

Christian Frommelt, Märten Geiger (Hrsg.)

«Und nach dem
Nachdenken kommt
das Handeln»

Festschrift zum 75. Geburtstag
von Guido Meier

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

*Die vorliegende Publikation wurde durch grosszügige finanzielle Beiträge folgender Personen und Institutionen unterstützt:
Allgemeines Treuunternehmen (ATU), Martin Batliner, Peter Goop,
Hilmar Hoch, Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger,
TASKAPAN Rechtsanwälte AG, TASKAPAN Notariatskanzlei,
VP Bank Stiftung, Ernst Walch*

Verlag und Herausgeber bedanken sich für diese Unterstützung.

© 2023 Verlag der Liechtensteinischen
Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern,
Liechtenstein

ISBN 978-3-7211-1101-9

Aufnahme Seite 2:
Tatjana Schnalzger, Feldkirch

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz
Druck: Gutenberg AG, Schaan
Bindung: Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Inhaltsverzeichnis

TEIL I	
ZUR GESCHICHTE	13
Neue Quellen zur liechtensteinischen Geschichte aus zwei Nachlässen <i>Rupert Quaderer</i>	15
Peter Kaisers «Geschichte des Fürstentums Liechtenstein» aus rechtshistorischer Sicht: Analyse und Würdigung <i>Emanuel Schädler</i>	47
Soziale Schichtung und soziale Lage im Liechtenstein der Nachkriegszeit: Annäherung an ein Forschungsdesiderat <i>Fabian Frommelt</i>	81
Grönland – unbeschreiblich schön <i>Marco Nescher</i>	121
TEIL II	
UMWELT- UND RAUMPOLITIK	137
Gemeinnützige Stiftungen sollten über professionelle Strukturen verfügen und mit anderen kooperieren – ein Erfahrungsbericht <i>Andi Götz</i>	139
Umweltbewegungen in Liechtenstein <i>Wilfried Marxer</i>	153

The Role of Aage V. Jensen Charity Foundation in the protection and preservation of nature in Denmark and Greenland <i>Katherine Richardson and Klaus Nygaard</i>	195
Raubbilder in der Vaduzer Talebene – heute und morgen <i>Mario F. Broggi</i>	223
TEIL III	
POLITIK, RECHT UND WIRTSCHAFT	251
Krise und Reform der repräsentativen Demokratie <i>Eike-Christian Hornig</i>	253
Rechtsrezeption, ungleiche Staatsverträge und Eigen- staatlichkeit im regionalen und globalen Kontext <i>Lukas Ospelt</i>	283
Wirtschaftswachstum im Spannungsfeld von Zufriedenheit, Verteilung und Nachhaltigkeit <i>Andreas Brunhart und Martin Geiger</i>	323
Verwaltungsorganisation und Staatspersonal <i>Cyrus Beck</i>	363
Der Staatsgerichtshof damals und heute <i>Hilmar Hoch</i>	391
Liechtenstein in der europäischen Integration <i>Georges Baur und Sieglinde Gstöhl</i>	411
Wie die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik beeinflusst <i>Christian Frommelt</i>	439
Grönland – vielseitige Eislandschaften <i>Marco Nescher</i>	477

TEIL IV	
FINANZDIENSTLEISTUNGEN	493
Gemeinnützige Stiftung in Liechtenstein – ergänzende Fragestellungen	
<i>Johanna Niegel, Hansjörg Wehrle und Märten Geiger</i>	495
Die Treuhänderschaft (Trust) in der liechtensteinischen Rechtsordnung	
<i>Bünyamin Taskapan und Michael Werner Lins</i>	527
Überlegungen zu den aktuellen Entwicklungen im liechtensteinischen Stiftungsrecht	
<i>Alexandra Butterstein</i>	575
Guido Meier – Biografische Notizen	597

Liechtenstein in der europäischen Integration (Mit) den Herausforderungen gewachsen

Georges Baur und Sieglinde Gstöhl***

* Georges Baur ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut mit Schwerpunkt Recht und europäische Integration; ehem. stv. Chef der liechtensteinischen Mission bei der EU in Brüssel sowie ehem. Beigeordneter Generalsekretär der EFTA, Brüssel.

** Sieglinde Gstöhl ist Professorin und Studiendirektorin am College of Europe in Brügge, Belgien, und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Rats des Liechtenstein-Instituts.

I. 2023 – ein Jubiläumsjahr

Liechtenstein musste im 20. Jahrhundert lange um eine gleichberechtigte Teilnahme an internationalen Organisationen wie dem Völkerbund, den Vereinten Nationen (UNO), der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und dem Europarat ringen.¹ Aufgrund seiner Kleinheit, beschränkten Ressourcen und engen Beziehungen zu den Nachbarstaaten, insbesondere der Schweiz, war seine Souveränität in der Vergangenheit oft infrage gestellt worden. Es bedurfte einer schrittweisen Annäherung, beispielsweise durch die Teilnahme an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zu Beginn der 1970er-Jahre oder den Beitritt zu UN-Unterorganisationen und Europaratskonventionen vor der eigentlichen Mitgliedschaft, um die völkerrechtliche Verkehrsfähigkeit des Landes unter Beweis zu stellen. Gleichzeitig wurde das Amt für Auswärtige Angelegenheiten und das Netzwerk seiner Botschaften ausgebaut. Die frühen 1990er-Jahre waren besonders prägend mit dem Beitritt 1990 zur UNO (derjenige der Schweiz erfolgte erst 2002), 1991 zur EFTA sowie zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – mit Österreich, aber ohne die Schweiz – und 1995 zur Welthandelsorganisation (WTO).

Aufgrund der Kleinheit des Landes ist Liechtensteins Aussenpolitik «weitgehend immer auch Integrationspolitik gewesen».² Diese Integrationspolitik hat sich mit den europapolitischen Herausforderungen in den vergangenen Jahrzehnten stetig entwickelt, und heute ist Liechtenstein erfolgreich an der Nahtstelle zweier für das Land überaus wichtiger Wirtschafts- und Rechtsräume (Schweiz und EWR) positioniert. Im Jahr 2023 gibt es diesbezüglich mehrere Jubiläen: Liechtenstein und die Schweiz feiern 100 Jahre Zollvertrag;³ das Freihandelsabkommen (FHA) der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften (EG), wel-

1 Vgl. Merki 2020.

2 BuA Nr. 102/1996 vom 1. Oktober 1996 betreffend Zielsetzungen und Prioritäten in der liechtensteinischen Aussenpolitik (Bestandesaufnahme, Perspektiven, Schwerpunkte), S. 5.

3 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24, 28. Dezember 1923.

ches auch in Liechtenstein Anwendung findet, ist seit 50 Jahren in Kraft;⁴ vor 45 Jahren trat Liechtenstein dem Europarat bei;⁵ und das EWR-Abkommen wurde von den EG- und EFTA-Staaten vor 30 Jahren ratifiziert (von Liechtenstein ein Jahr später).⁶ Zudem unterzeichnete das Fürstentum 2008, vor 15 Jahren, die Protokolle über seine Assoziierung mit den Schengen- und Dublin-Abkommen.⁷

Das Liechtenstein-Institut hat seit seiner Gründung 1986 die liechtensteinische Europapolitik wissenschaftlich begleitet, und seitdem ist Guido Meier bereits Präsident des Instituts. 2023 kann der Jubilar auf 75 Jahre seines Lebens zurückblicken. In dieser Zeit war er nicht nur als Bürger und Rechtsanwalt, sondern auch als Richter am Staatsgerichtshof, als Landtagsabgeordneter und als Präsident des Liechtenstein-Instituts mit integrationspolitischen Fragen befasst.

Dieser Beitrag zeichnet die Schritte Liechtensteins im europäischen Integrationsprozess nach und wirft einen Blick in die Zukunft. Im nachfolgenden Teil werden die Meilensteine des liechtensteinischen Weges in Europa in Erinnerung gerufen, während im dritten Teil die aktuellen und künftigen Herausforderungen diskutiert werden.

