitik; die Regierung bestand auf ihrer Kompetenz, über Modalitäten von Referenden zu entscheiden. Es kam 1992 zu einer «**Verfassungskrise**» als seltener, aber bedeutsamer Fall, dass eine wichtige aussenpolitische Frage die Innenpolitik im Land in ihren Grundfesten betraf (hierzu Details in Waschkühn 1994: 110ff.).

Jenseits formalrechtlicher Aspekte der **landesinternen Kompetenz-Unklarheiten** ist hier die grundsätzliche aussenpolitische Strategie der Wahl und Kombination von bilateraler und multilateraler Integration relevant und interessant. Die Wahl des Abstimmungstermins wäre letztlich unerheblich, hätten sich das Volk der Schweiz und Liechtensteins *gleichermassen* für (oder gegen) den EWR entschieden. Hans-Adam II. hatte indes eine klare Präferenz für die Eingliederung des Fürstentums in den sich durch den EWR (und die anstehende Ost-

erweiterung der EU) überaus **dynamisch entwickelnden EU-Binnenmarkt**. Oder, wie Beattie (2020: 185) argumentiert: «Hans-Adam II. betrachtete eine Mitgliedschaft im EWR nicht nur als beste Option für Liechtenstein per se, sondern auch als Sicherheitsstrategie, sollte das Schweizer Volk entscheiden, entweder der EU beizutreten oder dem EWR komplett fernzubleiben». Ähnlich argumentiert Lüchinger (2020: 71): «Das Land muss gegenüber der EU zu einem eigenständigen, von der Schweiz unabhängigen Verhandlungspartner heranwachsen»; und: «Ein Urnengang vor der Schweiz zeigt gegenüber EFTA und EU eigenständiges aussenpolitisches Profil» (ebd.: 80).

Schliesslich kam es dann doch zu einer **Einigung** zwischen Fürst und einem spontan gegründeten «Komitee für Monarchie und Demokratie». Hans-Adam II. willigte ein, das Referendum erst nach der Schweiz abzuhalten, «vorausgesetzt, Regierung und Landtag sprächen sich in aller Öffentlichkeit dafür aus, dass das Volk unabhängig vom Ergebnis in der Schweiz für eine Mitgliedschaft im EWR stimme» (Beattie 2020: 187). Bekanntlich kam es dann dazu, dass das Schweizervolk mit knappem Volksmehr gegen den EWR stimmte, das Liechtensteiner Volk nur sieben Tage später dann aber deutlich dafür.

Rückblickend kann man die EWR-Mitgliedschaft als wichtigen Erfolgsfaktor für die Prosperität Liechtensteins ansehen, welche regulierungsbedingte Souveränitätseinbussen mehr als kompensiert (Wohlgemuth 2018). Auch die Landesregierung (2020b: 5f.) zieht eine «durchwegs positive Gesamtbilanz» und nennt den EWR ein «**Erfolgsmodell**». Das Argument gilt noch heute:

«Der ungehinderte Zugang zum europäischen Binnenmarkt über das EWR-Abkommen bildet einen Standortvorteil sowie einen wesentlichen Faktor zur nachhaltigen Sicherung und Stabilität der liechtensteinischen Volkswirtschaft. Die EWR-Mitgliedschaft hat neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet, was zu einer weiteren Diversifizierung der liechtensteinischen Wirtschaft führte. Gleichzeitig ist über den Zoll- und Währungsvertrag der Marktzugang in der Schweiz gewährleistet. Politisch hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein geholfen, seine Souveränität abzusichern und sich zugleich als verlässlicher Partner in Europa zu positionieren.» Zugleich wird anerkannt, dass hiermit auch eine **Einschränkung nationaler Souveränität** verbunden ist: «Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass die zunehmende Integrations-tiefe und Regulierungsdichte im europäischen Binnenmarktrecht für Liechtenstein bedeutet, dass es Einschränkungen in seiner gesetzgebe-

rischen Autonomie in Kauf nehmen muss. Doch überwiegen die Chancen und neuen Geschäftsmöglichkeiten, beispielsweise im Bereich Finanzdienstleistung» (ebd.: 9).

Anfangs gab es freilich sowohl im Land als auch auf Seiten der EG durchaus Bedenken, ob Liechtenstein dem administrativen Aufwand der EWR-Mitgliedschaft, vor allem im Hinblick auf das anspruchsvolle 2-Säulen Entscheidungssystem und die laufende Umsetzung des relevanten EWR-acquis, gewachsen sei. Heute gelten diese Bedenken als widerlegt. Die EU selbst stellt Liechtenstein sogar als Beispiel für andere Kleinstaaten im Hinblick auf die **gelingende Grössenverträglichkeit bei der Umsetzung von EU acquis communautaire** heraus (Rat der EU 2014: 3). Auch die Landesregierung bilanziert die ersten 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft nicht ohne Stolz: «Es hat sich gezeigt, dass mit der Schaffung der Stabsstelle EWR als zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle, der Stärkung der Mission in Brüssel, dem Aufbau von Fachwissen in den Generalsekretariaten und den Amtsstellen sowie dem Einbezug der Interessensverbände das EWR-Abkommen **effizient zu administrieren** und dabei insbesondere die Interessen Liechtensteins optimal zu wahren sind» (Regierung Liechtenstein 2020b: 10).

Ein wichtiger Schritt zur **Interessenwahrung** war die Anerkennung einer «Schutzmassnahme» nach Art. 112 EWRA im Bereich der **Zuwanderung**. Hierbei geht es um einen Kern der Binnenmarktprinzipien «Freizügigkeit», «Homogenität» und «Reziprozität» (Wohlgemuth 2018: 116f.). Doch schon zu Beginn der Aufnahme Liechtensteins war festgelegt, dass es in Liechtenstein keine unbegrenzte Niederlassungsfreiheit für EU/EWR-Bürger geben wird. Für den EWR-Rat waren folgende Aspekte entscheidend: «das sehr kleine bewohnbare Gebiet ländlichen Charakters», der «ungewöhnlich hohe Anteil ausländischer Gebietsansässiger und Beschäftigter» und «das vitale Interesse Liechtensteins an der Erhaltung seiner nationalen Identität» (EWR Ratsentscheidung 1/1995). Diese Ausnahmeregelung ist inzwischen auf Dauer gestellt (Schafhauser 2007).

Oft unterschätzt wird auch die relativ starke **Absicherung der Souveränität** in den Entscheidungsgremien des EWR. Baudenbacher (2023b) bezeichnet es als die «Quintessenz des EWR ... dass die EWR/EFTA-Staaten ihre eigene, unabhängige Überwachungsbehörde und ihren eigenen, unabhängigen Gerichtshof haben. Liechtenstein ist damit der einzige Kleinstaat, der am europäischen Tisch sitzt, bei der Gesetzgebung, der Überwachung und der Rechtsprechung. Beim viel grössere-

ren Andorra ist es wie beim armen Lazarus im Lukasevangelium; es muss nehmen, was vom Tisch der EU abfällt».

Der parallele Zugang zum EWR-Binnenmarkt und zum Schweizerischen Markt geriet freilich in den Anfangsjahren zu einer immensen Herausforderung an Politik und Diplomatie des Fürstentums. Mithilfe von Vereinbarungen der «**parallelen Verkehrsfähigkeit**» mit beiden Wirtschaftsräumen ist dies bisher auch recht gut gelungen (Gstöhl 2001: 136 ff.). Dies galt umso mehr, als auch die Schweiz im Rahmen ihrer bilateralen Abkommen mit der EU in wesentlichen binnenmarktrelevanten Bereichen die gleichen Standards und Regulierungen einführte. Für Liechtenstein entstanden explizit oder implizit «triatlale Regeln» oder ein «**Regelungsdreieck**» (Baur 2022: 23), das in Bereichen wie «Medikamente, Visa, Güterbeförderung, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Veterinärwesen, Abfallentsorgung usw.», aber auch Finanzmarktregulierung die gleichzeitige Beachtung zweier «fremder» Regulierungsquellen erfordert. Inzwischen «knirscht» es in den bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz, was für das trilateral eingebundene Liechtenstein zunehmend zur Belastung für die parallele «compliance» geraten könnte. Hierzu mehr in Teil 6.1.

Neben dem Beitritt zum EWR war der zur Welthandelsorganisation **WTO** im selben Jahr (1995) für das Land bedeutsam. Zwar war das Fürstentum vermittels Zollvertrag mit der Schweiz seit deren Mitgliedschaft in der Vorgängerorganisation GATT bereits seit 1966 auch in die GATT-Regeln für den Zollabbau im Warenverkehr eingebunden (Merki 2020: 64). Die Ausweitung des globalen Welthandelssystems auf **Dienstleistungen (GATS)** und **geistiges Eigentum (TRIPS)** im Rahmen der WTO wurden aber für Liechtenstein relevant, da das Land hier unabhängig vom Zollvertrag mit der Schweiz eigene Handlungskompetenz in zunehmend relevanten Bereichen der Weltwirtschaft hat. Vor allem das Streitbeilegungssystem der WTO ist für ein kleines Land von grosser Bedeutung für die völkerrechtliche Absicherung von Interessen im Handelsverkehr (ebd.).

4.6 Das Land auf dem internationalen Radar: Episoden (un) bequemer Aufmerksamkeit

Kleinstaat finden in der Aussen- und Geopolitik anderer Staaten und internationaler Organisationen typischer- und verständlicherweise wenig Aufmerksamkeit. Das muss der Kleine nicht bedauern, ist es doch nicht unbedingt zu seinem Nachteil. Eine **wohlwollende Vernachlässigung** («benign neglect») ist besser als eine argwöhnische Beobachtung anderer, die sich in eigene Angelegenheiten einmischen wollen: militärisch, ökonomisch, politisch. Auch für Liechtenstein war es in seiner Geschichte, wie oben gezeigt, durchaus von Vorteil, während europäischer Kriege, regionaler oder globaler Konflikte als «quantité négligeable» zu gelten und sich «unter dem Radar» einer militaristischen, merkantilistischen oder moralistischen Aussenbeobachtung zu entwickeln.

Frommelt (2020) identifiziert «Kleinheit, Finanzplatz und Monarchie ... als drei das Liechtenstein-Bild im Inneren wie im Äusseren prägende Elemente» und stellt fest: «**Das Eigenbild und das Fremdbild** wichen dabei teils beträchtlich ab» (ebd.: 88). Was die **Kleinheit** betrifft, diente sie im Inneren «der Konstruktion eines Nationalgefühls», der auch in der Aussensicht oft eine «Idyllisierung» als «Tal des Friedens» entsprach». Im Hinblick auf die **Monarchie** konstatiert Frommelt (ebd.: 89) «keinen grossen Druck von aussen». Hier «führten in den 1990er-Jahren nicht abweichende Eigen- und Fremdbilder zum Konflikt, sondern divergierende ... Eigenbilder».

Diese «divergierenden Eigenbilder» zur **Monarchie** liessen sich indes auch «über Bande» der aussenpolitischen, völkerrechtlichen Einbindung des Landes spielen. Tatsächlich wurde wohl eher von Akteuren der **Innenpolitik** versucht, Druck von aussen zu erzeugen, um vor allem im Zusammenhang mit der **Verfassungsnovelle von 2003** (hierzu im Detail Müller/Wohlgemuth 2021: Kap. V und Winkler 2003) ihre Sicht von Demokratie und Gewaltenteilung zu stärken. So wandte sich eine Gruppe von 53 Bürgern Liechtensteins im September 2002 an den Europarat mit der «Bitte der Überprüfung» der Fürsteninitiative auf Vereinbarkeit mit europäischen Demokratiestandards, basierend auf einem überaus kritischen «Memorandum» dreier Rechtsexperten. In bemerkenswert kurzer Zeit reagierte der **Europarat** mit der Befassung der **Venedig-Kommission**, einer beratenden (aber wirkmächtigen, s. Hoffmann-Riem 2012) Runde von Experten und Politikern, die u. a. Verfassungsentwürfe der Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der EMRK

begutachtet. Noch im Dezember 2002 stellte die Kommission als «Opinion» fest, dass der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses mit einigen Prinzipien des Europarates nicht vereinbar sei. Daraufhin bestellte der Politische Ausschuss des Europarats einen Berichterstatter, der innert weniger Tage einen Bericht (samt Resolutionsentwurf) übermittelte, welcher schon zuvor in der Liechtensteinischen Presse zirkulierte. Ende Januar 2003 fand der Antrag einer dringlichen Befassung mit der Causa Liechtenstein indes nicht die erforderliche Mehrheit der Parlamentarischen Versammlung des Europarates; der Bericht wurde am Ende als «Nicht-Papier» gewertet. Nach erfolgter Volksabstimmung Mitte März 2003, in der 64.3 Prozent für die «Fürsteninitiative» gestimmt haben, äusserte der Generalsekretär des Europarates, Walter Schwimmer: «Der souveräne Wille des Volkes, der in freier und demokratischer Art und Weise zum Ausdruck kam, muss respektiert werden» (zitiert nach Winkler 2003: 374).

An dieser Stelle soll die bald 20 Jahre alte Debatte nicht noch einmal dokumentiert werden. Sozialpsychologisch betrachtet könnte es jedenfalls durchaus so gewesen sein, dass die «Einmischung» des Europarates zu einer Art **Solidarisierung von «Fürst und Volk»** geführt hat, zur selbstbewusst-trotzigen Behauptung der gemeinsam verteidigten Souveränität. Andere Gründe dürften gewesen sein, dass dem Fürstenhaus insgesamt gesehen mehr Vertrauen und Loyalität entgegengebracht wurde als den streitenden Parteien und Gruppierungen im Land (zumal das Fürstenhaus deutlich machte, beim Scheitern seiner Initiative das Land verlassen zu können). Auch scheint nach gut zehn Jahren Debatte der Wille gross geworden sein, die Sache nun endlich innenpolitisch zu klären.

Dagegen führte beim Thema «**Finanzplatz**» eine «starke Diskrepanz von Eigen- und Fremdbild zu steigendem **Druck des Auslands**» (Frommelt 2020: 88). Hier waren Aussen- und Innenpolitik gleichermaßen gefragt, um die Reputation und Souveränität des Landes zu sichern. Die Geschichte ausländischer Beargwöhnung begann schon mit der Einrichtung des liechtensteinischen **Gesellschaftswesens** in den 1920er Jahren, die Liechtenstein zu einem attraktiven Sitz für ausländisches Kapital machte und half, den Staatshaushalt krisenfest zu machen (Wohlgemuth 2020: 19f.). Auch die «**Finanzeinbürgerungen**» der 1930er Jahre trafen bei den Nachbarn und vor allem in Deutschland medial und politisch auf negative Resonanz und prägten ein Bild des Landes als «Asyl für Steuerfluchtgeld und Gauner» (Geiger 2000a:

211). Diese Fremdwahrnehmung hielt seitdem an und wurde um die Jahrtausendwende nochmals angefacht, als das deutsche Magazin «Der Spiegel» 1999¹⁵ titelte: «Einladung zur **Geldwäsche**. ... Mafia-Organisationen, Drogenkartelle und russische Grosskriminelle werden geradezu in den Zwergstaat eingeladen».

Die Vorwürfe wurden zwar entkräftet (Frommelt 2020: 75); gleichwohl landete das Land im Jahr 2000 auf die von der OECD-nahen Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) geführte **Liste nicht kooperativer Staaten**. «Damit war der Tiefpunkt in der öffentlichen Wahrnehmung im Ausland erreicht» (ebd.). Gerard Batliner (2000: 186f.) bemerkte seinerzeit hierzu: «Die internationale Gemeinschaft hat – in was für befragenswerten Verfahren auch immer – Liechtenstein vor kurzem auf zwei schwarze Listen gesetzt, die Liste wegen mangelnder Kooperation zur Bekämpfung der Geldwäscherei und die Liste der Steueroasen... Wir sind offenbar ein Störfaktor... Wir sind dabei, die **Souveränität zu übernutzen** und das Einschreiten der Staatengemeinschaft zu provozieren... Ein Vorteil ist, dass wir dank der Mitgliedschaft im EWR und im Europarat wenigstens dort unsere Argumente voll einbringen können – soweit wir welche haben».

Gefragt war nun zum einen die Aussenpolitik, nicht zuletzt im Bereich «public relations» und Kommunikation. Der Leiter des Center for European Policy Studies (CEPS) in Brüssel, Karel Lannoo, äusserte anlässlich einer Tagung in Liechtenstein zur Neupositionierung des Finanzplatzes 2001: «Liechtenstein is a **public relations desaster**. There is very little public information about Liechtenstein. Its web-resources are quasi-inexistent, and there seems to be no administration to deal with those interested. This is in sharp contrast with other offshore centres, like the Channel Islands, that get more favourable coverage... Liechtenstein should engage constructively with international organisations and other states... To counter the negative public opinion and restore its image, it may be useful if Liechtenstein launches some international **«goodwill» campaigns**, by taking initiatives in areas of international policy which will give the country another image with the international public opinion» (Lannoo 2001: 161ff.).

Der «goodwill» im Ausland war indes nicht nur durch «image-Kampanien» (wieder) herzustellen, sondern erforderte auch innenpoli-

15 <https://www.spiegel.de/politik/einladung-zur-geldwaesche-a-06d917f0-0002-0001-0000-000015045816>

tische **Reformen und Anpassungen** im Sinne der «compliance» mit den zunehmend strengeren internationalen Standards. Liechtenstein «beseitigte in der Folge im Rekordtempo Schwachpunkte und verbesserte den Vollzug der Gesetze» (Lussy 2011). So wurde ein effizientes Rechtshilfegesetz in Kraft gesetzt und das Strafgesetz sowie die Sorgfaltpflichtsregeln revidiert. Auch stockte man die Zahl der Richter und Staatsanwälte stark auf und schuf verschiedene auf die Bekämpfung der Geldwäsche und der organisierten Kriminalität spezialisierte Behördenstellen. Bereits im Juni 2001 strich die FATF Liechtenstein von der «Schwarzen Liste».

