

ständigen Wechseln im höheren Dienst stehen. Drei Fluktuationskomponenten werden deutlich: Pensionierungen, Kündigungen und Zeitverträge. Sie können auch allgemeiner als Staueffekte, als politisch induzierte Rückrufe und als Wettbewerbslage bezeichnet werden. Zwar treffen sie nicht jede Berufsgruppe in gleicher Weise, doch sie addieren sich in ihren Wirkungen dahingehend, daß vor allem der Leitungskreis unter einer hohen Fluktuationsrate leidet. Diese aber untergräbt die Konsolidierung der Führungsmannschaft. Legale Herrschaft als Steuerungsmittel wird geschwächt – ein Effekt, der zunächst einmal generell und unabhängig von den Eigenschaften der jeweiligen Nachfolger gilt. Er wird im Verband der Vereinten Nationen jedoch durch eine spezifische Eigenart in seiner balkanisierenden Wirkung noch potenziert. Auf viele Leitungsstellen werden auf Grund des Proporzgebotes nicht interne Aufsteiger, sondern Seiteneinsteiger rekrutiert, denen nicht nur Kenntnisse des positionellen Mikromilieus fehlen, sondern die zusätzlich an Betriebsfremdheit leiden.

Aus den Ausführungen sind einige Besonderheiten hinsichtlich der fluktuationsfördernden Faktoren deutlich geworden, die sich auf den Kreis der Betroffenen beziehen. Im höchsten Leitungskreis, bei den Beigeordneten Generalsekretären und den Untergeneralsekretären, wird etwa manchen Hinweisen nach²⁰ die Rückrufpolitik liberaler gehandhabt. Dafür sind hier Pensionseffekte ausgeprägter. Der Wettbewerbsdruck dagegen wird im höheren Dienst unterhalb der Direktorenebene durch den niedrigen Grad der Transferierbarkeit in heimische Arbeitsmärkte gelindert, dem Mitarbeiter ohne Bildungspatente, mit langer Betriebszugehörigkeit oder mit international nicht wettbewerbsfähigen nationalen Gehaltsniveaus ausgesetzt sind. In hohem Grade schützt auch die institutionelle Ab-

schottung vom heimischen Arbeitsmarkt (Visa nur bei UN-Anstellung) den Bediensteten, wie auch die (der Charta nach unzulässigen) Ausgleichszahlungen vieler Industriestaaten. Den eigentlichen Leitungskreis allerdings entlasten die Nebeneffekte nicht: Bedingt durch den Regionalproporz kommt es hier zu einem hohen Anteil von Seiteneinsteigern, die für Rückrufe anfällig scheinen und kaum unter mangelnder Transferierbarkeit leiden.

- 1 Sydney D. Bailey, *The Secretariat of the United Nations*, New York 1962, S.30.
- 2 UN Docs. A/44/433 v. 2.8.1989 mit Add.1 v. 6.10.1989 und A/44/329 v.16.6.1989 mit Add.1 v.27.10.1989.
- 3 Lewis Buckner Kilbourne, *Organizational and Political Conflict within the United Nations Secretariat*, University of Pennsylvania (Dissertation) 1977.
- 4 Laut New York Times v.4.6.1988.
- 5 Manfred Kulesa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989 S.12.
- 6 Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 2/1983 S.47f.
- 7 VN 1/1985 S.29.
- 8 New York Times v.12.9.1989: US and Private Employee Turnover Similar.
- 9 Kilbourne (Anm.3), S.140 (Hervorhebung nicht im Original).
- 10 U.S. News & World Report v.21.2.1983. Siehe dazu VN 3/1983 S.98f.
- 11 Dieter Göthel, Exzessiv oder angemessen? (I). Die Kontroverse um die UN-Be-soldung, VN 5/1986 S.160.
- 12 Etw. 1989: A/44/30.
- 13 Graham Hancock, *Händler der Armut. Wohin verschwinden unsere Entwicklungs-Milliarden?*, München 1989, S.149.
- 14 New York Times v.27.10.1989.
- 15 U.a. Shirley Hazzard, Reflections – Breaking Faith [zwei Aufsätze über ihre Erfahrungen mit den Vereinten Nationen], in: *The New Yorker*, September und Oktober 1989, S.74f.
- 16 Bericht an die 44. Generalversammlung (Anm.12), S.26.
- 17 VN 1/1987 S.31f. Siehe auch Dieter Göthel, *Arbeitswelt Vereinte Nationen. Berufsbild und deutsche personelle Beteiligung*, VN 2/1987 S.55ff. (62).
- 18 New York Times v.21.9.1986.
- 19 A/42/636 (Personalstruktur des Sekretariats), S.34.
- 20 Arkady N. Shevchenko, *Breaking with Moscow*, New York 1985.

