

Lob der Freundschaft. Freundschaftsbekundungen in liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträgen (1920–2023)

Lukas Ospelt*

Das vornehmste aber einer Vertrauten Freundschaft ist / wenn ein Landsherr mit dem andern seine Angelegenheiten in schweren Regierungs-Reichs- vnd Lands Sachen offenhertzig / theilhaftig machet / trewen Rat darüber begehret / auch hinwiederumb mittheilet / ihme auch mit allerhand Mitteln / nach der Sachen Beschaffenheit / dazu dienet vnd beförderlich ist / alss mit Vorschuss an Geld / zu schickung Kriegs Volcks / Munition, Vorrat / an Lebens-Mitteln / Schickung verständiger Leute / vorbitten bey hoher Reichs-Obrigkeit / Vnterhandlung bey einem dritten / mit deme man in verwirreten Sachen stehet / getrewer Vmbtretung in gesampten Anliegen / vnnd desgleichen / was trewe vnd wolgemeinte Freunde gegen einanneder zu erweisen pflegen.¹

Am 1. Januar 1924 trat der Vertrag über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Zollanschlussvertrag) in Kraft.² Das hundertjährige Jubiläum bietet den Anlass, die Verbreitung und Bedeutung von Freundschaftsbezeugungen in den liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträgen zu betrachten. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die staatsvertragliche Konzeption wechselseitiger Freundschaft nur Ausdruck der *Courtoisie* zwischen den Staaten ist oder ob diese tatsächlich eine juristische Relevanz aufweist. Der Beitrag streift ferner das liechtensteinisch-schweizerische Katastrophenhilfeabkommen von 2005, das laut seiner Präambel Ausdruck der «engen nachbarschaftlichen Beziehungen» zwischen Liechtenstein und der Schweiz ist.³ Den Auftakt zu diesem Beitrag bilden kritische Bemerkungen über zwischenstaatliche Freundschaftsverträge von der Warte der Völkerrechtsgeschichte.

* Lukas Ospelt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Liechtenstein-Institut in Bendern. Für die kritische Durchsicht des Textes sei Thomas Meier, Stephan Scheuzger, Fabian Frommelt sowie Patricia Schiess vom Liechtenstein-Institut gedankt.

1 Veit Ludwig von Seckendorff, *Teutscher Fürsten Stat*, Frankfurt am Main 1656, S. 81, https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/seckendorff_fuerstenstaat_1656?p=7 (22. 4. 2024).

2 Siehe Art. 45 des Zollanschlussvertrages, Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (LGBL), 1923.024, Liechtensteinisches Landesrecht (LR), 0.631.112. Liechtensteinische Verträge, die in Kraft sind, werden in diesem Beitrag zusätzlich mit der LR-Nummer zitiert, ausser Kraft getretene Verträge hingegen nur mit der LGBL-Nummer. Zu den mit den Zollvertragsjubiläen verbundenen Narrativen siehe beispielsweise Martina Sochin D'Elia, «Unsere guten Beziehungen werden alle Veränderungen überleben.» Die liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Spiegel der Zollvertragsjubiläen, in: Liechtenstein-Institut, *Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein* (Hg.), *Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer* (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 59), Bendern 2017, S. 249–272.

3 LGBL, 2006.205, LR, 0.141.310.12.

Ist die Freundschaft zwischen Staaten eine bloße Fiktion?

Vorweg könnte eingewendet werden, dass zwischen den Staaten als juristischen Personen und künstlichen Gebilden keine Gefühlsbeziehung wie eine Freundschaft bestehen kann. Ist die vertraglich fundierte Freundschaft zwischen Gebietskörperschaften daher eine bloße Fiktion?⁴ Tatsächlich wurden Freundschaftsverträge ursprünglich – wie völkerrechtliche Verträge überhaupt – zwischen den europäischen Monarchen und Fürsten als den Trägern der Souveränität abgeschlossen.⁵ Zum Beispiel statuierte der Teplitzer Vertrag von 1813 «Freundschaft, aufrichtige und beständige Eintracht zwischen Seiner Majestät dem Kaiser von Österreich, König von Ungarn und Böhmen, und Seiner Majestät dem König von Preussen, Ihren Erben und Nachfolgern.»⁶ In derselben Tradition steht die Präambel des liechtensteinisch-schweizerischen Zollanschlussvertrages von 1923, in der «die souveränen Hoheitsrechte Seiner Durchlaucht des Fürsten von Liechtenstein» vorbehalten werden.⁷

In einer gewandelten Welt spricht dagegen der Internationale Pakt von 1966 über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte von «Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen».⁸ Das Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes fügt dieser Formulierung noch die Freundschaft zu den «Ureinwohnern» hinzu.⁹

Ungeachtet dieser Beispiele aus neueren multilateralen Verträgen sind explizite Klauseln über die «freundschaftlichen Beziehungen» zwischen «Staaten» (und nicht zwischen «Völkern») in der völkervertragsrechtlichen Praxis der Gegenwart ein unbestreitbares Faktum. Passender scheint dennoch jene Formulierung zu sein, die in einem liechtensteinisch-schweizerischen Abkommen von

4 Die in eine Rechtsnorm eingekleidete Fiktion ist die Behandlung einer in Wahrheit nicht bestehenden Tatsache als gegeben. Im Gegensatz zu einer gesetzlichen Vermutung kann die Fiktion nicht durch einen Gegenbeweis entkräftet werden. Siehe Münchener Rechts-Lexikon, Bd. 1, Red. Horst Tilch, München 1987, S. 1291 («Fiktion»).