Doch die nächste Finanzmarktkrise (2008) brachte Liechtenstein erneut auf den «Radar» ungewollter Aufmerksamkeit im Ausland. Diesmal ging es um Steuerhinterziehung. Die «**Zumwinkel-Affaire**» (s. Brunhart 2018) schlug in Deutschland und darüber hinaus hohe mediale und innenpolitische Wellen. Der deutsche Geheimdienst erwarb für einen Millionenbetrag gestohlene Bankdaten aus Liechtenstein. Demnach haben viele, auch Prominente, durch Einlagen in Liechtenstein heimische Steuern hinterzogen. Zusätzlich zur internationalen Finanzkrise und Frankenaufwertung brachte auch die folgende (Finanz-) Kapitalflucht Wirtschaft und öffentlichen Haushalt im Land in eine Krise (ebd.). Doch auch hier erwies sich das Land als bemerkenswert rasch handlungsfähig und -willig.

Schon Anfang Dezember 2008 unterzeichneten Liechtenstein und die USA in Vaduz ein «Übereinkommen über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in Steuersachen» – das «erste seiner Art» (Lüchinger 2020: 117). Damit erfolgte ein erster «Dammbruch» (ebd.: 118) in Form der (bilateralen) Lockerung des Bankgeheimnisses. Darauf folgten:

- Am 12. März 2009 die «**Liechtenstein-Erklärung**», durch die sich das Land zu den OECD-Standards für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bekennt.
- Am 1. April 2009 ein totalrevidiertes Stiftungsrecht.
- «Tax Information Exchange Agreements» (TIEA) mit elf Ländern (darunter die Schwergewichte Deutschland, UK, Frankreich im selben Jahr).
- In kurzer Zeit elf Doppelbesteuerungs- und 13 Steuerinformationsabkommen, die den OECD-Standard uneingeschränkt befolgten (Wenz 2013: 43)

Aussenpolitischer Druck kann **innenpolitische Geschlossenheit** erzeugen und entschlossenes Handeln fördern. So resümiert Lüchinger (2020: 118): «Jetzt, in der aussenpolitischen Krise, rücken Fürstenhaus, Regierung und Parlament zusammen» (ebd.: 118). Dabei ist es Liechtenstein «gelingen, sich eigenständig zwischen der EU und der Schweiz zu positionieren und seinen Finanzplatz schneller als die Eidgenossen aus der Schusslinie der internationalen Kritik zu nehmen» (ebd.: 121). Doch allein mit innenpolitischer Geschlossenheit und flexibler Anpassung an die argwöhnische Aussenwelt ist es oft nicht getan. Das «Fremdbild» Liechtensteins und seines Finanzplatzes ist «sticky»; es lässt sich nur langsam korrigieren. Und gerade wenn Medien, Politik und Bürger im Ausland das Fürstentum nur marginal und episodisch wahrnehmen, wobei eben nur etwa «Briefkasten», «Zumwinkel», «Steuerose» (bis heute) eine Assoziation bilden, wirkt das nach.

Zudem kann in diesem «two-level game» (s. Teil 2.1) gerade die **Innenpolitik des Auslands** dessen Aussenpolitik derart dominieren, dass andere Länder in ihren internationalen Beziehungen selbst dann behindert werden, wenn es eigentlich für alle nur Vorteile gäbe. Die Verzögerung der offiziellen Zulassung von Liechtenstein in den **Schengen/Dublin-Raum** ist hierfür vielleicht ein gutes Beispiel, mit dem das Kapitel der (bisherigen) Meilensteine liechtensteinischer Aussenpolitik nunmehr abgeschlossen werden kann.

Wie weit sind Schengen und Dublin von Vaduz?

Wie Berlin und Stockholm Brüssel aufhielt

Das Schengen Abkommen besteht bereits seit 1995 (zwischen anfangs nur Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden). Es führte zur Grenzöffnung für den Personenverkehr, verstärkten Zusammenarbeit im Visumbereich sowie in den Bereichen Polizei und Justiz und hat sich hinsichtlich Anzahl der Mitglieder und Umfang der Regelungen seither sehr dynamisch entwickelt. Gleiches gilt für die «Dublin» Abkommen seit 1997. Österreich ist bereits 1997 beigetreten; die Schweiz 2008 – **Liechtenstein aber erst Ende 2011**. Warum die Verzögerung?

Eigentlich war im Fürstentum alles soweit vorbereitet und mit der Schweiz geklärt. Der Bericht und Antrag der Landesregierung (2008; BuA 2008/79) legte auf knapp 500 Seiten dar, wie die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme «Schengen» und «Dublin» umgesetzt werden sollen und können. Eben «in Form

von «**Protokollen zu den schweizerischen Assoziierungsabkommen**». Die liechtensteinischen Rechte und Pflichten unterschieden sich dadurch nicht wirklich von denen der anderen assoziierten (nicht EU) Staaten Norwegen, Island und Schweiz (ebd.: 7). Und: «Ziel sollte sein, dass zwischen dem schweizerischen Beitritt ... und dem liechtensteinischen Beitritt möglichst wenig Zeit vergeht» (ebd.: 8).

Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Erst im Dezember 2011 war das Fürstentum offiziell Teil von «**Schengen**» und «**Dublin**» (LGBI 2011 Nr. 131). Zwar hatte Liechtenstein schon im Herbst 2008 die erforderlichen Gesetzanpassungen durchgeführt und am 14. Januar 2009 eine offizielle Ratifikationserklärung hinterlegt. Die Liechtensteiner Regierung ging deshalb davon aus, dass nach den notwendigen (und aufwendigen) rechtlichen und organisatorischen Vorbereitungen eine Inkraftsetzung per Ende 2009 erfolgen könnte¹⁶.

Die Jahre 2008 und 2009 waren indes eben auch die Zeit, als das Fürstentum auf dem «Radar» der von Finanzkrisen und Steuerflucht geplagten europäischen «Freunde» erschien und in einigen Ländern einen schlechten Ruf hatte (s. o.). Jedenfalls gab es wohl deshalb dort recht «billige» Einwände. Regierungsrat Hugo Quaderer bemerkte dazu¹⁷: «Einseitige Bedenken für eine rasche Schengen-Assoziierung Liechtensteins bestehen nur noch in **Deutschland und Schweden**, wo die diesbezüglichen nationalen Verfahren noch im Gange sind. Bei beiden Staaten wird hier im Rahmen des internen, politischen Entscheidungsprozesses nicht zuletzt die **Steuerfrage ins Spiel** gebracht...». Liechtenstein versuchte, diese Frage mit der «Liechtenstein Erklärung» 2009 zu beantworten (s. o.). Bis diese Antwort indes im Ausland gehört und akzeptiert wurde, dauerte es noch einige Zeit.

Dies ist vielleicht wiederum ein passendes Beispiel, wie **Innen- und Aussenpolitik interagieren**. In diesem Fall war es (auch) die Innenpolitik im Ausland (Deutschland, Schweden), die der Aussenpolitik im Inland (Liechtensteins) über Jahre die Wirksamkeit nahm und eine grundsätzlich für alle Mitglieder des Schengen/Dublin Clubs vorteilhafte Kooperation zumindest für das kleine Land herauszögerte.

16 <https://www.moneycab.com/news/liechtenstein-ratifiziert-schengen/>

17 https://web.archive.org/web/20110124200613/http://www.llv.li/llv-rfl-verkehr-aktuelle_themen_schengen_beitritt.htm

In Liechtenstein entstand damit zwischen Dezember 2008 und Dezember 2011 (als endlich die Zustimmung im Europäischen Parlament und EU-Ministerrat erfolgte) nicht nur zu Österreich, sondern auch zur Schweiz, zu der es seit 1921 aufgrund des «bilateralen Schengen» (Zollvertrag) keine (kontrollierte) Grenze mehr gab, eine **«Aussengrenze» des europäischen Schengen-Raums**. Symbolisch (und teils auch rechtstechnisch) war dies schon reichlich bizarr. Gleichzeitig war es praktisch aber auch «kein Grund zur Beunruhigung» (Quaderer). Schliesslich war das Land komplett von zwei Schengen-Staaten umgeben und bot bestenfalls auf dem Luftweg (den Heliport Balzers) ein unkontrolliertes «Einfallstor» für Personen nach Europa. Da Balzers mit einem Helikopter wohl ohnehin kaum aus Nicht-Schengen-Staaten erreichbar ist, konnte man derlei Landungen auch ohne besondere Konsequenzen rechtlich unterbinden.

Wie in der Schweiz bleiben die Zollkontrollen an der Grenze zum EU-Mitglied Österreich jedoch bestehen, da im Schengen-Raum nur Personen, nicht aber alle Waren frei verkehren dürfen. Gleichwohl profitiert Liechtenstein heute mit «Schengen» und «Dublin» indes nicht nur von der Reisefreiheit, sondern vor allen auch der Teilnahme an der Europäischen Sicherheitsunion, einschliesslich **Polizei-kooperation** und Vernetzung von Sicherheitsdatenbanken sowie der europäischen **Migrationszusammenarbeit** (Regierung 2019b: 26).

Soweit die Darstellung der m.E. wichtigsten «Meilensteine» liechtensteinischer Aussenpolitik. Manches davon ist (zum Glück) Geschichte (auch wenn es «mentalgeschichtlich» nachwirken dürfte); anderes bildet noch heute die völkerrechtlichen und aussenpolitischen Rahmenbedingungen des Landes.

5. Aussenpolitik in Liechtenstein heute

Liechtenstein betreibt heute eine aktive und – bei aller Kooperation und «Bindungsstrategie» mit der Schweiz – auch **zunehmend eigenständige Aussenpolitik** in für das Land zentralen Feldern. Viele davon wurden in Teil 4 bereits in ihrer historischen Entstehung und Entwicklung bis heute dokumentiert. Deshalb muss an dieser Stelle nur mehr eine aktuelle Gesamtsicht der Aussenpolitik des Landes geleistet werden, wobei der in Teil 3 gegebenen generellen Darstellung der Aussenpolitik im Kleinstaat nun im Konkreten gefolgt wird. Mittel, Ziele, Träger der Aussenpolitik: es sollen also für Liechtenstein zunächst die (knappen) Ressourcen der Aussenpolitik skizziert werden (Teil 5.1); danach die aktuellen aussenpolitischen Prioritäten (Teil 5.2) und schliesslich die handelnden Akteure sowie deren Interaktion (Teil 5.3).

5.1 Ressourcen

Schon 1993 stellte Prinz Nikolaus, damals Botschafter in der Schweiz und Leiter der Verhandlungen zum EWR-Beitritt, fest: «Die direkten Aufwendungen für unsere aussenpolitische Maschinerie belaufen sich auch heute noch um ein Prozent unseres Landesbudgets. Wenn man bedenkt, dass wohl beinahe die Hälfte unserer Staatseinnahmen ohne Eigenständigkeit wegfallen würden und wir ausserdem kein Militär zur Verteidigung unserer Souveränität halten, so wird man die oftmals gehörte Kritik über die hohen Kosten unserer Aussenpolitik schwer verstehen» (N. v. Liechtenstein 1993: 311f.). Dieses Argument gilt so sicher auch noch heute, selbst wenn der Anteil am Budget inzwischen etwas über zwei Prozent liegt (s. u.). Auch gilt heute wie damals: «Die Grenzen der Expansion werden eher beim **Mangel an Personal** als beim Einsatz der Finanzen erreicht sein» (ebd.: 312).

1996 mahnte Prinzessin Maria-Pia von Liechtenstein, damals Botschafterin bei der EU und Belgien: «dass wir die Entscheidungsabläufe und die Interessen unserer Partner kennen müssen, für unsere Anliegen Sympathie und Alliierte suchen müssen sowie in den diversen Arbeits- und Expertengruppen unsere Anliegen einbringen müssen. In Anbetracht der unzähligen Arbeits- und Expertengruppen (über 200), der beträchtlichen Papierflut und der recht unterschiedlichen Akteure: Island und Norwegen im EFTA/EWR-Pfeiler, die Kommission, die Mitgliedsstaaten und die eigenen politischen Interessen, ist dies eine grosse Herausforderung an die liechtensteinische Verwaltung und bedarf der Entwicklung einer ausgeprägten **institutionellen Intelligenz**» (M.-P.v. Liechtenstein 1996: 72).

2019 waren im **Amt für Auswärtige Angelegenheiten** und den diplomatischen Vertretungen/Missionen 40.65 Stellen, davon 27.2 Diplomatenstellen (in Vollzeitäquivalenten) verbucht (Regierung Liechtenstein 2019b: 17). 2023 ergeben sich aus dem Stellenplan (BuA 94/2023: 45) 41.95 Stellen (davon 28.75 bei diplomatischen Vertretungen). Dies entspricht in etwa 5.5 Prozent der Beschäftigung in «Regierungsumfeld und Verwaltung» (ohne Landespolizei). Gleichzeitig gilt aber für die gesamte Regierung und Verwaltung das Prinzip des «**multi-tasking**» und «Mitdenkens» aussenpolitischer Aspekte: «Die Aussenbeziehungen werden ... nicht allein durch das Aussenministerium wahrgenommen, sondern – in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen – durch die gesamte Regierung und Verwaltung mitgestaltet» (ebd.: 35). So können auch «Kohärenz und zeitnahe Entscheidungen einfacher herbeigeführt werden» (s. a. Teil 5.3).

Neben «multi-tasking» sind auch «**outsourcing**» typische Strategien, mit knappen Ressourcen – besonders personeller Art – umzugehen (s. Teil 3.1). Die Schweiz unterhält derzeit über 170 Auslandsvertretungen weltweit¹⁸; Liechtenstein nur acht. Wenn liechtensteinische Staatsangehörige in einem anderen Land in eine Notlage geraten, können sie sich an die Schweizer Botschaften und Konsulate vor Ort oder an die EDA-Helpline wenden¹⁹. Darüber hinaus hat Liechtenstein auch wichtige Repräsentanten in internationalen Gremien aus dem Ausland rekrutiert. Ein Beispiel wäre der Schweizer Jurist Carl Baudenbacher,

18 <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda.html>

19 <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-auswaertige-angelegenheiten/themen/diplomatische-vertretung-liechtensteins-im-ausland>

der Liechtenstein von 1995 bis 2018 als Richter am EFTA-Gerichtshof vertreten hat. Heute scheint die Regierung dagegen zuversichtlich, auch derlei Stellen mit Liechtensteinern zu besetzen: «Leitende Stellen bei europäischen Institutionen, bei denen Liechtenstein Mitglied ist, sollen nach Möglichkeit mit liechtensteinischen Staatsangehörigen besetzt werden. Dazu gehören das EFTA-Sekretariat, die EFTA-Überwachungsbehörde, der EFTA-Gerichtshof und der EMGR» (Regierung 2019b: 39).

Was die **finanziellen Ressourcen** betrifft, so ist der Anteil der Aussenpolitik am Landesbudget vor allem seit 1995 (nach dem Beitritt zum EWR, WTO) deutlich angestiegen, aber noch heute recht massvoll. Ganter/Eibl (1999: 117ff.) haben für das Jahr 1995 berechnet, dass die Aussenpolitik Liechtensteins (ohne Entwicklungspolitik) mit CHF 371 pro Einwohner in etwa das dreifache der Schweizer Aussenpolitik ausmacht (CHF 118). Das waren damals 2.7 Prozent des liechtensteinischen Landeshaushalts. Für den Jahreshaushalt 2024 (LBGl 2023 Nr. 452) sind derzeit CHF 23.351 Mio. Aufwand für Aussenpolitik (ohne Entwicklungspolitik) geplant. Dies entspricht bei einem Gesamthaushalt von CHF 990.416 Mio. 2.3 Prozent der Landesausgaben; pro Kopf (bei 39.200 Einwohnern) CHF 595.

Diese Zahlen beinhalten die Beiträge für internationale Organisationen (Europarat: CHF 512.000; UNO: CHF 950.000; EWR/Schengen: CHF 5.096.000; EFTA: CHF 1.907.000; OSZE: CHF 248.000) und verteilen sich auf folgende Posten:

Tabelle 2: Aufwand der Aussenpolitik (Quelle: Landeshaushalt 2024, LBGl 2023 Nr. 452)

Stabstelle EWR	1.208.000
Amt für Auswärtige Angelegenheiten	4.349.000
Ständige Vertretung Europarat Strassburg	2.540.000
UN Mission New York	2.989.000
Mission bei den Europäischen Gemeinschaften	6.754.000
Mission EFTA u. a. Genf	1.907.000
Vertretung OSZE/UNO Botschaft Wien	1.556.000
Botschaft Bern	1.004.000
Botschaft Berlin	1.044.000
Gesamt	23.351.000

In der **Schweiz** beträgt das Budget²⁰ für «Beziehungen zum Ausland» im Jahr 2024 CHF 3.772 Mio. oder 4.2 Prozent des Bundeshaushalts. Davon ist der Hauptteil Entwicklungshilfe. Nimmt man diese heraus, die Zahlungen an die EU (sog. «Kohäsionsmilliarde» – verteilt auf zehn Jahre) aber als quasi «Preis» für die Bilateralen hinzu, kommt man auf etwa CHF 881 Mio. oder knapp CHF 100 pro Einwohner. Das EDA beschäftigt derzeit in Vollzeitstellen 5.525 Personen; das sind gut 14 Prozent der Bundesverwaltung²¹. In Liechtenstein läge eine analoge Zahl bei etwa 5.5 Prozent (s. o.).

Insgesamt kann man damit feststellen, dass Liechtenstein eine **aktive Aussenpolitik bei Einsatz knapper Ressourcen** leistet. Schon der Vergleich mit der Schweiz zeigt, dass gerade was den Einsatz von Personal betrifft, mit sehr wenigen Stellen sehr viel erreicht wird (auch mithilfe des «outsourcing», «multi-tasking» und «institutioneller Intelligenz»). Auch der Anteil originär aussenpolitischer Tätigkeit an den Landesausgaben bleibt sehr bescheiden (und geringer als in der Schweiz); auch wenn in dem sehr kleinen Land die Kosten pro Einwohner höher liegen. Aber, wie eingangs von Prinz Nikolaus zittert, selbst nahezu CHF 600 pro Jahr sollten für die aussenpolitische Verteidigung und Förderung von Souveränität und Prosperität des Landes jedem Liechtensteiner ein akzeptabler Preis einer notwendigen Investition sein. Dies zumal, da die Ausgaben im Land ja zu grossen Teilen gar nicht aus inländischen Steuern, sondern auf globalen Finanzmärkten erwirtschafteten Vermögenserträgen finanziert werden (Wohlgemuth 2020).