Liechtenstein: rühriger Fürst, zögerndes Volk

Der Weg eines europäischen Kleinstaats in die Vereinten Nationen

GÜNTHER UNSER

Liechtenstein – selbst aufgeklärte Mitteleuropäer verbinden mit diesem Land noch immer schillernde Klischeevorstellungen: Briefmarken sind wohl ein solches Stereotyp, Briefkastenfirmen ein anderes, die Phantasie reizendes Synonym für das Fürstentum. Der nüchternen Realität näher kommt da eine vor Jahren vom damaligen Erbprinzen Hans-Adam geäußerte Charakterisierung: »Liechtenstein ist ein europäischer Staat wie jeder andere – nur sehr viel kleiner.«¹

Ein Kleinstaat ist das Fürstentum Liechtenstein, so die offizielle Bezeichnung, gemessen an seiner Flächenausdehnung, die mit 160 Quadratkilometern etwa der einer Großstadt wie Aachen entspricht, und an seinen nur 28 452 Einwohnern (laut jüngster Wohnbevölkerungsstatistik) mit einem auf nunmehr 36,4 vH angewachsenen Ausländeranteil. Andererseits kokettiert das im Hauptort Vaduz ansässige Presse- und Informationsamt in einer kürzlich erschienenen Glanzbroschüre nicht zu Unrecht mit dem Slogan vom »kleinen Wirtschaftsriesen«. Vom Armenhaus, das es am Ende des Ersten Weltkriegs war, von einem wenig entwickelten Agrargebiet wandelte sich Liechtenstein, das über keinerlei Rohstoffe verfügt, zu einem leistungsfähigen Industrie- und Bankenplatz (lediglich 1,8 vH der Beschäftigten sind heute noch in der Land- und Forstwirtschaft tätig, dagegen in Industrie und Handwerk 53 vH und im Dienstleistungsbe-reich 45,2 vH). Das Bruttoinlandsprodukt hat sich etwa zwischen 1960 und 1983 versiebenfacht, und mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 17 600 US-Dollar liegt Liechtenstein auf einem der ersten Plätze in der Weltrangskala.

»Von einem Rucksack in den anderen ...«

Die Staatlichkeit Liechtensteins reicht bis in das Jahr 1806 zurück, als Napoleon I. das vom Deutschen Reich losgelöste Fürstentum Liechtenstein in den Rheinbund aufnahm. Damit erhielt das Land am Oberlauf des Rheins, das 1719 durch die Zusammenführung der Grafschaft Vaduz und der Herrschaft Schellenberg zum Reichsfürstentum Liechtenstein erhoben worden war, im Rahmen der 16 Staaten umfassenden Allianz seine volle Souveränität, die es seither nicht mehr verlor. Mit der Regentschaft von Johannes II. im Jahre 1858 begann für das Fürstentum die Entwicklung zu einem modernen Staatswesen; mit der endgültigen Auflösung des liechtensteinischen Militärs im Jahre 1868 setzte der mehr als sieben Jahrzehnte regierende Fürst ein seinerzeit in Europa einzigartiges Zeichen.

Das gegenwärtige politische System Liechtensteins beruht im wesentlichen auf den Normen und Strukturen der am 5. Oktober 1921 in Kraft getretenen Verfassung, die den Demokratiebestrebungen nach Ende des Ersten Weltkriegs Rechnung tragen sollte. Gemäß Artikel 2 ist das Fürstentum »eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volk verankert und wird von beiden ... ausgeübt«. Fürst und Volk – letzteres verfügt nach schweizerischem Vorbild auch über direktdemokratische Einflußmöglichkeiten – regieren somit gemeinsam, wobei letztlich das »monarchische Element« überwiegt: »Der Fürst hat das letzte Wort.«²

Die fünfköpfige Regierung des Landes ist kollegial organisiert und besteht seit 1938 aus einer Koalition der beiden Parlamentsparteien: der augenblicklichen Mehrheitsfraktion, der Vaterländischen Union (VU), und der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP). Bei der vorgezogenen Landtagswahl im März 1989 scheiterten zwei neue politische Gruppierungen, so daß wiederum nur die beiden Altparteien mit nunmehr 25 Abgeordneten (darunter ist lediglich eine Frau) die Sitze dieses – im besten Sinne des Wortes – Freizeitparlaments unter sich aufteilten.

Ein Charakteristikum des Kleinstaates Liechtenstein lag von Anbeginn darin, daß seine innere Entwicklung von den unmittelbaren, größeren Nachbarstaaten entscheidend beeinflusst wurde. Die Herren beziehungsweise die späteren Fürsten von Liechtenstein dienten über Jahrhunderte hinweg in hohen zivilen und militärischen Ämtern dem Habsburger Herrscherhaus, die Landesherren des Fürstentums residierten über Generationen in Österreich und regierten von Wien aus – 1842 besuchte erstmals ein Landesherr sein Besitztum –, so daß die politischen und ökonomischen Bindungen an das östliche Nachbarland zwangsläufig sehr eng waren. Der 1852 abgeschlossene Zollvertrag etwa hatte nicht nur eine Zollunion, sondern auch die Währungseinheit mit Österreich-Ungarn zur Folge. Treu stand Liechtenstein 1866 im Krieg mit Preußen an der Seite Österreichs, und nach der Niederlage der Donaunarchie und der Auflösung des Deutschen Bundes wurden die Bande noch enger geknüpft. Die beiderseitigen Beziehungen beruhten durchweg auf internationalem Recht, und das kleine Fürstentum zog vielfältigen Gewinn aus dem vom Nachbarland gewährten Bestand.