5 Allgemeine historische oder völkerrechtliche Literatur über internationale Freundschaftsverträge ist kaum vorhanden. Zu erwähnen ist etwa Heather Devere, Simon Mark, Jane Verbitsky, A History of the Language of Friendship in International Treaties, in: International Politics 48 (2011), S. 46–70, oder Andreas Würzler, Freunde, amis, amici. Freundschaft in Politik und Diplomatie der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, in: Klaus Oschema (Hg.), Freundschaft oder «amitié»? Ein politisch-soziales Konzept der Vormoderne im zwischensprachlichen Vergleich (15.–17. Jahrhundert), Berlin 2007 (Zeitschrift für historische Forschung, Beiheft, Bd. 40), S. 191–202. Bei Karl-Heinz Ziegler, Völkerrechtsgeschichte, München ²2007, wird eine Reihe von konkreten Freundschaftsverträgen angeführt, jedoch nicht auf allfällige strukturelle Gemeinsamkeiten eingegangen.

6 Österreichische Politische Gesetzessammlung (Öst. PGS), 1813.33.

7 Wie Fussnote 2.

8 LGBl, 1999.57, LR, 0.103.1, Art. 13 Abs. 1.

9 LGBl, 1996.163, LR, 0.107.1, Art. 29 Abs. 1 Buchstabe d.

2018 gewählt wurde.¹⁰ Darin wird der Überzeugung Ausdruck verliehen, dass die kulturelle Zusammenarbeit auf dem Gebiet der musikalischen Bildung «zu einer Vertiefung der freundschaftlichen Beziehung zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern der beiden Staaten» führen möge.

Ist eine «Entzauberung» internationaler Freundschaftsverträge nötig?

Es könnte kritisch angemerkt werden, dass Freundschaftsverträge nicht immer das sind, was sie vorzugeben scheinen. Manche Freundschaftsbekundungen sind in Wahrheit Ausdruck einer nur vorübergehend vertragten Feindschaft. Andere Freundschaftsverträge dienen der Täuschung des Vertragspartners oder stellen gar eine Bedrohung für Drittstaaten dar. Schon ein Votum an der Tagsatzung vom 8. September 1555 in Baden gab zu bedenken, dass die Erhaltung der Eidgenossenschaft nur von der Einigkeit der Eidgenossen abhängt. Zuverlässige Freunde hätten diese, ausser Gott und sich selbst, nur wenige. Wenn ihnen auch Fürsten und Herren «gute, glatte Worte» gäben, so sei doch darauf nicht zu bauen.¹¹ Es war und ist daher gerade in Notsituationen essenziell, «echte» von «falschen» Freund:innen zu unterscheiden.

So folgte dem Zürcher Vertrag von 1859, demzufolge zwischen «Seiner Majestät dem Kaiser von Österreich und Seiner Majestät dem Könige von Sardinien, deren Erben und Nachfolgern, deren beiderseitigen Staaten und Unterthanen Friede und Freundschaft auf ewige Zeiten bestehen» sollten, schon 1866 ein weiterer blutiger Krieg.¹² Der Freundschaftsvertrag von 1928 zwischen dem Königreich Italien und dem Kaiserreich Abessinien, der «beständigen Frieden und ewige Freundschaft» zwischen den beiden Staaten verhiess, wurde im Oktober 1935 durch einen Eroberungskrieg Benito Mussolinis gebrochen.¹³ Der deutsch-sowjetische Grenz- und Freundschaftsvertrag von 1939, durch den die «Grenze der beiderseitigen Reichsinteressen im Gebiet des bisherigen Polnischen Staates» (Art. I) als «sicheres Fundament für eine fortschreitende Entwicklung der freundschaftlichen Beziehungen zwischen ihren Völkern» (Art. IV) festgelegt wurde, wurde durch den Angriffskrieg Adolf Hitlers auf die UdSSR im Juni 1941 zur Makulatur.¹⁴

Das formale Zusammengehen des nationalsozialistischen Deutschlands und des faschistischen Italiens durch den Freundschafts- und Bündnisvertrag von 1939,

¹⁰ LGBl, 2019.15, LR, 0.440.910.11.

¹¹ Würzler, Freunde, amis, amici, S. 197.

¹² Österreichisches Reichsgesetzblatt (Öst. RGBl), 1859.124, Art. I.

¹³ Abgedruckt bei: Werner Frauendienst (Hg.), Weltgeschichte der Gegenwart in Dokumenten 1935/36, Berlin ³1944, S. 13 f.

¹⁴ Deutsches Reichsgesetzblatt (Dt. RGBl), 1940.II, S. 4.

um «mit vereinten Kräften für die Sicherung ihres Lebensraumes und für die Aufrechterhaltung des Friedens einzutreten» und um «inmitten einer Welt der Unruhe und Zersetzung [...] die Grundlagen der europäischen Kultur zu sichern», wie es in der Präambel hiess, konnte in den europäischen Demokratien nur grösste Besorgnis auslösen.¹⁵ Der sowjetisch-finnische Freundschaftsvertrag von 1948 war gegen eine – über finnisches Gebiet vorgetragene – Aggression Deutschlands gerichtet und verpflichtete Finnland in einem solchen Fall «getreu seiner Pflicht als unabhängiger Staat», mit dem Beistand der UdSSR zu den Waffen zu greifen.¹⁶ In seiner Tischrede anlässlich des Vertragsabschlusses hielt Josef Stalin fest:

Es werden sich nicht viele Politiker von Grossmächten finden, die die kleinen Nationen als den grossen Nationen gleichberechtigt betrachten würden. Die meisten blicken die kleinen Nationen über die Achsel an [sic]. Sie sind nicht abgeneigt, mitunter eine gegenseitige Garantie für kleine Nationen einzugehen. Doch gehen diese Politiker im Allgemeinen nicht auf den Abschluss von Verträgen, die auf Gleichberechtigung beruhen, ein, da sie die kleinen Nationen nicht als ihre Partner betrachten.¹⁷

Tatsächlich hatte Stalin die «kleine Nation» Finnland zuvor massiv unter Druck gesetzt, um den Abschluss eines Freundschafts- und Beistandspaktes zu erreichen.¹⁸

Auf der anderen Seite gab und gibt es genauso Beispiele für «geglückte» Freundschaftsverträge. So setzte der Sistowaer Friedensvertrag von 1791 mit der Osmanischen Pforte einen Schlussstrich unter eine Phase jahrhundertelanger Konflikte mit der Habsburgermonarchie:

Es wird nun ein immerwährender allgemeiner Friede zu Land, und zu Wasser zwischen den beiden Reichen, ihren Unterthanen und Vasallen, eine wahre und auf richtige Freundschaft, eine vollkommene und enge Verbindung, Aufhebung und vollkommene allgemeine Amnestie aller Feindseligkeiten, Gewaltthätigkeiten und Unbilden hergestellt [...].¹⁹

Der Elysée-Vertrag von 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik beendete die traditionelle «Erbfeindschaft» zwischen

15 Dt. RGBL, 1939.II, S. 826.

16 In deutscher Übersetzung abgedruckt in: Archiv des Völkerrechts 2 (1948), S. 258–260.

17 Ebd., S. 260f.

18 Siehe etwa Moskau setzt Finnland unter Druck, in: Salzburger Nachrichten, 29.2.1948, S. 1; Die russische Forderung gegenüber Finnland. Die unerwünschte Militärallianz, in: Neue Zürcher Zeitung, 1.3.1948 (Morgenausgabe), S. 1.

19 Leopoldinische Gesetze, Bd. 4, S. 380, Art. 1.

Deutschen und Franzosen, allerdings ohne in der Gemeinsamen Erklärung des Bundeskanzlers Konrad Adenauer und des französischen Präsidenten Charles de Gaulle sowie im Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit den Begriff der «Freundschaft» überhaupt zu erwähnen. Hingegen verlieh das dazu in der Bundesrepublik Deutschland ergangene Gesetz der Überzeugung Ausdruck, dass durch den Vertrag «die Aussöhnung und Freundschaft zwischen dem deutschen und französischen Volk» vertieft und ausgestaltet werden mögen.²⁰

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die «Entzauberung» internationaler Freundschaftsverträge im Sinne einer realistischen und objektiven Betrachtungsweise internationaler Beziehungen notwendig und sinnvoll ist. Doch kehren wir zu den Freundschaftsbekundungen in den liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträgen zurück, um festzustellen, ob auch diese einer «Entzauberung» bedürfen. Wann gab es entsprechende Bekundungen? Welche Bedeutung hatten diese und welchem Zweck dienten sie? Warum blieben sie im 20. Jahrhundert während längerer Zeit aus? Und wie ist es zu erklären, dass diese seit den 1990er-Jahren wieder anzutreffen sind? Und schliesslich: Gehören die liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträge zu den «geglückten» Abkommen?

Freundschaftsklauseln in liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträgen 1920–2023

Seit dem PTT-Vertrag von 1920 und dem Zollanschlussvertrag von 1923 gehört die Berufung auf die «bestehenden freundschaftlichen Beziehungen» oder auf ähnliche Formulierungen zum feierlichen Vokabular in den Präambeln etlicher Staatsverträge zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein.²¹ Wie der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum PTT-Vertrag vom 17. Juni 1920 zu entnehmen ist, liess sich der Bundesrat von der Erwägung leiten, «dass es der Schweiz wohl anstehe und auch in ihrem Interesse liege, dem in Bedrängnis befindlichen Nachbarländchen den nachgesuchten Beistand nicht zu versagen und den Beweis hohen Zutrauens, den es unserm Lande bezeugt hat, im Geiste freundschaftlichen Entgegenkommens zu würdigen.»²² In dieselbe Kerbe schlug die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Zollanschlussvertrag vom 1. Juni 1923: «Haben wir auch schwer genug an den harten Folgen eines furchtbaren Krieges zu tragen, so ist doch uns die Möglichkeit nicht genommen, einem kleinen Nachbar[n], der nur durch unsere Hilfe wieder auf festen Boden gelangen kann, un-

²⁰ Dt. BGBI, 1963.II, S. 705.

²¹ LGBl, 1922.8.