Gerade angesichts knapper Mittel gilt es, diese gezielt und selektiv dort einzusetzen, wo sie auch den bestmöglichen «return on investment» versprechen. Deshalb nun zu den aktuellen Prioritäten der Aussenpolitik in Liechtenstein.

5.2 Prioritäten

Im Jahr 1974 hat sich der damalige Landtagspräsident Gerard Batliner (1974: 38f.) für die Aussenpolitik ein «**selektives Vorgehen**» als einzige Lösung angesichts knapper Ressourcen ausgesprochen. Das Land sei «ohne aussenpolitische Erfahrung»; «ohne Personal für die wichtigsten

20 <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/a/voranschlag-2024.html>

21 <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/das-bundespersonal-in-zahlen.html>

internationalen Organisationen und Ausschüsse»; «ausserstande, die Kosten der Beteiligung in diesen Organisationen zu tragen». Wie oben gezeigt, sieht das heute besser aus. Und dies obgleich die Anforderungen gestiegen sind. Schon Batliner sah voraus, dass das Land unter einer «**Art Kontrahierungszwang**» stehe: «Je mehr alle Staaten in Gemeinschaften organisiert sind, global oder regional, alle dabei sind, wird es mit der Zeit verhängnisvoll für die Kleinsten, nicht dabei zu sein» (ebd.: 37).

Die Lösung dieses Dilemmas besteht in einer stufenweisen Priorisierung, wie sie Prinz Nikolaus (N. v. Liechtenstein 1996: 13f.) als Strategie der «**konzentrischen Kreisen der Aussenpolitik**» Liechtensteins beschreibt. Demnach «kann es naturgemäss eine globale Politik Liechtensteins, wenn überhaupt, nur am Rande geben: Aufgrund unserer Grössenordnungen sind es nun einmal Europa und noch prioritärer die Nachbarländer sowie die Region, auf die wir unsere ganze Kraft richten müssen». Die aussenpolitische **Priorität für die Nachbarländer** impliziert für den sehr kleinen Nachbarn Liechtenstein dabei indes «fast immer sehr asymmetrische Beziehungen» (N. v. Liechtenstein 1993: 312). Die oben genannten Zollanschlüsse zu Österreich und danach zur Schweiz belegen dies. Gleichzeitig war genau dies aber wohl sowohl integrationsfördernd als auch «**grössenverträglich**», wenn man bedenkt, «dass wirtschaftlich gesehen mit einem einseitigeren Vertragsverhältnis ein grösserer erwünschter Integrationseffekt verbunden ist sowie ein geringerer Verwaltungsaufwand» (ebd.).

Während heute die enge Integration zum (zumal ähnlich gesinnten) Nachbarn Schweiz die Abgabe vor allem wirtschaftspolitischer Souveränität ökonomisch – auch verwaltungsökonomisch – sinnvoll erscheinen lässt, dient Liechtenstein die Teilnahme an **multilateralen Organisationen** (OSZE, UNO, EWR...) vor allem der politischen Souveränitätsabsicherung (ebd.: 314). Und auch hier kann sich eine **diplomatische Transaktionskosten-Ersparnis** ergeben. Gerade für Liechtenstein «hat die mulilaterale Präsenz den Vorteil, dass sie weniger aufwendig ist als ein Netz bilateraler Vertretungen. An einem Ort sind Kontakte zu einer Vielzahl von Ländern möglich» (ebd.).

Diese abgestufte und doch auch parallele Integrationsstrategie zeigt sich auch im Bericht «Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik» der Landesregierung (Regierung Liechtenstein 2019b). Konkret nennt sie fünf Schwerpunkte:

- «Die **bilaterale Zusammenarbeit** mit den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich und weiteren Schwerpunktstaaten, insbesondere Deutschland, die USA und die Tschechische Republik, sowie die Regionalpolitik;
- die **europäische Integration** über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie als assoziierter Mitgliedstaat von Schengen/Dublin und eine enge, dynamische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU);
- die **Aussenwirtschaftspolitik** mit den vier Pfeilern Zoll- und Währungsunion mit der Schweiz, EWR, Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und Welthandelsorganisation (WTO) sowie die Finanzplatzpolitik;
- das **multilaterale Engagement** in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), im Europarat und in den Vereinten Nationen (UNO);
- die internationale Solidarität im Rahmen der Internationalen **Humanitären Zusammenarbeit** und Entwicklung (IHZE) sowie Nachhaltigkeit».

Das Hauptziel der Aussenpolitik wird von der Regierung recht unverbrämt «neorealistisch» (s. Teil 2.1) genannt: «Aussenpolitik ist zuallererst **Interessenspolitik**. Sie dient der Wahrung der Interessen der Staatsangehörigen und Unternehmen sowie des Staates an sich» (ebd.: 13). Kurzum, es geht um Souveränität und die internationale Verteidigung legitimer Interessen. Das Hauptinstrument wird ebenso klar genannt: «Die Souveränität Liechtensteins stützt sich seit jeher nicht auf Abschottung, sondern auf die **Einbindung** in einen Staatenbund oder in internationalen Organisationen. Diese Politik der Einbindung, die auf die Interessen Liechtensteins zugeschnittenen ist, war und ist Ausdruck einer eigenständigen und erfolgreichen Aussenpolitik» (ebd.).

Die Verbindung von **Souveränitätssicherung** und multilateraler Einbindung wird in dieser Aussage deutlich: «Liechtenstein kann keine Machtpolitik betreiben, sondern hat vielmehr Interesse daran, dass für alle die gleichen Regeln gelten und dass diese konsequent eingehalten werden». Ein weiteres stark betontes Ziel betrifft die **Aussenwirtschaftspolitik**: «Ziel sind möglichst vorteilhafte Bedingungen für Liechtensteins Exportwirtschaft, zumindest aber gleich lange Spiesse wie Liechtensteins Hauptkonkurrenten. Auch für den Finanzplatz Liech-

tenstein steht die internationale Wettbewerbsfähigkeit an oberster Stelle» (ebd.: 27).

Die Aussenpolitik des Landes ist damit auch **integraler Bestandteil der Standort- und Wirtschaftspolitik**; etwa bei der Aushandlung von Doppelbesteuerungsabkommen, aber auch in der Kommunikation der Neuausrichtung des Finanzplatzes als «Daueraufgabe des Äusseren» (ebd.: 29). Das Land betreibt eine innen- wie aussenpolitisch relevante «**Finanzplatzstrategie**». Mit der Liechtenstein-Erklärung von 2009 und der Regierungserklärung von 2013 zum automatischen Informationsaustausch wurde der Grundstein gelegt. «In der Finanzplatzstrategie legt die Regierung die Ziele und strategischen Massnahmen für die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen des Finanzplatzes Liechtenstein fest... Im Mittelpunkt stehen dabei einerseits der uneingeschränkte und gleichberechtigte Zugang zu den wichtigen Märkten und damit die internationale Zusammenarbeit sowie die Verbesserung der staatlichen Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen» (Regierung Liechtenstein 2019a: 1).

Betrachtet man die Finanzplatzstrategie genauer, kann man ihr eine überwiegend auf Rahmenbedingungen abstellende, also **ordnungspolitische Ausrichtung** attestieren; flankiert mit durchaus innovativen staatlichen Dienstleistungsangeboten. Besonders hervorgehoben wird die Wahrung der **Konformität mit internationalen Regeln** und Standards, welche den Akteuren auf dem Finanzplatz nicht nur Rechtssicherheit verschafft, sondern dem Land auch Reputation und Marktzugang im und aus dem Ausland (ebd.: 4f). Transparenz, klare Regeln, wirksame Aufsicht und Prävention werden besonders hervorgehoben und rechtlich wie organisatorisch im Inland (etwa: Finanzmarktaufsicht) wie im Ausland (etwa: Mitgliedschaft bei MONEYVAL, Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen, OECD BEPS inclusive framework) verankert (ebd.: 13).

In diesem Zusammenhang wird derzeit auch eine Vertretung in Paris (Sitz der OECD) oder die Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds in Washington D. C. geprüft (Regierung Liechtenstein 2019b: 38, 40). Der Landtag gab im September 2022 grünes Licht für Beitrittsverhandlungen zum IWF. Hierzu nun ein kleiner Exkurs.

Liechtenstein und der IWF

Die derzeit (Mai 2024) laufenden Beitrittsverhandlungen Liechtensteins mit dem Internationalen Währungsfonds erscheinen nur auf den ersten Blick etwas seltsam, da das Fürstentum ja keinerlei Währungspolitik betreibt und auch keinen Einfluss auf die Politik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ausübt (Wohlgemuth 2022: 75f.). Gleichwohl gibt es gute Gründe für einen Beitritt zum IWF. Die Landesregierung (2022 – BuA 74/2022) fasst diese so zusammen:

Ohne eigene Zentralbank fehlt Liechtenstein ein **«lender of last resort»**. Auch die SNB würde nicht einspringen, wenn etwa eine liechtensteinische Bank in akute Liquiditätskrise gelangte (ebd.: 49). Sie tat das zuletzt zugunsten der Credit Suisse (s. Jordan 2023). Der Finanzsektor in Liechtenstein ist zwar solide kapitalisiert; die Bilanzsumme des Bankensektors beläuft sich jedoch auf «auf konsolidierter Ebene auf mehr als das 16-fache des Bruttoinlandsprodukts» (Regierung Liechtenstein 2022: 12) und damit deutlich mehr als etwa in der Schweiz (das 5-fache) oder Deutschland (das doppelte). Die in diesen Zahlen sichtbaren «Risiken ... übersteigen die Finanzkraft der öffentlichen Hand bei Weitem» (ebd.: 10). Es wären im «worst case» rasche Liquiditätshilfen nötig, welche der IWF leisten kann. Gleiches gilt etwa im Fall von Naturkatastrophen, die ein kleines Land leicht in der Substanz treffen können (ebd.: 6). Eine IWF-Mitgliedschaft dient somit vor allem als **«Versicherung für den Krisenfall»** (ebd.).

Daneben haben noch andere Gründe etwas Gewicht. Hierzu gehört der Reputationseffekt internationaler Vernetzung. Schliesslich sind alle UNO-Mitglieder ausser Kuba, Monaco, Nordkorea und Liechtenstein im IWF. Selbst Andorra ist Mitglied. Der IWF stellt zudem weltweit führende **Expertise** zur Verfügung (ebd.). Für Liechtenstein böte das auch eine Chance der **Selbstdarstellung** vor allem seiner einzigartigen fiskalischen Solidität, die etwa im IWF «fiscal monitor» oder «financial stability report» international vergleichend und normiert dargestellt werden könnte.

Schliesslich dürften der Aufnahme Liechtensteins auch keine sonderlichen Hürden im Wege stehen. Das Land ist alles andere als ein Problemfall und kann in Washington «aus einer Position der Stärke» auftreten (ebd.). Auch die Schweiz unterstützt den Beitritt Liechtensteins ausdrücklich (ebd.: 48). Dies tat auch der Landtag des Fürstentums am 3. September 2022 (Volksblatt vom 4.9.2022). Schliesslich konnte die Regierung auch darlegen, dass die «Versiche-

rungsprämie» **recht günstig** ist. Das Land hätte zwischen CHF 25 und 37.5 Mio. als Währungsreserve effektiv zu hinterlegen (als verzinsten Einlage beim IWF). An administrativen Kosten sind etwa CHF 0.5 Mio. pro Jahr veranschlagt (Regierung Liechtenstein 2022: 14).

Ebenfalls mit einem Auge auf das (Neben-) Interesse der Reputation des Landes ist Liechtenstein im Bereich der humanitären und **Entwicklungspolitik** aktiv. Die «Internationale Humanitäre Zusammenarbeit und Entwicklung» (IHZE) umfasst das humanitäre und entwicklungspolitische Engagement des Staates Liechtensteins, inklusive dasjenige des Liechtensteinischen Entwicklungsdienstes (LED), der als privatrechtliche Stiftung organisiert ist²². Sie arbeitet in vier Bereichen: Not- und Wiederaufbauhilfe, internationale Flüchtlings- und Migrationshilfe sowie bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. 2023 wurden hierfür über CHF 14 Mio. ausgegeben²³.

Thorhallsson (2018: 26) sieht es für kleine Länder als typisch an, dass diese in der Aussenpolitik versuchen, sich in ausgewählten Bereichen einen guten Namen zu machen. Dieses «**statuts seeking**» oder «pursuit of prestige» verfolgt auch Liechtenstein. Beispiele wären etwa die auch als «Liechtenstein Initiative» bekannte Aktion «**Finance against slavery and trafficking**»²⁴, die als «public-private partnership» zwischen den Regierungen von Liechtenstein, Österreich und den Niederlanden, dem United Nations University Centre for Policy Research (als Sekretariat) und privaten Akteuren aus Liechtenstein gegründet wurde.

Direkt im Rahmen der Vereinten Nationen hat Liechtenstein die «**Veto-Initiative**» als Resolutionsentwurf gestartet²⁵. Ziel ist es, dass sich die fünf UN-Vetomächte im Sicherheitsrat öffentlich vor der Mitgliederversammlung rechtfertigen müssen, wenn dort Entscheidungen durch Veto blockiert werden. Diese Resolution wurde von der Generalversammlung einvernehmlich angenommen (A/RES/76/262). Tatsäch-

22 <https://www.llv.li/inhalt/12037/amtstellen/internationale-humanitare-zusammenarbeit-und-entwicklung>

23 https://www.led.li/Portal/UserFiles/files/LED_JB_2023_210x280mm_Web-Doppelseite.pdf

24 <https://www.fastinitiative.org/>

25 <https://www.llv.li/de/landesverwaltung/amt-fuer-auswaertige-angelegenheiten/themen/multilaterale-zusammenarbeit/reform-des-unosicherheitsrats>

lich kam es im Juni 2022 erstmals zur Anwendung dieses Verfahrens der Befassung der Generalversammlung mit einem Veto im Sicherheitsrat (Volksblatt vom 9.6.2022); China und Russland mussten ihr Veto gegen strengere Sanktionen gegen Nordkorea verteidigen.

Schliesslich wäre noch ein weiteres Projekt zu nennen, das laut Regierung «der positiven **Eigendarstellung** gegenüber internationalen Partnern» dienen könnte: «Zur Bekräftigung seines Engagements strebt Liechtenstein mittelfristig einen **Sitz im UNO-Menschenrechtsrat** an» (Regierung Liechtenstein 2019b: 41). Auch hierzu ein kleiner Exkurs, der gleichzeitig die Problematik illustrieren soll, in globalen Organisationen sinnvolle «Weltinnenpolitik» betreiben zu wollen.

Liechtenstein und der UNO-Menschenrechtsrat

Der UNO-Menschenrechtsrat (UNHRC) wurde 2006 als Nachfolger der in Verruf gekommenen UN-Menschrechtskommission gegründet. Man sollte ihn nicht mit dem UN-Menschrechtsausschuss (CCPR) verwechseln (einem Sachverständigen-Gremium). Dem UNHRC gehören rotierend 47 nach einem starren Proporz von Regionen durch die UNO-Generalversammlung gewählte Ländervertreter an; der Hauptsitz ist in **Genf**. Sein Ziel lautet: «promotion and protection of all human rights around the globe»²⁶. Der aktuelle Präsident des Rates stammt aus Marokko – einem Land, in dem die Meinungs- und Versammlungsfreiheit systematisch unterdrückt wird²⁷. Im Rat vertreten sind derzeit auch etwa Algerien, der Sudan, Kirgisistan, Somalia, Kasachstan, oder Katar. Die USA sind 2019 aus dem Rat ausgetreten, da hier die schlimmsten Menschenrechtsverletzer vertreten seien und im nahen Osten ausschliesslich Israel verurteilen. Mit der Biden-Regierung sind die USA wieder beigetreten.

Unabhängig von der eigenen UNHRC Vertretung müssen sich alle UNO-Mitgliedstaaten regelmässig einer «**Universellen Periodischen Überprüfung**» ihrer Menschenrechtslage unterziehen. Hierbei urteilen Staaten über Staaten (nicht Experten); und jedes UNO Mitglied kann Empfehlungen abgeben. Dies gilt auch für Liechtenstein. Das Land erreichte 2023 zum vierten Mal seitens der «Troika» von Berichterstattern (diesmal: Chile, Frankreich und die Vereinigten Arabischen Emirate) eine Liste von Anfragen, zu denen das Land

26 <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/home>

27 <https://www.hrw.org/middle-east/north-africa/morocco/western-sahara>

(und die Liechtensteinische «Zivilgesellschaft») Stellung nehmen sollte. Danach kam es beim UNHRC zum «interaktiven Dialog», bei dem **zu Liechtenstein** ganze 71 UN-Delegationen Erklärungen und Empfehlungen abgaben. Eine Auswahl der **skurrilsten Voten**:²⁸

«China äusserte Besorgnis über die mangelnde Gleichstellung der Geschlechter... Es trug Bedenken im Hinblick auf den Schutz besonders gefährdeter Gruppen wie Kinder, Menschen mit Behinderung, Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten vor»;

«Die Demokratische Volksrepublik Korea ... bekundete ihre tiefe Besorgnis über die fortdauernden Menschenrechtsverletzungen in dem Land»;

«Die Russische Föderation zeigte sich besorgt über die Zunahme der Diskriminierung aus rassistisch, ethnisch und religiös motivierten Gründen sowie der Russophobie... Sie vermerkte ausserdem Verletzungen des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäusserung sowie Einschränkungen bei der Ausstrahlung russischer Fernsehsender».

Am Ende standen letztes Jahr nicht weniger als **184 Empfehlungen**, die Liechtenstein überprüfen sollte, um hierzu bis zur nächsten Tagung des Menschenrechtsrats Stellung zu nehmen. Diesem Prozedere muss sich Liechtenstein unterziehen, und das kleine Land tut dies, soweit ich sehen kann, mit grosser Geduld und nicht geringem Aufwand²⁹. Eine andere Frage ist jedoch, ob das Fürstentum einem solchen «Menschenrechtsrat» auch noch als aktives Mitglied der 47-köpfigen Vertretung angehören möchte. Die **Chancen** auf eine gelegentliche Wahl hierzu aus dem rotierenden, drei Jahre währenden 7-köpfigen Kontingent für Westeuropa wären sicher nicht schlecht: derzeit ist etwa Luxemburg dabei; auch die Schweiz und Österreich wurden gerne gewählt – es besteht also keine Präferenz für die «grossen» Länder; eher im Gegenteil. Zumal den Vorsitz des Rates erhielten bisher bevorzugt kleine Länder (wie Österreich, Gabun, Slowenien, El Salvador, Fidschi).

