LIECHTENSTEIN
POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 64

Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Liechtenstein
Politische Schriften

Band 64

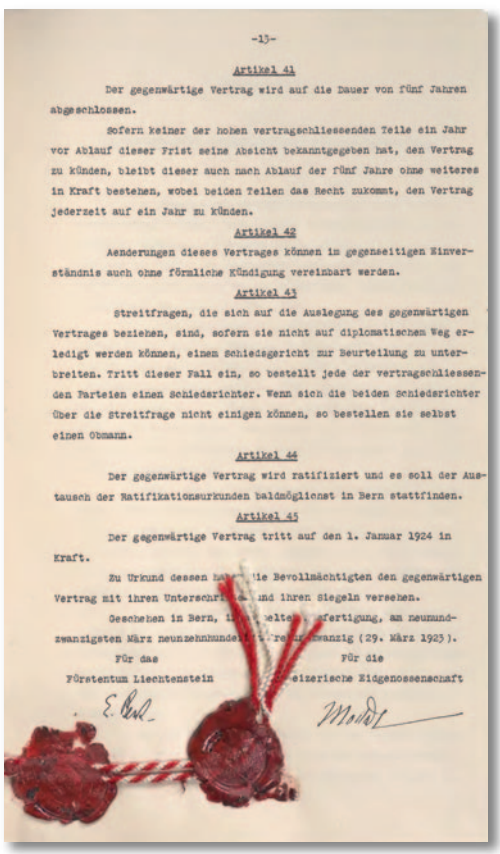
Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Original des Zollvertrags zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz vom 29. März 1923 mit den Unterschriften von Emil Beck und Giuseppe Motta.



-13-

Artikel 41

Der gegenwärtige Vertrag wird auf die Dauer von fünf Jahren abgeschlossen.

Sofern keiner der hohen vertragschliessenden Teile ein Jahr vor Ablauf dieser Frist seine Absicht bekanntgegeben hat, den Vertrag zu künden, bleibt dieser auch nach Ablauf der fünf Jahre ohne weiteres in Kraft bestehen, wobei beiden Teilen das Recht zukommt, den Vertrag jederzeit auf ein Jahr zu künden.

Artikel 42

Aenderungen dieses Vertrages können in gegenseitigen Einverständnis auch ohne förmliche Kündigung vereinbart werden.

Artikel 43

Streitfragen, die sich auf die Auslegung des gegenwärtigen Vertrages beziehen, sind, sofern sie nicht auf diplomatischem Weg erledigt werden können, einem Schiedsgericht zur Beurteilung zu unterbreiten. Tritt dieser Fall ein, so bestellt jede der vertragschliessenden Parteien einen Schiedsrichter. Wenn sich die beiden Schiedsrichter über die Streitfrage nicht einigen können, so bestellen sie selbst einen Obmann.

Artikel 44

Der gegenwärtige Vertrag wird ratifiziert und es soll der Austausch der Ratifikationsurkunden baldmöglichst in Bern stattfinden.

Artikel 45

Der gegenwärtige Vertrag tritt auf den 1. Januar 1924 in Kraft.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten den gegenwärtigen Vertrag mit ihren Unterschriften und ihren Siegeln versehen.

Geschehen in Bern, in doppelter Ausfertigung, am neunundzwanzigsten März neunzehnhundert[illegible]zwanzig (29. März 1923).

Für das Fürstentum Liechtenstein

Für die schweizerische Eidgenossenschaft

Amt für Kultur, Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz; SgSTV 0038/04

Original der Schweizer Ratifikationsurkunde
zum Zollvertrag vom 26. Dezember 1923.



DER BUNDESRAT
DER
SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT

nach Einsicht und Prüfung

des zwischen dem Bevollmächtigten des Schweizerischen Bundesrates, im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, und demjenigen Seiner Durchlaucht des regierenden Fürsten von Liechtenstein, im Namen des Fürstentums Liechtenstein, am 29. März 1923 in Bern unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichneten

Vertrages
zwischen
der Schweiz und Liechtenstein
über den
Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet,

welcher Vertrag vom Schweizerischen Ständerate am 4. Ok-

erklärt den vorstehenden Vertrag als ratifiziert und in allen Teilen in Kraft erwachsen, und verspricht im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, denselben, soweit es von ihr abhängt, jederzeit gewissenhaft zu beobachten.

Zu Urkund dessen ist gegenwärtige Ratifikation vom Bundespräsidenten und vom Bundeskanzler unterzeichnet und mit dem eidgenössischen Staatssiegel versehen worden.

So geschehen in Bern am sechsundzwanzigsten Dezember eintausend neunhundert und dreiundzwanzig (26. Dezember 1923).

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

Amt für Kultur, Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz; SgSTV 0038/01

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger
unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum
Jubiläum 100 Jahre Zollanschlussvertrag Liechtenstein–Schweiz.
Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese
Unterstützung.

Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autor/innen.

© 2024 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler, St. Luziweg 2, LI - 9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1103-3

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

Inhaltsübersicht

Einleitung: Der Zollanschlussvertrag von 1923 als Wendepunkt der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen
Georges Baur / Christian Frommelt / Fabian Frommelt 9

Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923
Rupert Quaderer 37

Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die liechtensteinische «nationale» Identität
Cornelius Goop 61

Das Recht der Hausdurchsuchung durch «fremde» Staatsorgane aufgrund des liechtensteinischen Zollanschlussvertrages mit der Schweiz von 1923
Lukas Ospelt 93

Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich
Patricia M. Schiess Rütimann 131

Zur Geschichte des Umweltrechts in Liechtenstein
Cyrus Beck 161

Same but different: Politische Kultur in der Schweiz und Liechtenstein
Thomas Milic 195

Das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz: Menschenrechte als Abstimmungsgegenstand – oder als Werkzeuge der Demokratie?
Beat Ospelt 217

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt
Philippe Rochat 251

Liechtenstein als Vertragspartei von Freihandelsabkommen
Georges Baur 279

Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz
Andreas Brunhart / Martin Geiger 317

Die Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz – der Versuch einer Systematik
Christian Frommelt / Georges Baur / Patricia M. Schiess Rütimann / Fabian Frommelt 363

Einleitung: Der Zollanschlussvertrag von 1923 als Wendepunkt der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen

Georges Baur / Christian Frommelt / Fabian Frommelt*

* Dr. Georges Baur, Forschungsleiter Recht am Liechtenstein-Institut; Dr. Christian Frommelt, Politologe, Rektor der Universität Liechtenstein; Fabian Frommelt, lic. phil., Forschungsleiter Geschichte am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I. Der Zollanschlussvertrag als historischer Bruch – Gesichtspunkte einer vergleichenden Geschichte Liechtensteins und der Schweiz vor 1923 13

A. Entfremdung im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit 13

B. Annäherung im 19. Jahrhundert 16

C. Umorientierung im Ersten Weltkrieg 22

II. Zu den Aufsätzen dieses Bandes – Beiträge zu einer transnationalen «Beziehungsgeschichte» der Schweiz und Liechtensteins seit 1923 26

Literaturverzeichnis 32

2023 feierten Liechtenstein und die Schweiz das 100-Jahr-Jubiläum des Zollanschlussvertrags, welcher zur Grundlage eines besonders engen Verhältnisses der beiden Nachbarländer wurde.[1] Zu diesem Anlass veranstalteten das Liechtenstein-Institut und der Historische Verein für das Fürstentum Liechtenstein eine Vortragsreihe, die sich ausgewählten Aspekten dieser «Beziehungsgeschichte» in den vergangenen hundert Jahren widmete.[2] Der vorliegende Band enthält drei historische Beiträge, die auf Referate dieser Reihe zurückgehen, sowie sieben rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliche Beiträge zum 20. und 21. Jahrhundert, die zusätzlich beigesteuert wurden.

Indes stellte der Zollvertrag von 1923 – zusammen mit dem schon drei Jahre zuvor geschlossenen Postvertrag – in der langfristigen Perspektive keine logische Fortsetzung, sondern einen Bruch der historischen Entwicklung dar. Während Jahrhunderten hatte sich Liechtenstein weniger nach Westen zur Schweiz hin orientiert als vielmehr nach Norden und Osten, zum deutschen und österreichischen Raum, und umgekehrt war der kleine Nachbar am Alpenrhein für die Eidgenossenschaft ebenfalls kaum von Relevanz. Die Aufnahme enger, ja engster Beziehungen erfolgte nach dem Ende des Ersten Weltkriegs auf Bitte Liechtensteins, das sich in einer politisch und wirtschaftlich schwierigen Situation gezwungen sah, die bestehende Zollunion mit Österreich-Ungarn zu beenden, während sich die Schweiz dazu bereitfand, dem staatlich gänzlich anders organisierten Ländchen zu Hilfe zu kommen.

Trotz der räumlichen Nähe waren die Entwicklungen in der nachmaligen Schweiz und im Gebiet des heutigen Liechtenstein ab dem Spätmittelalter weitgehend in getrennten Bahnen verlaufen, sodass ihnen in der Frühen Neuzeit methodisch vorab mit dem historischen Vergleich beizukommen ist.[3] Zwar bestanden gewisse wirtschaftliche und kirchliche Beziehungen, die jedoch für die Schweiz nicht ins Gewicht fielen, während sie auch für Liechtenstein im Vergleich zu den deutschen und österreichischen Bezügen von zweitrangiger oder vorübergehender Natur waren. Im 19. Jahrhundert und

---

1 Zur Geschichte der Zollvertragsjubiläen und ihren identitätsstiftenden und politischen Funktionen vgl. Sochin D'Elia, 2017; Sochin D'Elia, 2019c.

2 Die Vortragsreihe «100 Jahre Zollanschlussvertrag Schweiz–Liechtenstein» umfasste die Vorträge «Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923» von Rupert Quaderer, «Die liechtensteinischen Zollverträge mit Österreich (1852) und der Schweiz (1923) – ausgewählte institutionelle und strafrechtliche Aspekte» von Lukas Ospelt, «‹Eines Tages sind wir Schweizer›: Die zeitgenössische Frage nach einer liechtensteinischen nationalen Identität rund um den Zollvertrag 1923» von Cornelius Goop, «100 Jahre Zollvertrag – 100 Jahre Beziehungsgeschichte» von Martina Sochin D'Elia sowie «100 Jahre Zollanschluss an die Schweiz 1923–2023 – Wie sich das Armenhaus Europas nach 1848 in einen der fortschrittlichsten Staaten verwandelte: Gedanken zur Schweiz – und auch zu Liechtenstein» von Joseph Jung.

3 Zum historischen Vergleich vgl. Kaelble, 1999; Kaelble / Schriewer, 2003; Kaelble, 2012.

besonders ab den 1920er-Jahren intensivierten sich die Verbindungen in einem solchen Ausmass, dass die Entwicklung im Rahmen einer Transfer- und Verflechtungsgeschichte gefasst werden kann: als ein transnationaler historischer Vorgang, dessen Beteiligte «durch grenzüberschreitende, wechselseitige, oft asymmetrische Beziehungen eng verbunden» waren, wobei mitunter so enge gegenseitige Beeinflussungen, Transfers und Beziehungen bestanden, dass sie «als Teile ein und desselben Zusammenhangs zu begreifen» sind.[4] Eine derartige transnationale «Beziehungsgeschichte» der Schweiz und Liechtensteins wurde noch nicht geschrieben.[5] Einen Beitrag dazu leistet, so ist zu hoffen, der vorliegende Band, welcher in einem interdisziplinären Ansatz relevante Fragestellungen zur jüngeren Vergangenheit und Gegenwart aufgreift.