4 Zusatzabkommen über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein, LGBL 1973 Nr. 10, 14. Februar 1973.

5 Statut des Europarates vom 5. Mai 1949, angenommen in London am 5. Mai 1949, Liechtensteinische Beitrittsurkunde hinterlegt am 23. November 1978, LGBL 1979 Nr. 26, 19. Mai 1979.

6 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum – Schlussakte – Gemeinsame Erklärungen – Erklärungen der Mitgliedsländer der Regierungen der Gemeinschaft und der EFTA-Staaten – Vereinbarungen – Vereinbarte Niederschriften – Erklärungen einzelner oder mehrerer Vertragspartner des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, ABl. L 1 vom 3. Januar 1994.

7 Protokoll zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, LGBL 2011 Nr. 132, 7. April 2011.

II. Liechtensteins Weg in Europa: ein Blick zurück

Ausgangspunkt ist Liechtensteins enge Regionalunion mit der Schweiz. Das Fürstentum ist mit über hundert bilateralen Abkommen weitgehend in den schweizerischen Wirtschaftsraum eingebunden (und hat auch über 40 Verträge mit Österreich abgeschlossen). Die Beziehung zur Schweiz wurde, ausgehend vom Zollanschlussvertrag von 1923, kontinuierlich zu einer Wirtschafts- und Währungsunion ausgebaut. Ihm gingen 1919 ein Notenwechsel über die Vertretung der diplomatischen und konsularischen Interessen Liechtensteins durch die Schweiz und 1920 der Postvertrag voraus. 1963 folgten zwei Vereinbarungen über fremdenpolizeiliche Fragen (über die Rechtsstellung der jeweiligen Staatsangehörigen und der Drittausländer), 1968 ein Vollstreckungsabkommen für Zivilurteile, 1973 das Luftverkehrsabkommen und der Beitritt zum Heilmittelkonkordat, 1978 eine Neuauflage des Post- und Fernmeldevertrags (welcher 1999 aufgelöst wurde) sowie das Patentschutzabkommen und 1980 der Währungsvertrag.⁸ Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf gliedstaatlicher Ebene im Alpenrheintal ist ebenfalls von sehr grosser Bedeutung, wie die steigende Anzahl der Kooperationen und die jährlichen Treffen mit den Kantonsregierungen von Graubünden und St. Gallen sowie der Vorarlberger Landesregierung unterstreichen.⁹

Lange Zeit gingen die Schweiz und Liechtenstein gemeinsam ihren Weg in Europa, wobei die Schweiz klar federführend war. Mit dem EWR stellten die Weggefährten ihre integrationspolitischen Weichen in unterschiedliche Richtungen, was auch einige bilaterale Vertragsanpassungen und andere Herausforderungen mit sich brachte.

A. Liechtenstein und die Europäische Freihandelsassoziation

Nachdem 1958 die Verhandlungen zu einer gesamteuropäischen Freihandelszone im Rahmen der Organisation für Europäische Wirtschaftli-

8 Zur Entstehung und Entwicklung des Zollanschlusses siehe Bradke/Hauser 1998 und Sochin D'Elia 2019, S. 301–326.

9 Vgl. Salomon 2012.

che Zusammenarbeit (OEEC) gescheitert waren, gründeten Dänemark, Grossbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz 1960 die Europäische Freihandelsassoziation. Die intergouvernementale EFTA stand mit ihren sieben Mitgliedstaaten den sechs Gründungsmitgliedern der supranationalen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegenüber. Eine selbstständige Mitgliedschaft des kleinen Fürstentums Liechtenstein wurde – selbst ohne Stimmrecht – von den EFTA-Staaten nicht befürwortet. In einem Protokoll wurde lediglich festgehalten, dass die sogenannte Stockholmer Konvention solange auf Liechtenstein Anwendung finden sollte, als die Zollunion mit der Schweiz bestünde.¹⁰ Die liechtensteinischen Interessen sollten dabei durch die Schweiz vertreten werden.

Eine ähnliche Regelung wurde 1972 für die bilateralen Freihandelsabkommen der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften getroffen, welche mit Blick auf den Übertritt von Grossbritannien und Dänemark in die EG abgeschlossen wurden.¹¹ Immerhin konnte das Fürstentum seine Stellung insofern leicht verbessern, als im Gemischten Ausschuss Schweiz–EG ein liechtensteinischer Vertreter im Rahmen der schweizerischen Delegation teilnehmen konnte. Für die wenigen nicht vom Zollanschlussvertrag abgedeckten Bereiche dieser Freihandelsabkommen erteilte Liechtenstein der Schweiz besondere Vertretungsvollmachten.

Einen ersten Schritt aus dem Schatten der Schweiz ermöglichte der sogenannte Luxemburg-Prozess, welcher der EG-EFTA-Zusammenarbeit ab 1984 etwa dreissig neue Kooperationsbereiche, wie technische Handelshemmnisse, Ursprungsregeln, Forschung und Entwicklung, Um-

10 Protokoll vom 4.1.1960 über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation auf das Fürstentum Liechtenstein, LGBL. 1960 Nr. 13, 9. Juni 1960. Auch im Beitrittsprotokoll der Schweiz zum Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1966 wurde das Fürstentum durch eine sogenannte «Liechtenstein-Klausel» einbezogen.

11 Zusatzabkommen über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein, LGBL. 1973 Nr. 10, 14. Februar 1973; und Zusatzabkommen über die Geltung des Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein, LGBL. 1974 Nr. 17, 14. März 1974.

weltschutz oder Bildung, bescherte.¹² Da viele dieser Bereiche nicht vom bestehenden liechtensteinisch-schweizerischen Vertragsverhältnis erfasst waren, wurde Liechtenstein von Anfang an zu den Treffen der «High-Level Contact Group», bestehend aus Vertretern der EFTA-Länder und der EG-Kommission, eingeladen.¹³ In der Folge konnte sich das Fürstentum 1989/1990 auch an den informellen, exploratorischen Gesprächen beteiligen, in welchen mit Blick auf die geplante Vollendung des Binnenmarktes die Möglichkeiten einer stärker strukturierten Zusammenarbeit von EFTA und EG sondiert wurden. Liechtenstein war in diesem sogenannten Brüsseler Folgeprozess in der «Joint High-Level Steering Group» und ihren Arbeitsgruppen mit einer eigenen Delegation vertreten, in der Absicht, eigenständiger Verhandlungspartner in einem allfälligen EFTA-EG-Abkommen zu werden.¹⁴

Als 1989 die Europäische Kommission das Projekt eines Europäischen Wirtschaftsraums lancierte, welcher den EFTA-Staaten mittels eines globalen anstatt sektoriellen Kooperationsansatzes die Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichen sollte, sah sich Liechtenstein in der Tat vor eine integrationspolitische Entscheidung gestellt. Das angestrebte Abkommen ging mit den vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) inhaltlich weit über die zollvertraglichen Zuständigkeiten der Schweiz hinaus.

Liechtensteins enge Anlehnung an die Schweiz, welche eine teilweise Aufgabe der Verhandlungs- und Abschlusskompetenz und den automatischen Nachvollzug von relevantem schweizerischem Recht ohne Anhörungs- oder gar Mitspracherecht beinhaltete, war wirtschaftlich sehr erfolgreich, aber – insbesondere bei einer weiteren Ausdehnung – souveränitätspolitisch nicht unbedenklich.¹⁵ Der liechtensteinischen Regierung gelang es, die EFTA-Partner zu überzeugen, dass das Fürstentum im EWR eigenständige Vertragspartei werden musste.

Als zweitem Schritt auf dem Weg zu einer eigenen Europapolitik wurde Liechtenstein dank einer Änderung des Zollanschlussvertrags ei-

12 Hurni 1989, S. 88–101.

13 Bericht vom 7. November 1989 über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, Nr. 45, S. 34–38, 47–48.

14 Ibid., S. 3–47, 62–64.

15 Zur liechtensteinischen Integrationspolitik aus Sicht von Fremd- und Mitbestimmung siehe Gstöhl 1999, S. 153–178.

ne parallele Mitgliedschaft neben der Schweiz in zollrechtsrelevanten Organisationen und Vertragswerken (wie EWR oder GATT/WTO) ermöglicht.