Dennoch muss man sich fragen, ob für Liechtenstein durch eine aktive Mitgliedschaft in dieser Organisation wirklich ein Reputati-

28 Nachzulesen hier: www.llv.li/serviceportal2/amtstellen/amt-fuer-auswaertige-angelegenheiten/a-hrc-54-17-deu.pdf

29 www.llv.li/serviceportal2/amtstellen/amt-fuer-auswaertige-angelegenheiten/4th-upr-position-taken-by-li-2023-de.pdf

onsgewinn zu erwarten hätte. Sicher würde das Land hier als **«Stimme der Vernunft»** wirken – wenn auch aus einer unabänderlichen Minderheitenposition, solange autokratische Länder in diesem Rat (wie in der Generalversammlung) die Mehrheit haben. Jedenfalls müsste sich Liechtenstein unter grösserer Beobachtung zu konkreten und umstrittenen Fällen von Menschenrechtsverletzungen in komplexen Regionen deutlicher und sichtbarer äussern. Dies kann **zwei Nachteile** haben: zum einen dürfte es die knappen inländischen Ressourcen an Expertise und Zeitaufwand wohl weiter strapazieren. Zum anderen könnten Stellungnahmen des Landes zu strittigen geopolitischen und völkerrechtlichen Fragen im Ausland und vielleicht sogar im Inland für Verstimmung sorgen. Und all dies bei minimalsten Aussichten, mithilfe des UNO Menschenrechtsrates irgend einen Beitrag zur wirklichen Förderung von Menschenrechten auf der Welt erzielen zu können.

Seit kurzem ist Liechtenstein in einem weiteren, europäischen Format vertreten, das es zu erwähnen und beobachten verdient: die **«Europäische Politische Gemeinschaft»** (EPG). Dabei handelt es sich zwar noch um ein nur informelles (aber «high-level») Dialog- und Kooperationsformat, doch hat es Potenzial, in einem erweiterten «konzentrischen Kreis» europäischer Integration auch für Liechtenstein an Bedeutung zu gewinnen. Hierzu mehr in Teil 6; hier erst einmal der Stand der Dinge.

Liechtenstein in der EPG (Europäische Politische Gemeinschaft)

Am 23.8.2023 fand das dritte Treffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) in Granada statt. **44 Staats- und Regierungschefs** Europas (alle EU Staaten, sowie Albanien, Andorra, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Island, Kosovo, Liechtenstein, Moldau, Monaco, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, San Marino, Serbien, die Schweiz, die Ukraine, das Vereinigte Königreich und die Präsidenten der Europäischen Organe) kamen zusammen.

Ziel der EPG ist es **«den politischen Dialog und die politische Zusammenarbeit** zu fördern, um Fragen von gemeinsamen Interesse anzugehen, und **die Sicherheit, die Stabilität und den Wohlstand** auf dem europäischen Kontinent zu stärken»³⁰. Dies geschieht nicht in Form verbindlicher Entscheidungen, sondern von Erklärungen.

30 <https://www.councilofstates.li/en/meetings/international-summit/2023/10/05/>

Die EPC versteht sich als informelle Plattform für politische Koordination vor allem zwischen EU-Mitgliedern und (noch) Nichtmitgliedern. Erkennbar geht es vor allem darum, Länder im Osten Europas (geo-) politisch zu stärken und der militärisch, ökonomisch oder ideologisch zunehmend expansiven **Einflussosphäre Russlands (und Chinas) etwas entgegenzusetzen.**

Dass Liechtenstein auch von Anfang an (seit Oktober 2022) ganz selbstverständlich Teil der EPG ist, bedeutet zunächst eine erneute **Anerkennung des Landes** und die willkommene Gelegenheit für den Regierungschef Liechtensteins, an einem runden Tisch mit «Kollegen» wie Olaf Scholz, Emmanuel Macron, Ursula von der Leyen, oder Wolodymyr Selenskyj zu sitzen. Für das ausserpolitische Ziel, über den EWR und damit die wirtschaftliche Integration hinaus auch an **politisch-strategischen Debatten Europas** beteiligt zu sein, bietet die EPG eine Gelegenheit, ohne dass Liechtenstein sich Sorgen machen müsste, in eine «politische Union» eingebunden zu werden, die seine Souveränität oder faktisch-implizite Neutralität in heiklen Fragen gefährden könnte. Aufgrund des informellen Charakters und der heterogenen Zusammensetzung des Teilnehmerkreises sind auf lange Zeit von der EPG keine einschneidenden Beschlüsse zu erwarten. Wohl aber bestehen für Liechtenstein willkommene Gelegenheiten, die Solidarität (etwa mit der Ukraine) zu erklären und «europäische Werte» wie Selbstbestimmung, Freiheit, oder Rechtsstaatlichkeit zu bekunden.

Wie in Teil 6.2 etwas näher ausgeführt: Innerhalb der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zur Reform der EU (Berès et al 2023) wird vorgeschlagen, die EPG im Rahmen einer Konzeption «**konzentrischer Kreise**» zu einem äusseren Kreis zu entwickeln, der etwas stärker institutionalisiert als bisher die Nachbarschaftspolitik der EU strukturieren soll. Neben pluri-lateralen Abkommen in Bereichen wie Verteidigung und Energie könnten im Rahmen der EPG auch umfassendere Freihandelsabkommen oder andere Kooperationsvereinbarungen im Sinne einer «**variablen Geometrie**» abgeschlossen werden. In einem «worst case» Szenario des Zusammenbruchs des EWR könnte so eine weiter entwickelte EPG zumindest als Auffangnetz wirken, um nicht ganz von europäischer Politikkoordination abgeschnitten zu sein.

5.3 Akteure

Grundsätzlich gilt in allen Staaten, dass Aussenpolitik besonders «**Exekutiv-lastig**» ist. Gerade in internationalen Organisationen sind es die Staats- und Regierungschefs bzw. deren Aussenministerien, die verhandeln und entscheiden. Das Parlament kommt dann je nach Verfassungslage meist ex post ratifizierend, legitimierend, hinzu. Dies gilt so auch in Liechtenstein. Hier «ist und bleibt das Übergewicht der Exekutive insgesamt frappant» (Merki 2020: 73). Wobei gerade hier zur «Exekutive» neben der Regierung auch der Fürst gehört. Dies galt insbesondere für die Zeit vor der Verfassung von 1921: «Exekutive hiess im 19. Jahrhundert vor allem der Fürst beziehungsweise die von ihm betrauten Organe. Seit 1921 liegt der Ball in der Aussenpolitik vermehrt bei der gewählten Regierung» (ebd.: 6).

Verfassungsrechtlich lässt sich diese Akzent-Verschiebung schon durch einen Vergleich der Konstitutionellen Verfassung von 1862 mit der noch heute (in dieser Hinsicht) gültigen von 1921 ablesen. 1862 hiess es in Art. 23: «Der Fürst vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten». Die Landesverfassung von 1921 behält in Art. 8 LV diesen Satz, fügt aber ein: «unbeschadet der erforderlichen Mitwirkung der verantwortlichen Regierung»³¹. In der **Verfassungsrealität** der letzten einhundert Jahre war der Einfluss des Fürsten auf die Aussenpolitik «mal stärker, mal schwächer» (Merki 2020: 66). Einige der stärkeren Interventionen des Fürsten (oder Erbprinzen) gegen eine vorherrschende Meinung in Regierung, Landtag oder auch Volk wurden oben schon skizziert:

- Die Wiedereinführung der Gesandtschaft in Bern (1944) durch Fürst Franz Josef II.
- Die Forderung nach einer eigenständigen Aussenpolitik und nach einem UNO-Beitritt durch Thronfolger Hans-Adam (1970 ff.).
- Die Debatte um die Terminierung der EWR-Abstimmung (1992).

Darüber hinaus spielten viele **Mitglieder des Fürstenhauses** schon immer eine bedeutende Rolle in der Aussenpolitik des Landes. Viele Kleinstaaten stehen vor der Herausforderung, in Regierung, Verwaltung und

31 Gleichwohl machte die Verfassung von 1862 bereits dem Landtag ausserpolitische Mitwirkung möglich; er fasste Beschlüsse und stritt mit dem Fürsten etwa über das Stellen von Militärkontingenten (s. Geiger 1993: 326).

Parlament hinreichend Expertise zu rekrutieren, um überhaupt auf der aussenpolitischen und diplomatischen Bühne präsent und kompetent zu sein (s. Teil 3.1). In Liechtenstein konnte vieles davon durch Einsatz von Mitgliedern der Fürstenfamilie mehr als wettgemacht werden. **Prinz Eduard** war von 1919 bis 1921 liechtensteinischer Gesandter in Wien. 1921 beauftragte der hochbetagte Fürst Johann II. seinen Bruder Prinz Franz mit der Vertretung des Landes nach aussen. Die von Fürst Franz Josef II. 1944 wiederingeführte (und finanzierte) Gesandtschaft in Bern übernahm **Prinz Heinrich**; «über seinen Schreibtisch liefen alle aussenpolitischen Geschäfte, die es überhaupt gab» (Merki 2020: 67). **Prinz Nikolaus** (ein Bruder von Fürst Hans-Adam II.) war jahrzehntelang der «erste Diplomat des Landes»: von 1979 bis 1989 als Ständiger Vertreter beim Europarat in Strassburg; von 1990 bis 1995 als Leiter der Verhandlungsdelegation für das EWR-Abkommen; gleichzeitig war er von 1989 bis 1996 Botschafter in der Schweiz und von 1996 bis 2010 Botschafter in Belgien und bei der Europäischen Union. Es gäbe noch einige Prinzen und Prinzessinnen zu nennen, die als Botschafter und Botschafterinnen das Land nach aussen vertreten haben.

In vielen Ländern Europas ist der **Adel im diplomatischen Dienst** (oder beim hohen Militär) überdurchschnittlich repräsentiert. Dies mag Ergebnis einer «self-selection» sein (diese Positionen gelten als «standesgemäss»); es entspricht aber oft auch schlicht dem Anforderungsprofil selbst demokratischer Republiken an Bildung, Sprachkenntnissen, Umgangsformen, Auftreten und Kontakten ihrer Repräsentanten. Liechtenstein hat den grossen Vorteil, als kleines Land hier auf ein grosses Repertoire an Personen zurückgreifen zu können, die zudem im diplomatischen Protokoll als «Durchlaucht» noch immer einen gewissen (Vor-) Rang geniessen und zudem den gleichen Namen tragen wie das Land, das sie repräsentieren. Bis auf recht wenige Episoden (s. o.) dürfte diese grobe Arbeitsteilung im Fürstentum auch grundsätzlich anerkannt sein: man nutzt **Prestige und Kompetenz** des Fürstenhauses vor allem in den diplomatischen Aussenbeziehungen und schafft damit Entlastung für Regierung und Landtag, um sich eher auf «Inneres» (auch: Partei- und Wahltaktisches) zu konzentrieren.

Gleichwohl hat die Aussenpolitik auch in der «bürgerlichen» Landespolitik in den letzten Jahrzehnten enorm an Bedeutung gewonnen. Vor allem wurde die Spezialisierung und **verwaltungsinterne Arbeitsteilung** vorangetrieben. Von 1921 bis 1993 war Aussenpolitik innerhalb der Regierung noch sehr weitgehend «Regierungschef-Sache» (Batliner

2000: 185). Bis in die 1970er Jahre «agierte die Gesandtschaft in Bern als eine Art Aussenministerium» (Merki 2020: 70). Erst seit 1993 gibt es einen ausdrücklichen Aussenminister (oder Aussenministerin), freilich in Kombination mit anderen Ressorts. 2020 waren dies noch das «Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur»; heute (2024) ist es das «Ministerium für Äusseres, Bildung und Sport».

Derlei «multi-tasking» (s. Teil 3.1) oder «**Ämteranhäufung**» mag Staatsverwaltungsbeamten grösserer Staaten skurril vorkommen; in Liechtenstein und anderen Kleinstaaten ist es aber notwendige und angesichts knapper Ressourcen sinnvolle Praxis. Schliesslich haben auch Justiz und Kultur oder Bildung und Sport im Land immer auch aussenpolitische und grenzüberschreitende Dimensionen (die höhere Bildung der Liechtensteiner wird überwiegend im Ausland absolviert; der FC Vaduz spielt in Schweizer Fussballligen...). Gleiches gilt für so gut wie alle anderen Ressorts: stets müssen die Aussenbeziehungen im Rahmen der «konzentrischen Kreise» (Schweiz, Österreich, EWR, EU, Europarat, WTO, UNO...) mitgedacht werden. Gleichwohl hat die Landesverwaltung mit dem «**Amt für Auswärtige Angelegenheiten**» (dem Ministerium für Äusseres angesiedelt) und der «**Stabstelle EWR**» (dem Regierungschef angegliedert) spezialisierte Verwaltungseinheiten geschaffen, die aussenpolitische Entwicklungen verfolgen und von aussen kommende Vorgaben (vor allem: EWR-Recht) verwalten. Und dies mit einem Personaleinsatz, der grob ein Drittel (!) dessen beträgt, was zum Beispiel in der deutschen Stadt Würselen (die in etwa gleich viel Einwohner hat wie das Fürstentum und kaum jemand kennen würde, wäre dort nicht der ehemalige SPD-Kandidat Martin Schulz aktiv gewesen), allein für «innere Verwaltung» aufgebracht wird³².

Liechtenstein «ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.» (Art. 2 LV); zudem bedürfen praktisch alle Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtags, wie Art. 8, Abs. 2 LV reichlich antiquiert umschreibt (Merki 2020: 72). Damit ist auch der **Landtag** Träger der Aussenpolitik des Landes. Als Vordenker aussenpolitischer Strategien hat er sich indes bisher weniger hervorgetan; eher als Bedenkenträger (s.o.). Gleichwohl hat der Landtag, was bereits ausverhandelte Staatsverträge betrifft, seit

32 <https://serviceportal.wuerselen.de/detail/-/vr-bis-detail/dienstleistung/1642/show>

Inkrafttreten der Verfassung von 1921 noch keinen der ihm vorgelegten Staatsverträge abgelehnt (ebd.).

Auch können Staatsverträge seit 1992 (auf Drängen des Fürsten, s. Teil 4.4) nach Art. 66 LV einem **Referendum** unterworfen werden. Hierzu kam es bisher drei Mal: zum EWR (1992 und 1995) sowie zu einer Schwerverkehrsabgabe auf Grundlage eines Vertrags mit der Schweiz (2000). Alle wurden vom Volk angenommen (Merki 2020: 73). Volksinitiativen dürfen zudem nur zugelassen werden, wenn sie nicht gegen bestehende Verpflichtungen des Landes nach internationalem Recht verstossen. Deshalb – und weil es kein mandatorisches Referendum zu Staatsverträgen gibt – folgert Frommelt (2023) m.E. zurecht, dass in Liechtenstein direkte Demokratie und europäische Integration weitaus eher kompatibel sind als in der Schweiz.

Dennoch haben in Liechtenstein Landtag und Volk staatsrechtliche Veto-Optionen, sollten die Exekutive von Regierung und Fürst einmal aussenpolitisch zu weit gehen. Allein diese Veto-Option dürfte auf einige aussenpolitische Grundentscheidungen (eher verzögernd konservativ) gewirkt haben. Eine von Landtag und Volk getragene «Initialzündung» jedenfalls scheint es kaum gegeben zu haben; vielmehr galt bisher oft, was der ehemalige Regierungschef (1962–1970) Gerard Batliner (1990a) ein wenig bedauernd äusserte: «Der **Fürst weckt uns aus unserer Trägheit**. Er erspürt wohl richtig einen akuten Handlungsbedarf bei den zuständigen politischen Instanzen. Das ändert nichts daran, dass es umgekehrt sein müsste: die Demokratie als das dynamische aktive Element, und die Monarchie als das ... aus längeren Zeiträumen kommende Element, ... als das Bewahrende, Ausgleichende, Mitte Bildende, der <pouvoir neutre> ... im Staat».

Diese Beurteilung ist vor dem Hintergrund der damaligen Debatte um die UNO-Mitgliedschaft 1990 vielleicht verständlich. Heute hat sich m.E. eine durchaus sinnvolle und weitgehend **konfliktfreie Arbeitsteilung der Akteure** der Aussenpolitik im Land eingespielt: Strategische Orientierung und Impulse bietet (notfalls) der **Fürst** (oder Erbprinz) und unterstützt dabei auch gerne die Aussenpolitik der **Regierung** und des Amtes des Auswärtigen, die heute selbst versucht, mit ihren knappen (personellen) Ressourcen Liechtenstein gut zu repräsentieren und eine anspruchsvolle Agenda zu forcieren. Die **Landesverwaltung** (nicht zuletzt: EWR-Stabstelle) hilft bei der Umsetzung von Europarecht. Der **Landtag** nimmt das überwiegend wohlwollend zur Kenntnis und wundert sich nur gelegentlich. Das Volk (wie auch der

Landtag und die Medien im Land) kümmert sich ganz überwiegend um Innenpolitik.

Die These, dass im Kleinstaat die **Aussenpolitik die Innenpolitik dominiert** (N.v. Liechtenstein 2004: 196), dürfte deshalb nicht so gemeint sein, dass Aussenpolitik innerhalb von Liechtenstein die Debatten an Stammtischen und die Schlagzeilen in den Medien dominiert. Sie dominiert eher insofern, als im Inland die (im Grunde berechnete) Meinung herrscht:

- Man kann schon im Verhältnis zur Schweiz, und mehr noch zum EWR, zur EU oder global von sich aus **ohnehin nichts ändern** (völkerrechtlich, prozedural und machtpolitisch);
- Man versteht, dass die aussenpolitischen Bedingungen für die Innenpolitik einen weitgehend gegebenen Rahmen bilden und will auch gern **nicht anecken** oder auf einem fremden «Radar» erscheinen;
- Man weiss: für die Aussenpolitik gibt es im Land die **Experten und Eliten** (s. o. Waschkuhn 1990: 33), die sich (aus)kennen und das regeln können oder müssen.