In dieser Einleitung jedoch wird zunächst in Teil I die These des Zollvertrags als eines historischen Bruchs untermauert, indem in gebotener Kürze ein vergleichender Abriss der – ansonsten in diesem Band nicht thematisierten – Geschichte Liechtensteins und der Schweiz vom Spätmittelalter bis zum Ende des Ersten Weltkriegs versucht wird. Dieser knappe, einzelne Gesichtspunkte hervorhebende Überblick dient auch der langfristigen historischen Einbettung der in Teil II vorgestellten Beiträge, in denen mit geschichts-, politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Zugängen – und aus einer vorab liechtensteinischen Perspektive – ausgewählte Aspekte der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im letzten Jahrhundert und in der Gegenwart betrachtet werden.

---

4 Kocka, 2006, S. 21–23 (Zitat S. 21). Transnationale Geschichte als Geschichte von Beziehungen «über Grenzen hinweg in *allen* ihren Dimensionen» (Wolfram Kaiser, zitiert in Gassert, 2012, S. 2) versteht sich als Alternative zu einer am Nationalstaat orientierten Geschichtsschreibung (Patel, 2010, S. 2). Bei einer bilateralen Beziehungsgeschichte gelingt die Lösung vom Nationalstaatsparadigma allerdings nur begrenzt, dienen die «Nationen» dabei doch weiterhin als «Referenzpunkt» (Hannes Siegrist, zitiert in Gassert, 2012, S. 2).

5 Eine umfassende Untersuchung der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen liegt nicht vor. Knappe Überblicke finden sich in den Historischen Lexika der Schweiz (Mayr, Ulrike / Brunhart, Arthur / Quaderer, Rupert, «Liechtenstein», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 27.11.2008) und des Fürstentums Liechtenstein (Sele, Patrick / Hochuli, Gerhard R. / Büchel, Donat, «Schweiz», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011). Aus Anlass der Zollvertragsjubiläen erschienen sind Batliner, 1973; Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik, 1973; Seger, 1973; Bradke / Hauser, 1998; Verbunden seit 100 Jahren, 2023. Einzelne Aspekte und Zeitabschnitte behandeln die bislang zwölf Hefte der Schriftenreihe der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein sowie, aus liechtensteinischer Sicht, unter anderem Quaderer, 1969; Geiger, 1970; Ospelt, 1972; Geiger, 1997; Merki, 2007; Geiger, 2010; Quaderer, 2014. Einschlägige Beiträge aus rechtlichen und politikwissenschaftlichen Perspektiven finden sich auch in verschiedenen LPS-Bänden (Liechtenstein Politische Schriften), unter anderem Niedermann, 1976; Tschäni, 2015. In den neueren Handbüchern zur Schweizer Geschichte (Maissen, 2010; Reinhardt, 2011; Kreis [Hrsg.], 2014; Holenstein, 2014; Tanner, 2015) sind die Beziehungen zu

I. Der Zollanschlussvertrag als historischer Bruch – Gesichtspunkte einer vergleichenden Geschichte Liechtensteins und der Schweiz vor 1923

A. Entfremdung im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit

Das heute liechtensteinische Gebiet bildete noch im Hochmittelalter zusammen mit dem später schweizerischen Raum von Maienfeld über das Sarganser- und das Gasterland, das Toggenburg und Appenzell bis ins St. Galler Rheintal sowie mit dem heute österreichischen Vorarlberg die Grafschaft Unterrätien. Die herrschaftlich-politische Einheit dieses Raums zerfiel im Spätmittelalter durch fortgesetzte Herrschaftsteilungen der Grafen von Montfort und der Grafen von Werdenberg. Auch die ab Mitte des 14. Jahrhunderts entstandene Grafschaft Vaduz gehörte zunächst einem Zweig der Grafen von Werdenberg.[6] Die linksrheinischen Herrschaften der Werdenberger kamen im 15. und 16. Jahrhundert als Untertanengebiete an die im 13. und 14. Jahrhundert als ein komplexes Bündnissystem entstandene acht-, ab 1513 dreizehnörtige Eidgenossenschaft,[7] während die Vorarlberger Herrschaften an das Haus Habsburg-Österreich fielen (mit Ausnahme der Grafschaft Hohenems und der Herrschaft Blumenegg). Die Grafschaft Vaduz und die im frühen 15. Jahrhundert durch die Freiherren von Brandis geschaffene Herrschaft Schellenberg hielten sich als reichsunmittelbare Territorien zwischen diesen Blöcken, waren aber eng mit dem habsburgischen Machtbereich verbunden, unter anderem durch einen 1505 geschlossenen Bündnis- und Schlossöffnungsvertrag.[8] Unter den Grafen von Sulz im 16., den Grafen von Hohenems im 17. und den Fürsten von Liechtenstein im 18. Jahrhundert bildeten sie einen Stand des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation. 1719 durch Kaiser Karl VI. vereinigt und zum Reichsfürstentum erhoben, war die Anbindung ans Reich bis zu dessen Ende 1806 besonders eng, zählten die in Wien

---

Liechtenstein kaum ein Thema – zum Zollanschluss Liechtensteins an die Schweiz 1923 finden sich einige Zeilen in Maissen, 2010, S. 248, und in Kreis (Hrsg.), 2014, S. 501; die St. Galler und Graubündner Kantonsgeschichten (Sankt-Galler Geschichte, 2003; Handbuch der Bündner Geschichte, 2000) greifen Liechtenstein-Bezüge in einzelnen Zusammenhängen auf.

6 Vgl. Sablonier, 1992; St. Galler Geschichte, 2003, Bd. 1, S. 193–213, Bd. 2, S. 12–36; Rigendinger, 2007; Niederstätter, 2014, S. 65–83; Frey, 2020.

7 Sargans kam 1462 als gemeine Herrschaft an sieben eidgenössische Orte, das Rheintal 1500 an acht Orte, Gams 1497 an Schwyz und Glarus, Werdenberg 1517 an Glarus (vgl. St. Galler Geschichte, 2003, Bd. 3, S. 39–45).

8 Schutz- und Schirmvertrag zwischen König Maximilian und Ludwig von Brandis vom 2. Mai 1505 (Liechtensteinisches Landesarchiv [LI LA], U 85, www.e-archiv.li/D48506). Vgl. Stievermann, 1987; Noflatscher, 1987; Frey, 2021.

und Mähren begüterten Fürsten von Liechtenstein doch zum Kern der kaiserlichen (habsburgischen) Klientel.[9]

Die Schweiz hingegen sicherte sich im Schwabenkrieg 1499 – in welchem die Vaduzer Herren auf der schwäbisch-österreichischen Seite Partei gegen die Eidgenossenschaft ergriffen – eine «weitgehende Selbstständigkeit innerhalb des Reichs», wobei sich die «bestehende Tendenz zum Auseinandergehen von Eidgenossen und Reich verstärkte».[10] Im Westfälischen Frieden von 1648 erhielt die Eidgenossenschaft dann die «volle Freiheit und Exemtion vom Reich», was als völkerrechtliche (äussere) Souveränität interpretiert wurde, während die innere (staatsrechtliche) Souveränität bei den Orten (Kantonen) verblieb.[11] So schied die Schweiz schon früh aus dem Reichsverband aus, während die Zugehörigkeit zum Römisch-deutschen Reich für Liechtenstein einen wichtigen Faktor der eigenständigen – aber nicht souveränen – Existenz bildete, boten doch die Reichsverfassung und die höchsten Reichsinstitutionen, insbesondere der Kaiser und die Reichsgerichte, der Reichstag und die Reichskreise, den kleinen und schwachen Reichsständen einen gewissen Schutz vor der Mediatisierung, ja nahezu eine «Bestandsgarantie».[12]

Trotz der unterschiedlichen politischen Ausrichtung bestanden im Grenzraum selbstverständlich regionale Beziehungen, vor allem wirtschaftliche. Der Handel mit der Schweizer Nachbarschaft, besonders die Ausfuhr von Wein und Vieh, war für die Grafschaft Vaduz bzw. das Liechtensteiner Oberland von Bedeutung, während das Unterland stärker nach Vorarlberg ausgerichtet war. Auch für die in Liechtenstein begüterten Schweizer Klöster wie Pfäfers, St. Luzi in Chur und St. Johann im Toggenburg war der Grenzverkehr wichtig, der allerdings in Kriegszeiten oft durch Grenzsperren behindert wurde. Im Übrigen kämpften Söldner aus Vaduz und Schellenberg in Bündner und Schweizer Regimentern und suchten so ein persönliches Auskommen in einem für die Drei Bünde und die eidgenössischen Orte bedeutenden Geschäftszweig.[13]

---

9 Vgl. Kaiser, 1847; Press, 1987; Arnegger, 2019; Frommelt, im Erscheinen, Kapitel B.II. Zum Römisch-deutschen Reich in der Frühen Neuzeit vgl. unter anderem Schnettger, 2020.

10 Gutmann, Andre, «Schwabenkrieg», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 24.2.2015. – Die in dieser Einleitung folgenden Bemerkungen zur Schweizer Geschichte stützen sich auf Maissen, 2010; Reinhardt, 2011; Kreis (Hrsg.), 2014; ausserdem auf die einschlägigen Artikel im Historischen Lexikon der Schweiz.

11 Jorio, Marco, «Westfälischer Frieden», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 28.10.2013. – Zur Entwicklung der Schweiz in der Frühen Neuzeit vgl. Maissen, 2010, S. 15–153; Reinhardt, 2011, S. 31–305; sowie die Kapitel von Susanna Burghartz, Randolph Head, Danièle Tosato-Rigo und André Holenstein in Kreis (Hrsg.), 2014, S. 136–361.

12 Schindling, 2007, S. 42, 53. Vgl. auch Schnettger, 2008, S. 614; Schnettger, 2020, S. 257; Frommelt, im Erscheinen, Kapitel A.III.1.g) mit weiterer Literatur.