Seit den 1990er-Jahre nutzen die EFTA-Staaten die Organisation überdies auch als gemeinsame Plattform, um Freihandelsabkommen mit Drittstaaten (z. B. Türkei, westliche Balkanstaaten, Georgien, Ukraine, Mexiko, Südkorea oder Kanada) abzuschliessen. Falls keine Einigung auf eine gemeinsame Verhandlungsstrategie zustande kommt, können die einzelnen Länder auch individuell verhandeln. So hat die Schweiz drei «bilaterale» Freihandelsabkommen geschlossen, nämlich mit den Färöer-Inseln, Japan und China. Diese drei Abkommen finden auch auf Liechtenstein Anwendung.¹⁶

B. Liechtenstein und der Europäische Wirtschaftsraum

Das Ende des Kalten Krieges führte in Europa zu bedeutenden politischen Umwälzungen. Eine Folge davon war, in Kombination mit der laufenden Vertiefung der Integration in der EG, dass nun selbst die neutralen EFTA-Staaten (Österreich, Finnland, Schweden, Schweiz) zwischen 1989 und 1992 ein Gesuch für einen EG-Beitritt einreichten. Es schien deshalb auch «für Liechtenstein nicht ratsam, irgendeine auch nur theoretisch denkbare Alternative für seine Integrationspolitik von vornherein auszuschliessen».¹⁷ Folgerichtig wurde auch ein kurzer Bericht über einen EG-Beitritt erarbeitet, welcher festhielt, dass Liechtenstein «die wesentlichen Bedingungen eines Beitrittskandidaten» erfülle, eine EG-Mitgliedschaft jedoch gewisse institutionelle Sonderregelungen erfordern würde.¹⁸

Im September 1991 ging das Fürstentum einen dritten wichtigen Schritt und nahm als Vollmitglied der EFTA aktiv an den EWR-Ver-

16 Baur 2020b, S. 91 f., 105.

17 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bericht über das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Integration, op.cit., S. 79.

18 Zusatzbericht Nr. 92 vom 13. Oktober 1992 zum Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 - Voraussetzungen, Anforderungen, formelle und inhaltliche Aspekte sowie Konsequenzen eines allfälligen EG-Beitrittsgesuchs für Liechtenstein, S. 14.

handlungen teil. Nachdem die Volksabstimmungen über das EWR-Abkommen im Dezember 1992 in der Schweiz negativ, in Liechtenstein jedoch positiv ausgegangen waren, drängte sich eine erneute Anpassung der bilateralen Verträge mit der Schweiz auf. Liechtenstein wollte dem binnenmarktähnlichen EWR beitreten und gleichzeitig die Regionalunion und die offene Grenze mit dem Nicht-EWR-Mitglied Schweiz aufrechterhalten können. Auf der Grundlage einer bilateralen Vereinbarung sollte Liechtenstein nun auch im Anwendungsbereich des Zollanschlussvertrags internationalen Verträgen oder Organisationen beitreten können, denen die Schweiz nicht angehört. Dieser vierte Schritt sollte eine selbstständige EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins ermöglichen. Sowohl das EWR-Abkommen als auch die bilateralen Vertragsbeziehungen mit der Schweiz mussten entsprechend angepasst¹⁹ und in einer zweiten Volksabstimmung im April 1995 bestätigt werden. Kurz zuvor waren Österreich, Finnland und Schweden in die EU übergetreten, Norwegens Beitritt scheiterte zum zweiten Mal nach 1972 in einer Volksabstimmung, und die Schweiz verfolgte eine Mitgliedschaft letztlich nicht weiter.

Der fünfte Schritt auf Liechtensteins Weg in Europa war somit der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum am 1. Mai 1995 ohne die Schweiz. Die Aufrechterhaltung der Regionalunion wurde von verschiedenen Prämissen begünstigt.²⁰ Erstens anerkannte das EWR-Abkommen in Art. 121(b) bereits, dass die Regionalunion Schweiz–Liechtenstein EWR-konform ist, soweit sie das gute Funktionieren des Abkommens nicht beeinträchtigt. Zweitens war der bilaterale Anpassungsbedarf lediglich auf bestimmte Waren beschränkt. Drittens hatte schon das Freihandelsabkommen von 1972 die tarifären Handelshemmnisse für Industrieprodukte beseitigt, und die Schweiz näherte sich unilateral durch den autonomen Nachvollzug von EU-Recht in manchen Bereichen und später auch bilateral durch den Abschluss von Abkommen mit der EU dem massgeblichen *Acquis communautaire* an. Viertens waren dank der Kleinheit Liechtensteins die Handelsströme leicht zu beobachten. Fünftens waren alle Beteiligten vom politischen Willen geprägt, eine direkt-demokratische Entscheidung zu respektieren und

19 Insbesondere Vereinbarung vom 2. November 1994 zwischen Liechtenstein und der Schweiz zum Vertrag vom 23. März 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1995 Nr. 77, 28. April 1995.

20 Gstöhl 1997, S. 164 f.

dem Kleinstaat die Integration zu ermöglichen, ohne in Europa neue Grenzen zu schaffen.

Kernstück der Doppelmitgliedschaft in EWR und Zollunion ist das Konzept der «parallelen Verkehrsfähigkeit», welches besagt, dass auf liechtensteinischem Gebiet sowohl Waren gemäss EWR-Recht als auch Waren gemäss Zollvertragsrecht in Verkehr gebracht werden dürfen. Es umfasst eine Regelung der Produktstandards, des Zollverfahrens zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie des Ursprungswesens.²¹ Im Bereich des Warenverkehrs werden somit *Acquis communautaire* und *Acquis helvétique* nebeneinander angewendet. Für die Beziehungen Liechtensteins mit dem Europäischen Wirtschaftsraum ist EWR-Recht massgebend, während im Verhältnis zur Schweiz und zu anderen Nicht-EWR-Staaten weiterhin Schweizer Recht bestimmend ist. Aufgrund der offenen Grenze muss verhindert werden, dass nach Liechtenstein eingeführte Produkte aus dem EWR, die nicht schweizerischen Vorschriften entsprechen, in die Eidgenossenschaft gelangen. Ein solches Umgehungsproblem besteht für nicht-EWR-konforme Schweizer Produkte nicht, da die Grenzkontrollen zwischen Liechtenstein und Österreich weiterbestehen und für liechtensteinische Ausfuhren in den EWR eigene Ursprungsnachweise ausgestellt werden. Liechtenstein schuf unter anderem ein eigenes Amt für Zollwesen, eine Technische Prüf-, Mess- und Normenstelle und eine Kontrollstelle für die Zulassung von EWR-Heilmitteln und führte im Verkehr mit den EWR-Staaten die EWR-Ursprungsbezeichnung ein. Zur Verhinderung eines Umgehungsverkehrs errichtete Liechtenstein ein Marktüberwachungs- und Kontrollsystem. In manchen Dienstleistungsmärkten (z. B. im Post- und Fernmeldewesen) wurde jedoch nicht nur die «parallele Verkehrsfähigkeit» zugelassen, sondern zugleich eine weitreichende Liberalisierung in Angriff genommen. Nicht nur im Bereich der Telekommunikation wurden neue Geschäftsbereiche erschlossen, sondern auch bei den Finanzdienstleistungen, beispielsweise in Bezug auf Versicherungen und Investmentfonds.²²

21 Baur 1996, S. 83–101.

22 BuA Nr. 1/1995 vom 7. Februar 1995 betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Teil 2: Bericht zum Verhandlungsergebnis mit den EWR-Vertragsparteien und zu den Auswirkungen der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auf das Fürstentum Liechtenstein sowie Antrag, S. 115–138.