Eine Zäsur im Verhältnis zu Österreich brachte jedoch der Erste Weltkrieg; in seinem Gefolge kam es zu einer völligen Neuorientierung der liechtensteinischen Außenpolitik. Obwohl das Fürstentum im Krieg selbst neutral geblieben war, wurde es von den Folgen schwer getroffen; am Ende des Krieges stand der wirtschaftliche Ruin des Landes. Um nicht in den Strudel des Zusammenbruchs der Donaunarchie hineingerissen zu werden, um die Souveränität des Staates zu retten, mußte sich Liechtenstein von Österreich lösen und nach einem neuen Partner Ausschau halten. Das Nachbarland im Westen bot sich an und wurde der neue Bundesgenosse. Zunächst betraute man bereits Mitte 1919 die Schweiz mit der diplomatischen Vertretung Liechtensteins im Ausland, sodann wurde ein Jahr später vertraglich die Übernahme der Postverwaltung durch die Schweiz vereinbart (mit dem Recht Liechtensteins, eigene Briefmarken zu verwenden), und schließlich wurde 1924 zwischen beiden Ländern eine Zollunion und damit ein einheitliches Zoll- und Wirtschaftsgebiet geschaffen. Handels- und Zollverträge, welche die Schweiz mit dritten Staaten abschließt, finden somit auch auf das liechtensteinische Staatsgebiet Anwendung; außerdem wurde der Schweizer Franken Landeswährung. Der Zollvertrag mit Wien war 1919 wie auch andere Abkommen vom liechtensteinischen Landtag gekündigt worden, an seine Stelle traten lediglich Handelsverträge. Die Kehrtwendung vom östlichen zum westlichen Nachbarn war damit augenfällig vollzogen – Liechtenstein war, wie der heutige Regent, Fürst Hans-Adam II., einmal treffend formulierte, »von einem Rucksack in den anderen umgestiegen«.

Abfuhr beim Völkerbund, Zulassung zur KSZE

Über die auf beide Nachbarstaaten konzentrierte bilaterale Außenpolitik hinaus unternahm Liechtenstein unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkriegs den Versuch, auch auf multilateraler Ebene Fuß zu fassen. Am 15. Juli 1920 unterbreitete die Schweiz dem Völkerbund das Gesuch Liechtensteins, gemäß Artikel 1 der Satzung in die Organisation aufgenommen zu werden. Der Antrag, mit dem das Fürstentum wegen seiner Neutralität und wegen des Fehlens einer eigenen Armee eine Ausnahmestellung im Bund anstrebte, wurde von den entsprechenden Kommissionen im November und Dezember 1920

eingehend geprüft. Der entscheidende Bericht kam jedoch zu dem Ergebnis, »daß Liechtenstein nicht imstande ist, alle internationalen Verpflichtungen zu übernehmen, die ihm auf Grund der Völkerbundsatzung zukämen.«³ Am 17. Dezember 1920 lehnte die Völkerbundversammlung das Aufnahme-gesuch Liechtensteins mit 28 zu einer Stimme, die vom Bundesmitglied Schweiz kam, ab.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg, zu dessen Beginn sich Liechtenstein für neutral erklärt hatte, blieb das Fürstentum ein souveräner Staat, der weiterhin freiwillig auf die Ausübung bestimmter Befugnisse verzichtete. Durch ein Netz von Verträgen und sonstigen Vereinbarungen wurden insbesondere die nachbarschaftliche Anlehnung an die Schweiz (so etwa durch den 1980 geschlossenen Währungsvertrag) intensiviert und Kompetenzen übertragen, während die Verflechtungen mit Österreich heute vorrangig die Bereiche der rechtlichen Zusammenarbeit, der Bildung und des Sozialwesens betreffen.

In den Außenbeziehungen ergeben sich gewisse Beschränkungen unter anderem dadurch, daß auf Grund der Vereinbarungen von 1919 die Eidgenossenschaft über ihre ausländischen Vertretungen die liechtensteinischen Interessen wahrnimmt; lediglich in den Ländern Schweiz und Österreich sowie beim Heiligen Stuhl hat Liechtenstein einen Botschafter akkreditiert. Allerdings bleibt es dem Fürstentum unbenommen, eigene diplomatische Vertretungen zu errichten beziehungsweise mit anderen Staaten und internationalen Organisationen in Verbindung zu treten.

Ein Blick auf die Außenpolitik in den vergangenen 40 Jahren läßt die in der Zwischenkriegszeit ansatzweise begonnene und immer ausgeprägtere Hinwendung des Fürstentums zum Multilateralismus erkennen. Die Verankerung der eigenen Souveränität auf regionaler und globaler Ebene war das Ziel, und in wohlbedachten Schritten bediente sich vor allem der seit 1938 regierende, erstmals dauernd im Lande residierende Fürst Franz Joseph II. des Beitritts zu internationalen Einrichtungen und multilateralen Vereinbarungen.

An der Mitgestaltung Europas hat sich Liechtenstein im Schlepptau der Schweiz zunächst nur zögernd beteiligt. Erste integrationspolitische Konsequenzen brachte der Abschluß eines Protokolls mit der Europäischen Freihandelszone (EFTA) über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der europäischen Freihandelsassoziation auf das Fürstentum. Im Jahre 1972 wurde durch eine dreiseitige Vereinbarung das Freihandelsabkommen EG-Schweiz auf Liechtenstein ausgedehnt. Größere regionalpolitische Aktivitäten entfaltete Liechtenstein dann in den siebziger Jahren. Auf der gesamteuropäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war es von Anfang an als gleichberechtigtes Mitglied vertreten, und nach der Unterzeichnung der wegweisenden Schlußakte im Jahre 1975 nahm es innerhalb der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen einen wichtigen Platz im Fortgang des KSZE-Prozesses ein. Das Engagement auf dieser Ebene öffnete Vaduz alsbald den Weg zur Vollmitgliedschaft im Europarat, was die Errichtung einer eigenen diplomatischen Mission in Straßburg zur Folge hatte.