13 Vgl. Seger, 1979; Küng, Heribert, «Fremde Dienste (Söldnerwesen, Reisläuferei)», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011. Zum Söldner-

Für die Finanzen der im 17. Jahrhundert in Vaduz und Schellenberg regierenden Grafen von Hohenems-Vaduz spielten Bündner Aristokratengeschlechter wie die von Planta und von Salis eine herausragende Rolle. Deren Kredite stabilisierten die gräfliche Herrschaft, führten jedoch gegen Jahrhundertende zur völligen Überschuldung. Da den Bündnern ein Gutteil des Ländchens als Sicherheit verpfändet war, wurde in Vaduz, in Kempten – der Kemptener Fürstabt regierte von 1684 bis 1712 als kaiserlicher Administrator über Vaduz und Schellenberg – und am Kaiserhof in Wien zeitweilig befürchtet, es könnte ganz oder in Teilen an das republikanische Graubünden fallen und dem Reich verloren gehen. Die Möglichkeit einer engeren Anbindung oder gar eines Übergangs an den Freistaat der Drei Bünde oder an die Eidgenossenschaft konkretisierte sich 1699, als der Bischof von Chur und der Fürstabt von St. Gallen Angebote für die zum Verkauf ausgeschriebene Herrschaft Schellenberg einreichten – welche aber vom Fürsten von Liechtenstein übertroffen wurden. Dieser erwarb 1699 Schellenberg und 1712 auch die Grafschaft Vaduz.[14]

Eine wesentliche Verbindung bestand im kirchlichen Bereich. Seit der Christianisierung war das Gebiet Liechtensteins Teil des Bistums Chur, aus dem es erst Ende des 20. Jahrhunderts durch die Schaffung eines Erzbistums Vaduz herausgelöst wurde. Ein weiteres verbindendes Element ging schon in der Frühen Neuzeit verloren: die Zugehörigkeit der Schweizer Dörfer Sennwald (bis 1422), Salez (bis 1514) und Haag (bis 1637) zur liechtensteinischen Pfarrei Bendern. Überhaupt kam es in der Reformationszeit zu einer konfessionellen Entfremdung: Während sich in weiten Teilen der Schweiz im Gefolge Zwinglis und Calvins der neue Glaube durchsetzte, gerade auch in den zu Liechtenstein benachbarten Gebieten im St. Galler Rheintal und im Zehngerichtenbund, blieben Vaduz und Schellenberg stets katholisch. Auch die Abtrennung des Dorfs Haag von Bendern erfolgte, weil die Stadt Zürich in der 1615 von ihr erworbenen Landvogtei Sax-Forstegg die Reformation durchsetzte.[15]

Konfliktreich gestaltete sich die Kontaktzone am Rhein, wo die Anliegergemeinden mit ihren jeweiligen Nachbarn auf der anderen Flussseite jahrhundertelange Streitigkeiten um den Bau lokaler Schutzwuhre ausfochten.[16]

---

wesen in der Schweiz vgl. Henry, Philippe / Krauer, Philipp, «Fremde Dienste», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 31.10.2023.

14 Vgl. zuletzt Arnegger, 2019; Frommelt, im Erscheinen.

15 Vgl. Sankt-Galler Geschichte, 2003, Bd. 3, S. 11–149, hier S. 38 (mit irrtümlicher Bezeichnung als «vorarlbergische Pfarrei Bendern»).

16 Vgl. dazu Ospelt, 1972, S. 18–31; Schläpfer, 1999; Tiefenthaler, Rupert, «Rhein», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011; Ospelt, Alois, Hochwasser, Überschwemmungen und Schutzbauten am Alpenrhein, in: Der Alpenrhein, 2020, S. 67–89.

1698 erreichten diese lokalen Konflikte die eidgenössische Tagsatzung in Baden, die als Gesandtenkongress der eidgenössischen Orte das wichtigste gemeinsame Gremium und «faktische und symbolische Zentrum» der Eidgenossenschaft[17] bildete: Bei Auseinandersetzungen um ein von der Gemeinde Triesen zum Schutz der Reichsstrasse errichtetes Wuhr waren zwei Schweizer erschossen worden. Nachdem die «gesambten Schweizerischen cantone» zunächst den Abbruch des Wuhrs gefordert hatten, vermittelte ein mit Zustimmung der Tagsatzung eingesetztes Schiedsgericht einen gütlichen Vergleich.[18]

B. Annäherung im 19. Jahrhundert

Mit dem Untergang des Alten Reichs erlangte Liechtenstein 1806 durch die Mitgliedschaft im Rheinbund formal die Souveränität. Diese wurde auf dem Wiener Kongress 1815 durch die Aufnahme in den Deutschen Bund bestätigt. In der Folge bildete das Fürstentum für weitere fünf Jahrzehnte einen Teil des staatenbündisch organisierten «Deutschland», bis zum Ende des Deutschen Bundes 1866. Liechtenstein beteiligte sich aber nicht am Deutschen Zollverein von 1834 und blieb somit in der ersten Jahrhunderthälfte von Zollmauern umgeben und wirtschaftlich isoliert. Innenpolitisch bedeutete diese Zeit eine Phase des fürstlichen Absolutismus, der im Revolutionsjahr 1848/49 nur vorübergehend unterbrochen und erst mit der Konstitutionellen Verfassung von 1862 überwunden wurde.[19]

Auch für die Schweiz war der Wiener Kongress 1815 von Bedeutung: Ihre heutigen Landesgrenzen wurden fixiert und ihre «immerwährende Neutralität» von den europäischen Mächten im Zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815 garantiert. Innenpolitisch wandelte sich die Schweiz vom Ende des 18. bis Mitte des 19. Jahrhunderts von der aristokratisch geführten, aus einem «Bundesgeflecht» souveräner Kantone[20] bestehenden alten Eidgenossenschaft zum demokratischen Bundesstaat von 1848. Stationen dieser stark von aussen beeinflussten, durchaus widersprüchlichen und konfliktreichen Entwicklung waren die von Frankreich aufoktroyierte zentralistische Helvetische Republik (1798–1803) und die Zeit der von Napoleon vermittelten, wieder föderalistischeren Mediationsakte (1803–1813), der restaurative

17 Würgler, Andreas, «Tagsatzung», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 25.9.2014.

18 Vgl. dazu Kaiser, 1847, S. 475f.; Frommelt, im Erscheinen, Kap. F.I.6.c).

19 Vgl. Malin, 1953; Quaderer, 1969; Geiger, 1970; Schmidt, 1987; Mazohl-Wallnig, 1999; Frommelt, 2016.

20 Würgler, Andreas, «Eidgenossenschaft», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 8.2.2012.

Bundesvertrag von 1815 und die «Regeneration» ab 1830 mit neuen, liberal-rechtsstaatlichen Verfassungen in elf Kantonen. Der Sonderbundskrieg von 1847 – der letzte schweizerische Bürgerkrieg – klärte schliesslich den Konflikt zwischen den katholisch-konservativen und den liberal-radikalen (freisinnigen) Kräften zugunsten der Letzteren, was in das Entstehen der modernen Schweiz mit der bis heute bestehenden Bundesverfassung von 1848 mündete – während in Liechtenstein die im Zug der 1848er-Revolution erstrittene provisorische Verfassung von 1849 und das erste Parlament (Landrat) bereits 1852 der Reaktion zum Opfer fielen. Die damals geschaffenen föderalistischen Strukturen der Schweiz mit dem Bundesrat als Regierung des Gesamtstaats und der Bundesversammlung als Zweikammerparlament mit dem Nationalrat als Repräsentationsorgan des «Volkes» und dem Ständerat als Vertretung der «Stände» (Kantone) bestimmen das politische System der Schweiz bis heute. Spätere Verfassungsrevisionen brachten unter anderem eine Stärkung des Bundesgerichts (1874) und die Einführung direktdemokratischer Instrumente, 1874 des fakultativen Referendums und 1891 des Initiativrechts – beide Instrumente wurden 1921 von Liechtenstein übernommen.[21]

Liechtenstein schied mit der Auflösung des Deutschen Bundes 1866 aus den staatlichen Strukturen Deutschlands aus. Es war nun erstmals (abgesehen von der kurzen Periode zwischen dem Ende des Rheinbunds 1813 und der Gründung des Deutschen Bundes 1815) nicht mehr Teil eines grösseren Gebildes wie eines Reichs oder eines Staatenbundes, sondern auf sich selbst gestellt und damit einerseits staatsrechtlich «souveräner». Andererseits wurde mit dem Ende der multilateralen Einbindung im Deutschen Bund die bilaterale Anlehnung an das benachbarte Kaiserreich Österreich (ab 1867 Österreich-Ungarn) so eng und bedeutend, dass einzelne Autoren überspitzt von einem «Protektorat Österreichs» sprachen.[22]

Schon 1852 hatte ein mit Österreich geschlossener Zollvertrag die wirtschaftliche Isolation Liechtensteins beendet.[23] Dieser Vertrag bildete in der Folge die wesentliche Basis im Verhältnis beider Länder, aber auch der wirtschaftlichen Entwicklung und der staatlichen Finanzen Liechtensteins. Liechtenstein rezipierte ausserdem österreichisches Recht wie das Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch (1812) oder das österreichische Strafgesetzbuch

---

21 Zur Entwicklung in der Schweiz vgl. Maissen, 2010, S. 155–237; Reinhardt, 2011, S. 307–369; sowie die Kapitel von Irène Herrmann und Regina Wecker in Kreis (Hrsg.), 2014, S. 370–481; zudem die einschlägigen Artikel im Historischen Lexikon der Schweiz.

22 Schmidt, 1987, S. 417.

23 Vertrag zwischen Sr. Majestät dem Kaiser von Österreich und Sr. Durchlaucht dem souverainen Fürsten von Liechtenstein den Beitritt Sr. Durchlaucht zu dem österreichischen Zoll- und Steuergebiete betreffend (LI LA, SgRV 1852/17, www.e-archiv.li/D42643). Vgl. dazu Ospelt, 1972, S. 367–388.

(1812 und 1859). Das k. k. Appellationsgericht in Innsbruck (ab 1849 Oberlandesgericht für Tirol und Vorarlberg) fungierte ab 1818 als dritte liechtensteinische Gerichtsinstanz. Österreich verwaltete ab 1817 das liechtensteinische Postwesen und ab 1869 die Telekommunikation (Telegraf und Telefon), wenn auch ein Postvertrag erst 1911 geschlossen wurde. Ab 1859 verwendete Liechtenstein den österreichischen Gulden und ab 1898/1901 die österreichische Krone als gesetzliche Landeswährung.[24] 1872 baute Österreich die über Liechtenstein in die Schweiz führende Eisenbahnlinie als Teilstrecke der «k. k. privilegierten Vorarlberger Bahn» und ab 1880 übernahm Österreich-Ungarn die diplomatische Vertretung Liechtensteins im Ausland.[25]

Diese enge Verflechtung mit der Habsburgermonarchie fand ihre Entsprechung auf der personalen Ebene: Die in Liechtenstein tätigen Beamten stammten – nachdem sie in der Frühen Neuzeit vornehmlich im süddeutschen Raum und in Vorarlberg rekrutiert worden waren – im 19. und frühen 20. Jahrhundert zu einem Grossteil aus den fürstlich-liechtensteinischen Herrschaften in Mähren und Böhmen oder aus der österreichischen Verwaltung; dies galt auch für den Landvogt bzw. ab 1848 den Landesverweser (ab 1862 auch «Regierungschef»).[26] Sie alle wurden vom in Wien residierenden Fürsten bestellt, der von dort aus mithilfe der fürstlichen Hofkanzlei die Geschicke des Landes leitete, ab 1862 unter Beteiligung des liechtensteinischen Landtags. Liechtensteinische Landesangehörige kamen nur vereinzelt in Verwaltungspositionen. Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Lehrpersonal, das lange vornehmlich aus Deutschland und Österreich stammte, wenn auch die Zahl liechtensteinischer Lehrer allmählich zunahm. Grosse Bedeutung hatten etwa die ab 1846 in Liechtenstein tätigen Lehrschwestern aus Zams. Die liechtensteinischen Gymnasiasten und Studenten besuchten bis zum Ersten Weltkrieg fast durchwegs Schulen und Universitäten in Österreich und Deutschland, ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch vermehrt von katholischen Orden geführte Internate in der Schweiz.