Gleichwohl kann auch die Aussenpolitik, gerade in wichtigen Souveränitätsfragen, nicht ohne **innenpolitische Unterstützung** und Selbstvergewisserung des Souveräns im Land erfolgreich agieren. «Die beste Diplomatie wird langfristig nichts ausrichten können, wenn sie nichts zu vertreten hat» (N.v. Liechtenstein 1993: 310). Es geht also auch um den «Willen der liechtensteinischen Bevölkerung zur Eigenständigkeit» (ebd.), eine Identitätsbehauptung, die das Volk gerade in der Zeit zwischen 1938 und 1945 deutlich gezeigt hat. Heute sind die Zeiten sowohl innen- wie aussenpolitisch für Liechtenstein weit weniger dramatisch. Gleichwohl stellen sich gerade für die Aussenpolitik wichtige Herausforderungen. Diese wurden oben schon zum Teil angesprochen, sollen im folgenden Kapitel aber kurz zusammengefasst werden.

6. Herausforderungen und Szenarien für die Zukunft

Schon der Versuch, bilaterale, plurilaterale (europäische) und globale Beziehungen gedanklich zu trennen, ist für die Aussenpolitik im dritten Jahrtausend kaum möglich. Fast alles hängt mit allem zusammen; das gilt auch für Liechtenstein. Dennoch sollen die Herausforderungen für das Land nunmehr grob nach diesem Raster der «**konzentrischen Kreise**» kurz erläutert werden.

6.1 Bilaterale Herausforderungen

Hier steht seit über einem Jahrhundert die **Beziehung zur Schweiz** naturgemäss an erster Stelle. Anlässlich der 100-Jahr Feier des «Zollanschlussvertrages» (so der juristisch korrekte Name; in Liechtenstein spricht man lieber vom «Zollvertrag»...) wurden die Vorteile ausführlich gewürdigt – und dies in einer Nettobetrachtung und unter Berücksichtigung von (alles andere als attraktiven) Alternativen sicher auch zurecht (s. a. Teil 4.2). Gerade deshalb ergeben sich auch immer wieder Herausforderungen und Unsicherheiten im Status Quo dieser «Bilateralen» (FL-CH) aus der sich (nicht) entwickelnden Zukunft der Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU.

Auf beide Bilaterale hat liechtensteinische Aussenpolitik wenig formellen Einfluss. Im Hinblick auf die **Bilaterale FL-CH** unterliegt Liechtenstein einer dynamischen Rechtsanpassung, die das Land zwar auch im EWR kennt, mit der Schweiz «allerdings **praktisch ohne Mitwirkungsrechte**» (Gstöhl 2020: 275). Gstöhl (ebd.) folgert hieraus: «Der heutige bilaterale Zollvertrag ist für das Fürstentum sozusagen ein viel schlechteres ›institutionelles Rahmenabkommen‹, als der Vertragsentwurf, welchen die Schweiz 2018 mit der EU ausgehandelt hat». Gstöhl (2020) konnte damals noch nicht wissen, dass die Schweiz die

Verhandlungen um genau dieses Rahmenabkommen im Mai 2021 abgebrochen hat.

Interessant wäre dann die Frage, ob die Schweiz im Sinne einer Art «**kategorischen Imperativs**» ihre eigenen souveränitätspolitischen Vorbehalte gegen den Rahmen der Bilateralen mit der EU («fremde Richter», «autonomer Nachvollzug»...) nun auch für ihr Verhältnis zu Liechtenstein aus Sicht dieses kleineren Partners mental und politisch «nachvollziehen» kann und will. Natürlich sind beide Arten von «Bilaterale» nicht völlig vergleichbar. Dennoch könnten Elemente einer «**Revision des Zollvertrags**», die Gstöhl (2020: 275) nennt, zumindest diskutiert werden. Diese Revision «müsste insbesondere die Anwendbarkeit der schweizerischen Bundesgesetzgebung, das Vertretungsrecht und die gerichtlichen Zuständigkeiten neu regeln, beispielsweise mit Blick auf eine Einbeziehung der liechtensteinischen Regierung in das schweizerische Vernehmlassungsverfahren (mindestens im Sinne eines «**decision-shaping**» wie im EWR) oder die Schaffung eines ständigen paritätischen Konsultativorgans für die gesamten zwischenstaatlichen Beziehungen».

Gstöhl fügt sogleich hinzu: «Dies ist in Liechtenstein bislang jedoch kein Thema» (ebd.). Dafür gibt es auch gute Gründe. Mit der Schweiz hat Liechtenstein einen Partner, der auch als «quasi-Gesetzgeber» und Dienstleister eine Politik verfolgt, die ideologisch und auch qualitativ wohl die grösste **Kohärenz** zu dem aufweist, was auch im Fürstentum grundsätzlich als vernünftig und interessewahrend gelten kann. Sie entlastet damit sowohl die Innen- als auch die Aussenpolitik von «eigenen» Entscheidungen bei knappen Ressourcen umfassender Gesetzgebung. Anders gesagt: die Anlehnung an die Schweiz reduziert «Entscheidungsfindungskosten» ohne mit allzu hohen «Entscheidungsduldungskosten» einher zu gehen (zu diesem verfassungsökonomischen Kalkül, s. Buchanan/Tullock 1962 und Wohlgemuth 2018: 32ff.).

Dies gilt zumindest so lange, als die Übernahme von (Wirtschafts-) Recht aus der Schweiz und aus der EU einigermaßen kompatibel und gleichgerichtet möglich ist. Die beiden «Bilateralen» FL-CH und CH-EU setzen das Land einer «**Trilateralen**» aus, die umso anstrengender wird, je mehr sich die Schweiz und die EU (und damit der EWR) in den relevanten Teilen ihrer bilateralen Verträge auseinanderentwickeln. Wie Prinz Nikolaus schon 1996 erkannte, geht es für Liechtenstein hierbei um «eine Spagatübung ... und wir müssen unsere Muskeln vermehrt noch üben» (N. v. Liechtenstein 1996: 15).

Ein konkretes Beispiel hierfür sind die **Finanzmärkte**. Die Stiftung Zukunft.li (2020: 133) bemerkt: «Finanzmarkt*rechtlich* sind EU-Regeln anzuwenden. Finanzmarkt*technisch* wird die Infrastruktur der Schweiz genutzt – das Land gilt aus EU-Sicht als Drittstaat. Diese Konstellation birgt immer wieder **Konfliktpotenzial**, das Liechtenstein nur in Zusammenarbeit und mit Goodwill der Partner in Bern und Brüssel lösen kann». Diese «Sandwich-Stellung» Liechtensteins durch die Parallelität der Teilnahme in zwei verschiedenen Rechtsräumen (ebd.: 15) birgt im Falle einer eher schwindenden Annäherung zwischen der Schweiz und der EU für den Standort und seine Nutzer vor allem Risiken und Kosten. Es können sich aber auch gewisse Chancen ergeben, etwa wenn Schweizer Unternehmen, um bequemer in den EWR-Raum exportieren oder Dienstleistungen wie Versicherungen vertreiben zu können, sich Standorte in Liechtenstein wählen (Baur 2022: 25).

Schon eine weitergehende Aussetzung der Aktualisierung der Bilateralen aufgrund der Streitigkeiten um einen **Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und der EU** hätte aber vor allem «negative externe Effekte» auf Politik und Wirtschaft in Liechtenstein. So stellt die Landesregierung (Regierung Liechtenstein 2020b: 20) fest: «Eine allfällige Verschlechterung der Beziehungen Schweiz-EU würde für Liechtenstein in vielen Bereichen Zusatzaufwand bedeuten – z. B., wenn in einem bestimmten Bereich auf schweizerische Regelungen und Institutionen zurückgegriffen wird, diese aber von der EU nicht mehr als gleichwertig anerkannt würden (z. B. im Finanzdienstleistungsbereich) – oder teilweise sogar neue Regelungen notwendig machen».

Noch dramatischer wäre für Liechtenstein das Szenario, dass die Schweiz (etwa als Folge eines Referendums) aus dem **Schengen-Raum** austreten würde. Man wäre nun «Schengen-Aussengrenzland» und müsste Personenkontrollen ausgerechnet an der Schweizer Grenze einführen und damit den gemeinsamen «Personenverkehrsraum» mit der Schweiz aufkündigen (Baur 2022: 23). Oder Liechtenstein hielte an der stets geschätzten Freizügigkeit mit der Schweiz fest, müsste dann aber auf den Schengen-Raum und damit den freien Personenverkehr mit Österreich und nahezu allen anderen EWR-Staaten verzichten.

Vordergründig scheint somit ein – durchaus auch beim westlichen Nachbarn gelegentlich in Erwägung gezogener – Beitritt der **Schweiz zum EWR** aus Sicht Liechtensteins eine optimale Lösung zu sein. An anderer Stelle (Wohlgemuth 2018: Teil 7.2, 8.3 und 9.2) habe ich hierzu einige Gedanken angestellt, die Vor- und Nachteile einer solchen Opti-

on für das Fürstentum (aber auch für die Schweiz selbst) abwägen. Wie viel Zuwachs der EWR verkraften kann, und welche Zukunft dieser und die EU selbst haben dürften, gehört zu den europäischen Herausforderungen, die nun kurz skizziert werden sollen.

6.2 Europäische Herausforderungen

Wie oben (Teil 3.4) vermutet, bestimmt (und bremst) in der Schweiz die Innenpolitik die Europapolitik der Eidgenossenschaft, während in Liechtenstein der «autonome Nachvollzug» von EU-Recht im EWR Alltag ist. Für beide Länder ist indes die **künftige Entwicklung der EU** überaus relevant für die eigene Souveränität und Prosperität. Was Wilhelm Röpke schon 1965 im Hinblick auf die Schweiz äusserte, gilt ebenso und noch heute für Liechtenstein: «Kein Land muss so sehr wie die Schweiz darauf bedacht sein und sich darum sorgen, dass Europa nicht einem Zentralismus zustrebt, der dieses eigentliche Wesen Europas [seine «**Einheit in Vielfalt**», MW] zerstören würde. Das Interesse an der Wahrung dieser europäischen Diversität, an der toleranten Achtung des Andersartigen und der verschiedenen nationalen Eigenart ist zugleich ein Lebensinteresse der Schweiz selber» (Röpke 1965: 7).

Diese Entwicklung hin zu immer mehr **Zentralisierung, Regulierung und Harmonisierung** innerhalb der EU folgt einer polit-ökonomischen Logik, die ich in Wohlgemuth (2018: Kap. 4) ausführlich dargestellt habe («Stimmentausch», «rent-seeking», «raising rivals' costs», Theorie der Bürokratie...). Für Liechtenstein äussert sich das indirekt über den EWR. Hier werden immer mehr Rechtsakte der EU als «**EWR-relevant**» erklärt, auch wenn sie für ein liberales Binnenmarktregime kaum dazu gezählt werden können. Wurden 1995 noch weniger als 10 Prozent des EU-Rechts als EWR-relevant erklärt, sind es in den letzten Jahren über 50 Prozent (Frommelt 2023: 17). Diese Masse an «fremdem Recht» zu verarbeiten, ist aber gerade für die Verwaltungen eines kleinen Landes und die Rechtsabteilungen kleiner Unternehmen kaum mehr «**grössenverträglich**» und belastet beide mit hohen Kosten. Allein 2019 wurden 708 neue EU-Rechtsakte in liechtensteinisches Recht übernommen (Merki 2020: 63).

Zudem betreffen EWR-Rechtsakte zunehmend Bereiche, die den institutionellen Wettbewerb durch «**Harmonisierung**» eher ersticken: etwa Steuerrecht, Unternehmensrecht, Bankenrecht oder Arbeitsrecht.

Auch erfolgen diese Rechtsakte immer mehr in Form von **Verordnungen** und delegierten Rechtsakten (anstelle von Richtlinien); sie lassen somit weniger Optionen, vorgegebene Rechtzwecke mit eigenen Mitteln unter Beachtung eigener Möglichkeiten zu verfolgen (s. etwa Wohlgemuth 2018: 190f).

Diese Nachteile werden indes heute noch von den Vorteilen des freien Binnenmarktzugangs deutlich übertroffen. Deshalb wäre es ein enormes **Risiko**, würde der EWR einmal kollabieren. Aktuell ist das Arrangement der EU mit Liechtenstein, Norwegen und Island sehr robust und bleibt bei allen kleinen Reibereien weitgehend unterhalb des Radars der «grossen» (und damit oft gereizten) Politik. Gleichzeitig ist der EWR indes **inhärent fragil**, da das Ausscheiden nur eines der zwei anderen Partner (Norwegen oder Island) das ganze Konstrukt wohl obsolet machen würde. So argumentiert auch Baudenbacher (2023a: 9): «Der EWR ist seit der Reduktion des EFTA-Pfeilers auf drei Staaten im Jahr 1995 eine fragile Konstruktion, aber der Satz «c'est les provisoires qui durent» hat sich bewahrheitet». Kritisch war es indes für einige Jahre nach 2010 (Wohlgemuth 2018: 132ff.): Im Juli 2010 begann das von der Bankenkrise gerüttelte **Island** Beitrittsverhandlungen mit der EU zu führen. Der EFTA-Anteil am EWR wäre damit auf Norwegen und Liechtenstein geschrumpft, mit potenziell unhaltbaren Konsequenzen für die Aufrechterhaltung der «governance» des EWR. Der administrative und politische Aufwand der elaborierten zwei-Säulen-Struktur für dann nur mehr zwei Vertragspartner wäre wohl kaum mehr zu rechtfertigen gewesen. Erst im März 2015 hat Island die EU-Beitrittspläne offiziell für erledigt erklärt.

Aber auch eine **Erweiterung des EWR** wäre für die Stabilität des Konstrukts riskant. Durch einen Zuwachs der EFTA/EWR Säule seitens neuer Mitglieder (etwa eines Tages des Vereinigten Königreichs, der Schweiz oder Ländern wie der Türkei oder der Ukraine) wäre diese zwar vordergründig «mächtiger» (und würde die aufwändigen Entscheidungsstrukturen des EWR auch eher rechtfertigen, vgl. Pelkmans/Böhler 2013: 111). Es würde der EFTA-Säule aber auch deutlich schwerer fallen, gemäss dem EWR-Abkommen «**mit einer Stimme**» zu sprechen, um den EWR-relevanten *acquis* umzusetzen, oder auch Regulierungen von EU-Agenturen anzuerkennen (s. Wohlgemuth 2018: 187ff.; Frommelt 2023: 19). Der Schweizer (und langjährige Richter für Liechtenstein am EFTA-Gerichtshof) Carl Baudenbacher (2023: 10) hält zwar einen Beitritt der Schweiz zum EWR für «unbedingt empfehlenswert»,

fügt aber auch hinzu: «Meine Landsleute haben sich, auch in Brüssel, den Ruf eingehandelt, schwierig zu sein. Wenn man EWR-Vertragsstaat ist, so kann man nicht bei jeder zweiten Rechtsübernahme das Referendum ergreifen».

So könnten tatsächlich eine Verkleinerung wie auch eine Erweiterung der EFTA-Seite des EWR diesen instabiler machen. Die «**optimale Clubgrösse**» der EFTA-Säule im EWR wäre damit tatsächlich (wie seit dem Beitritt Liechtensteins 1995) exakt: drei (Wohlgemuth 2018: Teil 9.2). Und bisher funktioniert es im EWR auch weitgehend geräuschlos; auch weil die **Alternativen für alle Beteiligten nicht verlockend** sind (Frommelt 2023). Würde das aufwändige Konstrukt des EWR gleichwohl eines Tages kollabieren, stünden schliesslich komplizierte politische und (völker-) rechtliche Fragen der Abwicklung und Überführung in bilaterale Verträge zwischen EU und EFTA-Staaten an, die zumindest den bisherigen EWR-aquis zu wahren hätten.

Ironischerweise könnte dann wieder die **Schweiz ins Spiel** kommen. Frommelt (2023: 19) argumentiert: «If the EU and Switzerland agree on an institutional solution that would allow Switzerland to extend its sectoral access to the EU internal market to new policy areas, an **alternative to the EEA** could exist for the first time. The material substance of the EEA could then be transferred to bilateral agreements between the EU and the individual EEA/EFTA states». Wie Frommelt (ebd.) selbst einräumt, ist ein solches Szenario derzeit nicht allzu wahrscheinlich. Aber es ist ein interessantes Gedankenexperiment, das in ähnlicher Form auch in Teil 6.4 noch einmal aufgegriffen wird.

Nun aber noch ein paar Anmerkungen zu den **grundsätzlichen Entwicklungen in der EU**, die auch bei unveränderter EWR-Struktur für Liechtenstein zur Belastung oder Herausforderung werden können. **Protektionismus und Autarkiebestreben** sind wieder in Mode. Dies gilt auch in Europa und für die EU. Für kleine offene Volkswirtschaften ist dies akut prosperitätsgefährdend. Gerade die zeitweise Zerrüttung globaler Lieferketten seit der Corona-Pandemie, die aggressive Handels- und Subventionspolitik Chinas und Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine liefern hierzu auch prima facie plausible Argumente: die strategische Autonomie vor wichtigen, systemrelevanten, Lieferungen vor allem aus autokratischen Regimen (Russland, China); oder auch der Aufbau von heimischer «Redundanz» als Sicherung in Krisenzeiten (s. Wohlgemuth 2023: 23f.). Die EU folgt deshalb seit einigen Jahren dem Leitbild der «offenen **strategischen Autonomie**» (s. Baur/Flach 2022).