Die parallele Verkehrsfähigkeit bildet *de facto* eine Ausnahme vom EWR-Abkommen. Für den Personenverkehr wurde ebenfalls eine spezielle Lösung ausgehandelt, welche neben einem zeitlichen Aufschub auch eine Überprüfungs Klausel vorsah.²³ Da bei Ablauf der Übergangsfrist Ende 1999 noch keine Einigung über weitere Massnahmen vorlag, rief die liechtensteinische Regierung die allgemeine Schutzklausel an, welche es erlaubte, den Status quo bis zu einer Neuregelung aufrechtzuerhalten. Der EWR-Rat hatte bereits 1995 anerkannt, dass das Fürstentum über ein sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters verfügt und einen ungewöhnlich hohen ausländischen Anteil an seiner Wohn- und Erwerbsbevölkerung aufweist.²⁴ Er bestätigte in diesem Zusammenhang das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität. Liechtenstein bewies mit dieser Regelung, dass es europapolitisch auf eigenen Füßen stehen kann.

Neben einer europapolitischen Emanzipation von der Schweiz schlug Liechtenstein damit auch bewusst einen anderen Weg ein als die vergleichbar kleinen europäischen Staaten. Andorra, Monaco und San Marino unterhalten ebenfalls enge Beziehungen mit ihren jeweiligen Nachbarstaaten, sind aber partiell in das EU-Zollgebiet integriert. Aufgrund ihrer beschränkten Teilhabe am europäischen Binnenmarkt und fehlender Mitspracherechte verhandeln sie seit 2015 mit der EU – auf Wunsch der EU zu dritt – ein Assoziationsabkommen. Ein solches Abkommen dürfte nicht nur ihre wirtschaftliche und rechtliche Integration verstärken, sondern auch ihre politische Stellung verbessern, allerdings nicht im gleichen Ausmasse wie im Falle einer EWR-Mitgliedschaft.²⁵

Trotz der unterschiedlichen Pfade seit den frühen 1990er-Jahren sind die Schweiz und Liechtenstein auch wieder integrationspolitische Schritte aufeinander zu gegangen. Um dem EWR und den bilateralen Abkommen EU–Schweiz Rechnung zu tragen, wurde 2001 die EFTA-Konvention aktualisiert. Die sogenannte Vaduzer Konvention stellt sicher, dass die EFTA-Staaten untereinander von nahezu denselben privilegierten Beziehungen profitieren wie zur EU. Dieser sechste Schritt

23 Frommelt/Gstöhl 2011.

24 EWR-Rat, «Beschluss des EWR-Rates Nr. 1/95 vom 10. März 1995 über das Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum für das Fürstentum Liechtenstein», ABl. L 86, 20. April 1995, S. 80.

25 Vgl. Maiani 2019, S. 84–101.

beinhaltet beispielsweise eine gegenseitige Gleichstellung der EFTA-Staatsangehörigen durch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit.²⁶

C. Liechtenstein und die Schengen/Dublin-Abkommen

Ein siebter Schritt erfolgte mit der Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz und Liechtensteins. Das Schengener Übereinkommen hebt die Personenkontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen zwischen den Schengen-Staaten auf, und die Dubliner Konvention regelt die Zusammenarbeit im Asylwesen. Die Schweiz bekundete ihr Interesse an einer Teilnahme, um die internationale Justiz- und Polizei-Kooperation im Kampf gegen die internationale Kriminalität und die illegale Migration zu verbessern, nachdem die EU die Bereiche Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung in die Verhandlungen zu den sogenannten «Bilateralen II» eingebracht hatte. Die Abkommen wurden 2004 unterzeichnet, und die Schweiz ist seit Ende 2008 in die Sicherheits-, Visum- und Asylzusammenarbeit des Schengen/Dublin-Raums integriert. Der liechtensteinische Beitritt verzögerte sich aus technischen und politischen Gründen um drei Jahre. Liechtenstein hat zwar keine eigenen Abkommen ausgehandelt, sondern ist über die Protokolle zu den beiden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU beigetreten, die Kündigungsklausel erlaubt jedoch ein Aufrechterhalten seiner Assoziierung bei einer Kündigung der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.²⁷

Die Abkommen verpflichten die assoziierten Drittstaaten zur Übernahme des relevanten *Acquis communautaire* und binden sie durch Informations- und Konsultationsmechanismen in dessen Weiterentwicklung ein.²⁸ Die Teilnahme an der Entscheidungsfindung ist sogar weiter gehend als im EWR. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass es

26 Baur 2020b, S. 22–25.

27 Protokoll zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, ABl. L 160, 18. Juni 2011, S. 21–36.

28 Epiney/Egbuna-Joss 2007 und Good 2010, S. 105 ff.

sich bei den Schengen/Dublin-Abkommen um ursprünglich ausserhalb der EU und ohne die Teilnahme aller EU-Mitgliedstaaten geschlossene völkerrechtliche Verträge handelt, welche erst später in das Unionsrecht integriert wurden. Norwegen und Island waren zudem mit den EU-Staaten Dänemark, Finnland und Schweden seit Langem in einer Nordischen Passunion ohne Grenzkontrollen.²⁹

D. Fazit: Wo steht Liechtenstein heute?

2020 zog die Regierung eine «positive Gesamtbilanz» der 25 Jahre EWR-Mitgliedschaft, und 76 Prozent der Bevölkerung beurteilten sie im Rahmen einer Umfrage «als beste Option der liechtensteinischen Europapolitik».³⁰ Aufseiten der Europäischen Union würdigte der Rat der EU im Juni 2022 «die andauernde hervorragende Zusammenarbeit mit Liechtenstein».³¹

Offiziell sieht sich Liechtenstein heute auf europäischer und globaler Ebene «gut positioniert», obwohl es zusammen mit Andorra «das kleinste Netzwerk an diplomatischen Vertretungen der europäischen Staaten» hat.³² In Zukunft soll «die bilaterale Vernetzung in Europa ... über den deutschsprachigen Raum hinaus ausgebaut und breiter abgestützt werden».³³ «Gleichzeitig wird das liechtensteinische Integrationsmodell kontinuierlich überprüft und mit alternativen Modellen der europäischen Integration verglichen.»³⁴ Allerdings sind die Alternativen zum EWR stark beschränkt, sollten Island und/oder Norwegen der EFTA den Rücken kehren. Sie hängen insbesondere von der Kompromissbereitschaft der EU und der künftigen Europapolitik der Schweiz ab. Letztere scheint sich derzeit in einer Sackgasse zu befinden: Das EU-

29 Baur 2015, S. 30 f.

30 BuA Nr. 34/2020 vom 7. April 2020 betreffend 25 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), S. 6 f.

31 Rat der EU, Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern und den Färöern, 10514/22, 21. Juni 2022, Paragraph 20.

32 BuA Nr. 38/2019 vom 9. April 2019 betreffend Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik, S. 11, 19.

33 BuA Nr. 38/2019, *op.cit.*, S. 43.

34 *Ibid.*, S. 45.

Beitrittsgesuch wurde 2016 zurückgezogen, das Institutionelle Rahmenabkommen nach mehr als sieben Jahren des Verhandeln nicht zur Ratifizierung vorgelegt und die bestehenden bilateralen Abkommen sind von einer «Erosion» bedroht.³⁵ Gleichzeitig ist die EU unwillig, der Schweiz bei ihren Wünschen nach Ausnahmen und Sonderregeln entgegenzukommen bevor diese nicht realistische Vorschläge für neuerliche Verhandlungen vorlegt.

III. Aktuelle und künftige Herausforderungen

Liechtenstein hat die europapolitischen Herausforderungen der Vergangenheit gemeistert, aber diese Herausforderungen sind und bleiben wohl auch in Zukunft rechtlich wie politisch vielfältig. Naturgemäss sind diese bei einem Kleinststaat nicht (nur) eigenem politischen Handeln geschuldet, sondern hängen wesentlich von Entwicklungen bei den Nachbarstaaten und im näheren politischen Umfeld ab.

A. Die Europapolitik der Schweiz und die Folgen für Liechtenstein

Nachdem Volk und Kantone am 6. Dezember 1992 den Beitritt der Schweiz zum EWR abgelehnt hatten, führte die Schweiz ab 1994 Verhandlungen mit der EU, die in sieben Abkommen («Bilaterale I») mündeten. Diese Abkommen wurden 1999 unterzeichnet und traten 2002 in Kraft, nachdem sie in einem weiteren Referendum angenommen worden waren.³⁶ Der Abschluss der «Bilateralen I» war damals ein wichtiges Element der Reformbemühungen der 1990er-Jahre, die mit einer für Schweizer Verhältnisse relativ hohen Arbeitslosenquote einhergingen.