Schliesslich setzte sich die Ausrichtung nach Österreich bzw. Vorarlberg in weiteren kulturellen und wirtschaftlichen Bereichen fort. So gründeten beispielsweise die liechtensteinischen Kirchenchöre 1872 den Liechtensteiner Cäcilienverein als Bezirk des Vorarlberger Cäcilienvereins. Im Jahr 1900 ent-

---

24 Gesetz vom 8. August 1898 betreffend Einführung der Kronenwährung (LGBl. 1898 Nr. 2); Gesetz vom 17. August 1900 betreffend Einführung der Kronenwährung als Landeswährung (LGBl. 1900 Nr. 2). Vgl. dazu Ospelt, 1972, S. 297 f.

25 Zu den liechtensteinisch-österreichischen Beziehungen vgl. knapp Dopsch, Heinz / Steinacher, Roland, «Österreich», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011; Sochin D'Elia, 2019a, S. 144–153.

26 Vgl. Vogt, 1994, bes. S. 70, 126–143; Burmeister, Karl Heinz, «Landvogt», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011.

stand der Verband für Fremdenverkehr in Vorarlberg und Liechtenstein, 1909 die Sektion Liechtenstein des Deutschen und Österreichischen Alpenvereins, 1915 die Historische Kommission für Vorarlberg und Liechtenstein.

Gegenüber dieser engen Anbindung an die Habsburgermonarchie gestaltete sich das Verhältnis zur Schweiz weiterhin locker. Mit dem Abschluss erster Staatsverträge kam es aber zur Aufnahme formalisierter bilateraler Beziehungen, sowohl auf kantonaler wie auf gesamtstaatlicher Ebene. So schloss Liechtenstein 1835/36 und 1838 Freizügigkeitsverträge mit dem Kanton St. Gallen respektive – auf deren Vorschlag – mit der Eidgenossenschaft. Diese Verträge beseitigten die Besteuerung abgezogener Vermögen und erleichterten die Migration.[27] 1874 folgte ein schweizerisch-liechtensteinischer Niederlassungsvertrag, der den Angehörigen der beiden Vertragsstaaten die Niederlassungs- sowie die Handels- und Gewerbefreiheit gewährte.[28] Aufgrund zweier 1837 und 1847 mit St. Gallen geschlossener Verträge über den Verlauf und die Korrektion des Rheins konnten die jahrhundertelangen Streitigkeiten um die Hochwasserschutzbauten am Rhein beendet werden.[29] Diese Abkommen hatten auch eine souveränitätspolitische Bedeutung, weil Liechtenstein Vertragspartei war. Ein 1868 zwischen Österreich und der Schweiz nach dem Meistbegünstigungsprinzip geschlossener Handelsvertrag jedoch war vom österreichisch-ungarischen Bevollmächtigten «zugleich in Vertretung des souveränen Fürsten zu Liechtenstein» ausgehandelt worden und endete mit der Erklärung, dass der Vertrag «auch auf das genannte Fürstentum Anwendung finde».[30] In ähnlicher Weise wurde 1890 ein Tierseuchenübereinkom-

---

27 Declaration [betreffend die Freizügigkeit zwischen Liechtenstein und dem Kanton St. Gallen] vom 13. Oktober 1835/20. Juni 1836 (ediert in Ospelt, 1972, Anhang Nr. 28, S. 77 f.); Declaration [betreffend die Allgemeine Freizügigkeit zwischen Liechtenstein und der Schweiz] vom 18. April 1838 (LI LA, SgSTV 1838.04.18; www.e-archiv.li/D45660). Vgl. dazu Quaderer, 1969, S. 227–230.

28 Liechtensteinisch–Schweizerischer Niederlassungsvertrag vom 6.7.1874, LGBl. 1875 Nr. 1.

29 Vertrag zwischen dem souveränen Fürstenthum Hochenliechtenstein und dem souveränen schweizerischen Canton St. Gallen über die Uferbauten am Rhein längs der ganzen beidseitigen Gränze vom 7. Oktober 1837 (LI LA, RC 39/3, www.e-archiv.li/D44732); Vertrag zwischen dem Souveränen Fürstenthum Liechtenstein und dem Souveränen eidgenössischen Canton St. Gallen über die längs der beiderseitigen Rheingränze einzuhaltenden Ufer- und Wuhrlinien sowie über die Landesgränze zwischen beiden Staaten vom 31. August 1847 (LI LA, RC 39/3, www.e-archiv.li/D44734). Vgl. dazu Quaderer, 1969, S. 230 f.; Marquardt, Bernd, «Wuhrsysteme», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011; Hassler, Stefan/Rüdt-Robert, Isabell, Friedensstifter und Lebensretter: Die Rheinverträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein, in: Der Alpenrhein, 2020, S. 91–106.

30 Handelsvertrag vom 6. März 1869 zwischen dem Kaisertum Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein einerseits, dann der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits, LGBl. 1869 Nr. 4. Der Vertrag wurde in der Folge mehrfach erneuert und angepasst. Vgl. Ospelt, 1972, S. 384 f.

men «zwischen Österreich-Ungarn (gleichzeitig in Vertretung des Fürstenthums Liechtenstein) einerseits und der Schweiz andererseits» geschlossen.[31] Deutlich findet sich Liechtenstein hier in der Stellung eines «Anhängsels» Österreich-Ungarns, wenn es auch im Fall des Handelsvertrags von 1868 seine Interessen hatte einbringen können.

Wirtschaftlich spielte der Kanton St. Gallen in der ersten Jahrhunderthälfte für Liechtenstein eine wichtige Rolle als Absatzmarkt für Wein und Vieh, da er im Vergleich zu Graubünden und Vorarlberg tiefere Zölle auf diese vornehmlichen liechtensteinischen Exportprodukte erhob.[32] Gegenüber Vorarlberg verbesserte sich die Handelssituation durch den österreichisch-liechtensteinischen Zollvertrag von 1852 und gegenüber der (Gesamt-) Schweiz durch den österreichisch-schweizerischen Handelsvertrag von 1868, der unter anderem zu Zollerleichterungen im Handel mit Wein und Vieh, bei der Bewirtschaftung von Agrarland und der Veredelung gewerblicher Produkte im jeweils anderen Staatsgebiet sowie beim Personenverkehr führte. Das schweizerisch-österreichische Viehseuchenübereinkommen von 1890 jedoch brachte den Viehexport in die Schweiz praktisch zum Erliegen.[33] Der Verkehr über den Rhein wurde im Übrigen erst 1868 durch zwei Rheinbrücken erleichtert, denen 1871 zweite weitere folgten. Bis dahin war die Rheinquerung nur auf Fähren möglich gewesen.

Auch die späte, bis nach dem Ersten Weltkrieg auf den Textilbereich beschränkte Industrialisierung Liechtensteins ist weitgehend Ostschweizer Textilunternehmern zu verdanken. Erste, noch vage Hinweise auf protoindustrielle, im dezentralen Verlagssystem für St. Galler Unternehmer betriebene Heimarbeit stammen aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Aber erst ab den 1840er-Jahren erlangte die Heimstickerei grössere Bedeutung.[34] Mehrere Jahrzehnte nach der Schweiz fasste in den 1860er-Jahren dank Schweizer Kapital auch die Fabrikindustrie in Liechtenstein Fuss. Sie war wesentlich von Industriellen aus Glarus und Zürich getragen, die vom grossen, aufgrund des Zollvertrags von 1852 offenstehenden Markt der Habsburgermonarchie angelockt wurden. Jedoch betrieben auch Unternehmer aus Vorarlberg Fabriken in Liechtenstein. Liechtensteiner waren nur vereinzelt

---

31 Übereinkommen zwischen Österreich-Ungarn (gleichzeitig in Vertretung des Fürstenthums Liechtenstein) einerseits und der Schweiz andererseits behufs Verhinderung der Ausbreitung von Thierseuchen durch den Viehverkehr (Wien, 5. Dezember 1890, LGBl. 1891 Nr. 2). Vgl. Ospelt, 1972, S. 205.

32 Ospelt, 1972, S. 364–366.

33 Ebd., S. 205 f.

34 Ebd., 1972, S. 247–252; Geiger, 1994; Sele, Patrick, «Textilproduktion und -verarbeitung», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011.

beteiligt.[35] Die Belegschaft der liechtensteinischen Fabriken erreichte vor dem Ersten Weltkrieg mit 677 Personen (1912) ihren Höchststand. Die Bedeutung der liechtensteinischen Industrie darf aber nicht überschätzt werden. In den 1870er-Jahren, als in Liechtenstein eben die ersten Fabriken entstanden waren, löste die Industrie in der Schweiz bereits die Landwirtschaft als dominierenden Sektor ab,[36] während Liechtenstein erst um 1930 die Schwelle vom Agrarland zum Industriestaat überschritt.[37]

Das Fachpersonal der liechtensteinischen Fabriken stammte oft aus dem Ausland, auch aus der Schweiz. Die Arbeitsmigration lief im 19. und frühen 20. Jahrhundert jedoch zur Hauptsache in die andere Richtung: Viele liechtensteinische Saisonarbeiter und Saisonarbeiterinnen fanden eine Beschäftigung in der Schweiz, was wesentlich zur Entlastung Liechtensteins von überschüssigen Arbeitskräften beitrug.[38]

Die Zollunion mit Österreich beendete nicht nur die wirtschaftliche Isolation Liechtensteins und begünstigte die Industrialisierung. Sie wirkte sich auch positiv auf die Staatsfinanzen aus: Die Zolleinnahmen verdoppelten sich schon im ersten Jahr des Vertragsschlusses auf 13 046 Gulden (1852). Ihr Anteil an den Staatseinnahmen stieg in der Folge von 47 Prozent 1852 auf 71 Prozent 1914.[39]

Dennoch war die Zollunion in Liechtenstein nicht sonderlich populär, unter anderem wegen der (bis zum Handelsvertrag von 1868) schwierigen Vieh- und Weinausfuhr in die Schweiz. Dies zeigte sich 1863, als sich mehrere Petitionen mit rund 750 Unterschriften – auch aus dem traditionell Österreich zugewandten Unterland – gegen die anstehende Verlängerung des Zoll- und Steuervertrags mit Österreich aussprachen und einen Zollanschluss an die Schweiz forderten. Ein Oberländer Landtagsabgeordneter sondierte bereits beim Schweizer Bundesrat wegen eines allfälligen Zollvertrags. Jedoch lehnten Fürst, Regierung und Landtag eine solche Umorientierung ab, und der Vertrag mit Österreich wurde – zu für Liechtenstein günstigeren Bedingungen – erneuert.[40]

Schon in den 1870er-Jahren wurde die Ausrichtung nach Österreich – zumindest in monetärer Hinsicht – erneut infrage gestellt, als mit dem sin-

---

35 Vgl. Ospelt, 1972, S. 262–279; Frommelt (Hrsg.), 1994; Sele, Patrick, «Industrialisierung», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011.