Etwas konkreter geht es der EU (aber auch den USA) um «**de-coupling**», «**de-risking**» oder «**near-shoring**» von Wertschöpfungsketten nach «Europa». Für Liechtenstein mag dies zunächst irrelevant erscheinen, da das Land ja mitten in Europa ist und über den EWR auch nicht «entkoppelt» werden kann. Das wäre aber zu kurz gedacht. Eine Simulationsstudie des ifo-Instituts zeigt, dass eine «Europäisierung» der Wertschöpfungsketten zu einem langfristigen **Rückgang des BIP der EU** von rund 4 Prozent führen würde (Dorn et al. 2022). Davon wäre auch Liechtenstein betroffen. Mehr noch: die Simulation nimmt an, dass es zu keinen Gegenmassnahmen (etwa: Vergeltungszöllen oder Direktinvestitionshemmnissen) des Rests der Welt käme. Und von solch einem Handelskrieg könnte auch Liechtenstein (obwohl nicht Teil der EU-Handelspolitik) sehr negativ betroffen sein.

Zudem könnte die Not der überschuldeten Kämmerer in den meisten EU- und OECD-Ländern den stets bestehenden Ruf nach «Harmonisierung» von Vermögens- und Ertragssteuern in Europa wieder lauter werden lassen. Gerade in Zeiten der fiskalischen Dürre geraten «Oasen» wieder in den Blick. Das gilt nicht zuletzt für Staatshilfen an Unternehmen. In Österreich und Frankreich wurde schon beschlossen, in Deutschland und anderswo wird gefordert, «dass Staatshilfen nur erhält, wer Gewinne nicht in **Steueroasen** verschiebt» (Rixen 2020: 6). Dabei sind innerhalb der EU momentan vor allem Mitgliedstaaten wie die Niederlande, Irland, Malta und Luxemburg auf dem Radar (ebd.). Aber auch Liechtenstein könnte unter Druck geraten.

Gefährdungen des Investitionsstandorts Liechtenstein sieht auch die Regierung (2020b: 68), etwa in den Bemühungen nicht zuletzt der OECD und der G20, sogenannte «Investment Hubs» in Ländern mit «zu geringen» Unternehmenssteuern ins Visier zu nehmen. Liechtenstein bietet hierzu auch völkerrechtlich eine Grundlage, seit es 2017 mit anderen 75 Staaten und Territorien ein Abkommen gegen «Base Erosion and Profit Shifting» (**BEPS**) unterzeichnet und in zahlreichen Doppelbesteuerungsabkommen zur Anwendung gebracht hat³³. Mit der hieraus inzwischen erwachsenen Regelung (LGBl 2023.484), dass multinationale Unternehmen ein **Mindestniveau an Steuern** zu zahlen haben, kann das Land noch recht gut leben (die Mindeststeuer von 15 Prozent gilt seit Anfang 2024 in Form einer Ergänzungssteuer oder Top-up Tax).

33 Vgl. <https://www.liechtenstein.li/news-detail/article/liechtenstein-unterzeichnet-beps-abkommen/>

Multinational tätige Unternehmensgruppen unterliegen damit der von der OECD und den G20-Staaten gewünschten Mindestbesteuerung, das Steuersubstrat verbleibt in Liechtenstein.

Die Logik und Dynamik solcher Abkommen und Organisationen könnte indes zunehmend zu einer weiteren **Einschränkung der steuerpolitischen Souveränität** des Landes führen, wie auch die Landesregierung (ebd.: 69) befürchtet. Sie rechnet damit, «dass exportorientierte Staaten mit einem wettbewerbsfähigen Steuersystem wie Liechtenstein mit Einbussen in ihrem Steuersubstrat zu rechnen haben werden».

Hier zeigten sich bereits die Überlappung zwischen europäischen und globalen Dimensionen des Regulierungsdrucks auf zumal kleine Staaten wie Liechtenstein, sowie die indirekten Wirkungen eines zunehmenden Protektionismus und («strategischen») Autarkiestrebens. Nun noch zu den (restlichen) globalen Herausforderungen, denen sich auch Liechtenstein in seiner «präventiven» oder «antizipierenden» Aussenpolitik stellen muss.

6.3 Globale Herausforderungen

Die Souveränität und Prosperität gerade kleiner Staaten der Welt verdankt sich, wie beschrieben (Teil 3) vor allem der globalen Anerkennung des für alle Länder gleichen **Völkerrechts** und dem offenen, regelbasierten **Welthandel**. Beide Stützen der globalen Weltordnung sind wackliger geworden. Zunächst zur Weltwirtschaft.

Der Economist titelte am 9. Mai 2024: «**The world's economic order is breaking down**». Dies zeigt sich am auffälligsten bei der Institution, die für die Erhaltung und Entwicklung einer regelbasierten offenen Welthandelsordnung zuständig ist: der **WTO**. Seit Jahrzehnten gab es keine signifikante multilaterale Abrüstung vor allem non-tarifärer Handelsbarrieren mehr; und auch der zentrale Streitschlichtungsmechanismus der WTO wird durch ein Veto der USA weitgehend ausser Kraft gesetzt. Hinzu kommen eine Vervielfachung an Handelssanktionen (vor allem gegenüber China und Russland), die Verhinderung ausländischer Direktinvestitionen (oder gar **Enteignungen** ausländischen Kapitals etwa in Mexiko, Südafrika oder Russland) und ein industriepolitischer **Subventionswettlauf**. Uni-laterale Handelshemmnisse und partikulare Handelsblöcke bestimmen die Agenda der «Grossen».

Zumindest auf den Gütermärkten lässt sich bereits seit 2008 ein Prozess der Stagnation des Welthandels, der «**slowbalisation**» beobachten, in dem der Handel nicht mehr schneller wächst als die Industrieproduktion (Prognos 2023). Dahinter verbergen sich nicht nur Marktbedingungen, sondern auch (handels-) politische Machtkämpfe. Durch Rezession und Verschuldung in die Enge getrieben, unterliegen viele Staaten gerade jetzt der Versuchung, ihr bestenfalls kurzfristiges Heil in **Protektio- nismus, Abschottung, und nationaler Industriepolitik** zu suchen. Dazu gehören unter den wichtigen Handelspartnern Liechtensteins nicht nur die USA oder China, sondern, wie oben angedeutet, auch die Europäische Union.

Der globale Handel wird zunehmend weniger von ökonomischen, sondern vielmehr von **geopolitischen Faktoren** bestimmt. So wuchs das Handelsvolumen zwischen Ländern, die sich geopolitisch nahe stehen, seit 2022 um rund sechs Prozent. Der Austausch zwischen Staaten, die sich dagegen geopolitisch fernstehen, schrumpfte um mehr als vier Prozent, und sogar noch stärker zwischen Ländern, die sich besonders fernstehen (Stocker 2024).

Inzwischen wird sogar ein Kollabieren des Welthandelssystems nicht mehr ausgeschlossen. Auslöser könnte ein – sich bereits anbahnender – **Handelskrieg zwischen den USA und China und Europa dazwischen** sein (zumal nach den kommenden Wahlen in den USA). Das deutsche Prognos Institut (2023) hat ein radikales Szenario durchgespielt, in dem sich Europa (und der Rest der Welt) zwischen einem «US-Block» und einem «China-Block» zu entscheiden hätte. Gegenüber dem Niveau von 2018 würde die EU in beiden Fällen an die 20 Prozent der Wertschöpfung verlieren (ebd.: 15). Die Gründe sind diese:

«Eine politische Blockbildung in Kombination mit einer umfassenden wirtschaftlichen Deglobalisierung würde im Ergebnis das **Ende der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung** bedeuten – mit Folgen für ganz unterschiedliche volkswirtschaftliche Bereiche: Der derzeit überwiegend liberalisierte Handel von Waren und Dienstleistungen wäre nicht mehr möglich. In der Folge würden Lieferketten zusammenbrechen und über Jahrzehnte gewachsene Wertschöpfungsnetzwerke zerstört. Die ausländischen Direktinvestitionen könnten entwertet werden, die grenzüberschreitende Forschungs- und Innovationskooperation würde deutlich erschwert und die zuverlässige Versorgung mit bestimmten Rohstoffen wäre nicht mehr gewährleistet» (ebd.: 6).

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Szenario für Liechtenstein dramatische Auswirkungen hätte. Von den volkswirtschaftlichen Folgen eines globalen Handelskriegs kann sich die weit offene, ex- und importabhängige Volkswirtschaft naturgemäss nicht abschotten. Das ist das selbst kaum beherrschbare **Risiko**. Gleichzeitig besteht auch eine **Chance** des kleinen (neutralen) Landes, das nicht Teil der EU-Zollunion und EU-Handelspolitik ist, genau aufgrund seiner ökonomischen Resilienz-Ressourcen (solide Staatsfinanzen und Bankenbilanzen, globale Dienstleistungen, starke Währung, s. Wohlgemuth 2023: 118ff.) zumindest nicht direkt in einen Handelskrieg einbezogen zu werden und sich vielleicht sogar als (Flucht-) Ziel zumindest für Kapital zu empfehlen.

Die globalen Herausforderungen sind indes nicht auf die Weltwirtschaft beschränkt; die «slowbalisation» ist vielleicht eher eine Begleiterscheinung weltpolitischer/geopolitischer Entwicklungen. Die Aussichten auf einen «Kantianischen» oder «kapitalistischen» Frieden (s. Teil 2.4) haben sich jedenfalls in den letzten Jahren deutlich eingetrübt; und das dürfte auch einige Zeit so bleiben. Dies sieht auch Liechtensteins Regierung (2019b: 19): «Das internationale Umfeld ist in den vergangenen Jahren anspruchsvoller und fragmentierter geworden. Eine zunehmende **Polarisierung zwischen den Grossmächten**, ein Wiederaufkommen des Nationalismus kombiniert mit Skepsis gegenüber multilateralen Institutionen und Vertragswerken, eine geschwächte transatlantische Allianz und eine erneute nukleare sowie konventionelle Aufrüstung erschweren die Arbeit internationaler Organisationen – mit negativen Auswirkungen auf die Durchsetzung europäischer und globaler Standards sowie die **kollektive Sicherheit in Europa**. Die teilweise Abkehr vom Multilateralismus, der gefährdete Grundkonsens zur internationalen Rechtsordnung sowie das weniger stabile Umfeld stellen für Staaten wie Liechtenstein eine kritische Entwicklung dar. Es droht eine gewisse Schwächung des souveränitäts- und sicherheitspolitischen Nutzens, den Liechtenstein mit dem Multilateralismus verbindet».

Dem ist sicher zuzustimmen. Gleichwohl ist das Land – verglichen mit seiner Geschichte bis 1945 – heute in einer sicherheits- und souveränitätspolitischen Position, die relativ (auch zu anderen Staaten der Welt) günstig ist. Heute (seit der Neutralitätserklärung Österreichs 1955) ist das Fürstentum beidseitig von neutralen Staaten umgeben. Somit ist das Land «sozusagen so sicher vor äusseren Angriffen wie unsere Nachbarn selbst, ohne dass wir etwas dazu tun, ohne dass wir eine liechtensteini-

sche Verteidigungspolitik mit ihren enormen finanziellen und personellen Aufwand betreiben» (Batliner 1974: 34).

Gleichzeitig könnte die Frage der faktischen Neutralität oder Unparteilichkeit in einer Zeit komplexer und wieder gewaltsamer gewordener Konflikte sich auch für die Aussenpolitik des kleinen Landes wieder in anderen Formen stellen. Für die **neutralitätsrechtliche** Situation in Liechtenstein von heute gilt: die temporären Neutralitätsbekundungen Liechtensteins in den beiden Weltkriegen sind völkerrechtlich Geschichte. «Es liegen keine *völkerrechtlichen* Akte vor, die *heute* eine liechtensteinische Neutralität begründen könnten» (Ospelt 2022: 51). Und: «Da die dauernde Neutralität nach überwiegender Auffassung in der Völkerrechtsdoktrin zu einer effektiven militärischen Verteidigungsvorsorge verpflichtet, bestehen darüber hinaus berechtigte Zweifel, ob der Mikrostaat Liechtenstein, der 1868 das Militär abschaffte, seine permanente Neutralität überhaupt völkerrechtswirksam erklären könnte». Im aussenpolitischen Bericht der Regierung (2019) «*Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik*» findet sich wohl auch deshalb noch nicht einmal das Wort «neutral» oder «Neutralität». Gleiches gilt für die Verfassung des Landes.

Aber auch eine fehlende neutralitätsrechtliche Festlegung verhindert nicht die Feststellung einer heute geltenden «faktischen Neutralität» und einer in Friedenszeiten verfolgten (unbewaffneten) **Neutralitätspolitik**. Für Liechtenstein ist hierbei vor allem eine Orientierung an Beschlüssen in der UNO, der OSZE, des Europarats, der EU und der Schweiz relevant. In UNO, OSZE und Europarat ist das Fürstentum Mitglied, muss sich bei Abstimmungen positionieren und gemeinsame Beschlüsse auch mittragen und umsetzen. Konkrete Handlungsverpflichtungen gegenüber anderen Staaten können sich vor allem aus UNO (Sicherheitsrat-) Resolutionen ergeben, zumal wenn **Sanktionen** wegen eines Angriffskriegs oder eklatanten Menschenrechtsverletzungen beschlossen wurden. In solchen Fällen kann (und will) Liechtenstein nicht als (wert-) «neutral» im Sinne von «gleichgültig» und «abstinent» gelten. Tatsächlich hat sich das Land 1978 und damit schon vor Beitritt zur UNO (1990) an wirtschaftlichen Sanktionen gegen Südrhodesien und Südafrika beteiligt – was indes mangels rechtlicher Grundlage 1980 als verfassungswidrig erklärt wurde (inzwischen hatte der UN-Sicherheitsrat die Sanktionen bereits wieder aufgehoben; s. Ospelt 2022: 45f.). 1991 wurde dieser Mangel behoben durch das «Gesetz über Massnahmen im Wirtschaftsverkehr mit fremden Staaten» (LGBl 1991 Nr. 41).

Dieses Gesetz wurde 2008 einer Totalrevision unterzogen (seitdem «Gesetz über die **Durchsetzung internationaler Sanktionen**», LGBL 2009 Nr. 41). Dort heisst es in Art. 1 (1): «Zur Durchsetzung von internationalen Sanktionen, die von den Vereinten Nationen oder von den wichtigsten Handelspartnern des Fürstentums Liechtenstein beschlossen worden sind und der Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Respektierung der Menschenrechte, dienen, können Zwangsmassnahmen erlassen werden». Das Gesetz orientiert sich am Schweizerischen Embargogesetz von 2002 (Ospelt 2022: 48) und diene nicht zuletzt auch dazu, «Vorurteile» zu widerlegen, wonach der Finanzplatz Liechtenstein geeignet sei, Sanktionen zu umgehen und Terrorismusfinanzierung zu kaschieren (ebd.). Was (Waren-) Handelssanktionen betrifft, so folgt Liechtenstein schon aufgrund des Zollanschlussvertrags dem Embargogesetz der Schweiz.

In seiner Studie zum neutralitätsrechtlichen Status Liechtensteins kommt Ospelt (2022: 52) zum Schluss: «In der Literatur wurde Liechtenstein ... vereinzelt als *«faktisch neutraler» Staat* bezeichnet. Auch hat sich in Teilen der liechtensteinischen Bevölkerung ein diffuses, um nicht zu sagen **trügerisches Neutralitätsverständnis** eingestellt. Bei der *«faktischen Neutralität»* handelt es sich aber nicht um ein völkerrechtliches Institut, sondern um eine Spielart der Neutralitätspolitik, die mit keinen rechtlichen Bindungen verknüpft ist. *Die «faktische Neutralität» berechtigt weder, noch verpflichtet sie.»*

Dies schliesst indes eine faktische Neutralitätspolitik nicht aus, die sich etwa in der Anwendung von Sanktionen äusserte, die über völkerrechtliche Verpflichtungen hinausginge. Doch auch hier kommt Ospelt (ebd.) zu dem Schluss: «Soweit ersichtlich ist, sind keine internationalen Konflikte bekannt, in denen sich eine **eigenständige «faktische Neutralität»** Liechtensteins *«abseits der Schweiz»* in konkreten Handlungen oder Unterlassungen manifestiert hätte». Dies zeigt sich auch zuletzt bei den Russland-Sanktionen der EU, die Liechtenstein seit Februar 2022, nicht zuletzt im Sektor von Banken und Finanzdienstleistungen (ebenso wie die Schweiz) nachvollzogen hat, obwohl hierzu mangels UN (Sicherheitsrats-) Beschluss keine völkerrechtliche Verpflichtung besteht.

Liechtensteins moderne Aussenpolitik ist geübt darin, souveränitätspolitisch sinnvolle und prosperitätsfördernde internationale **Verpflichtungen einzugehen und zu erfüllen**. Neutralität im Sinne von «Abseitsstehen» ist dabei schon lange nicht mehr die Haltung des Landes, auch was globale Agenden betrifft. Und **«Haltung»** scheint

immer mehr aussenpolitisch gefragt zu sein – mehr als die früher übliche rein interessengeleitete «Realpolitik». «Haltung» als wertende Stellungnahme kann sich in reiner **Symbolpolitik** äussern (Pressemitteilungen, Resolutionen), aber auch in mehr oder minder freiwilligen Entscheidungen, die **Opfer** verlangen (Sanktionen nach Aussen, Rechtsanpassungen im Inneren).

Die heutige aussenpolitische und geopolitische Landschaft ist schon seit einiger Zeit geprägt von einer «**neuen Unübersichtlichkeit**» (Habermas 1985) eines multipolaren Systems globaler Beziehungen, die zudem eine **neue Unverbindlichkeit** hervorgebracht hat, seitdem das internationale Ordnungsrecht zunehmend zu erodieren scheint. Für ein Land wie Liechtenstein bedeutet das zunächst nicht Gutes, weil es mit seinen knappen aussen- und innenpolitischen Ressourcen schon genug damit zu tun hat, gegebene internationale Verpflichtungen zu erfüllen und weil es gleichzeitig für die eigene Souveränität und Prosperität auf die dauerhafte Verbindlichkeit eines internationalen Rechtsrahmens angewiesen ist.

Umso mehr empfiehlt sich für das Land, gerade auch in der Aussenpolitik auf vielerlei vorbereitet zu sein, antizipativ und soweit möglich präventiv, vielleicht sogar «erfinderisch» zu denken. Hierzu eignen sich Szenarien, die zwar aktuell nicht wirklich dringend anstehen mögen (und im Land kaum debattiert werden), aber durchaus eines Tages so oder ganz anders eintreffen könnten.