35 Peter A. Fischer, Der Bundesrat verhält sich in der Europafrage wie der Frosch im wärmer werdenden Wasser: Er hat keine Strategie, NZZ vom 27.8.2021, S. 20. Unter «Erosion» wird die Entwicklung verstanden, bei welcher keine Anpassung der bilateralen Abkommen mehr stattfindet und diese deshalb zunehmend ihren Wert als Instrument für die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt verlieren.

36 Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128.

Viele Schweizer Unternehmen litten unter ihrer ungünstigen Marktzugangsposition im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus der EU. Daher war die Frage der Sicherung des Marktzugangs durch die Beseitigung von regulatorischen Unterschieden und Handelshemmnissen von grosser Bedeutung.³⁷

Das zweite Paket von Abkommen, das in der Folge abgeschlossen wurde, die «Bilateralen II», berücksichtigte andere wirtschaftliche Interessen und weitete die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU auf neue Bereiche aus.³⁸ Darüber hinaus wurden weitere Abkommen zwischen der Schweiz und der EU geschlossen, wie das Europol-³⁹ und das Eurojust-Abkommen⁴⁰ oder das Abkommen über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen.⁴¹ Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz einen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU in Höhe von derzeit 1 Mrd. CHF (Beitrittsländer 2004), 257 Mio. CHF (Bulgarien und Rumänien) und 45 Mio. CHF (Kroatien) leistet. Weitere 1,302 Mrd. CHF sind für einen zweiten Beitrag freigegeben worden.⁴²

Das Fehlen eines übergreifenden institutionellen Rahmens wird als ein Hauptmerkmal des «Schweizer Modells» angesehen. Seit 2006, als klar wurde, dass die Schweiz weder in naher Zukunft der EU beitreten

37 Oesch 2020, Rz. 25.

38 Siehe *ibid.* (Fn. 37), Rz. 29 f.

39 Europol ist die europäische Strafverfolgungsbehörde zur Verhütung und Bekämpfung der international organisierten Kriminalität. Die Schweiz und Europol haben ein Kooperationsabkommen vereinbart, das am 1. März 2006 in Kraft getreten ist. Das Abkommen ermöglicht den Austausch von strategischen und operativen Informationen sowie Spezialkenntnissen. Siehe Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004, SR 0.362.2.

40 Die europäische Justizbehörde Eurojust koordiniert die Ermittlungen und Strafverfolgungen der einzelnen Mitgliedstaaten und erleichtert die internationale Rechtshilfe sowie die Erledigung von Auslieferungersuchen. Siehe Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust vom 27. November 2008, SR 0.351.6.

41 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen vom 25. Juni 2009, SR 0.631.242.05.

42 Siehe <https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/weitere-dossiers/beitrag.html> (abgerufen am 1.9.2022).

noch ein zweites Referendum über den EWR anstreben würde,⁴³ hat die EU zunehmend ihre Unzufriedenheit mit den bilateralen Abkommen zum Ausdruck gebracht, die sie einst mit der Schweiz geschlossen hatte. Es ist zu wiederholen, dass die EU damals den sektoriellen Ansatz nur in der Annahme akzeptierte, dass die Schweiz entweder erneut versuchen würde, dem EWR beizutreten oder der EU beitreten würde. Nichts von alledem ist geschehen.

Nur die Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin sowie das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit enthalten Bestimmungen über ihre eigene Anpassung. Diese Rechtsanpassungen werden in den jeweiligen Gemischten Ausschüssen erörtert. Alle Änderungen an den anderen Abkommen müssen über das formelle Revisionsverfahren erfolgen, d. h. über Verhandlungen, Vertragsrevision und Ratifizierung. Aus Sicht der Schweiz hat dies den Vorteil, dass Änderungen nicht von der EU aufgezwungen werden können. Zudem ist die Schweiz – vorerst – in der Lage, unerwünschte Änderungen zu verzögern und *de facto* zu blockieren. Ein prominentes Beispiel ist die sogenannte Unionsbürgerrichtlinie (Freizügigkeitsrichtlinie),⁴⁴ die die Schweiz – trotz des Drängens der EU – bis heute nicht in das Freizügigkeitsabkommen (FZA)⁴⁵ übernehmen will. Dies führt zu einer Störung bei der vorausgesetzten Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften und, letztlich, der Homogenität.

Im Gegensatz zum EWR-Abkommen gibt es im Falle der Schweiz keine gemeinsamen Behörden, die die korrekte Umsetzung und Anwendung der Abkommen überwachen. Die einzige Ausnahme ist das Luftverkehrsabkommen (LVA),⁴⁶ bei dem die Europäische Kommission eini-

43 Vgl. dazu Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BBl 2006, 6815 (6982).

44 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, Abl. L 158, 30.4.2004, 77–123.

45 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681).

46 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999 (Luftverkehrsabkommen, SR 0.748.127.192.68).

ge Aufsichtsbefugnisse auch in Bezug auf die Schweiz innehat. Die Zurückhaltung der Schweiz bei der Gewährung von Aufsichtsbefugnissen an ausländische Behörden ist auf die starke Souveränitätsauffassung zurückzuführen. Die Ausnahme des LVA scheint jedoch gerechtfertigt zu sein, da der Luftverkehr letztlich eine globale Angelegenheit meist technischer Natur ist.

Die gerichtliche Durchsetzung ist in keinem der derzeitigen Abkommen der Schweiz mit der EU ausdrücklich geregelt und obliegt daher für EU-Mitgliedstaaten dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und für Schweizer Parteien dem Bundesgericht. In einigen Ausnahmefällen kann die gerichtliche Zuständigkeit entweder teilweise bei den Gerichten der EU liegen, wie beim LVA, oder bei einem Schiedsgericht.

Für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen der EU und der Schweiz ist in der Regel der jeweilige Gemischte Ausschuss eines bilateralen Abkommens zuständig. Und wenn ein solcher politischer Prozess den Streit nicht beilegt, gibt es keine weiteren Rechtsmittel. Jede der beiden Parteien kann einfach auf ihrem Standpunkt beharren. Ein Beispiel dafür ist die einseitige Einführung sogenannter flankierender Massnahmen gegen Sozialdumping durch die Schweiz, die von der EU als protektionistische Wettbewerbshindernisse angesehen werden. Die Diskussionen im Gemischten Ausschuss über den freien Personenverkehr haben bislang zu keinem Ergebnis geführt.⁴⁷

Nur zwei Abkommen enthalten ausdrückliche Regeln für eine parallele oder homogene Auslegung, nämlich das FZA und das LVA. Solange jedoch keine Verpflichtung zur dynamischen Anpassung der bilateralen Abkommen besteht, ist jede Verpflichtung zur homogenen Entwicklung des Besitzstandes rein politischer Natur und hängt vom guten Willen der Vertragsparteien ab, umso mehr, wenn sie nicht durch Streitbeilegung durchgesetzt werden kann.

Schliesslich gibt es noch das Problem einer möglicherweise abweichenden Rechtsprechung in Bezug auf identische oder ähnliche Formulierungen. Dies geht auf die Auslegung des Freihandelsabkommens EU–Schweiz zurück. Im Jahr 1979 vertrat das Schweizer Bundesgericht in Bezug auf die Artikel 13 und 22 FHA gegenüber den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag die Auffassung, dass unterschiedliche Ziele zu einer un-

47 Baur 2020c, S. 58.

terschiedlichen Auslegung führen können.⁴⁸ Der EuGH antwortete in der Rechtssache Polydor⁴⁹ in gleicher Weise. Daraus entstand die sogenannte Polydor-Rechtsprechung.⁵⁰ Seither gilt, wie der EuGH konsequent argumentiert hat, dass Schweizer Parteien, selbst wenn der Wortlaut eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EU mit jenem eines Rechtsakts des EU- oder EWR-Rechts identisch oder ähnlich sein sollte, daraus keine Gleichbehandlung mit Parteien aus Ländern folgt, welche am Binnenmarkt teilnehmen.