Geleitet von dem »Bestreben, auf europäischer Ebene anerkannt zu werden und mitzuarbeiten«, nimmt Liechtenstein, dessen wirtschaftliche Außenverflechtungen evident sind, auch an den gegenwärtigen Verhandlungen zwischen EG und EFTA im Hinblick auf die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als vollwertiger Partner teil und ist um die Durchsetzung eigener Interessen bemüht. Prinz Nikolaus von Liechtenstein, ein Bruder des regierenden Fürsten und als Botschafter in Bern tätig, faßte die europapolitischen Ambitionen vor kurzem wie folgt zusammen:

»Dieses für einen Kleinstaat erstaunlich starke europäische Engagement erhöht die Chancen, bei der neuen europäischen Architektur nicht einfach sozusagen als Stelle hinter dem Komma beiseite geschoben zu werden, sondern entsprechend seiner historischen Entwicklung und seiner Dimension, ein eigenes Plätzchen mitten auf unserem Kontinent zu behalten.«⁴

Neben der nachbarschaftlichen Kooperation und der europäischen Integration steht als dritter Pfeiler liechtensteinerischer Außenpolitik die globale Zusammenarbeit mit dem verzweigten System der Vereinten Nationen.

Der Grundstein zu dieser Politik wurde am 29. März 1950 mit dem Beitritt zum Statut des Internationalen Gerichtshofs und der Unterwerfung unter die obligatorische Jurisdiktion dieses Hauptrechtsprechungsorgans der Vereinten Nationen gelegt. Mehr als ein Jahrzehnt verging, bis die nächsten Schritte erfolgten, bei denen »soveränitätspolitische Argumente immer im Vordergrund« standen.⁵

Am 13. April 1962 wurde das Land Mitglied des Weltpostvereins (UPU), am 25. Juli 1963 Mitglied der Internationalen Fernmeldeunion (ITU). Mit der Zugehörigkeit zu diesen beiden UN-Sonderorganisationen hatte sich Liechtenstein gemäß der sogenannten Wiener Formel das Recht zur Teilnahme an Konferenzen der Vereinten Nationen erworben. Seit Gründung der Welthandelskonferenz (UNCTAD) im Jahre 1964 ist das Fürstentum Mitglied dieses Spezialorgans der Generalversammlung. In einer Regionalkommission des Wirtschafts- und Sozialrats, der Wirtschaftskommission für Europa (ECE), hat es seit dem Jahre 1976 den Status eines »teilnehmenden Nichtmitgliedstaates« inne. Zugang zu zwei weiteren UN-Fachorganisationen fand Liechtenstein am 11. November 1968 mit dem Beitritt zur Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA), und am 17. Februar 1972 erfolgte der Eintritt in die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO). Liechtenstein ist zudem Vertragspartei einer Reihe wichtiger UN-Übereinkommen. Vor dem Beitritt zu den Vereinten Nationen im Spätsommer 1990 arbeitete das Fürstentum somit bereits im UN-System mit, leistete jährlich Pflicht- und freiwillige Beiträge von etwa 260 000 Schweizer Franken, war jedoch weder in New York noch in Genf oder Wien durch Beobachter vertreten.

Die Stellung Liechtensteins im UN-System war lange Zeit kein Thema der insgesamt wenig kontroversen innenpolitischen Szene des Kleinstaates. Erst nach 1969 gab es Überlegungen und bereits Sondierungen hinsichtlich der Bestellung eines UN-Beobachters in Genf; ab 1973 nahmen diese Bestrebungen konkretere Formen an, und in einer nichtöffentlichen Sitzung stimmte der liechtensteinische Landtag am 25. November 1976 diesem Schritt offiziell zu, der auch von der Schweizer Regierung ausdrücklich begrüßt wurde.

In die Praxis umgesetzt wurde der Beschluß vermutlich zu diesem Zeitpunkt deshalb nicht, weil seit Anfang der siebziger Jahre nicht nur über eine UN-Mitgliedschaft Liechtensteins nachgedacht und diskutiert wurde, sondern auch die Beitrittschancen des Kleinstaates sondiert wurden. Bereits 1971 hatte der Landtag in einer vertraulichen Sitzung am 23. September – angesichts der zwei Tage zuvor erfolgten Aufnahme einiger Kleinststaaten wie Bahrain, Bhutan und Katar in die Vereinten Nationen – die Frage nach den Beitrittsabsichten der Regierung aufgeworfen. Diese verwies unter anderem auf die in den Vereinten Nationen in Gang befindliche Mikrostaatendebatte und riet (zunächst) »von konkreten Schritten ab«.

Mikrostaaten – so ein zeitweise in den Vereinten Nationen gebräuchlicher Ausdruck – waren im Verständnis des damaligen Generalsekretärs U Thant, der die Zweckmäßigkeit einer UN-Mitgliedschaft eben solcher Staaten in Frage stellte, »besonders klein an Fläche, Bevölkerung und menschlichem und wirtschaftlichem Potential«.⁶ Zur Erörterung der Problematik, die sich damals aus dem bereits erfolgten oder noch anstehenden UN-Beitritt einer Reihe von Zweigstaaten ergab und die Struktur, die Arbeitsweise und das Erfolgspotential der Weltorganisation betraf, konstituierte sich der Sicherheitsrat im September 1969 als »Mikrostaatenausschuß«. Die Erarbeitung definitorischer Kriterien bildete den einen Schwerpunkt, die Suche nach Formen der eingeschränkten Teilnahme an den Vereinten Nationen unterhalb der Ebene der Vollmitgliedschaft

den anderen. Die Vorschläge, die im Ausschuß vorgebracht wurden, fanden jedoch wenig Gehör. Bereits Ende 1971 hatte dieses Thema seine Brisanz und Aktualität in den Vereinten Nationen verloren.