6.4 Szenarien

Oben wurden bereits einige Szenarien der bilateralen, europäischen und globalen, weltwirtschaftlichen und geopolitischen Entwicklung skizziert. Hier nun soll die Fantasie des Autors und seiner Leser noch ein letztes Mal angestrengt werden. Dabei geht es vor allem um die Liechtenstein direkt betreffenden möglichen Entwicklungen in Europa (und der Schweiz). Ausgangspunkt hierfür sei ein Text aus Liechtenstein. «**Die Zukunft ist erfinderisch**» sagte Gerard Batliner (2000: 191) in einem postum veröffentlichten Text, in dem er auch Szenarien für Liechtenstein «in einigen Jahrzehnten» skizzierte (ebd.: 191ff.). Er präsentiert 3 «**Grossszenarien**»:

1. «**Die EU hat sich kompakt weiterentwickelt. Der EWR ist aufgelöst.** Norwegen und Island sind der EU beigetreten, ebenso, nach

langem Ringen, die Schweiz. Liechtenstein als Nichtmitglied der EU befindet sich irgendwie wieder in ‹Randlage› zwischen den EU-Staaten Schweiz und Österreich. Mit seinem ‹Mangel an Stoff und Kraft› (Karl Schädler) war Liechtenstein ausserstande, der EU beizutreten. Auch die EU mit ihrem grossen und hochkomplizierten Apparat ... hatte nicht die passenden Strukturen, Liechtenstein einen Platz in ihren Entscheidungsgremien einzuräumen.» Damit habe Liechtenstein zwei Optionen:

- 1a) ‹Dazugehören zur EU: Die **Liechtensteiner als Bündner oder St. Galler** ... Damit ist es den Liechtensteinern gelungen, ihre ständige Überanstrengung los zu werden, sich geordnete Verhältnisse zu sichern und gleichzeitig dem EU-Europa voll zuzugehören».
- 1b) ‹Liechtenstein ausserhalb der EU ... Um das Draussenbleiben zu minimieren und ... den Zugang zum Markt der EU zu sichern, habe Liechtenstein **bilaterale Verträge** mit der EU abgeschlossen».
2. ‹Die **EU ist grösser und flexibler** geworden mit einem voran schreitenden EU-Kerneuropa und mit daneben oder darum herum gruppierten weiteren, einfacheren Mitgliedschaften und Teilmitgliedern. Liechtenstein gehört dem letzteren Kreis von EU-Mitgliedern an. Es hat dabei möglichst viel Staatsaufgaben an die EU oder an die Nachbarstaaten ausgelagert».
3. ‹Die **EU zerfällt** infolge des Wiederauflebens hegemonialer oder antagonistischer Tendenzen. Fragen der Sicherheit der einzelnen Staaten, auch für Liechtenstein, treten wieder in den Vordergrund».

Heute, bald ein Vierteljahrhundert später, hat sich noch keines der drei ‹Grossszenarien› eingestellt. Gleichzeitig sind aber auch **alle drei noch überaus denkbar**: (1) die Auflösung des EWR mit bestenfalls bilateraler Anbindung Liechtensteins an eine ‹kompakte› EU; (2) die Anbindung des Landes an eine flexible EU der ‹konzentrischen Kreise› und/oder ‹variablen Geometrie› oder (3) der Zerfall der EU.

Zum **ersten Szenario** habe ich schon oben (Teil 6.1 und 6.2) einiges ausgeführt. Die Vorstellung einer Auflösung des EWR irgendwann in einigen Jahrzehnten benötigt keine übermenschlich erfinderische Phantasie. Der EWR bleibt sowohl im Hinblick auf einen weiteren Austritt als auch auf Erweiterungen der EWR/EFTA-Säule ein fragiles Konstrukt. Für Liechtenstein (aber einstweilen wohl auch die Schweiz)

bliebe ein Beitritt zur EU (in derzeitiger Verfassung) indes auch eher unwahrscheinlich und unpassend. Die von Batliner (2000) genannte **Option 1a** (Liechtenstein als Schweizer Kanton in der EU) mag damit wohl eher auch als rhetorisches Mittel gemeint zu sein (nicht unähnlich der «Rucksack-Rede» von Erbprinz Hans-Adam II., s. Teil 4.4), um die Liechtensteiner in ihrem Patriotismus zu rütteln und um mehr eigenständige Aussenpolitik einzufordern. **Option 1b** (bilaterale Freihandelsabkommen mit der «kompakten» EU als Ersatz für den EWR) wäre dagegen deutlich attraktiver und wohl auch machbar (s. Teil 6.2).

Das **dritte Szenario** (Zerfall der EU) wäre sicherlich der **«worst case»**. Es wäre aber wohl derzeit auch noch das unwahrscheinlichste oder entfernteste Szenario. Gleichwohl findet man es gerade heute (vor den Wahlen zum Europaparlament 2024) überall in den Medien, wenn auch eher im Feuilleton. Schliesslich hat der französische Staatspräsident die **«Sterblichkeit» Europas (oder der EU)** gerade erst in einer Rede am 25. April 2024³⁴ dramatisch in Erinnerung gerufen:

«Nous devons être lucides sur le fait que notre Europe, aujourd’hui, est mortelle. **Elle peut mourir**. Elle peut mourir, et cela dépend uniquement de nos choix. Mais ces choix sont à faire maintenant».

Darauf folgen in Macrons Rede die bekannten Stichworte der (tödlichen?) **Herausforderungen** wie der Krieg in der Ukraine, künstliche Intelligenz und Digitalisierung, Klimawandel, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft in «Europa» sowie die Warnung vor nichts geringerem als dem Untergang der europäischen «Zivilisation» (Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat).

Auch Macrons deutscher Kollege Olaf Scholz nutzt in jeder aussenpolitischen Rede diese Stichworte – nur ohne das überbordende Pathos und zudem mit Lösungsideen, die den protektionistischen («Autonomie»), interventionistischen («planification») oder keynesianischen (Staatsausgaben auf Pump) Vorschlägen aus Frankreich nur in Teilen folgen. Andere Staats- und Regierungschefs der EU (oder Europas) reden ebenfalls unablässig (aber weniger pompös) über all diese Themen. Auch sie haben ihre Vorstellungen von der Zukunft (und weniger vom bevorstehenden Untergang) der EU. Gleichwohl ist vielen klar, dass die EU sich in Zukunft wird **deutlich reformieren müssen**, will sie den schon immer bestehenden Spagat zwischen Erweiterung und Vertiefung noch irgendwie bewältigen (s. Wohlgemuth 2024a).

34 <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-fr.pdf>

Genau diese Situation spricht Batliner (2000: 191ff.) in seinem **zweiten Szenario** an: «Die EU ist grösser und flexibler geworden». Dieses könnte sich auch für Liechtenstein als «best case» erweisen, zumal dann, wenn das erste Szenario (Kollaps des EWR) nicht eintritt. In meiner ersten Studie für SOuS (Wohlgemuth 2018) habe ich hierzu schon einiges ausgeführt. Seither hat sich das ökonomische (Effizienz) und politische (Legitimität) Argument für eine flexible Integration Europas in Form einer (Kombination von) «variablen Geometrie» und «konzentrischen Kreisen» nochmals verstärkt (s. a. Wohlgemuth 2024a).

Eher ungewollt steht die Frage der (Ost-) **Erweiterung** heute wieder oben auf der Agenda der EU. War die letzte Welle der Erweiterung vor 20 Jahren noch von grossen (und sich weitgehend erfüllenden) Hoffnungen getrieben, ist sie nun eher «driven by fear», wie der Economist 2023 schrieb³⁵. Die Angst besteht darin, dass andere (Russland, aber auch China) ihren militärischen, ökonomischen und politischen Einfluss im östlichen europäischen «Hinterhof» ausweiten und dabei europäische Sicherheitsinteressen, Wirtschaftsinteressen und zudem noch «europäische Werte» gefährden. Gleichzeitig ist die EU in ihrer jetzigen Verfassung für eine neue Welle der Erweiterung um weitere Staaten wie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Moldawien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Ukraine, Georgien, Kosovo oder gar die Türkei nicht gemacht und nicht vorbereitet.

Gleichzeitig treibt die EU immer mehr finanziell, politisch und administrativ anspruchsvolle Projekte der **Vertiefung** voran, die sich schon jetzt nicht mehr alle Mitglieder leisten können oder wollen: eine gemeinsame Klima- und Energiepolitik, Pandemiepolitik, Sozialpolitik oder Verteidigungspolitik sind nur Beispiele. Schon bei Fortbestand der aktuellen Budgetverteilungsschlüssel (etwa für Agrarpolitik, Struktur-, Regional- und Sozialfonds) würden nahezu alle bisherigen Nettoempfängerländer in einer umfassend um ärmere Länder erweiterten EU plötzlich zu Nettozahlern.

Schon allein deshalb (hinzu kämen Fragen der Entscheidungsfindung in Rat, Kommission und Parlament) ist nachvollziehbar, dass die laufenden (und anstehenden) Beitrittsverhandlungen nicht rasch zu Durchbrüchen führen können. Die m.E. einzig machbare (und noch dazu sinnvolle) Lösung wäre die, welche Gerald Batliner wohl schon

35 <https://www.economist.com/europe/2023/09/28/the-eu-is-finally-rebooting-the-enlargement-machine>

vorausgeahnt hat (wie er es bewertet hat, kann ich nicht sagen): als Szenario einer «**grösseren und flexibleren EU**, um die herum sich weitere, einfachere Mitgliedschaften und Teilmitglieder gruppieren».

Hierzu gibt es derzeit viele Ideen, bisher vor allem von «think tanks». Einflussreich dürfte dabei vor allem die von der **französischen und deutschen Regierung** eingesetzte «working group on EU institutional reforms» (Berès et al. 2023) sein. Wie zu erwarten, fordert die Gruppe zunächst weitreichende Änderungen der EU-Verfassung mit dem Ziel, die Entscheidungsfindungskosten der EU (über weitgehende Abschaffung der Einstimmigkeitsregel) zu reduzieren und die fiskalischen Mittel (über EU-Steuern und EU-Verschuldung) zu erhöhen. Dass sich damit auch die «Entscheidungsduldungskosten» erhöhen und in elementare Souveränitätsrechte der Mitglieder eingegriffen wird, erscheint den Autoren zunächst zweitrangig. Diese Aspekte spielen erst dann eine Rolle, als die «third best» Option präsentiert wird, die **sowohl Erweiterung als auch Vertiefung** in einem Modell «konzentrischer Kreise» ermöglichen soll.

Das Modell ist nur ansatzweise ausformuliert, bietet aber grob folgende Struktur von vier Integrationskreisen (Berès et al 2023: 41ff):

- Der «inner circle» (oder «**Kerneuropa**») von EU-Mitgliedern, die zugleich der Euro- und Schengenzone angehören und zudem als «Koalition der Willigen» bereit sind, über den *acquis* der EU hinaus in Bereichen wie Klima, Energie, Steuern ihre Politiken zu harmonisieren oder aus Brüssel zentralisieren zu lassen.
- Die EU der jetzigen und künftigen Vollmitglieder bei unverändertem *acquis*.
- «**Associate members**» als erster Kreis ausserhalb der eigentlichen EU. Hierzu zählen die Autoren die Mitglieder des EWR (also auch Liechtenstein), aber auch die Schweiz oder möglicherweise das Vereinigte Königreich. Diese Länder wären nicht dem Prinzip der «ever closer Union» unterworfen, sondern blieben weitgehend nur über den Binnenmarkt der EU angebunden. Dazu müsse aber auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gehören und bestenfalls ein Recht, im Europäischen Rat gehört zu werden.
- Die **Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) 2.0**. Über die bisherige EPG 1.0 habe ich oben schon berichtet. Als ein zur stärker formalisierten Organisation entwickelter äusserer Kreis der Integration jenseits bindender EU-Rechtsetzung und Rechtsprechung könnte dieser die politische Koordination in Bereichen gemeinsamen Interes-

ses wie Sicherheit, Energie oder Umwelt fördern, aber auch umfassendere bilaterale oder plurilaterale Freihandelsabkommen erleichtern.

Welche Länder in welchem Kreis am besten aufgehoben sind, und wie genau diese Kreise (auch zueinander) organisiert sein sollen, wäre abzuwarten und die souveräne Entscheidung dieser Länder. **Liechtenstein** hätte derzeit schon (oder noch) seinen recht komfortablen Platz im dritten Kreis als «assoziertes Mitglied» via EWR. Notfalls (sollte der EWR sich auflösen), müsste dieser Kreis sich eher in Richtung einer zumindest ökonomisch deutlich angereicherten EPG 2.0 entwickeln, um für Liechtenstein (und die Schweiz) eine letzte Option zu bleiben, die sowohl Souveränität als auch Prosperität in Europa aussenpolitisch absichert.

7. Fazit

Was die Geschichte der letzten einhundert Jahre Aussenpolitik in Liechtenstein betrifft, kommt diese Studie zu einem sehr ähnlichen Ergebnis wie die historische Arbeit von Merki (2020: 3): «Die entscheidenden Weichenstellungen der liechtensteinischen Aussenpolitik waren **klug gewählt**, und sie erfolgten alle **rechtzeitig**, das heisst in zeitiger Reaktion auf die veränderten Gegebenheiten: 1924 mit der Anlehnung an die Schweiz, 1950 mit dem schrittweisen Ausbau der multilateralen Beziehungen und 1995 mit der verstärkten Ausrichtung auf die EU». Neben kluger Wahl kam indes oft auch ein weiterer Faktor hinzu: **Glück**. Man kann vielleicht besser noch von «**Fortune**» reden, das nicht nur mit Glück, sondern auch mit Zufall, Schicksal, oder Vermögen übersetzt werden kann. In Frankreich spricht man vom Glück der **Mutigen**: «La fortune sourit aux audacieux»; in Deutschland redet man eher vom «Glück des **Tüchtigen**».

Mut und Tüchtigkeit benötigt jedes Land zu seinem Glück bei der Bewältigung immer komplexerer Herausforderungen. Was die aktuellen Herausforderungen und möglichen Szenarien der Aussenpolitik für Liechtenstein angeht, sollte diese Studie nicht nur viel Material, sondern hoffentlich einige brauchbare Gedanken angehäuft haben, die letztlich nur das bestätigen, was Prinz Nikolaus (1993: 316): schon vor gut 30 Jahren äusserte: «Unsere Aufgabe ... muss ... sein, uns auf **verschiedene Varianten** vorzubereiten, unmögliche auszuschliessen und wenn wir dann jeweils relevante Änderungen in unserem politischen und wirtschaftlichen Umfeld feststellen können, **rasch und flexibel** darauf zu reagieren, in Zusammenarbeit mit unseren Partnern, vorab mit der Schweiz».

Literatur

Allison, G. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown and Company.

Alouini, O./P. Hubert (2019): Country Size, Economic Performance and Volatility, *Revue de l'OFCE* 164: 139–163.

Armstrong, R.W./H. Read (1998): Trade and Growth in Small States: The Impact of Global Trade Liberalisation, *The World Economy* 21(4): 563–585.

Bartosch, U. (2019): Weltinnenpolitik für den Frieden in der Welt?, in I.-J. Werkner/M. Dembinski (Hrsg.): *Gerechter Frieden jenseits des demokratischen Rechtsstaates*, Berlin: Springer, 17–32.

Batliner, G. (1974): Fragen der liechtensteinischen Aussenpolitik, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 33–46.

Batliner, G. (1988): Liechtenstein und die europäische Integration, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 75–101.

Batliner, G. (1989): Staatsvertragsreferendum: Sich nicht die Beweglichkeit nehmen lassen, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 103–111.

Batliner, G. (1990a): Gedanken zu aktuellen Problemen des Fürstentums Liechtenstein, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 119–136.

Batliner, G. (1990b): Liechtensteins Rechtsordnung und EMRK, in: P. Geiger/A. Waschkuhn (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 91–180.

Batliner, G. (1992): Vor der EWR-Abstimmung in unserem Land – Liechtenstein am Scheideweg, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 139–156.

Batliner, G. (1996): Aspekte liechtensteinischer Aussenpolitik. In: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*. Bendern: 189–199.

Batliner, G. (2000): Unser Staat, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 181–195.

Batliner, G. (2006): Liechtenstein und die europäische Integration – einige Anfragen, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «*Was will Liechtenstein sein?*» *Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner*, Schaan 2009: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 207–2011.

Baudenbacher, C. (2004): Kleinstaaten in einer verrechtlichten und vergerichtlichten Welt, in: E. Busek/W. Hummer (Hrsg.): *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 213–221.

Baudenbacher, C. (2023a): *Liechtenstein und der EWR: Erinnerungen und Erwartungen. Ein Gespräch mit Carl Baudenbacher*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Baudenbacher, C. (2023b): *Ein kritischer Blick auf den EWR*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Baur, A./L. Flach (2022): Ökonomische Resilienz durch mehr Protektionismus?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*.

Baur, G. (2022): Liechtenstein zwischen der Schweiz und der EU: Ein steter Balanceakt. In: *Magazin des Liechtensteiner Vaterlands zum Staatsfeiertag 2022*, 21–25.

Beattie, D. (2012): *Liechtenstein. A modern history. A new edition*. Triesen: Van Eck.

Beattie, D. (2020): *Hans-Adam II. Fürst von Liechtenstein. Eine Biographie*, Triesen: van Eck.

Bèrès, P. et al. (2023): *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Report of the German-French working group of experts on EU institutional reforms*. Berlin: Auswärtiges Amt.

Böhm, F. (1980): *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos.

Brendle, F. (2011): «Rheinbund», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Rheinbund>, abgerufen am 13.5.2024.

Brunhart, A. (2018): «Zumwinkel-Affäre», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online; abgerufen am 8.5.2024.

Buchanan, J.M/G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Clark, Ch. (2012): *The Sleepwalkers. How Europe went to war in 1914*, London: Penguin.

Cranmer, S.J./E.J. Menninga/P. Mucha (2015): Kantian fractionalization predicts the conflict propensity of the international system, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112 (38): 11812–11816.

Däniken, F.v. (1998): Is the Notion of Small State still Relevant? In: L. Goetschel (Hrsg.): *Small States Inside and Outside the European Union*. Boston/Dordrecht/London: 43–48.