Dies bringt uns zurück zum grundlegenden Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, welches nicht mehr stabil ist. Nur eins ist sicher: Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU werden in ihrer derzeitigen Form nicht mehr bestehen bleiben können. Welchen Weg die Schweiz auch in ihrem Verhältnis zur EU einschlägt, jeder birgt Risiken, auch für Liechtenstein. Ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU hätte die Beziehungen im Regelungs-dreieck Liechtenstein–Schweiz–EU auf längere Sicht stabilisiert.

Kommen keine neuen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz in Gang, so ist zu erwarten, dass die bilateralen Abkommen zwischen den beiden Parteien weiter erodieren. Dies bedeutet, dass die einzelnen Abkommen nicht mehr nachgeführt und aktualisiert werden. Eine weitere Erosion des Verhältnisses Schweiz–EU zieht Anpassungen bei den trilateralen Vereinbarungen und Sonderlösungen nach sich, von denen auch Liechtenstein betroffen ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Eigenschaften bestimmter schweizerischer Produkte von der EU nicht mehr anerkannt werden. Damit dürfte der Anteil jener Produkte ansteigen, welche nur noch im einen oder anderen Wirtschaftsraum, also im Zollvertragsraum bzw. im EWR verkehren können. Dadurch erhöht sich unter Umständen der Aufwand Liechtensteins für die Marktkontrolle.

Eine – nicht sehr wahrscheinliche – EWR-Mitgliedschaft der Schweiz wäre wohl unter dem Aspekt der verringerten Diskrepanz zwischen den jeweiligen Integrationsbeziehungen, des dann minimalen Regelungsgefälles und deckungsgleichen Marktes einerseits positiv zu

48 BGE 105 II 49 i.S. «OMO».

49 EuGH, Polydor, C-270/80, EU:C:1982:43.

50 Tobler 2010; Baudenbacher 2013, S. 173; Oesch [Fn. 37], Rz. 80 f.

bewerten. Andererseits bestehen erfahrungsgemäss Zweifel daran, dass die Rechtsübernahme durch die Schweiz so reibungslos ablaufen würde wie derzeit in den drei EWR/EFTA-Staaten. Es besteht die Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit des EWR wegen schweizerischer Referenden massiv geschwächt werden könnte.

B. Die Zukunft des EWR

Das EWR-Abkommen ist mittlerweile 30 Jahre alt. Der Text des Hauptabkommens blieb seit dessen Inkrafttreten weitestgehend unangetastet. Demgegenüber sind der EU in dieser Zeit nicht nur etliche neue Staaten beigetreten, sie hat auch einige Änderungen ihrer Verträge und damit ihrer internen Verfassung hinter sich. Viele strukturelle Eigenheiten, welche die EU heute ausmachen, gab es 1992 noch nicht. Genannt seien nur die Unionsagenturen, welchen zunehmend Aufgaben übertragen werden, die früher bei der EU-Kommission angesiedelt waren.⁵¹ Dennoch ist es im EWR bisher immer gelungen, neue Strukturen mit viel gutem Willen und Pragmatismus über die Anhänge zum EWR-Abkommen zu übernehmen. Eine der anspruchsvollsten Übernahmen war jene der neuen EU-Finanzaufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und den Wertpapierhandel.⁵² Die EU hatte nach der Finanzkrise 2008 eine einheitliche Finanzdienstleistungsaufsichtsstruktur eingeführt. Diese war aufgrund des Homogenitätsprinzips natürlich auch in den EWR zu übernehmen, wollten die EWR/EFTA-Staaten nicht den freien Dienstleistungsverkehr für Finanzdienstleistungen verlieren. Allerdings stiess sich die neue Einheitsstruktur der EU an gewissen verfassungsmässigen Prärogativen Islands und Norwegens. Das heisst, dass es nach der isländischen bzw. norwegischen Verfassung unzulässig gewesen wäre, inländische Personen und Unternehmen der direkten Kontrolle und dem Sanktionsrecht einer «ausländischen» bzw. supranationalen Behörde, welcher die beiden Länder nicht angehören, zu unterstellen. Dennoch gelang es, nach langen Verhandlungen und über eine verhältnismässig

51 Frommelt 2020.

52 European Banking Authority, European Insurance and Occupational Pensions Authority und European Securities and Markets Authority.

komplizierte Konstruktion, die drei EWR/EFTA-Staaten in die neue europäische Aufsichtsstruktur einzubinden.⁵³ Statt der drei EU-Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörden erlässt die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) allfällige Entscheidungen, welche direkt an Personen und Unternehmen der drei EWR/EFTA-Staaten gerichtet sind. Dies zeigt zweierlei: Erstens kommen aufgrund der gegebenen Struktur des EWR-Hauptabkommens und der stetigen Bewegung im konstitutionellen und institutionellen Gefüge der EU immer wieder entsprechende Herausforderungen auf die EWR/EFTA-Staaten zu. Zweitens zeigt sich die Struktur der Anhänge (und Protokolle) zum EWR-Abkommen bisher flexibel und resilient genug, diesen Herausforderungen zu begegnen. Allerdings mag sich dies eines Tages auch ändern.

Vor etwas mehr als zehn Jahren stellte sich aufgrund des damals von Island eingereichten EU-Beitrittsgesuchs die Frage, ob der EWR mit lediglich zwei Staaten auf der EFTA-Seite, nämlich Liechtenstein und Norwegen, weiterhin trag- und funktionsfähig sei. In Gesprächen mit der EU wurde dies damals zum einen bestätigt und andererseits Liechtenstein zugesagt, dass es den erreichten Integrationsstatus auch in dem Falle behalten könne, dass das EWR-Abkommen nicht mehr weitergeführt würde. Aufgrund der Tatsache, dass Island seine Mitgliedschaftsaspirationen nicht mehr weiterverfolgt hat, sind diese Überlegungen einstweilen obsolet geworden. Sollte der EWR in Zukunft wieder auf den Prüfstand gestellt werden, würde sich durchaus die Frage eines Beitritts Liechtensteins zur EU – gegebenenfalls zusammen mit Norwegen und Island – stellen, was jedoch eine grundlegende Neuordnung der bilateralen Beziehungen zur Schweiz zur Folge hätte.

C. Liechtenstein und die Europäische Union

Die Europäische Union hat in den vergangenen Jahren ihre Aussenbeziehungen kontinuierlich ausgebaut und mit vielen Drittländern eine Reihe von Abkommen abgeschlossen. In ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ging sie verschiedene privilegierte Partnerschaften ein, wobei der

53 Baur 2020a.

EWR stets der maximale Massstab blieb, was die Teilnahme am Binnenmarkt und an der Entscheidungsfindung anbelangt.⁵⁴ In Kombination mit dem Brexit haben sich dabei zunehmend die Bedingungen für eine solche Teilnahme stärker herauskristallisiert und verfestigt.

Zugleich musste sich die EU einer Häufung von bedeutenden Krisen stellen: die Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008, die Migrationskrise 2015, die Rechtsstaatlichkeitskrise in Mitgliedstaaten wie Polen und Ungarn, der Austritt des Vereinigten Königreichs infolge des Brexit-Referendums 2016 oder die durch die Corona-Pandemie 2020 ausgelöste Krise. Russlands Krieg in der Ukraine seit Februar 2022 bringt auch ernste politische und wirtschaftliche Herausforderungen mit sich. Der Krieg hat u. a. bereits dazu geführt, dass Dänemark in einer Volksabstimmung sein «opt-out» aus der EU-Verteidigungspolitik beendete, dass Finnland und Schweden der NATO beitreten und dass sich die Ukraine, Georgien und Moldau für eine EU-Mitgliedschaft beworben haben. Im Juni 2022 gewährte der Europäische Rat der Ukraine und Moldau den gewünschten Kandidatenstatus, Georgien jedoch (noch) nicht.⁵⁵ Dies obwohl die Europäische Nachbarschaftspolitik bislang klar von der Frage einer Erweiterung getrennt gehalten wurde.