²² Schweizerisches Bundesblatt (BBl), 1920, Bd. V, S. 147, <https://www.e-archiv.li/D46423> (22.4.2024).

sere Unterstützung zu gewähren.»²³ Theodor Odinga, der Präsident der Zolltarifkommission, stellte in seinem Bericht an den Nationalrat am 21. Dezember 1923 die rhetorische Frage, ob nicht die Schweiz derjenige Nachbar sei, Liechtenstein die nötige Hilfe zu seinem wirtschaftlichen Gedeihen zuteilwerden zu lassen, und empfahl die Genehmigung des Vertrages.²⁴

Anlässlich der zweiten Lesung des Zollanschlussvertrages im liechtensteinischen Landtag am 26. Mai 1923 erklärte Landtagspräsident Wilhelm Beck, Liechtenstein solle die Gelegenheit, einen Zollvertrag mit der Schweiz zu schließen, «mit Händen und Füßen ergreifen». Die Nachteile des Vertrages seien wohlbekannt, die Vorteile, die die Liechtensteiner aus dem Vertrag zögen, würden aber bedeutend überwiegen. Der liechtensteinische Landtag nahm das Gesetz betreffend die Ratifizierung des Zollanschlussvertrages am selben Tag einstimmig an.²⁵

Der Abschluss des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz war dabei keineswegs als unfreundlicher Akt gegenüber Österreich aufzufassen. Wie der liechtensteinische Landtag am 2. August 1919 anlässlich der Kündigung des 1852 mit dem Kaiserreich Österreich geschlossenen beziehungsweise 1863 und 1876 erneuerten und 1919 mit der Republik Deutschösterreich provisorisch verlängerten Zoll- und Steuervertrages erklärte, erfolgte dieser Schritt einzig zur «Wahrung der vitalen Interessen des Landes»²⁶ angesichts der schweren Wirtschafts- und Versorgungskrise sowie der Hyperinflation infolge des Ersten Weltkrieges.²⁷ Dennoch bedeutete der liechtensteinisch-schweizerische Zollanschlussvertrag eine grundlegende Weichenstellung in der Aussen- und Wirtschaftspolitik des Fürstentums Liechtenstein und eine klare Hinwendung zur Schweiz.²⁸ Allerdings klafften bei der liechtensteinisch-schweizerischen Freundschaft im Rahmen des Zollanschlussvertrages zunächst Anspruch und Wirklichkeit auseinander. So kritisierten damals schweizerische Stimmen (wohl zu Recht), dass sich die liechtensteinische Bevölkerung während des Ersten Weltkrieges weitgehend dem Schmuggel hingegeben habe. Auch wurde von den Gegnern des Zollanschlussvertrages ins Treffen geführt, dass in Liechtenstein kein Interesse vorhanden sei, die durch den Vertrag zu übernehmende Bundesgesetzgebung zur strikten An-

23 BBl, 1923, Bd. II, S. 392, <https://www.e-archiv.li/D46424> (22. 4. 2024).

24 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung des Nationalrats vom 21. 12. 1923, S. 948, <https://www.e-archiv.li/D46420> (22. 4. 2024).

25 Liechtensteinisches Landesarchiv (LI LA), Landtagsprotokolle (LTP), 1923/022 (LTP 1923/027), <https://www.e-archiv.li/D45714> (22. 4. 2024).

26 LI LA LTP, 1919, <https://www.e-archiv.li/D44114> (22. 4. 2024).

27 Zum Kündigungsbeschluss des Landtags siehe Rupert Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926*, Bd. 3, Vaduz 2014, S. 61–64. Prinz Eduard, der liechtensteinische Gesandte in Wien, hatte allerdings den Eindruck, dass Deutschösterreich von der Kündigung des Zollvertrages sehr unangenehm berührt war.

28 Ausführlich über die Zollvertragsverhandlungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein siehe ebd., S. 100–176.

wendung zu bringen.²⁹ Das Misstrauen in der Schweiz sollte erst im Laufe der folgenden Jahrzehnte verschwinden. In diesem Sinne sprach die Vereinbarung von 1963 über die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat noch etwas verhalten, aber doch schon von «der durch den Zollanschluss geschaffenen engen Verbindung» zwischen den beiden Staaten.³⁰

Trotz der einseitigen Teilnahme Liechtensteins am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vereinbarten die beiden Vertragsparteien 1994, die auf dem Zollanschlussvertrag «beruhenden freundschaftlichen Beziehungen fortzusetzen» und in Liechtenstein sowohl das Zollvertragsrecht als auch das EWR-Recht «unter Beibehaltung der offenen Binnengrenze» zur Anwendung gelangen zu lassen.³¹ Im betreffenden Bericht und Antrag an den Landtag bedankte sich die liechtensteinische Regierung beim schweizerischen Bundesrat und den eidgenössischen Behörden «für das freundschaftliche Verständnis und die gewährte Unterstützung». Die nun abgeschlossenen Verhandlungen und Vereinbarungen hätten auf eindrückliche Weise die besondere Qualität und Intensität der Beziehungen zwischen den beiden Ländern bestätigt und weiterentwickelt.³²

Obwohl schon im PTT-Vertrag von 1920 auf den «Geist altnachbarlicher Freundschaft» Bezug genommen wurde, wiesen die vor dem Ersten Weltkrieg mit der Schweiz geschlossenen Staatsverträge Liechtensteins keine Freundschaftsklauseln auf. Dasselbe gilt für die von Österreich-Ungarn für sich und zugleich in Vertretung des Fürstentums Liechtenstein ab 1868 mit der Schweiz abgeschlossenen Handels- und Viehseuchenverträge³³ sowie für das österreichisch-schweizerische Übereinkommen von 1896 über Sanitätsmassnahmen für den Grenzverkehr bei Cholera-gefahr, zu dem die liechtensteinische Regierung mit Zustimmung des Landtags noch im selben Jahr den Beitritt erklärte.³⁴

Die vertraglich verankerte Freundschaft zwischen Liechtenstein und der Schweiz ist somit eine eher junge Erscheinung, die vor dem Jahre 1920 auf keine einschlägige Tradition zurückblicken kann. Dies mag damit zusammenhängen, dass der liechtensteinische Fürst trotz der Mitwirkungsrechte des Landtages aufgrund der Konstitutionellen Verfassung von 1862 die Aussenpolitik des Landes bis zum Ende des Ersten Weltkrieges dominierte. Das österreichische Hoch-

²⁹ Vgl. die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zum Zollanschlussvertrag vom 1. 6. 1923: BBl, Bd. II 1923, S. 383, <https://www.e-archiv.li/D46424> (22. 4. 2024).