36 Vgl. Veyrassat, Béatrice, «Industrialisierung», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 11.2.2015; Maissen, 2010, S. 221–224; sowie im Kapitel von Regina Wecker in Kreis (Hrsg.), 2014, S. 434–440.

37 Merki, 2007, S. 36f., 296.

38 Ospelt, 1972, S. 45–68, bes. S. 48 f., 62: Schurti, Pio / Marxer, Veronika, «Saisonniers», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011.

39 Ospelt, 1972, Anhang Nr. 76, S. 230–233.

40 Geiger, 1970, S. 336–344; Ospelt, 1972, S. 371–375.

kenden Silberpreis der österreichische Silbergulden gegenüber den Goldwährungen massiv an Wert verlor. 1876 beschloss der Landtag mit der Stimmenmehrheit der Oberländer Abgeordneten die Einführung der Goldwährung und damit faktisch des Schweizer Frankens als gesetzlicher Landeswährung anstelle der österreichischen Silberwährung. Das stärker nach Österreich ausgerichtete Unterland sah seine Interessen übergangen, was eine innenpolitische Krise nach sich zog («Münzwirren»). In deren Folge wurden 1877 das umstrittene Münzgesetz wieder zurückgenommen und 1878 die Wahlkreise Oberland und Unterland geschaffen.[41] Behoben wurden die Währungsprobleme erst, als auch Österreich 1892 zur Goldwährung überging. In Liechtenstein wurde die österreichische (Gold-)Krone wie erwähnt 1898 respektive 1901 als gesetzliche Währung eingeführt.

C. Umorientierung im Ersten Weltkrieg

Trotz dieser zeitweiligen Vorbehalte gegenüber den vertraglichen Beziehungen zu Österreich waren die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verbindungen zur Habsburgermonarchie am Vorabend des Ersten Weltkriegs so eng, dass bei Kriegsausbruch Ende Juli 1914 in Liechtenstein die Parteinahme für die Mittelmächte (Deutschland und Österreich-Ungarn) eindeutig und die Kriegsbegeisterung gross waren. Nicht einmal eine Neutralitätserklärung wurde abgegeben, was – da Liechtenstein seit 1868 über kein Militär mehr verfügte – vor allem wirtschaftliche Folgen hatte.[42]

Auch in der Deutschschweiz sympathisierte eine Mehrheit der Bevölkerung mit den Mittelmächten, während die Romandie grossteils zu den Alliierten hielt. Für die Überbrückung dieser Gegensätze war die Neutralitätspolitik der Schweiz von grosser Bedeutung, abgestützt durch die allgemeine Mobilmachung der Armee. Allerdings musste die Schweiz die Kontrolle ihres Aussenhandels durch die Krieg führenden Staaten akzeptieren, um sicherzustellen, dass keine eingeführten Güter über die Schweiz an die jeweils feindliche Kriegspartei gelangten. Die dadurch ermöglichten Importe trugen neben Mehranbau und Rationierung zur Landesversorgung bei, die dennoch prekär blieb. Während die Schweizer Textilindustrie und der Tourismus unter dem Krieg litten, profitierten andere Wirtschaftszweige wie die Metall- und Maschinenindustrie oder die Finanzdienstleistungen. Arbeitslosigkeit,

41 Vgl. dazu Ospelt, 1972, S. 301–306; Büchel, Donat, «Münzwirren», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011; Quaderer, 2021.

42 Zu Liechtenstein im Ersten Weltkrieg vgl. Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 1, S. 109–480; Quaderer, Rupert, «Erster Weltkrieg», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011.

Versorgungsprobleme und Inflation belasteten das Land. Die sozialen Spannungen entluden sich im November 1918, bei Kriegsende, in einem Generalstreik. Der vom Bundesrat aus Sorge vor einer revolutionären Entwicklung mit Hilfe des Militärs beendete «Landesstreik» führte trotz der Niederlage der Linken zu sozialen Reformen und vorgezogenen Neuwahlen, bei denen der Freisinn aufgrund des neuen Proporzsystems seine Vormachtstellung einbüsste.[43]

In Liechtenstein wich die anfängliche Kriegseuphorie der Ernüchterung, als die Lebensmitteleinfuhr aus Österreich-Ungarn im Herbst 1914 zu stocken begann. Zunächst konnten die Versorgungslücken durch Lieferungen aus der Schweiz gefüllt werden. Als jedoch die Alliierten Liechtenstein aufgrund der engen Verbindungen zu Österreich-Ungarn und der unterlassenen Neutralitätserklärung ab 1916 in ihre Handelssperre gegenüber den Mittelmächten einbezogen, musste sich auch die neutrale Schweiz daran beteiligen. So verschärften sich die Versorgungsprobleme. Die Ein- und Ausfuhr sowie die Verteilung von Gütern des alltäglichen Bedarfs und von Rohstoffen wurden der Kontrolle staatlicher und kommunaler Notstandskommissionen unterstellt. 1917 brach die liechtensteinische Industrie wegen Baumwollmangels zusammen, sämtliche Fabriken stellten ihre Tätigkeit ein. Gravierend wirkte sich die Inflation der österreichischen Krone aus, deren Wert während des Kriegs und besonders nach Kriegsende 1918 förmlich zerfiel, auch gegenüber dem Schweizer Franken. In die Höhe schiessende Lebensmittelpreise, sinkende Kaufkraft und dahinschmelzende Ersparnisse verschärften zusammen mit der wachsenden Arbeitslosigkeit die Unzufriedenheit, nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in innen- und aussenpolitischer Hinsicht.[44]

Diese Stimmung gab einer Reformbewegung Auftrieb, die ab 1914 um den in der Schweiz ausgebildeten Juristen und Landtagsabgeordneten Wilhelm Beck entstanden war. Sie forderte eine demokratischere Verfassung und die wirtschaftliche Hinwendung zur Schweiz. Noch 1918 entstand daraus die erste politische Partei Liechtensteins, der noch im selben Jahr eine zweite, konservativere Partei folgte.[45]

Im August 1919 kündigte der Landtag «zur Wahrung der vitalen Interessen des Landes» einstimmig den Zollvertrag mit Österreich.[46] Es fehlte der

---

43 Vgl. Maissen, 2010, S. 240–247; Reinhardt, 2011, S. 415–424; sowie im Kapitel von Sacha Zala in Kreis (Hrsg.), 2014, S. 494–500; Fuhrer, Hans Rudolf / Cerutti, Mauro / Perrenoud, Marc / Bürgi, Markus, «Weltkrieg, Erster», in: Historisches Lexikon der Schweiz, Version vom 5.5.2015; Degen, Bernard, «Landesstreik», in: ebd., Version vom 9.8.2012.

44 Zur Währungsentwicklung vgl. Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 2, S. 422–424. Zur Situation am Ende des Weltkriegs vgl. neben Quaderer, 2014, auch Sochin D'Elia, 2019a und 2019b.

45 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 2, S. 13–70.

46 Ospelt / Vogt (Bearb.), 2015, Dokument 119, S. 407–409. Vgl. Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 53–69.

Glaube, an der Seite des selbst darniederliegenden Kriegsverlierers den Weg aus der Krise zu finden. Schon im April hatte die liechtensteinische Regierung Sondierungen über eine allfällige Annäherung an die Schweiz aufgenommen. Noch 1919 richtete Liechtenstein Gesandtschaften in Bern und Wien ein. Sie spielten in der Folge eine wichtige Rolle bei der Aushandlung der neuen vertraglichen Beziehungen zu den beiden Nachbarstaaten.[47] Mit Österreich wurden 1920 und 1921 neue Post- und Handelsverträge geschlossen, die bis zum Inkrafttreten der Verträge mit der Schweiz Geltung hatten;[48] sie zeugen vom Interesse beider Länder am Erhalt freundschaftlicher Beziehungen. Mit der Schweiz konnte 1920 ein Postvertrag abgeschlossen werden (in Kraft ab 1. Februar 1921),[49] während sich die komplizierteren Verhandlungen über den – gerade im angrenzenden St. Galler Bezirk Werdenberg auch auf Widerstand stossenden – Zollanschlussvertrag bis 1923 hinzogen (in Kraft ab 1. Januar 1924).[50] Der Abschluss des Zollvertrags bildete einen Wendepunkt der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen. Er steht bis heute im Zentrum des bilateralen Verhältnisses, wenn auch in den letzten hundert Jahren eine Vielzahl weiterer Verträge und Abkommen auf unterschiedlichen Ebenen hinzukam.[51]

Von zentraler Bedeutung war der Übergang zum Schweizer Franken, der sich von der faktischen Verwendung durch die liechtensteinische Bevölkerung ab etwa 1917 bis zur Einführung als gesetzliche Landeswährung 1924 in mehreren Schritten vollzog.[52] Die Annäherung der beiden Länder zeigte sich weiter darin, dass die Schweiz 1919 die diplomatische Vertretung Liechtensteins im Ausland übernahm und 1920 das liechtensteinische Beitrittsgesuch zum Völkerbund einbrachte – und ihm als einziges Land zustimmte.[53]

---

47 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 1, S. 483–504.

48 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 70–99.

49 Übereinkommen vom 10. November 1920 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz betreffend die Besorgung des Post-, Telegraphen und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein (LI LA, SgSTV 0035, www.e-archiv.li/D49464).

50 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24. Vgl. dazu Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 92–176. Zum Abschluss der österreichischen und schweizerischen Postverträge von 1920 und des Zollvertrags von 1923 vgl. auch die Beiträge von Patricia Schiess und von Rupert Quaderer in diesem Band. Zum Widerstand in Werdenberg vgl. auch Reich, 2019.

51 Vgl. dazu den Beitrag von Christian Frommelt, Georges Baur, Patricia M. Schiess Rütimann und Fabian Frommelt in diesem Band.

52 Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung, LGBl. 1924 Nr. 8. Vgl. dazu Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 2, S. 422–459; Zäch, Benedikt, «Geld», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online, Stand: 31.12.2011. Ein Währungsvertrag wurde erst 1980 geschlossen.

53 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 1, S. 504–509, Bd. 3, S. 15–46.

Mit dieser Neuausrichtung Liechtensteins auf die Schweiz vollzogen die beiden Nachbarländer einen Bruch der historischen Entwicklung, der angesichts der Unterschiede zwischen der demokratischen, liberalen und bereits hoch industrialisierten Republik und der nach wie vor agrarisch geprägten Monarchie auch zu überraschen vermag. Auf liechtensteinischer Seite war dieser Schritt mit einer Einschränkung der Souveränitätsrechte verbunden, welche indes nach der rund siebzigjährigen Erfahrung mit dem ähnlichen österreichischen Arrangement nicht neu war und angesichts der Vorteile in Kauf genommen wurde.[54]

Der Schweiz mag es schon durch die Grössenverhältnisse erleichtert worden sein, sich auf die aus der Not geborenen liechtensteinischen Annäherungswünsche einzulassen: Die staatsvertragliche Anbindung des räumlich rund 260-mal, bevölkerungsmässig rund 440-mal kleineren Nachbarn fiel für sie – im Gegensatz zum 1919 ebenfalls im Raum stehenden staatlichen Anschluss Vorarlbergs[55] – nicht sonderlich ins Gewicht, zumal sie davon weder politische noch wirtschaftliche oder finanzielle Nachteile erwartete.[56] Hingegen bestand in der Schweiz neben der Hilfsbereitschaft durchaus auch ein Interesse an mehr Einfluss in Liechtenstein.[57] Zudem wurden die bestehenden Gegensätze im politischen System durch die neue liechtensteinische Verfassung von 1921[58] zwar nicht beseitigt, aber abgeschwächt: Die Staatsform des Fürstentums wurde in Artikel 2 neu als «konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» umschrieben und das dualistische Konzept «geteilter Souveränität» verankerte die Staatsgewalt im Fürsten *und* im Volk. Zudem wurden der Landtag als Parlament aufgewertet, die Regierung nationalisiert, sämtliche Gerichte ins Inland verlegt und eine Verfassungsgerichtsbarkeit nach österreichischem Modell geschaffen. Nach Schweizer Vorbild erfuhren die Volksrechte eine Erweiterung durch die direktdemokratischen Elemente des Referendums und des Initiativrechts. Diese Reformen verbesserten die Kompatibilität der beiden Systeme.