In Reaktion auf die Krisen hat die EU, wie so oft, einige neue Initiativen entwickelt, zum Beispiel die Herausgabe von gemeinsamen Anleihen für den Wiederaufbaufonds, die gemeinsame Beschaffung von Impfstoffen, den Rechtsstaatsmechanismus oder die beispiellosen Sanktionen gegenüber Russland und die Neuausrichtung der Energiepolitik. Der Europäische Rat erörterte im Juni 2022 auch erstmals den Vorschlag zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft, womit allen demokratischen europäischen Ländern mit engen Beziehungen zur EU eine Plattform für politische Koordinierung geboten werden soll.⁵⁶ Der Vorschlag geht auf eine Rede des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron am Ende der Konferenz zur Zukunft Europas am 9. Mai 2022 zurück.⁵⁷ Drei Jahre früher hatte er bereits erfolglos die Idee

54 Vgl. Gstöhl/Phinnemore 2019.

55 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.–24. Juni 2022, EUCO 24/22.

56 Ibid.

57 Macron, Emmanuel, Rede des französischen Staatspräsidenten anlässlich der Konferenz zur Zukunft Europas, Strassburg, 9. Mai 2022, <https://presidence-francaise>.

eines Europäischen Sicherheitsrates ins Spiel gebracht. Angesichts des Kriegs in der Ukraine und dessen Folgen fand im Oktober 2022 ein erstes Treffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft statt, und Liechtenstein nahm zusammen mit 43 anderen Staaten daran teil.

Die Konferenz zur Zukunft Europas hat zudem eine neue, kontroverse Debatte über mögliche Vertragsänderungen ausgelöst. Zugleich haben die Mitgliedschaftsanträge aus der östlichen Nachbarschaft – ebenso wie die stagnierenden Beitrittsverhandlungen mit den westlichen Balkanländern und der Türkei – die Frage der Erweiterung und möglicher Alternativen neu belebt. Die Debatte «Erweiterung vs. Vertiefung» wurde in den 1990er-Jahren bereits ausführlich und mit diversen Konzepten (z. B. variable Geometrie, Europa mehrerer Geschwindigkeiten, Europa der konzentrischen Kreise, Teilmitgliedschaft) geführt.⁵⁸

Für Liechtenstein kann die Renaissance dieser Debatte längerfristig nützlich sein, da sie mehr Flexibilität im Integrationsprozess verspricht, solange die grundlegenden Prinzipien der EU beachtet werden.

Eine Mitgliedschaft Liechtensteins oder anderer europäischer Kleinststaaten in der EU ist grundsätzlich auch denkbar.⁵⁹ Die konkreten Umstände würden unter anderem davon abhängen, ob die Schweiz ebenfalls beitrifft oder nicht, welche Bedingungen die EU insbesondere bezüglich der institutionellen Einbindung des Landes stellen würde und was – nach dem Grundsatz der bestmöglichen Integration⁶⁰ – gegebenenfalls die Alternativen wären. Liechtenstein möchte in letzterem Falle mindestens das bisher erreichte Integrationsniveau beibehalten.

Andorra, Monaco und San Marino streben derzeit eine Vertiefung ihrer Beziehungen mit der EU an. Diesbezüglich stellte die liechtensteinische Regierung fest: «Unser Land gilt als Vorbild für andere europäische Kleinststaaten wie Andorra, San Marino und Monaco, die heute nach

consilium.europa.eu/de/aktuelles/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe. Bereits 1989 schlug der damalige Präsident François Mitterand die Schaffung einer ähnlichen europäischen Konföderation vor.

58 Gstöhl 2001, S. 54 ff., 167–176. Auch in den Politik- und Rechtswissenschaften erlebt die differenzierte Integration eine Renaissance, vgl. Leruth/Gänzle/Trondal 2022.

59 Vgl. die Studien aus politik- bzw. rechtswissenschaftlicher Sicht von Gstöhl 2001, Breuss 2011 und Friese 2011.

60 Breuss 2011, S. 106 f.

einer ähnlichen Anbindung an die EU streben.»⁶¹ Auch wenn das etwas unbescheiden klingen mag, so stimmt diese Aussage doch zu einem grossen Teil. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Beitritt zum EWR für die meisten Staaten, die keine politische Einbindung in die EU anstreben, wegen der damit verbundenen weitestgehenden Teilnahme am EU-Binnenmarkt a priori eine ideale Lösung darstellt. Polittheoretische Diskussionen zu einem möglichen Souveränitätsverlust, zum Demokratiedefizit etc. seien einmal hintangestellt. Des Weiteren hat sich ein Beitritt zum EWR als für einen Kleinststaat, der Liechtenstein ist, als grössenverträglich herausgestellt. Es ist allerdings naiv zu glauben, man könne ein Konzept, welches für Liechtenstein passt, einfach auf andere Staaten einer vergleichbaren Grösse übertragen. Grösse alleine ist als Kriterium zur Beurteilung, ob ein Staat für eine Form der europäischen Integration geeignet ist oder nicht, ungenügend. Sie mag höchstens relevant sein im Zusammenhang mit der Frage, ob genügend Verwaltungskapazität vorhanden ist, die mit einer Integrationsform verbundenen Verpflichtungen zu bewältigen.

Es ist klar, dass Liechtenstein von der Einbindung in den EWR profitiert, insbesondere was die zusätzliche Verwaltungskapazität des EFTA-Sekretariats betrifft, aber auch das politische Gewicht, welches Norwegen gegenüber der EU durchaus in die Waagschale zu legen vermag. Als EWR-Mitglied hat Liechtenstein im Vergleich zu anderen Kleinststaaten wesentlich mehr Einflussmöglichkeiten als ihm aufgrund seiner Grösse zukämen. Ohne EWR und EFTA hätte sich Liechtenstein auf längere Sicht in einer Gruppe mit den anderen Kleinststaaten wiederfinden können, oder aber als «integrationspolitisches Anhängsel» der Schweiz. Einer solchen «Mediatisierung» ist Liechtenstein bislang zuvorgekommen.

D. Fazit: Wie soll sich Liechtenstein positionieren?

Auch ohne das grundlegende Problem des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU bestehen natürlich immer Risiken im Regelungs-dreieck Liechtenstein–Schweiz–EU. Das hängt auch damit zusammen,

61 BuA Nr. 34/2020, op.cit., S. 26.

dass die Aussenwirtschafts- und Europapolitik in der Schweiz zunehmend zum Gegenstand innenpolitischer Debatten geworden ist. So ist die für Liechtenstein relevante schweizerische Schengen-Mitgliedschaft nicht so sicher, wie man meinen könnte: In der Schweiz waren bereits zwei Vorlagen, welche auf einer Entwicklung des Schengen-Besitzstands beruhten, Gegenstand von Referenden. Es handelte sich dabei um die Vorlagen zur elektronischen Identitätskarte (eID) und zur Erhöhung des Beitrags für FRONTEX, der Behörde für die EU-Aussengrenze. Jedes Referendum über einen Rechtsakt birgt das Risiko des Ausscheidens der Schweiz aus dem Schengen-Verbund, da eine Nicht-Übernahme im Regelfall zu einer Auflösung der Schengen-Assoziation führt. Dies hätte natürlich auch Konsequenzen für Liechtenstein, da de facto auch ein gemeinsamer «Personenverkehrsraum» besteht. Ein Ausscheiden der Schweiz aus dem Schengen-Verbund würde automatisch zu Personenkontrollen an der Grenze zwischen Liechtenstein und der Schweiz führen. Dies ist eine rechtliche Konsequenz; politische Interessensüberlegungen spielen hier zunächst keine Rolle. Auf das tägliche Leben in Liechtenstein jedoch hätte es für alle deutlich spürbare Folgen. Die Frage, ob Liechtenstein der Schweiz im Falle ihres Ausscheidens aus dem Schengen-Raum folgen oder die Umstände eines Verbleibs wie beispielsweise Grenzkontrollen in Kauf nehmen soll, stellt sich also.