³⁰ LGBl, 1963.38. Die Vereinbarung enthielt aber keine eigentliche Freundschaftsklausel.

³¹ LGBl, 1995.77, LR, 0.631.112.1.

³² Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein (BuA) vom 15. 11. 1994, BuA 93 (1994), S. 3.

³³ Siehe dazu Alois Ospelt, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 72 (1972), S. 5–423, hier S. 384f.

³⁴ LGBl, 1896.6. Das Übereinkommen erging gemäss seiner Präambel in Ausführung zur Dresdener Sanitätskonvention vom April 1893.

adelsgeschlecht der Fürsten von Liechtenstein, das auf seinen Schlössern in Wien oder Mähren residierte, und die bäuerlich geprägten Eidgenossen dürften sich doch eher fremd gegenübergestanden haben. Im Unterschied dazu dürfte die liechtensteinische Bevölkerung den eidgenössischen Nachbarn wohl schon im 19. Jahrhundert überwiegend freundschaftlich gesonnen gewesen sein. Bereits 1862 hatten die liechtensteinischen Gegner des damals unbeliebten Zoll- und Steuervertrages mit Österreich, darunter sechs liechtensteinische Gemeinden, den Zollanschluss an die Schweiz gefordert.³⁵ Doch erst 1918, als in Liechtenstein Parteien entstanden, und 1921, als nach der neuen Verfassung die Staatshoheit sowohl im Volk wie im Fürsten ruhte, verschob sich die Aussenpolitik in Richtung Regierung, Landtag und Volk.³⁶ Hinzu kam, dass die schweizfreundliche Volkspartei zwischen 1922 und 1928 mit Gustav Schädler den liechtensteinischen Regierungschef stellte (im Gegensatz zu der eher an Österreich orientierten Bürgerpartei).³⁷ So war die Hinwendung Liechtensteins zur Schweiz samt den damit verbundenen Freundschaftsbezeugungen nicht zuletzt eine Folge der Demokratisierung des liechtensteinischen Staatsgefüges.

Bis in die Gegenwart hinein gibt es zahlreiche Staatsverträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein, in denen die «althergebrachte Freundschaft» oder die «freundschaftlichen Beziehungen» genannt werden.³⁸ Angesichts der auf den ersten Blick flächendeckenden Versicherung wechselseitiger Freundschaft in den letzten Jahrzehnten mag der Befund allerdings überraschend sein, dass die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein ab 1924 für knapp 70 Jahre keine einschlägigen Klauseln enthielten. Erst der Mehrwertsteuervertrag vom Oktober 1994 sowie die Vereinbarungen vom November 1994 über den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet und die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste in Liechtenstein durch die schweizerischen PTT-Betriebe brachen den Bann.³⁹

Der langjährige Verzicht auf die Freundschaftsbekundungen in den Verträgen des 20. Jahrhunderts war vielleicht darin begründet, dass Liechtenstein in Bern lange als unbedeutendes Anhängsel der Schweiz betrachtet wurde, auf des-

³⁵ Arthur Hager, Aus der Zeit der Zoll- und Wirtschaftsunion zwischen Österreich und Liechtenstein von 1852–1919, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 61 (1961), S. 25–58, hier S. 40.

³⁶ Peter Geiger, Geschichtliche Grundzüge der liechtensteinischen Aussenbeziehungen, in: Arno Waschkuhn (Hg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Vaduz 1993 (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 16), S. 321–340, hier S. 327.

³⁷ Vgl. Wilfried Marxer, Christlich-soziale Volkspartei (VP), in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (eHLFL), Version vom 31.12.2011. Online: [https://historisches-lexikon.li/Christlich-soziale_Volkspartei_\(VP\)](https://historisches-lexikon.li/Christlich-soziale_Volkspartei_(VP)).

³⁸ Zuletzt in der Vereinbarung vom Oktober 2023 zur Regelung der Beteiligung des Fürstentums Liechtenstein an den Einnahmen des Tabakpräventionsfonds, LGBl, 2023.390, LR, 0.641.391.011: «[...] im Geiste der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten» (Präambel).