Dookeran, W./P.S. Mohan (2019): Small state diplomacy and global competitiveness, *Small States & Territories* 2(1): 69–82.

Dorn, F. et al. (2022): Langfristige Effekte von Deglobalisierung und Handelskriegen auf die deutsche Wirtschaft. München: ifo Schnelldienst 9/2022.

Dylla, D.W. (2009): *Die Theorie des doppelten Überlebensprinzips. Vom Machterhalt via rational choice zur Aussenpolitik*, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Aussenpolitik 2/2009, Universität zu Köln.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2022): *Die Neutralität der Schweiz*, Bern.

Enzelsberger, E.F. (2000): Die Sicherheitspolitik der europäischen Mikrostaaten unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein, *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* 2000, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/03_jb00_22.pdf

Favaro, E. (Hrsg. 2008): *Small States, Smart Solutions. Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*, Washington D. C.: World Bank.

Favaro, E./D. Peretz (2008): Overview of Studies of Economic Growth, in E. Favaro (Hrsg.): *Small States, Smart Solutions. Improving Connectivity and Increasing the Effectiveness of Public Services*. Washington D. C.: World Bank, 265–280.

Frommelt, Ch. (2020): *25 Jahre EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins – Ergebnisse einer Umfrage*. Bendern: Liechtenstein-Institut.

Frommelt, Ch. (2023a): *Direct democracy and European integration*, LI facts 3/2023.

Frommelt, Ch. (2023b): The EFTA States and their (un)complicated relations with the European Union, Bendern: Liechtenstein-Institut, Working Paper 84 (2023).

Frommelt, F. (2020): Eigenbild und Fremdbild. Kleinheit, Finanzplatz und Monarchie als Faktoren der Selbst- und Fremdwahrnehmung Liechtensteins. In: F. Frommelt/Ch. Frommelt (Hrsg.): *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*. Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 61), 57–95.

Fuhrer, H.R. (2010): Neutral zwischen den Blöcken: Österreich und die Schweiz, in: M. Rauchensteiner (Hrsg.): *Zwischen den Blöcken*, Wien: Böhlau, 181–198.

Gantner, M./J. Eibl (1999): *Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel des Fürstentums Liechtenstein*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Gärtner, H. (2022): Zwischen den Blöcken. Neutralität und Bündnisfreiheit, *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 30.09.2022.

Gartzke, E. (2007): The Capitalist Peace, *American Journal of Political Science* 51 (1): 166–191.

Gartzke E., Q. Li und C. Boehmer (2001): Investing in the peace: Economic interdependence and international conflict. *International Organization* 55: 391–438.

Gebhard, C. (2005): Neutralität und Europäische Integration, Wien: *Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie* 09/2005.

Geiger, P. (1990): Anschlussgefahren und Anschließtendenzen in der liechtensteinischen Geschichte, in: P. Geiger/A. Waschkuhn (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 51–90.

Geiger, P. (1993): Geschichtliche Grundzüge der liechtensteinischen Aussenbeziehungen. In: A. Waschkuhn (Hrsg.): *Kleinstaat, Grundsätzliche und aktuelle Probleme*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 16), 321–340.

Geiger, P. (2000a): *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939. Band 1*, Zürich: Chronos.

Geiger, P. (2000b): *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939. Band 2*, Zürich: Chronos

Geiger, P. (2000c): Vergangenheitsbewältigung und Gegenwartsbewältigung (Interview mit Robert Nef), *Schweizer Monatshefte* 80/11: 33–37.

Geller, D.S./J. David Singer (1998): *Nations at War. A Scientific Study of International Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

Goetschel, L. (1999): Aussenpolitikanalyse in der Schweiz: Paradigma oder Sonderfall?, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (2): 349–370.

Goop, A.P. (1973): *Liechtenstein gestern und heute*. Vaduz: Liechtenstein-Verlag.

Greindl, G. (2024): Die EU auf NATO-Irrwegen, *Pragmaticus* vom Mai 2024.

Grimm, D. (2022): Welche Souveränität?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.09.2022.

Gstöhl, S. (2001): *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Gstöhl, S. (2020): Souveränität und Abhängigkeit, in: F. Frommelt und Ch. Frommelt (Hrsg.), *Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein*, Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 257–280.

Habermas, J. (1985): *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Habermas, J. (2006): *Ach, Europa*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Hauser, G. (2015): *Neutralität und Bündnisfreiheit in Europa: Sicherheitspolitische Herausforderungen für neutrale und bündnisfreie Staaten in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Stuttgart: Barbara Budrich.

Hey, J. A. K. (2003): Introducing Small State Foreign Policy, in: ders. (Hrsg.): *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behaviour*, London: **, 1–12.

Hillgruber, Ch. (2022): Souveränität, I. Rechtlich, in: *Staatslexikon online*, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Souver%C3%A4nit%C3%A4t> (abgerufen: 21.03.2024).

Hoffmann-Riem, W. (2012): «Soft Law» und «Soft Instruments» in der Arbeit der Venedig-Kommission: Zur Wirkungsmacht einer beratenden Einrichtung. In: M. Bäuerle et al. (Hrsg.): *Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde*. Tübingen: Mohr-Siebeck: 595–630.

Hroch, M. (1993): Der Kleinstaat in der europäischen Geschichte, in: A. Waschkuhn (Hrsg.): *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 233–245.

Jaberg, S. (2019): Weltinnenpolitik – ein Friedenskonzept?, *Sicherheit und Frieden* 37 (4), 174–179.

Jordan, Th. (2023): *The Swiss National Bank's role as lender of last resort in the crisis at Credit Suisse*, <https://www.bis.org/review/r231102a.htm>

Kamradt, J. (2022): Was wird aus der Beistandsklausel der EU? Zum Stand der EU-Beistandsklausel nach dem NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens, *Völkerrechtsblog*, 8.8.2022, doi: 10.17176/20220808-181528-0.

Jaeger, F. (2017): Einführende Reflexionen zum Thema Kleinstaat, in: K. Hummler / F. Jaeger (Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro, 15–54.

Katzenstein, P.J. (1996): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press. Kelsen, H. (1962): Souveränität, in: K. Strupp und H.-J. Schlochauer (Hrsg.): *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. 3, 278–285.

Kirste, K./H.W. Maull (1996): Zivilmacht und Rollentheorie, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 3: 283–312.

Kreis, G. (2012): Aussenpolitik, in *Historisches Lexikon der Schweiz HLS*. <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026455/2012-05-24/>

Kukan, E. (2004): Small States in the System of International Relations, in: E. Busek / W. Hummer (Hrsg.): *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 13–19.

Lannoo, K. (2001): A Profile for Liechtenstein as a Financial Place, in: N.v. Liechtenstein / J.I. Mahari (Hrsg.): *Finanzplatz Liechtenstein. Beiträge zu seiner Neupositionierung*. Zürich: Orell Füssli: 157–165.

Ledebur-Wicheln, M. Graf von (1996): Die Mitwirkung in der OSZE. Kollektive Vernetzung oder Partnerschaft in der Sicherheit?, in: Liechtenstein Institut (Hrsg.): *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*, Beiträge Nr. 11/1996: 94–109.

Liechtenstein, Prinzessin M.-P. von (1996): Wirtschaftliche Interessenwahrnehmung zwischen Abschottung, Einbindung, Marktöffnung und -zugang (Einflussmöglichkeiten?), in: Liechtenstein Institut (Hrsg.): *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*, Beiträge Nr. 11/1996: 68–74.

Liechtenstein, Prinz N. von (1993): Liechtensteinische Aussenpolitik an einer Wende, in: A. Waschkuhn (Hrsg.): *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 307–319.

Liechtenstein, Prinz N. von (1996): Liechtenstein als Nachbar der Schweiz, Österreichs und auch Deutschlands – Konzentrische Kreise liechtensteinischer Aussenpolitik, in: Liechtenstein Institut (Hrsg.): *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*, Beiträge Nr. 11/1996: 9–20.

Liechtenstein, Prinz N. von (2004): Diplomatie und Aussenpolitik von Kleinstaaten, in: E. Busek/W. Hummer (Hrsg.): *Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen*, Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 193–200.

Lüchinger, R. (2020): *Liechtenstein weiterdenken. Auf der Suche nach der Zukunft im Jahr 301 des Fürstentums*, Triesen: van Eck.

Ludwig, A. M. (2004): Die Sicherheitspolitik Frankreichs in den 1960er Jahren, *Militär-geschichtliche Zeitschrift* 63: 445–488.

Lussy, H. (2011): «Finanzplatzkrise», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), abgerufen am 8.5.2024.

Marxer, R. (1996): Innerstaatliche aussenpolitische Meinungsfindung, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Schwerpunkte und Verwirklichung liechtensteinischer Aussenpolitik*. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 11): 143–157.

Marxer, R. (2011): «Tschechoslowakei, Tschechische Republik, Slowakische Republik», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), abgerufen am 8.5.2024.

Marxer, R./R. Hilti (2011): «Aussenpolitik», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Aussenpolitik>, abgerufen am 30.8.2023.

Marxer, W. (2018): *Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis*. Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

McDonald, P.J. (2009): *The Invisible Hand of Peace: Capitalism, the War Machine, and International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York/London: W. W. Norton.

Menon, S. (2024): All Powers Great and Small. Why Bigger Isn't Always Better in Geopolitics, *Foreign Affairs* May/June 2024.

Merki, Ch.M. (2020): *Die Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1950*. Bendern: Liechtenstein-Institut.

Moser, C. (2015): Awakening dormant law – or the invocation of the European mutual assistance clause after the Paris attacks, *VerfBlog*, 2015/11/18, DOI: 10.17176/20170426-133850.

Mousseau, M. (2012). A Market-Capitalist or a Democratic Peace?, in: J. Vasquez (Hrsg.): *What Do We Know About War?*, Lanham: Rowan-Littlefield, 189–209.

Mückl, S. (2022): Neutralität, in: *Staatslexikon online*, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Neutralit%C3%A4t> (abgerufen: 21.3.2024).

Müller, Th./M. Wohlgemuth (2021): *Kontinuität und Wandel. Zur Verfassungsgeschichte Liechtensteins*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

North, D./J.J. Wallis/B.R. Weingast, B.R. (2009): *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oneal, J.R./B. Russett/M. Berbaum (2003): Causes of Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885–1992, *International Studies Quarterly* 47 (3): 371–393.

Ospelt, A. (1972): *Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert*. Vaduz: Jahrbuch des Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Ospelt, L. (2022): *Der Neutralitätsrechtliche Status des Fürstentums Liechtenstein. Eine rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Studie*, Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut.

Panke, D. (2012): Small States in Multilateral Negotiations: What Have We Learned?, *Cambridge Review of International Affairs* 25 (51): 387–398.

Pelkmans, J./Ph. Böhler (2013): *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*. Brüssel: Centre for European Policy Studies.

Peters, D. (2007): Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse, in S. Schmidt et al. (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 815–835.

Petrig, A. (2022): *Flexible Neutralität: Eine Neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland*, Verfblog, 2022/3/04, DOI: 10.17176/20220305-001201-0.

Prognos (2023): *Folgen einer Bi-Polarisierung der Weltwirtschaft*, hrsg. von der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München.

Putnam, R. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization* 42 (3): 427–460.

Quaderer, R. (2000): Reflexionen zur liechtensteinischen Identität, *Schweizer Monatshefte* 80 / 11: 12–15.

Quaderer, R. (2011a): «Wiener Kongress», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Wiener_Kongress, abgerufen am 30.8.2023.

Quaderer, R. (2011b): «Deutscher Bund», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Deutscher_Bund, abgerufen am 30.8.2023.

Quaderer, R. (2011c): «Unruhen 1831/32», in: *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein* online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Unruhen_1831/32, abgerufen am 30.8.2023.

Rat der Europäischen Union (2014): *Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörigen westeuropäischen Ländern*; Brüssel: 16583/14.

Raton, P. (1969): *Liechtenstein. Staat und Geschichte*, Vaduz: Liechtenstein-Verlag.

Rauchensteiner, M. (2010): Die Rahmenhandlung – Eine Einleitung, in: ders. (Hrsg.): *Zwischen den Blöcken*, Wien: Böhlau, 7 – 12.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1978): *Liechtenstein 1938–1978. Bilder und Dokumente*, Vaduz: Verlag der Fürstlichen Regierung.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2008): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme von «Schengen» und Dublin*, BuA 2008/Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2019a): *Finanzplatzstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2019b): *Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik*, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020b): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 25 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)*, BuA 34/2020, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020c): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredits für die Staatenbeschwerde des Fürstentums Liechtenstein gegen die Tschechische Republik beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*, BuA 2020/91, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2022): *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF)*, BuA 74/2022.

Riklin, A. (2010): Neutralität, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016572/2010-11-09/>

Ritter, J. (2024): Die Schweiz ist ein Trittbrettfahrer der NATO, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.5.2024.

Rixen, Th. (2020): Staatshilfen und Steueroasen, *Wirtschaftsdienst* 100 (6): 6.

Röpke, W. (1945): *Internationale Ordnung – heute*. Erlenbach-Zürich: Rentsch.

Röpke, W. (1965): Die Problematik der EWG, von der Schweiz aus gesehen, in: W. Röpke et al. (Hrsg.): *Die Schweiz und die Integration des Westens*, Zürich: Schweizer Spiegel Verlag, 7–28.

Rose, G. (1998): Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, *World Politics*, 51 (1), 144–172.

Schafhauser, P. (2007): Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – statuts quo – Quo vadit?, in: G. Baur (Hrsg.): *Europäer – Botschafter – Mensch. Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein*, Schaan: Liechtenstein Verlag.

Schiess Rütimann (2018): Art. 24 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): *Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung* (Stand: 30. Juni 2019).

Schmitt, C. (1934): *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 2. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.

Schörnig, N. (2010): Neorealismus, in: S. Schieder und M. Spindler (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen: Budrich, 65–96.

Schreiber, W. (2021): *Innerstaatliche Kriege seit 1945*, Innerstaatliche Kriege seit 1945 | Kriege und Konflikte | bpb.de

Schumpeter, J. A. (1954): *Geschichte der ökonomischen Analyse*, Bd. 1, Göttingen 2009: Vandenhoeck und Ruprecht.

Schüssel, W. (2024): Die Neutralität bietet keinen Schutz, *Pragmaticus* März 2024: 40–41.

Schuppert, G. F. (2021): *A Global History of Ideas in the Language of Law*, Frankfurt a. M.: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory.

Seitschek, H. (2022): Souveränität, II. Politikwissenschaftlich, in: *Staatslexikon* online, URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Souver%C3%A4nit%C3%A4t> (abgerufen: 21.3.2024).

Singer, J. D. / M. Small (1966): National Alliance Commitments and War Involvement, 1815–1945, in: *Peace Research Society (International) Papers* 5/1966: 109–140.

Skuhra, A. (1999): Die Kleinstaaten und die OSZE, *OSZE Jahrbuch 1999*, Baden-Baden: Nomos, 175–186.

Stiftung Zukunft.li (2020): *Liechtenstein und die Schweiz. Eine gute Freundschaft – auch mit Ecken und Kanten*, Rugell.

Stocker, F. (2024): Die Abkehr von der Globalisierung – nur Deutschland hat eine Sonderrolle, in: *die Welt* vom 15.5.2024.

Súilleabháin, A. Ö. (2014): *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*, New York: International Peace Institute.

Sullivan, D./D. Twining (2022): Only Bipartisanship Can Defeat Authoritarian Aggression. For Success Abroad, Americans Need Consensus at Home, *Foreign Affairs*, 25. August 2022.

Thorhallsson, B. (2018): Studying small states: A review, *Small States & Territories* 1(1): 17–34.

Thürer, D. (1993): Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte, in: A. Waschkuhn (Hrsg.): *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 215–231.

Vanberg, V. (2019): *Erbmonarchie und Demokratie. Ein demokratietheoretischer Beitrag zur Diskussion um die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Vériter, S. L. (2024): Small-State Influence in EU Security Governance: Unveiling Latvian Lobbying Against Disinformation, *Journal of Common Market Studies* 2024: 1–22.

Walt, St. W. (1987): *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press.

Walt, St. W. (2005): *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York: W. W. Norton.

Waltz, K. N. (1979): *Theory of International Politics*, Reading, MA: AddisonWesley.

Wanger, H. (1995): *Die Regierenden Fürsten von Liechtenstein*, Neustadt a. d. Aisch: Degener.

Waschkuhn, A. (1990): Strukturbedingungen des Kleinstaates und ihre Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozess, in: P. Geiger / A. Waschkuhn (Hrsg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*, Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 13–50.

Waschkuhn, A. (1994): *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*, Vaduz: Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 18.

Weede, E. (1996): *Economic Development, Social Order, and World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienne.

Weede, E. (2005): *Balance of power, globalization and the capitalist peace*, Berlin: Liberal-Verlag.

Weizsäcker, C. F. v. (1963): Bedingungen des Friedens, in: ders.: *Der bedrohte Friede. Politische Aufsätze 1945–1981*. München 1981: Hanser, 125–137.

Winkler, G. (2003): *Die Verfassungsreform in Liechtenstein*. Wien / New York: Springer.

Wohlgemuth, M. (2018): *Die Zukunft Liechtensteins in Europa. Ordnungspolitische Argumente und Modelle für mehr Subsidiarität in Europa*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2019): *Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen, Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2020): *Erfolgsfaktor solide Staatsfinanzen. Ordnungspolitische Gründe für den Erfolg Liechtensteins*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2021): *Vertrauen und direkte Demokratie im Kleinstaat: das Beispiel Liechtenstein*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2022a): *Staatsaufgaben, Staatsausgaben und Staatswachstum. Liechtenstein im internationalen Vergleich*. Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2022b): Die französische EU-Präsidentschaft: Macrons Visionen und mögliche Folgen für Liechtenstein, *Volksblatt* vom 30.6.2022. <https://sous.li/wp-content/uploads/2022/07/Volksblatt-Macron.pdf>

Wohlgemuth, M. (2023): *Die Resilienz von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Grundsätzliches und das Beispiel Liechtenstein*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2024a): *On the future of European integration: «variable geometries» of deepening and widening*, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.

Wohlgemuth, M. (2024b): *This may be Constitutional Political Economy in theory, but is it suitable for practice?* erscheint demnächst.