Das »Ceterum censeo« des Erbprinzen

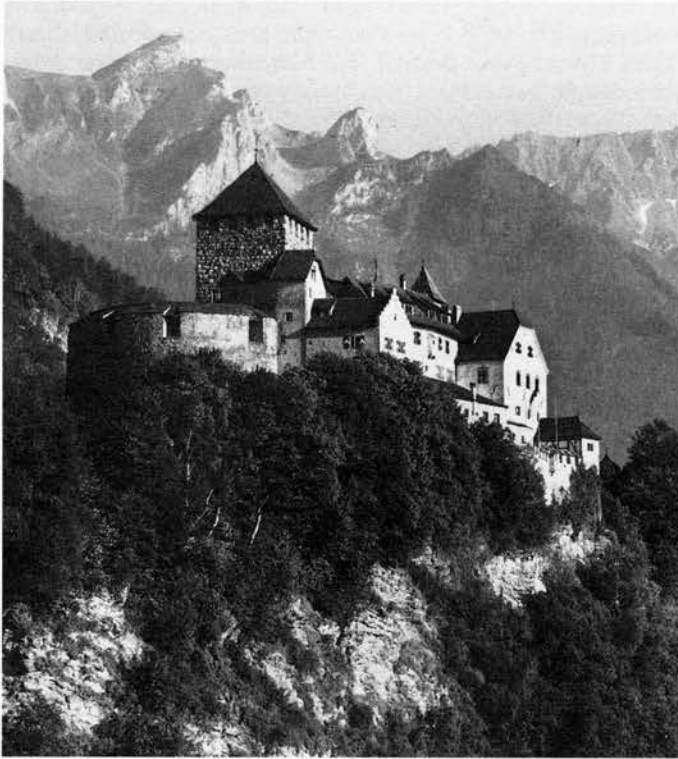
Die Mitgliedschaft Liechtensteins in den Vereinten Nationen ist zweifellos das Verdienst eines Mannes und seiner Weitsicht, politischen Dynamik und Beharrlichkeit. Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein, der nach dem Tode seines Vaters Franz Joseph II. am 13. November 1989 dessen Nachfolge antrat, hat lange auf dieses Ziel hingewirkt.

Bereits im Jahre 1974 führte der damalige Erbprinz, Jahrgang 1945 und Absolvent der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in St. Gallen, inoffizielle Sondierungsgespräche am UN-Sitz; dabei wurde deutlich, daß Vorbehalte gegen die Aufnahme sogenannter Mikrostaaten, wie sie zuvor insbesondere auch von US-Regierungsseite vorgebracht worden waren, nicht mehr bestanden.

Das Fallen dieser Aufnahmebehörde forcierte nun aber keineswegs die Beitrittsdiskussion im Lande selbst. Landtag und Regierung diskutierten zwar ab November 1979 die Thematik eingehender, aber erst im Frühjahr 1984 wurde in einem Arbeitspapier die Schlußfolgerung gezogen, daß die Mitgliedschaft »eine kapitale Frage für die liechtensteinische Souveränitätspolitik sei und dementsprechende Abklärungen sobald wie möglich in Angriff genommen werden sollten«.⁷ Das damalige »Amt für Internationale Beziehungen« (heute: Amt für Auswärtige Angelegenheiten) wurde von der Regierung im Mai 1984 mit der Ausarbeitung einer Standortbestimmung für alle Fragen eines »allfälligen Beitritts« beauftragt. Im August 1986 behandelte die Außenpolitische Kommission des Landtags das bereits im Sommer 1985 fertiggestellte Arbeitspapier und ersuchte die Regierung um eine Zusammenfassung der »spezifisch liechtensteinischen Chancen und Risiken« einer möglichen UN-Mitgliedschaft sowie um Vorschläge für die weitere innenpolitische Vorgehensweise angesichts der »eher ablehnenden Stimmung« in der liechtensteinischen Bevölkerung. Zur Klärung des innerstaatlichen Verfahrens eines Beitritts – zugespitzt auf die Frage: Volksabstimmung oder nicht? – bestellte die Regierung im Oktober 1986 bei den Juraprofessoren Thüner (Zürich) und Winkler (Wien) zwei Rechtsgutachten. Kurz zuvor hatten die Stimmberechtigten der Schweiz einen UN-Beitritt der Eidgenossenschaft massiv abgelehnt.⁸

Als entscheidender Befürworter in der Öffentlichkeit und als Motor in der Beitrittsfrage agierte der Erbprinz Hans-Adam insbesondere nach dem 26. April 1984. An diesem Tage wurde er in einer feierlichen Zeremonie offiziell zum Stellvertreter und Nachfolger des damals amtierenden Fürsten Franz Joseph II. ernannt und bereits mit der Ausübung aller Hoheitsrechte betraut. Bereits in seiner ersten Thronrede zur Eröffnung der jährlichen Sitzungsperiode des liechtensteiner Landtags im März 1985 sprach sich der junge Mitregent für eine aktivere, den eigenen Interessen dienenden Außenpolitik aus und befürwortete nachdrücklich einen baldigen UN-Beitritt. In allen seinen Thronreden bis zum Jahre 1989 nahm die Außenpolitik einen herausragenden Rang ein. »Für den kleinen Staat ist die Außenpolitik das wichtigste Instrument«, so stellte er etwa 1987 fest, »mit dem er sein Selbstbestimmungsrecht und seine Unabhängigkeit bewahren kann.« Dieses Ziel mache einen UN-Beitritt notwendig, wobei eine Mitgliedschaft in der weltumspannenden Organisation aus seiner Sicht »die zeitgemäße Fortsetzung unserer traditionellen Außenpolitik« sei.⁹

Lediglich innenpolitische Hemmnisse, so der Erbprinz in einem Interview mit einer südtiroler Tageszeitung Monate nach der Absage des Schweizervolkes recht unverblümt, stünden einer UN-Mitgliedschaft (noch) entgegen:



Schloß Vaduz, die Residenz des Regierenden Fürsten von Liechtenstein, Hans-Adam II.