³⁹ LGBl, 1995.30, LR, 0.641.20; LGBl, 1995.77, LR, 0.631.112.1; sowie LGBl, 1995.82.

sen Befindlichkeit keine allzu grosse Rücksicht genommen werden musste. Dies änderte sich langsam mit dem wirtschaftlichen Aufschwung Liechtensteins nach dem Zweiten Weltkrieg sowie der fortschreitenden europäischen und internationalen Integration. 1970 forderte der damalige Erbprinz Hans-Adam, aus dem «Rucksack» der Schweiz auszusteigen und die Aussenpolitik, die ganz auf die Schweiz ausgerichtet war, in die eigene Hand zu nehmen.⁴⁰ Mit der Aufnahme Liechtensteins in die UNO 1990, dem Beitritt zur EFTA 1991, der WTO 1995 und zum EWR ebenfalls 1995 wurde schliesslich das Verhältnis Liechtensteins zur Schweiz neu definiert und erheblich gestärkt.⁴¹ Insbesondere durch die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins erfolgte eine Verringerung der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten von der Regionalunion mit der Schweiz. Zwar ist Liechtenstein weiterhin in hohem Masse von guten Beziehungen zur Schweiz abhängig, durch die parallele Existenz der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein und des EWR konnte das Fürstentum jedoch eine Streuung seiner politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten bewirken.⁴² Im unmittelbaren Vorfeld des liechtensteinischen EWR-Beitritts setzten die Freundschaftsbezeugungen in liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträgen denn auch von neuem ein. Die staatsvertraglichen Freundschaftsbekundungen drücken damit auch die Anerkennung und den Respekt der Schweiz für die erstarkte liechtensteinische Souveränität aus.

Weitere, mittelbare Beispiele für staatsvertragliche Freundschaftsbekundungen ergeben sich aus Artikel 7 des liechtensteinisch-schweizerischen Zollanschlussvertrages von 1923, wonach die von der Schweiz mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge in Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung finden wie in der Schweiz. Daran hat auch der Zusatzvertrag von 1990 nichts geändert, der es Liechtenstein erlaubt, selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört.⁴³ Die für Liechtenstein ganz oder in Teilen geltenden Staatsverträge der Schweiz werden seit einigen Jahren zweimal jährlich

⁴⁰ Siehe etwa Einen Fürsten als Touristenattraktion, in: Liechtensteiner Volksblatt, 15.9.1970, S. 1–2.

⁴¹ Vgl. Patrick Sele, Gerhard R. Hochuli, Donat Büchel, Schweiz, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (eHLFL), Version vom 31. 12. 2011. Online: <https://historisches-lexikon.li/Schweiz>.

⁴² Zu dieser Thematik siehe die Ausführungen von Christian Frommelt: Ist die EWR-Mitgliedschaft ein Souveränitätsgewinn? Über ein Narrativ und dessen aktuelle Bedeutung, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung (LJZ) 1 (2020), S. 41–49.

⁴³ Art. 8bis Abs. 1 des Zollanschlussvertrages, LGBl, 1991.55. Gehört die Schweiz solchen Abkommen oder Organisationen nicht an, so bedarf die Mitgliedschaft Liechtensteins einer besonderen Vereinbarung mit der Schweiz, vgl. Art. 8bis Abs. 2 des Zollanschlussvertrages in der Fassung LGBl, 1995.76.

in vereinfachter Form im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt kundgemacht.⁴⁴ Zahlreiche dieser bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückreichenden Verträge der Eidgenossenschaft enthalten Kundgebungen der Freundschaft, sei es der Freundschafts-, Handels- und Niederlassungsvertrag von 1855 mit dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Irland oder der Freundschaftsvertrag von 1956 mit der Republik der Philippinen.⁴⁵ Somit besteht indirekt eine rechtliche verankerte Freundschaft der meisten dieser Staaten auch mit Liechtenstein.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sowie im 21. Jahrhundert hat die Verwendung von Freundschaftsbezeugungen in den Staatsverträgen der Schweiz (und nicht nur der Schweiz) mit Drittstaaten einen fast schon inflationären Charakter angenommen, sodass die Beteuerung der «freundschaftlichen Beziehungen» heute mit einer gewissen Beliebigkeit verbunden zu sein scheint. Ein neueres Beispiel dafür ist das schweizerische Migrationsabkommen von 2023 mit der Republik Guinea-Bissau, in dessen Präambel von «vorzüglichen, von Freundschaft und Zusammenarbeit geprägten Beziehungen zwischen beiden Ländern» gesprochen wird.⁴⁶ Dieselbe Formulierung wurde auch schon im Migrationsabkommen von 2021 mit der Republik Gambia und im Migrationsabkommen von 2014 mit der Republik Kamerun verwendet. Diese ausufernde Praxis der Schweiz lässt die Freundschaftsbekundungen in den schweizerischen Staatsverträgen mit Liechtenstein in einem deutlich nüchterneren Licht erscheinen.

Die landes- und völkerrechtliche Bedeutung von Freundschaftsklauseln

Nun gilt es die Frage zu beantworten, ob die staatsvertraglich verankerte Freundschaft landes- oder völkerrechtliche Konsequenzen für Liechtenstein und die Schweiz hat. Dies könnte auf den ersten Blick durchaus erwartet werden, weil sich ja in verbindlichen Völkerrechtsakten die gegenseitige Freundschaft versprochen wurde.

⁴⁴ Als Anlage II zum Zollanschlussvertrag, siehe zuletzt LGBl, 2024.153, LR, 170.551.631. Vgl. in diesem Zusammenhang das Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften, LGBl, 1996.122, LR, 170.550.

⁴⁵ Systematische Rechtssammlung (SR), 0.142.113.671: «[...] von dem Wunsche beseelt, die glücklicherweise zwischen beiden Ländern bestehenden freundschaftlichen Beziehungen zu erhalten und zu befestigen [...]» (Präambel). Auf Liechtenstein werden allerdings in der Anlage II des Zollanschlussvertrages nur die Art. VIII–X des Vertrages für anwendbar erklärt. Ausserdem SR, 0.142.116.451: «Zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik der Philippinen, sowie ihren Völkern, werden ewiger Friede und unerschütterliche Freundschaft bestehen» (Art. 1). Siehe daneben die Präambel. Auf Liechtenstein ist nur der Art. 6 des Vertrages anwendbar.