---

54 Vgl. Sochin D'Elia, 2019b.

55 Vgl. Maissen, 2010, S. 247 f.; Pichler, 2015, S. 165–174. Zur Bedeutung der Vorarlberg-Frage in den liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertragsverhandlungen vgl. Quaderer, 2014, Bd. 3, S. 101–105.

56 Quaderer, 2014, Bd. 3, S. 119, 174.

57 «En effet, il est d'une grande importance pour nous d'obtenir sans retard une certaine influence dans la principauté», so die Haltung des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) gemäss einem Protokoll über die Verhandlungen des Bundesrates vom 17. Oktober 1919 (zitiert nach Quaderer, 2014, Bd. 3, S. 105). Zu den konkreten Interessen der Schweiz zählten etwa die Einflussnahme auf fremdenpolizeiliche und steuerliche Fragen sowie die Verhinderung einer liechtensteinischen Spielbank (ebd., S. 100, 119).

58 Vgl. Wille, 2015, S. 143–236.

II. Zu den Aufsätzen dieses Bandes – Beiträge zu einer transnationalen «Beziehungsgeschichte» der Schweiz und Liechtensteins seit 1923

So tief die Zäsur des Zollanschlussvertrags von 1923 war, konnte die darauffolgende Intensivierung der gegenseitigen Beziehungen doch an Verflechtungen und Transferleistungen anknüpfen, die sich seit dem 19. Jahrhundert entwickelt hatten (vgl. Abschnitt I.B.). Sie weiteten sich im Lauf des 20. Jahrhunderts auf nahezu alle Lebensbereiche aus und bestehen bis heute unvermindert fort, obschon die beiden Länder seit den 1990er-Jahren divergierende Strategien in der europäischen Integration verfolgen. Die nachfolgend zusammengefassten Beiträge dieses Bandes zeigen unterschiedliche Facetten dieser Entwicklung und der gegenwärtigen Beziehungen auf.

Der Historiker *Rupert Quaderer* zeichnet die «Holprigen Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923» detailliert nach. In den dreijährigen Verhandlungen waren bei allem Wohlwollen der Schweiz auch Widerstände und Krisen zu überwinden. Liechtenstein habe insofern einen beträchtlichen Preis bezahlt, als es darauf verzichtete, seine Souveränitätsrechte im vollen Umfang selbst auszuüben; allerdings sei aufgrund des beiden Seiten zustehenden expliziten Kündigungsrechts eine tatsächliche Einschränkung der Souveränität nicht gegeben gewesen. Das Wegfallen der Zollgrenze und die freie Ein- und Ausfuhr bot einen «erfolgversprechenden Weg für die wirtschaftliche Gesundung», öffnete das Land aber auch für vermehrte Einflussnahmen der Schweiz.

Cornelius Goop, ebenfalls Historiker, zeigt in seinem Beitrag «Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die liechtensteinische ‹nationale› Identität» auf, wie die politische und wirtschaftliche Umorientierung von Österreich zur Schweiz der liechtensteinischen Bevölkerung auch eine mentale und kulturelle Neuausrichtung abverlangte. Die Frage der Ost- oder Westorientierung Liechtensteins rührte an kollektive Identitätskonstruktionen, sodass in der innerstaatlichen Debatte pro oder contra Zollvertrag neben wirtschaftlichen Argumenten auch unterschiedliche historische Narrative bemüht wurden. Die «mentale und kulturelle Umkehr zur Schweiz», die sich unter anderem in Schulkarten und Lesebüchern materialisierte, wurde nach Goop von staatlicher Seite zunächst nur behutsam vorangetrieben, zog aber «Konflikte über die mentale Raumverortung» nach sich. Drastisch zeigte sich das im folgenden Jahrzehnt, als «mit dem Aufstieg des Faschismus in Europa und insbesondere der Bedrohung durch den Nationalsozialismus […] die Frage um die historische räumliche Ausrichtung Liechtensteins […] eine völlig neue politische Dimension» erhielt.

Wie weit die staatsrechtliche Verflechtung Liechtensteins mit seinem Zollvertragspartner Schweiz und die damit verbundenen «souveränitätspolitischen Probleme Liechtensteins» gehen, verdeutlicht der Beitrag des Rechtshistorikers *Lukas Ospelt* zum «Recht der Hausdurchsuchung durch ‹fremde› Staatsorgane aufgrund des liechtensteinischen Zollanschlussvertrages mit der Schweiz von 1923». Da schweizerische Zollbehörden gestützt auf den Zollvertrag Hausdurchsuchungen wegen Zoll- und damit verwandter Delikte in Liechtenstein durchführen können, sieht Ospelt den Vertrag «als Einfallspforte für Amtshandlungen durch ausländische – nämlich schweizerische – Organe in Liechtenstein». Ausführliche Rechtsvergleiche mit entsprechenden Zollverträgen des 19. und 20. Jahrhunderts und mit dem schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag von 1980 zeigen, dass «bei Hausdurchsuchungen auf fremdem Staatsgebiet ‹souveränitätsschonendere› Lösungen als bei den liechtensteinischen Zollverträgen von 1852 und 1923 möglich waren und sind».

Auf die Dynamik von Verflechtung und Entflechtung verweist die Juristin *Patricia M. Schiess Rütimann* in ihrer Studie «Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich». In den beiden Verträgen von 1920 respektive 1923 hatte Liechtenstein die Besorgung des Post-, Telegrafen- und Telefondienstes respektive die Zollverwaltung der Schweiz übertragen. In beiden Materien wurde die liechtensteinische Autonomie später erhöht: Eine Neufassung des Postvertrags 1978 und eine Ergänzung des Zollvertrags 1990 anerkannten das Recht Liechtensteins, internationalen Übereinkommen und Organisationen beizutreten, denen auch die Schweiz angehört. Nach divergierenden EWR-Volksabstimmungen wurde Liechtenstein 1994 auch der Beitritt zu Übereinkommen und Organisationen ermöglicht, denen die Schweiz nicht angehört. 1978 erhielt Liechtenstein zudem die Radio- und Fernsehhoheit und 1994 das Personenbeförderungsregal. 1999 wurde der Postvertrag aufgrund der im EWR vorgeschriebenen Liberalisierung von Post und Telekommunikation auf Wunsch Liechtensteins aufgelöst. Insgesamt habe die Schweiz, so Schiess Rütimann, ihre «paternalistische Rolle» aufgegeben und nehme Liechtenstein verstärkt als «ebenbürtigen Vertragspartner und als Konkurrenten» wahr.

Den «markanten Einfluss des schweizerischen auf das liechtensteinische Recht» auch ausserhalb der Zollvertragsmaterie beleuchtet der Jurist *Cyrus Beck* exemplarisch in seinem Beitrag «Zur Geschichte des Umweltrechts in Liechtenstein». Der «Rezeptionsbruch» (Elisabeth Berger) nach dem Ersten Weltkrieg verstärkte den Rechtstransfer aus der Schweiz. Zwar gab es liechtensteinische Eigenkreationen wie das Naturschutzgesetz von 1933. Meist wurde aber «inner- und ausserhalb des Zollvertrags eine Konformität mit der Rechtslage in der Schweiz» angestrebt, sei es durch die vollkommene Rezeption wie bei der Übernahme des Immissionsschutzes aus dem Schweizeri-

schen Zivilgesetzbuch 1922 oder durch Teilrezeptionen wie beim Luftreinhaltegesetz 1985. Auch wo es weder zur vollständigen noch zur weitgehenden Rezeption schweizerischer Erlasse kam wie beim Abfallgesetz von 1988, übte das Schweizer Recht dennoch einen «deutlichen Einfluss» aus. 1979 wurden beim Strahlenschutz erstmals schweizerische Vorschriften aufgrund des Zollvertrags für direkt anwendbar erklärt, obwohl es sich im Wesentlichen nicht um Zollvertragsmaterie handelte. Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 steht Liechtenstein vermehrt unter dem Einfluss internationalen Rechts. Dazu kommen seit 1995 hunderte ins EWR-Abkommen übernommene EU-Rechtsakte zum Umweltrecht. Das liechtensteinische Umweltschutzgesetz von 2008 verband die verschiedenen Einflusssphären: Es lehnte sich eng an die Schweizer Rezeptionsvorlage an und setzte zugleich EWR-Recht um.

Angesichts der unterschiedlichen historischen Entwicklung und der gegensätzlichen Staatsformen überrascht der mit «Same but different» betitelte Befund des Politologen *Thomas Milic*, dass die «Politische Kultur in der Schweiz und Liechtenstein» viele – ja vor allem – Gemeinsamkeiten aufweise. Diese These stützt sich auf den Vergleich von Umfragedaten zu drei Kulturelementen: Hinsichtlich der *Systemkultur* verweist Milic auf die hohe Demokratiezufriedenheit und die spezifischen, aber starken nationalen Identitäten in beiden Ländern. Bei der *Prozesskultur* bestehe beidseits des Rheins ein hohes Vertrauen in die judikativen, exekutiven und legislativen Institutionen, etwas weniger in die Parteien und Medien, wobei allerdings die Parteibindung in Liechtenstein stärker ausgeprägt sei als in der Schweiz. Die *Policykultur* werde in der Schweizer und in der Liechtensteiner Wählerschaft von Werthaltungen leicht rechts der Mitte und einer zunehmenden Polarisierung geprägt. Als bedeutsam für die «starken Parallelen» wird die in beiden Ländern prägende Konkordanz gesehen, welche ihrerseits wesentlich mit der – von Liechtenstein 1921 als institutioneller Transfer aus der Schweiz übernommenen – direkten Demokratie zusammenhänge, insbesondere mit dem fakultativen Referendum.