»Bei uns ist die UN-Mitgliedschaft ungefähr so populär wie in der Schweiz. ... Ich bin zwar ein Anhänger, wahrscheinlich einer der wenigen, für die Mitgliedschaft Liechtensteins ... und setze mich sehr dafür ein. Es braucht aber eine gewisse Zeit, bis man die Bevölkerung davon überzeugen kann.«¹⁰

Trotz der negativen Referendumserfahrungen im Nachbarland sprach sich der Erbprinz auf einer Jungbürgerfeier im November 1986 aus Gründen der politischen Opportunität für eine Volksabstimmung in Liechtenstein aus. Sein mehrfaches und eindeutiges Bekenntnis zu einem baldigen UN-Beitritt und das beharrliche Schweigen der Regierung in dieser Frage führten im Mai 1987 im Landtag zu einer Interpellation von vier Abgeordneten, in der eine Klarstellung über die künftige außenpolitische Linie des Fürstentums angesichts der »sicherlich eher theoretischen Denkansätze« des Erbprinzen verlangt wurde. In dem Antwortbericht der Regierung (Standort und Zielsetzungen der liechtensteinischen Außenpolitik¹¹) erfolgte jedoch keine substantielle Festlegung in der Beitrittsfrage, es wurde lediglich auf die bisherige Vorgehensweise (Arbeitspapier, Gutachtenvorgabe) verwiesen und ein gesonderter Bericht zu dieser Frage in Aussicht gestellt.

Die Überzeugungsarbeit des Erbprinzen fand ihren Höhepunkt in seiner traditionellen Thronrede am 8. März 1988, die sich fast ausschließlich mit dem von ihm gewünschten UN-Beitritt beschäftigte und in der er in einem engagierten Plädoyer Landtag und Regierung aufforderte, »einen Schritt in die richtige Richtung zu setzen« und eine rasche Entscheidung herbeizuführen; es galt das »offensichtliche Desinteresse von Regierung, Landtag und Volk«¹² zu überwinden.

Genau eine Woche nach der Philippika Hans-Adams verabschiedete die Regierung am 15. März 1988 den »Bericht über die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zu den Vereinten Nationen«. Hinter verschlossenen Türen verhandelten in rascher Abfolge zunächst die Außenpolitische Kommission des Landtags (am 25. April 1988) und danach das Plenum selbst (am 25. Mai), gleichzeitig wurde der bis dahin vertrauliche Bericht am 1. Juni in etwas gekürzter Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Kernaussage des umfassenden, alle Fragen eines möglichen Beitritts berührenden Berichts samt Anlagen war eindeutig:

»Die Regierung kommt auf der Grundlage dieses Berichtes zum Schluß, daß eine Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein bei den Vereinten Nationen anzustreben ist. Sie wird daher die im Zusammenhang mit einem Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen erforderlichen Sondierungsgespräche aufnehmen.«¹³

Was die innerstaatliche Verfahrensweise eines Beitritts anging, so kam die Regierung »nach eingehender Überprüfung« zu dem Schluß, daß der Landtag seine Zustimmung erteilen muß, der Staatsvertrag hingegen nicht einer Volksabstimmung unterliegt. Das von einer Oppositionsgruppe in diesem Zusammenhang eingeleitete Initiativbegehren auf Einfügung des Staatsvertragsreferendums in die Verfassung wurde im März 1989 von der Mehrheit der Liechtensteiner abgelehnt, so daß das Volk von einer unmittelbaren Entscheidung nunmehr endgültig ausgeschlossen war. Eine eingehende innenpolitische Auseinandersetzung mit dem offensichtlich nicht sehr populären Thema kam im Grunde nicht zustande.

Zur Klärung der internationalen Voraussetzungen führte der Leiter des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten, Roland Marxer, im November 1988 in New York Sondierungsgespräche mit den Delegationen aller Mitglieder des Sicherheitsrats sowie der Regionalgruppen, und er traf mit ranghohen Mitarbeitern des UN-Sekretariats zusammen. Ergebnis: »Grundsätzlich nahmen alle Gesprächspartner eine positive Haltung gegenüber einem Beitrittsgesuch Liechtensteins ein.«¹⁴ Die Mikrostaatenfrage, auch das wurde in den Begegnungen deutlich, hatte im Zeichen der Universalität als Stolperstein für eine Aufnahme jegliche Relevanz verloren.