⁴⁶ SR, 0.142.113.839.

Tatsächlich ziehen die liechtensteinisch-schweizerischen Freundschaftsbindungen im innerstaatlichen Recht Liechtensteins (und auch in jenem der Schweiz) keine spezifischen Rechtsfolgen nach sich. Dazu im Folgenden ein Beispiel zur Veranschaulichung: Der Tatbestand der «Hochverräterischen Angriffe gegen einen fremden Staat» nach § 316 des liechtensteinischen Strafgesetzbuches (StGB) von 1987⁴⁷ und jener der «Herabwürdigung fremder Symbole» nach § 317 des liechtensteinischen StGB sind nicht etwa mit einem höheren Strafsatz bedroht, wenn sich der gewaltsame Angriff von Liechtenstein aus gegen die Verfassung der Schweiz richtet oder wenn die schweizerische Hymne bei einem öffentlichen Anlass in Liechtenstein verächtlich gemacht wird.⁴⁸

Dennoch wäre es zu kurz gegriffen, Freundschaftsklauseln in Staatsverträgen auch auf Völkerrechtsebene jegliche Relevanz abzusprechen. So berief sich das Urteil des Internationalen Gerichtshofes (IGH) vom 12. Dezember 1996 zur Zulässigkeit der Klage der Islamischen Republik Iran gegen die USA wegen der Zerstörung iranischer Ölplattformen durch die US-Marine auf den Vertrag von 1955 über Freundschaft, Wirtschaftsbeziehungen und Konsularrechte, den nach dem Sturz des Schahs 1979 keine der beiden Regierungen gekündigt hatte.⁴⁹ Artikel I dieses Vertrages bestimmt, dass zwischen dem Iran und den USA dauerhafter Friede und aufrichtige Freundschaft bestehen soll. Dieser Passus wurde vom Iran so interpretiert, dass er nicht nur einen Wunsch zum Ausdruck bringe, sondern den Parteien tatsächliche Verpflichtungen auferlege. Nach Auffassung des IGH ist Artikel I des Vertrages dagegen so zu verstehen, dass Frieden und Freundschaft eine Voraussetzung für die harmonische Entwicklung der Handelsbeziehungen darstellen. Artikel I des Vertrages war zwar für die Klage des Iran nicht zuständigkeitsbegründend, aber für die Auslegung der übrigen Vertragsvorschriften heranzuziehen.⁵⁰

Wie auch immer Freundschaftsklauseln in internationalen Verträgen konkret ausgelegt werden mögen, so steht doch fest, dass sie mehr als ein rechtliches

⁴⁷ LGBl, 1988.37, LR, 311.0.

⁴⁸ Im Gegensatz zur Rezeptionsgrundlage des liechtensteinischen StGB, dem österreichischen StGB von 1975, öst. BGBl, 1974.60 in der geltenden Fassung, sind bei den §§ 316 und 317 das Bestehen diplomatischer Beziehungen mit dem betreffenden Staat und die Gewährleistung der Gegenseitigkeit keine objektiven Strafbarkeitsbedingungen. Vgl. Christian Bertel, Klaus Schwaighofer, Österreichisches Strafrecht. Besonderer Teil II, Wien ¹⁵2022, S. 275.

⁴⁹ International Court of Justice, Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment of 12 December 1996, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/90/090-19961212-JUD-01-00-EN.pdf> (22.4.2024). Der Vertrag findet sich in: United Nations Treaty Series (UNTS) 284/4132: «The United States of America and Iran, desirous of emphasizing the friendly relations which have long prevailed between their peoples [...]» (Präambel) sowie Art. I: «There shall be firm and enduring peace and sincere friendship between the United States of America and Iran.»

⁵⁰ Karin Oellers-Frahm, IGH, Iran gegen USA, Vereinte Nationen, in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen 1 (1997), S. 29–31, hier S. 30.

Nullum darstellen.⁵¹ In Ermangelung einer konsolidierten Rechtsprechung dazu müssen allerdings die Details dieser Fragestellung der Klärung durch künftige IGH-Urteile vorbehalten bleiben.

Das liechtensteinisch-schweizerische Katastrophenhilfeabkommen von 2005

Als ein Beispiel für die zahlreichen liechtensteinisch-schweizerischen Abkommen der jüngeren Vergangenheit sei das Abkommen von 2005 über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen angeführt. Denn gerade dieses Abkommen ist Ausdruck der vertieften bilateralen Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und der Schweiz.⁵² Auf der Grundlage dieses Abkommens, dessen Präambel unter anderem auf die «engen nachbarschaftlichen Beziehungen» zwischen den beiden Staaten verweist, können auf Ersuchen Liechtensteins mit Zustimmung der Schweiz von dieser Mannschaften und Material nach Liechtenstein entsandt werden. Selbst militärische Hilfe (ohne Munition) ist zulässig. Im April 2022 sicherte die Schweiz auf Ersuchen Liechtensteins die Entsendung von 16 Sanitätssoldat:innen zu, sofern dies im Verlauf der Coronapandemie notwendig geworden wäre.⁵³