Auf die Probleme, die sich für Liechtenstein im Falle der weiteren Erosion der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stellen werden, wurde bereits hingewiesen. Insbesondere sind Anpassungen bei den trilateralen Vereinbarungen und Sonderlösungen, bei welchen sich Liechtenstein an schweizerischen statt EU-Normen orientiert, zu erwarten.

Aus all diesen Gründen ist zweierlei im Auge zu behalten: Zum einen sind die Entwicklungen genau zu beobachten und mögliche Herausforderungen zu antizipieren, damit Liechtenstein rechtzeitig auf diese reagieren kann. Zum anderen drängt sich auch eine aktivere Strategie auf: Dass das EWR-Abkommen noch lange in Kraft bleibe, sei ihm zu wünschen, aber es ist eben nicht garantiert. Genauso wenig ist langfristig gesichert, dass die vertraglichen Beziehungen zur Schweiz so bleiben können, wie sie derzeit gestaltet sind. Es ist deshalb auch zu überlegen, welche anderen (Integrations-)Optionen, wie beispielsweise ein Beitritt zur EU-Zollunion oder gar ein Vollbeitritt zur EU, bestehen.

IV. Schlussfolgerungen: Liechtenstein ist in Europa weiterhin (heraus-)gefordert

Liechtenstein hat sich seit den 1990er-Jahren den europapolitischen Herausforderungen der Europäisierung gestellt und ging in relativ kurzer Zeit den Weg von der vollständigen Anlehnung an die Schweiz zu einer selbstständigen Integrationspolitik. Es ist bisher gelungen, diese unter weitgehender Beibehaltung der Beziehungen zur Schweiz zu verfolgen.

Allerdings wird sich Liechtenstein auf eine weniger bequeme Zukunft im Regulierungsdreieck mit der EU und der Schweiz einrichten müssen. Unbequem bedeutet in diesem Kontext: Bei weiterer Erosion des bilateralen Vertragsverhältnisses Schweiz–EU kann es zu einem Mehraufwand für Verwaltung und Wirtschaft kommen. Viele Funktionen werden nicht mehr einfach an die Schweiz delegiert werden können. Unbequemlichkeiten führen bekanntlich häufig auch dazu, dass man gezwungen ist, Verhältnisse neu zu justieren, um sie den veränderten Bedingungen anzupassen. Sie bringt also denen, die sich mitbewegen, auch neue Perspektiven: Die Handlungsfreiheit Liechtensteins könnte weiter gestärkt werden und es eröffnen sich Chancen.

Liechtensteins Integrationsweg ist deshalb auch nicht zu Ende, denn die verschiedenen Parameter, welche diesen (mit-)bestimmen, ändern sich laufend. Nebst der vorstehend erwähnten, schwer voraussehbaren schweizerischen Integrationspolitik können sich auch die Politiken der EWR/EFTA-Partnerstaaten Island und Norwegen in einem Masse ändern, das von Liechtenstein eine Neuausrichtung seiner Integrationspolitik erfordert. Nicht zuletzt besteht auch eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass sich dies in nicht allzu ferner Zukunft in der Folge erneuter Änderungen der EU-Verträge aufdrängen wird. Schliesslich könnte es auch sein, dass Liechtenstein aufgrund von Umständen, die nicht von aussen kommen, beispielsweise aufgrund einer wirtschaftlichen Notwendigkeit oder einer besseren Kooperation in Energie- und Umweltfragen usw. einen weiteren Integrationsschritt unternimmt. Weitere Meilensteine auf Liechtensteins Weg in der europäischen Integration – und weitere Jubiläen – sind deshalb zu erwarten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Baudenbacher, Laura Melusine, EuGH überträgt die Polydor-Rechtsprechung auch auf das Luftverkehrsabkommen, *European Law Reporter*, 2013, S. 173–182.
- Baur, Georges (2020a), Square Pegs and Round Holes (Continued): Financial Market Surveillance Authorities and Internal Market Association. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22 (2020), S. 32–59.
- Baur, Georges (2020b), *The European Free Trade Association: An Intergovernmental Platform for Trade Relations*, Cambridge 2020.
- Baur, Georges (2020c), Switzerland: Striking Hard Bargains with Soft Edges, in: Westlake, Martin (Hg.), *Outside the EU: Options for Britain*, Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing, S. 47–62.
- Baur, Georges, Die EWR/EFTA-Staaten im Schengen/Dublin System, in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Hg.), *Schengen und Dublin in der Praxis*, Zürich, Baden-Baden 2015.
- Baur, Georges, Die «parallele Verkehrsfähigkeit» und analoge Verfahren als Prinzipien des Europarechts, in: Baur/Baur (Hg.), *Aktuelle Rechtsfragen 1996: Liber amicorum zum sechzigsten Geburtstag von Theodor Bühler*, Zürich 1996, S. 83–101.
- Bradke, Sven/Hauser, Heinz, *75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein*, St. Gallen 1998.
- Breuss, Emilia, *Die Zukunft des Kleinstaats in der europäischen Integration: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein*, LPS 49, Schaan 2011.
- Epiney, Astrid/Egbuna-Joss, Andrea, Rechtsfragen der Mitwirkung Liechtensteins am Schengen-System und an der europäischen Asylpolitik, *LJZ* 2007, S. 54–58.
- Friese, Katrin, *Die europäischen Mikrostaaten und ihre Integration in die Europäische Union: Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und Vatikanstadt auf dem Weg in die EU?*, Berlin 2011.
- Frommelt, Christian, *Institutional Challenges for External Differentiated Integration: The Case of the EEA*, EUI Working Papers, RSCAS 2020/65.
- Frommelt, Christian/Gstöhl, Sieglinde, *Liechtenstein and the EEA: The Europeanization of a (Very) Small State*, Rapport 18, Oslo 2011.
- Good, Paul-Lukas, *Die Schengen-Assoziierung der Schweiz*, St. Gallen 2010.
- Gstöhl, Sieglinde/Phinnemore, David (Hg.), *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, Abingdon 2019.
- Gstöhl, Sieglinde/Frommelt, Christian, Liechtenstein vor der Herausforderung der Europäisierung, in: *Liechtenstein-Institut (Hg.), 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011)*, LPS 50, Schaan 2011, S. 171–200.
- Gstöhl, Sieglinde, *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*, LPS 33, Schaan 2001.
- Gstöhl, Sieglinde, Liechtensteins Position im europäischen Integrationsprozess, in: Prange (Hg.), *Zwischen Bern und Brüssel: Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum*, Chur 1999, S. 153–178.
- Gstöhl, Sieglinde, *Successfully Squaring the Circle: Liechtenstein's Membership of the Swiss and European Economic Area*, in: Hösli/Saether (Hg.), *Free Trade Agreements and Customs Unions: Experiences, Challenges and Constraints*, Maastricht 1997, S. 163–176.

- Hurni, Bettina, EFTA-EC Relations after the Luxembourg Declaration, in: Möttölä/Patomäki (Hg.), *Facing the Change in Europe: EFTA Countries' Integration Strategies*, Helsinki 1989, S. 88–101.
- Leruth, Benjamin/Gänzle, Stefan/Trondal, Jarle (Hg.), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, Abingdon 2022.
- Maiani, Francesco, Unique, yet Archetypal: Relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino, in: Gstöhl/Phinnemore (Hg.), *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, Abingdon 2019, S. 84–101.
- Merki, Christoph Maria, *Die Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 67, BERN 2020.
- Oesch, Matthias, *Schweiz – Europäische Union*, Zürich 2020.
- Salomon, Martin, *Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 32, BERN 2012.
- Sochin D'Elia, Martina, *Wirtschaftswohl gegen eigenstaatliche Souveränität – Der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag von 1923*, in: Henrich-Franke/Hiepel/Thiemeyer/Türk (Hg.), *Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart*, Baden-Baden 2019, S. 301–326.
- Tobler, Christa, *Die EuGH-Entscheidung Grimme – Die Wiederkehr von Polydor und die Grenze des bilateralen Rechts*, in: Epiney/Gammenthaler (Hg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010*, Zürich 2010, S. 369–384.