Kritisch hinterfragt wird die Rolle der direkten Demokratie vom Philosophen *Beat Ospelt* anhand der späten Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz (1971) und in Liechtenstein (1984) durch Volksabstimmungen. Gestützt auf die Demokratietheorie Jacques Rancières wendet sich Ospelt in seinem Beitrag «Das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz: Menschenrechte als Abstimmungsgegenstand – oder als Werkzeug der Demokratie?» gegen die «Glorifizierung» dieser Männerabstimmungen über Frauenrechte als demokratische Akte. Nicht in den – erst im zweiten respektive dritten Anlauf positiv ausgegangenen – Abstimmungen liege das demokratische Element, sondern im Kampf der Frauen um ihre Rechte, welcher als ein «Streit der Menschenrechte» (Rancière) verstanden werden könne: Im

«Marsch nach Bern» 1969 respektive auf der «Fahrt nach Strassburg» 1983 wurde das Stimm- und Wahlrecht von den Frauen nicht erbeten, sondern als Menschenrecht eingefordert. Im Aufbegehren gegen die bestehende Ordnung formierten sich politisch rechtlose Bürgerinnen durch Praxen der «Wortergreifung» (Rancière) als politisches Subjekt, das nicht länger übergangen werden konnte. Zumal der Protest – eine weitere Parallele – in beiden Ländern mit dem angestrebten Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention verquickt wurde, wodurch die Frage neben der innen- auch eine aussenpolitische Bedeutung erhielt.

Der Politologe *Philippe Rochat* knüpft in seinem Beitrag «Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt» am Umstand an, dass die engen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz mehr auf regionaler als auf nationaler Ebene «erlebbar» sind. Die offene Grenze habe zum Entstehen eines grenzüberschreitenden, von sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Verflechtungen geprägten «funktionalen Raumes» geführt. In diesem «transnationalen Geflecht» privater, unternehmerischer und oft interkommunaler Kooperationen bestehe aufgrund fehlender gemeinsamer Institutionen eine «Inkongruenz zwischen funktionalem und politisch-administrativem Raum». Dies könne zu Problemen wie einer Ungleichverteilung der Lasten, einer «faktischen Entrechtung» vieler Menschen oder einer ineffizienten Produktion öffentlicher Güter führen. Um den mit steigender Komplexität der Verflechtungen drohenden Blockaden, der mangelnden fiskalischen Äquivalenz und der ungenügenden demokratischen Mitsprache zu begegnen, stellt Rochat die demokratische Institutionalisierung einzelner Funktionen durch «von unten» zu etablierende, grenzüberschreitende, funktional integrierte «Zweckregionen» zur Diskussion.

Ein weiterer Aspekt des Einflusses bzw. der Übernahme oder gar der direkten Anwendung schweizerischen Rechts betrifft das Aussenhandelsrecht, somit die Freihandelsabkommen, welche die Schweiz, z.T. auch mit Wirkung für Liechtenstein, abschliesst. Der Jurist *Georges Baur* zeigt in seinem Beitrag «Liechtenstein als Vertragspartei von Freihandelsabkommen» die Entwicklung des liechtensteinischen Aussenhandelsrechts von einer schlichten Einbindung in das schweizerische Aussenhandelsrecht zu einem partiell eigenständigen Aussenhandelsrecht auf. Heute ist im Wesentlichen zu unterscheiden zwischen Warenverkehr und den übrigen Materien, welche in Freihandelsabkommen üblicherweise geregelt werden. Waren werden physisch in den um Liechtenstein erweiterten Zollraum importiert bzw. aus diesem exportiert. Entsprechend sind sie zu verzollen. Dies ist z. B. für Finanzdienstleistungen nicht der Fall. Aus diesem Grund kann Liechtenstein hinsichtlich der letztgenannten Bereiche im Prinzip eigenständig verhandeln, jedoch ist dies im Bereich des Warenverkehrs und der dazugehörigen Regelungsmaterien nicht möglich, solange der Zollvertrag besteht.

Die Ökonomen *Andreas Brunhart* und *Martin Geiger* argumentieren in ihrem Beitrag «Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz», dass eine internationale wirtschaftliche Verflechtung für einen Kleinstaat aufgrund des unbedeutenden Binnenmarktes und der hohen Exportabhängigkeit «alternativlos» sei. Liechtenstein habe mit der Integration in zwei Wirtschaftsräume – die Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz, die einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen «Transformation» Liechtensteins geleistet habe, und die eigenständig vollzogene EWR-Mitgliedschaft – gute Lösungen gefunden. Diese erlaubten es auch, Produktionsfaktoren wie insbesondere Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuziehen und gewisse Staatsaufgaben auszugliedern. In ausführlichen Vergleichen zeigen die Autoren auf, dass Liechtenstein neben spezifischen volkswirtschaftlichen Charakteristika auch über wesentliche Ähnlichkeiten zur Schweiz verfüge und in zentralen Dimensionen im Spektrum der schweizerischen Kantone wie auch der EWR-Länder liege. Zudem bestehe eine Tendenz zur Konvergenz, sodass die Integrationspartner gut gewählt seien. Jedoch könne eine zunehmende politische und regulatorische Entfernung zwischen der Schweiz und der EU zur Herausforderung werden, während die Vorteile der Integration den damit verbundenen «Autonomieverlust» ausglichen.

Im abschliessenden Beitrag «Die Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz – der Versuch einer Systematik» von *Christian Frommelt, Georges Baur, Patricia M. Schiess Rütimann und Fabian Frommelt* werden verschiedene der in den anderen Texten analysierten Themen noch einmal angesprochen, so die Gleichzeitigkeit von Verflechtung und Entflechtung, die Vernetzung in der Region, unterschiedliche Formen der Übernahme von Schweizer Recht, die Einbindung Liechtensteins in zwei Wirtschaftsräume und die Spezifika eines Kleinstaates. Zudem schlägt der letzte Beitrag insofern den Bogen zu diesem Einleitungskapitel, als erneut die Frage nach dem Souveränitätsverlust Liechtensteins aufgenommen wird. Zur Beantwortung führt er die verschiedenen Verträge Liechtensteins mit der Schweiz einer Analyse zu und nimmt gleichzeitig einen Vergleich mit der Ausgestaltung der Beziehungen im EWR vor, die viel stärker institutionalisiert sind.

Die Beziehungen Liechtenstein–Schweiz werden vom letzten Beitrag in diesem Sammelband auf ihre territoriale, sektorale und vertikale Dimension hin untersucht. Es wird also geprüft, mit wem Liechtenstein vertragliche Beziehungen eingegangen ist, welche Politikfelder von den Regelungen betroffen sind und in welchem Umfang Liechtenstein Kompetenzen abgetreten hat. Dabei zeigt sich, dass der Zollvertrag sowie der Währungsvertrag und der Patentschutzvertrag insofern die stärksten Bindungen mit sich brachten, als sich Liechtenstein in diesen Verträgen verpflichtet hat, neue Schweizer

Rechtsnormen automatisch zu übernehmen. Für viele weitere Themenbereiche hat Liechtenstein mit der Schweiz Vereinbarungen getroffen, die ebenfalls die Anwendung von Schweizer Recht zur Folge haben, wobei sich aber unterschiedliche Regelungen finden, wie bestimmt wird, welche Normen im Land angewendet werden müssen.

Die im Detail überraschend unterschiedlich ausgestalteten Staatsverträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz können gemäss den Autoren des letzten Beitrags in vier Gruppen eingeteilt werden. Eine erste stellen diejenigen Verträge dar, welche den üblichen Grenzverkehr zwischen Nachbarstaaten betreffen und damit nicht spezifisch für das Verhältnis Liechtenstein–Schweiz sind. Eine zweite Gruppe dient der gezielten Anbindung Liechtensteins an spezifische Programme oder Politikinstrumente der Schweiz, die für Liechtenstein interessant sind. In der dritten Gruppe können diejenigen Verträge zusammengefasst werden, welche eine konkrete Delegation staatlicher Kompetenz an Schweizer Behörden vorsehen. Der vierten Gruppe gehören der Zollanschlussvertrag sowie weitere Staatsverträge an, welche eine starke wirtschaftliche und politische Integration Liechtensteins in ein bestimmtes Regime zur Folge haben und mit diversen Einschränkungen der nationalstaatlichen Autonomie einhergehen. In allen vier Gruppen tritt die Asymmetrie zwischen Liechtenstein und der Schweiz mehr oder weniger stark zutage. Die Autoren sprechen deshalb trotz des partnerschaftlichen Charakters der vielfältigen Beziehungen zwischen den beiden Nachbarstaaten von einer «einseitigen Anlehnung Liechtensteins an die Schweiz».

Literaturverzeichnis

Arnegger, Katharina, Das Fürstentum Liechtenstein. Session und Votum im Reichsfürstenrat, Münster 2019.

Batliner, Emil Heinz, 50 Jahre Zollvertrag Liechtensteins mit der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung des Geldwesens, Vaduz 1973.

Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik. Herausgegeben zum 50jährigen Bestehen des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrages, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 2, Vaduz 1973.

Bradke, Sven / Hauser, Heinz, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein. Jubiläumsschrift im Auftrage der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein, Schriftenreihe der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein, Nr. 8, St. Gallen 1998.

Der Alpenrhein. Beiträge zur Geschichte und Gegenwart, hrsg. von der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein, Schriftenreihe, Nr. 12, Buchs 2020.

Frey, Stefan, Statuswahrung in schwieriger Zeit. Die Freiherren von Brandis vom späten 14. Jahrhundert bis zu ihrem Aussterben 1512, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 120 (2021), S. 9–74.

Frey, Stefan, Von der Grafschaft Rätien zu den Herrschaften Vaduz und Schellenberg. Die Entwicklung des Herrschaftsgefüges im Raum Liechtenstein bis zum Ende des Spätmittelalters, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 119 (2020), S. 9–86.

Frommelt, Fabian, Der Wiener Kongress (1814–1815) als Angelpunkt der staatlichen Entwicklung Liechtensteins, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Bd. 58, Bendern 2016.

Frommelt, Fabian, Ex suprema potestate cæsarea. Die kaiserliche Administration der Reichsgrafschaft Vaduz und der Reichsherrschaft Schellenberg (1684–1699/1712), im Erscheinen.

Frommelt, Hansjörg (Hrsg.), Fabriklerleben. Industriearchäologie und Anthropologie, Triesen / Zürich / Vaduz 1994.

Gassert, Philipp, Transnationale Geschichte, Version 2.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 29.10.2012, http://docupedia.de/zg/gassert_transnationale_geschichte_v2_de_2012.

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 70 (1970), S. 5–418.

Geiger, Peter, Kriegszeit. Liechtenstein 1939 bis 1945, 2 Bände, Vaduz / Zürich 2010.

Geiger, Peter, Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939, 2 Bände, Vaduz / Zürich 1997, ^{2}2000.

Geiger, Peter, Spinnen, Weben, Sticken. Liechtensteinische Textilindustrie von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg, in: Fabriklerleben. Industriearchäologie und Anthropologie, hrsg. von Hansjörg Frommelt, Triesen / Zürich / Vaduz 1994, S. 139–156.

Handbuch der Bündner Geschichte, 4 Bände, Chur 2000.

Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), https://hls-dhs-dss.ch.

Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), https://historisches-lexikon.li.

Holenstein, André, Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte, Baden 2014.

Kaelble, Hartmut, Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a. M. / New York 1999.

Kaelble, Hartmut, Historischer Vergleich, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 14.8.2012, http://docupedia.de/zg/Historischer_Vergleich.

Kaelble, Hartmut / Schriewer, Jürgen (Hrsg.), Vergleich und Transfer. Komparatistik in den Sozial-, Geschichts- und Kulturwissenschaften, Frankfurt a. M. 2003.