Die Schlußphase auf dem Weg in die Weltorganisation begann am 31. Oktober 1989 mit dem Antrag der Regierung an den Landtag auf Zustimmung zum UN-Beitritt des Fürstentums; gleichzeitig sollte die Regierung zur Einreichung eines entsprechenden Aufnahmegesuchs beim UN-Generalsekretär bevollmächtigt werden. In der Antragsbegründung wurden nochmals die Beitritts Gesichtspunkte dargelegt, wobei die souveränitätspolitischen Aspekte eine herausragende Rolle spielen:

»Gerade ein kleiner Staat, wie Liechtenstein, kann es sich auf weitere Sicht nicht leisten, von dieser weltumspannenden Organisation fernzubleiben, wenn es sich nicht dem Risiko der Isolierung in der internationalen Staatengemeinschaft aussetzen will.«¹⁵

Es folgt ein Bekenntnis zur »internationalen Solidarität«, zur »Bereitschaft zu internationaler Zusammenarbeit« sowie zu »Schutz und Ordnung des Völkerrechts« im Schoße der Vereinten Nationen. Bezüglich der finanziellen und infrastrukturellen Auswirkungen (Räume, Personal) geht der Bericht von einem jährlichen Aufwand in der Größenordnung von 894 000 Schweizer Franken aus.

Das parlamentarische Zustimmungsverfahren vollzog sich danach in einer Zeitspanne von nur sechs Wochen: Ende November 1989 nahm der Landtag den Bericht zur Kenntnis, lehnte gleichzeitig den Antrag eines Abgeordneten auf Verschiebung der Abstimmung ab und erklärte sich am 14. Dezember nach knapp zweistündiger Debatte, an der sich 14 der 25 Abgeordneten beteiligten, einstimmig mit dem Beitritt des Landes einverstanden. Von den Vertretern beider Parlamentsparteien wurden einhellig die Vorteile eines liechtensteinischen Beitritts hervorgehoben.¹⁶

Der letzte Schritt

Mit dem Placet des Landtags erhielt die Regierung endgültig grünes Licht, um die Beitrittsprozedur gemäß Artikel 4 der UN-Charta in New York in Gang zu setzen.

Am 10. August 1990 übergab Roland Marxer, Vorstand des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten, dem UN-Generalsekretär das von Regierungschef Hans Brunhart unterzeichnete Aufnahmegesuch;¹⁷ gleichzeitig wurde eine Erklärung des Fürsten Hans-Adam II. und des Regierungschefs hinterlegt, wonach sich das Fürstentum zur Übernahme der aus der Charta resultierenden Verpflichtungen bekennt. Am 14. August empfahl der Sicherheitsrat der Generalversammlung in seiner Resolu-

tion 663(1990)¹⁸ einstimmig die Aufnahme Liechtensteins als Mitglied der Vereinten Nationen. In den sich anschließenden Erklärungen brachten die Staatenvertreter durchweg ihre Freude über den bevorstehenden Beitritt zum Ausdruck; einige (wie Großbritannien und die Sowjetunion) hoben die bisherige konstruktive Rolle Liechtensteins auf europäischer Ebene hervor, andere (so China und Finnland) äußerten sich überzeugt, daß Liechtenstein willens und in der Lage sei, die vorgegebenen Verpflichtungen zu akzeptieren und zu erfüllen.

Zum Auftakt ihrer 45. Ordentlichen Tagung beschloß die Generalversammlung am 18. September 1990 in ihrer Resolution 45/1 die Aufnahme Liechtensteins als 160. Mitglied der Vereinten Nationen (seit der Zusammenführung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober beträgt die Mitgliederzahl der UN wieder 159; die Zahl der deutschsprachigen UN-Mitglieder ist damit die gleiche wie zu Jahresbeginn). Unmittelbar nach der förmlichen Aufnahme des Fürstentums ergriff sein Regierungschef Brunhart das Wort im Plenum. Zur Ständigen Vertreterin Liechtensteins am Sitz der Vereinten Nationen in New York wurde mit Claudia Fritsche eine seit Jahren mit der Arbeit der Vereinten Nationen vertraute Mitarbeiterin des Amtes für Auswärtige Angelegenheiten ernannt; daß eine Frau dieses wichtige Amt wahrnimmt, ist um so bemerkenswerter, als Frauen, die in Liechtenstein erstmals 1986 an einer Landtagswahl teilnehmen durften, in der Politik dieses Landes eine untergeordnete Rolle spielen.

Der Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen wird diesem Land zweifellos zusätzliches internationales Renommee verschaffen. Der erfolgreiche Weg nach New York war letztlich vor allem das Werk des Staatsoberhauptes Hans-Adam II., nach Presse-Meinung »weniger Landesvater als Manager«,¹⁹ und einiger Experten im Außenamt: Politiker und Bevölkerung des Landes hatten in diesem Thema lange Zeit nur ein persönliches Steckenpferd des damaligen Erbprinzen gesehen, und selbst die spätere einhellige Zustimmung im Parlament war von wenig Begeisterung getragen.

Während der größere westliche Nachbar und Partner, die Schweiz, nicht den Vereinten Nationen angehört, aber seit dem ablehnenden Volksentscheid vom März 1986 de facto aktiver als zuvor im UN-System mitarbeitet und heute sicherlich eine ›Quasi-Mitgliedschaft‹ einnimmt,²⁰ wird Liechtenstein nicht nur in den Vereinten Nationen eine von der Schweiz unabhängige Politik verfolgen. Auf diese Konsequenz wies Fürst Hans-Adam II., der seinem Land schon 1970 empfohlen hatte,

»aus dem bequemen Rucksack der Schweiz zu steigen«,²¹ einen Tag nach dem Antrag auf UN-Aufnahme am 15. August 1990 in einer Rede anlässlich seiner feierlichen Inthronisierung hin.