1994 wurde bereits ein ähnliches Abkommen zwischen Liechtenstein und Österreich abgeschlossen, das allerdings ohne eine Bezugnahme auf die nachbarschaftlichen Beziehungen oder die gegenseitige Freundschaft auskommt.⁵⁴ Liechtenstein schlug damals auch der Schweiz den Abschluss eines vergleichbaren Staatsvertrages vor. Die Schweiz sah wegen der offenen Grenzen und aufgrund des Zollanschlussvertrages zunächst keine Notwendigkeit für ein solches Abkommen. Nachdem die Schweiz und Österreich jedoch im Jahr 2000 ein Abkommen über die Katastrophenhilfe abgeschlossen hatten,⁵⁵ kamen Liechtenstein und die Schweiz ein Jahr darauf zum Schluss, dass ein bilaterales Katastrophenhilfeabkommen das Netz derartiger Regelungen mit den Nachbarstaaten vervollständigen würde.⁵⁶

51 Zur Auslegung von Staatsverträgen siehe die Art. 31–33 des Wiener Übereinkommens vom Mai 1969 über das Recht der Verträge, LGBl, 1990.71, LR, 0.121.

52 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 24. I. 2006, BuA, 2006.2, S. 5.

53 Patricia M. Schiess Rütimann, Die Sicherheitsverfassung Liechtensteins. Gewährleistung von Sicherheit im Klein(st)staat, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 76 (2021), S. 1291–1327, hier S. 1312.

54 LGBl, 1996.26, LR, 0.141.310.2.

55 SR, 0.131.316.3. Das Abkommen enthält keine Freundschaftsklausel.

56 BuA, 2006.2, S. 5 f.

Unberührt vom liechtensteinisch-schweizerischen Katastrophenhilfeabkommen bleiben laut der Botschaft des Bundesrates vom 2. November 2005 Hilfeleistungen im Rahmen der herkömmlichen Nachbarschaftshilfe, die im Sinne einer bestmöglichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit weiterhin möglich sind.⁵⁷ Dies macht deutlich, dass die liechtensteinisch-schweizerische Freundschaft nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität existiert.

Résumé

Charles de Gaulle wird das Zitat zugesprochen, dass Staaten keine Freunde, sondern nur Interessen hätten. Tatsächlich dürfte dieses Zitat von Otto von Bismarck herrühren, der im April 1887 Lord Salisbury über seinen Geschäftsträger in London, Ludwig von Plessen, den Grundsatz mitteilen liess, dass in der auswärtigen Politik nicht Gefühle, sondern Interessen und Gegenseitigkeit als Richtschnur zu nehmen seien: «Gefälligkeiten ohne Erwidern erzeugt man nur im Privatleben.»⁵⁸ Dieses gern verwendete Zitat greift in der Realität allerdings zu kurz, denn auch im Falle Liechtensteins zeigt sich, dass die Interessen des Landes gerade in einer engen Freundschaft mit einem anderen Staat liegen können.

Trotz ihrer Ungleichheit und der zuweilen auftretenden Differenzen sind das Fürstentum Liechtenstein und die Schweizerische Eidgenossenschaft in den letzten 100 Jahren bewährte Freunde geworden. Die staatsvertraglichen Freundschaftsbekundungen von 1920 und 1923 haben mit ihrem Wiedereinsetzen 1994 den ursprünglich floskelhaften Charakter verloren und sind heute – im Lichte des erwähnten IGH-Urteils vom 12. Dezember 1996 – für die Auslegung der übrigen Vertragsbestimmungen heranzuziehen. In Ermangelung einer konsolidierten Rechtsprechung müssen die Details dieser Auslegung allerdings der künftigen Judikatur der internationalen (Schieds-)Gerichte vorbehalten bleiben.⁵⁹ Auch die Völkerrechtsdoktrin könnte zur Klärung dieser Frage beitragen.

Am Schluss bleibt noch die in diesem Beitrag gestellte Frage nach dem Gelingen der liechtensteinisch-schweizerischen Staatsverträge zu beantworten: Es kann zusammenfassend gesagt werden, dass diese Verträge, insbesondere der Zollanschlussvertrag von 1923, ungeachtet der Einschränkung der liechtensteini-

⁵⁷ Botschaft des Bundesrates vom 2. November 2005, BBl, 2005, S. 6678.

⁵⁸ Alfred Milatz (Hg.), Otto von Bismarck, Werke in Auswahl, Bd. 7: Reichsgestaltung und europäische Friedenswahrung, Stuttgart 1981, S. 496.

⁵⁹ Nach Art. 43 Satz 1 des liechtensteinisch-schweizerischen Zollanschlussvertrages sind Streitfragen, die sich auf die Auslegung des Vertrages beziehen, einem Schiedsgericht zu unterbreiten, sofern sie sich nicht auf diplomatischem Weg bereinigen lassen. Dieser Fall ist allerdings noch nie eingetreten. Vgl. auch die Entscheidung in der Rechtssache: Verwaltungsbeschwerde-Instanz (VBI), 18.1996, E 14.5.1996, Liechtensteinische Entscheidungssammlung (LES), 1996.4, S. 205–208, besonders S. 207f.

schen Souveränität durch die Übernahme schweizerischen Rechts im internationalen Vergleich grundsätzlich zu den «geglückten» Abkommen zählen.⁶⁰

Lukas Ospelt, Liechtenstein-Institut, St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein, lukas.ospelt@liechtenstein-institut.li

⁶⁰ So schon das Eingeständnis bezüglich der liechtensteinischen Souveränität in der Botschaft des Bundesrates zum Zollanschlussvertrag vom 1.6.1923: BBl, Bd. II 1923, S. 382, <https://www.e-archiv.li/D46424> (22.4.2024).