Die Sicherung der Souveränität des Landes war und ist das Hauptmotiv für Liechtensteins Beitritt – und Souveränität bedeutet nach den Worten des deutschen Bundespräsidenten von Weizsäcker anlässlich des Staatsaktes zur Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 »in unserer Zeit Mitwirkung in der Gemeinschaft der Staaten«.²²

- 1 Zitiert nach: Süddeutsche Zeitung v. 8. 7. 1987. Aus der beachtlichen Zahl der Veröffentlichungen über Liechtenstein seien genannt: Pierre Raton, Liechtenstein. Staat und Geschichte, Vaduz 1969; Manfred Schlapp, Das ist Liechtenstein, Stuttgart 1980; Volker Press und Dietmar Willoweit (Hg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung, 2. Auflage, Vaduz etc. 1988; Presse- und Informationsamt (Hg.), Liechtenstein – Fürstentum im Herzen Europas, Vaduz 1988. Verwiesen sei auch auf die informative 25seitige Liechtenstein-Beilage der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) v. 11. 9. 1990.
- 2 Herbert Wille, Volk und Fürst – zwei nicht ganz gleiche oberste Staatsorgane, in: NZZ-Beilage (Anm. 1).
- 3 Unterkommismissionsbericht v. 27. 11. 1920, zitiert nach: Raton (Anm. 1), S. 67.
- 4 Nikolaus von Liechtenstein, Engagement bei der Gestaltung Europas. Grundzüge liechtensteinischer Außenpolitik, in: NZZ-Beilage (Anm. 1).
- 5 Bericht über die Beziehungen des Fürstentums Liechtenstein zu den Vereinten Nationen, hg. von der Regierung des Fürstentums, vervielfältigt, Vaduz 1988, S. 1; dort auch Einzelheiten über die bisherige Zugehörigkeit Liechtensteins zu UN-Einrichtungen, vgl. insbesondere Beilage 1. Eine Kurzfassung des Berichts erschien in der Schriftenreihe der Regierung, Nr. 2, Vaduz 1988.
- 6 Vgl. hierzu Dieter Ehrhardt, Der Begriff Mikrostaat im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung, Aalen 1970, und ders., Das Problem der Mitgliedschaft der Mikrostaaten am Scheideweg, VN 6/1971 S. 161ff.
- 7 Bericht (Anm. 5), S. 3.
- 8 Vgl. Jakob Streuli, Menetekel am 16. März. Warum die Schweizer nicht den Vereinten Nationen beitreten wollten, VN 3/1986 S. 95ff.
- 9 Zitiert nach: NZZ v. 14. 8. 1990.
- 10 Dolomiten v. 13. 9. 1986.
- 11 Bericht v. 5. 5. 1987, hg. von der Regierung des Fürstentums, vervielfältigt, Vaduz 1987.
- 12 NZZ v. 11. 3. 1988.
- 13 Bericht (Anm. 5), Vorwort.
- 14 Bericht und Antrag an den Hohen Landtag betreffend den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zur Organisation der Vereinten Nationen, hg. von der Regierung des Fürstentums, vervielfältigt, Vaduz 1989.
- 15 Bericht (Anm. 14), S. 5.
- 16 Vgl. die Berichte und Stellungnahmen in den beiden Parteiorganen (Liechtensteiner Vaterland, Liechtensteiner Volksblatt) v. 15. 12. 1989.
- 17 UN Doc. S/21486 v. 10. 8. 1990.
- 18 Text: S. 195 dieser Ausgabe. Dort auch Text der Aufnahmeentscheidung der Generalversammlung.
- 19 NZZ v. 17. 2. 1990.
- 20 Vgl. NZZ v. 20. 9. 1990.
- 21 NZZ v. 14. 8. 1990.
- 22 Redetext in: Bulletin, hg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 118 v. 5. 10. 1990, S. 1237.

Der Nationalstaat auf dem Prüfstand

Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen an die 45. Generalversammlung

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

I

Die Epoche, in die wir eingetreten sind, hat einen Januskopf. Das eine Gesicht verheißt Hoffnung, das andere trägt Züge einer gefährlichen Hemmungslosigkeit. In einem wesentlichen Bereich der Weltangelegenheiten waren wir Zeugen phänomenaler politischer Veränderungen. In weiten Teilen unserer Erde bietet sich uns jedoch nach wie vor ein Bild schwelender Ressentiments, gewalttätiger Zusammenstöße und eines bestenfalls prekären Friedens. Die Frage, ob die positiveren Entwicklungen von 1989–1990 heilsame Auswirkungen auf die Lage in der Welt insgesamt haben werden, ist noch offen. Die Beendigung des Kalten Krieges war gleichzeitig die Aufgabe der Ausgangspositionen, die jeden Fortschritt in den internationalen An-

gelegenheiten bisher hemmten, chronisches Mißtrauen und Angst nährten und die Welt in zwei Lager spalteten. Es lassen sich daraus vielerlei Lehren ziehen, sowohl für das sozialwissenschaftliche Denken als auch für die praktische Politik. Aus der Sicht der Vereinten Nationen sind hierbei drei Merkmale von weltweiter Bedeutung. Erstens haben die revolutionären Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa zwei Grundprinzipien der Charta der Vereinten Nationen machtvollen Ausdruck verliehen: der Selbstbestimmung der Völker und der Achtung vor den Menschenrechten. Zweitens wurde damit eindrucksvoll vor Augen geführt, daß ein im wesentlichen auf dem militärischen Faktor beruhender Status quo sich früher oder später als gebrechlich erweisen wird. Drittens ist das sich allmählich abzeichnende umfassendere – und ver-