Kaiser, Peter, Geschichte des Fürstenthums Liechtenstein. Nebst Schilderungen aus Chur-Rätien's Vorzeit, Chur 1847, neu hrsg. von Arthur Brunhart, Bd. 1: Text, Bd. 2: Apparat, Vaduz 1989.

Kocka, Jürgen, Wandlungen der Sozial- und Gesellschaftsgeschichte am Beispiel Berlins 1949 bis 2005, in: Wege der Gesellschaftsgeschichte, hrsg. von Jürgen Osterhammel, Dieter Langewiesche und Paul Nolte, Göttingen 2006, S. 11–31.

Kreis, Georg (Hrsg.), Die Geschichte der Schweiz, Basel 2014.

Maissen, Thomas, Geschichte der Schweiz, Baden 2010.

Malin, Georg, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 53 (1953), S. 5–178.

Mazohl-Wallnig, Brigitte, Sonderfall Liechtenstein – Die Souveränität des Fürstentums Liechtenstein zwischen Heiligem Römischen Reich und Deutschem Bund, in: Brunhart, Arthur (Hrsg.), Bausteine zur liechtensteinischen Geschichte. Studien und studentische Forschungsbeiträge, Bd. 3: 19. Jahrhundert: Modellfall Liechtenstein, Zürich 1999, S. 7–42.

Merki, Christoph Maria, Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert, Zürich / Triesen 2007.

Niedermann, Dieter, Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 5, Vaduz 1976.

Niederstätter, Alois, Geschichte Vorarlbergs, Bd. 1: Vorarlberg im Mittelalter, Innsbruck 2014.

Niederstätter, Alois, Geschichte Vorarlbergs, Bd. 2: Vorarlberg 1523 bis 1861. Auf dem Weg zum Land, Innsbruck 2015.

Noflatscher, Heinz, Liechtenstein, Tirol und die Eidgenossen, in: Press, Volker / Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Geschichtliche Grundlagen und moderne Perspektiven, Vaduz / München / Wien 1987, ^{2}1988, S. 129–162.

Ospelt, Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 72 (1972), S. 5–423.

Ospelt, Lukas / Vogt, Paul (Bearb.), Krieg, Souveränität und Demokratisierung. Dokumente zur liechtensteinischen Geschichte zwischen 1900 und 1930, Vaduz / Zürich 2015.

Patel, Kiran Klaus, Transnational History, in: European History Online (EGO), published by the Institute of European History (IEG), Mainz 3.12.2010, http://www.ieg-ego.eu/patelk-2010-en, abgerufen am 31.5.2024.

Pichler, Meinrad, Geschichte Vorarlbergs, Bd. 3: Das Land Vorarlberg 1861 bis 2015, Innsbruck 2015.

Press, Volker, Das Haus Liechtenstein in der europäischen Geschichte, in: Press, Volker / Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Geschichtliche Grundlagen und moderne Perspektiven, Vaduz / München / Wien 1987, ^{2}1988, S. 15–85.

Quaderer, Elias, Von «Goldmännern» und «Österreichern». Die «Münzwirren» im Fürstentum Liechtenstein 1874–1878, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 120 (2021), S. 125–202.

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bände, Vaduz / Zürich 2014.

Quaderer, Rupert, Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 69 (1969), S. 5–242.

Reich, Hans Jakob, Schwierig und steinig: Der Weg zum Zollvertrag Liechtensteins mit der Schweiz. Kontroversen um die Neuorientierung am Alpenrhein nach dem Ersten Weltkrieg, in: Werdenberger Geschichten, Bd. 2 (2019), S. 216–225.

Reinhardt, Volker, Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute, München 2011.

Rigendinger, Fritz, Das Sarganserland im Spätmittelalter. Lokale Herrschaften, die Grafschaft Sargans und die Grafen von Werdenberg-Sargans, Zürich 2007.

Sablonier, Roger, Graf Hartmann sol ze tail werden Vadutz. Der Werdenberger Teilungsvertrag von 1342, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 92 (1994), S. 1–33.

Sankt-Galler Geschichte 2003, 9 Bände, St. Gallen 2003.

Schindling, Anton, Mindermächtige Territorien und Reichsstädte im Heiligen Römischen Reich: Stände oder Kleinstaaten?, in: Langewiesche, Dieter (Hrsg.), Kleinstaaten in Europa, Symposium am Liechtenstein-Institut zum Jubiläum 200 Jahre Souveränität Fürstentum Liechtenstein 1806–2006, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 42, Schaan 2007, S. 37–58.

Schläpfer, Reto, Der Rhein und die Rheinauen im 15. und 16. Jahrhundert, in: Brunhart, Arthur (Hrsg.), Bausteine zur liechtensteinischen Geschichte. Studien und studentische Forschungsbeiträge, Bd. 1: Vaduz und Schellenberg im Mittelalter, Zürich 1999, S. 73–112.

Schmidt, Georg, Fürst Johann I. (1760–1836): «Souveränität und Modernisierung» Liechtensteins, in: Press, Volker / Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Geschichtliche Grundlagen und moderne Perspektiven, Vaduz / München / Wien 1987, ^{2}1988, S. 383–418.

Schnettger, Matthias, Kleinstaaten in der Frühen Neuzeit. Konturen eines Forschungsfeldes, in: Historische Zeitschrift, Bd. 286 (2008), S. 605–640.

Schnettger, Matthias, Kaiser und Reich. Eine Verfassungsgeschichte (1500–1806), Stuttgart 2020.

Schriftenreihe der Gesellschaft Schweiz-Liechtenstein, bislang zwölf Bände, St. Gallen / Buchs 1974–.

Seger, Otto, Fünfzig Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 73 (1973), S. 5–58.

Seger, Otto, Unsere Vorfahren als Söldner in fremden Diensten, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 79 (1979), S. 7–49.

Sochin D'Elia, Martina, «Eine gänzliche Verarmung steht bevor, wenn dieser isolierte Zustand nicht bald aufhört». Ein Kleinstaat auf dem Weg aus der wirtschaftlichen Misere. Liechtenstein und seine Zollvertragspartner, in: Archives nationales de Luxembourg (Hrsg.), David & Goliath. L'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg au Zollverein allemand 1842–1918 / Die Anbindung des Grossherzogtums Luxemburg an den Deutschen Zollverein 1842–1918, Luxemburg 2019, S. 142–159 (zitiert als: Sochin D'Elia, 2019a).

Sochin D'Elia, Martina, «Unsere guten Beziehungen werden alle Veränderungen überleben». Die liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Spiegel der Zollvertragsjubiläen, in: Liechtenstein-Institut / Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 59, Bendern 2017, S. 249–272.

Sochin D'Elia, Martina, Wirtschaftswohl gegen eigenstaatliche Souveränität: der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag von 1923, in: Franke, Christian-Henrich / Hiepel, Claudia / Thiemeyer, Guido / Türk, Henning (Hrsg.), Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Baden-Baden 2019, S. 301–326 (zitiert als: Sochin D'Elia, 2019b).

Sochin D'Elia, Martina, Zollvertragsjubiläen. Die Erinnerung an den schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrag aus St. Galler Perspektive, in: Werdenberger Jahrbuch, Jahrgang 32 (2019), S. 58–65 (zitiert als: Sochin D'Elia, 2019c).

Stievermann, Dieter, Geschichte der Herrschaften Vaduz und Schellenberg zwischen Mittelalter und Neuzeit, in: Press, Volker / Willoweit, Dietmar (Hrsg.), Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Geschichtliche Grundlagen und moderne Perspektiven, Vaduz / München / Wien 1987, ^{2}1988, S. 87–128.

Tanner, Jakob, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, München 2015.

Tschäni, Hanspeter, Der Zollvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz im europäischen Umfeld, in: Frick, Mario / Ritter, Michael / Willi, Andrea (Hrsg.), Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft, Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 56, Schaan 2015, S. 207–224.

Verbunden seit 100 Jahren / 100 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein», hrsg. von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 2023.

Vogt, Paul, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen im Fürstentum Liechtenstein in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 92 (1994), S. 37–148.

Wille, Herbert, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 57, Schaan 2015.

Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923

Rupert Quaderer*

* Dr. Rupert Quaderer, Historiker, Schaan.

Inhalt

I. Vorbemerkung 39

II. Die Loslösung von Österreich 39

III. Die Hinwendung zur Schweiz 42
A. Annäherungsversuche 42
B. Erste Verhandlungen 43
C. Widerstände und Verzögerungen 45
D. Konkrete Schritte 1920 46
E. Verhandlungskrise 47
F. Der Entwurf des Bundesrates 48
G. Vertragsabschluss 52
H. Die Ratifikation in den Räten 53

IV. Abschliessende Gedanken 57

Anhang
Der Weg zum Zollanschlussvertrag 59

Literaturangaben (Auswahl) 60

I. Vorbemerkung

Liechtenstein erlebte in den Jahren während und nach dem Ersten Weltkrieg turbulente Zeiten. Innen- und aussenpolitisch tiefgreifende Veränderungen waren zu bewältigen und auch auf wirtschaftlicher Ebene mussten neue Wege gesucht und beschritten werden.

Die Verhandlungen zum Zollanschlussvertrag mit der Schweiz erforderten grossen Einsatz der Verantwortlichen in Vaduz, in Bern und in Wien. Gleichzeitig zu diesen teilweise zähen Unterhandlungen waren weitere grundlegende Probleme einer Lösung zuzuführen. Zu nennen sind beispielsweise die Parteigründungen, die Verfassungsdiskussion, die Völkerbundfrage, die neue Aussenpolitik (Neutralitätsfrage, Verhältnis zur Tschechoslowakei) oder die Wirtschaftsschwierigkeiten wie Währungszerfall, Arbeitslosigkeit und defizitäres Staatsbudget.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich also lediglich auf *eine* entscheidende Frage dieser Epoche.[1]

II. Die Loslösung von Österreich

In der Sitzung vom 24. Juli 1919 beschloss die liechtensteinische Regierung – bestehend aus Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein, Wilhelm Beck und Josef Marxer[2] –, dem Landtag in seiner nächsten Sitzung vorzuschlagen, über die liechtensteinische Gesandtschaft in Wien bei der österreichischen Regierung vorstellig zu werden und zu beantragen, den im Jahr 1852 abgeschlossenen, 1876 revidierten und noch 1919 provisorisch verlängerten Vertrag über den Zoll- und Steuerverein aufzulösen. In derselben Regierungssitzung waren allerdings auch Bedenken gegen eine überstürzte Lösung des Vertrages geäussert worden. Die Mehrheit der Regierung befürchtete, Liechtenstein verrenne sich in eine wirtschaftliche Sackgasse, wovon besonders das Unterland schwer getroffen würde. Die Regierung beschloss schliesslich mehrheitlich – Regierungsrat Wilhelm Beck sprach sich dagegen aus –, den Vertrag nicht überstürzt, sondern auf gesetzlichem Wege zu lösen, und

1 Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um das leicht bearbeitete Manuskript des am 6. Februar 2023 im Kleinen Gemeindesaal in Schaan gehaltenen Eröffnungsvortrags der aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums der Unterzeichnung des Zollanschlussvertrags vom Liechtenstein-Institut und vom Historischen Verein für das Fürstentum Liechtenstein veranstalteten Vortragsreihe.

2 Für biografische Angaben zu den im Text angeführten Personen aus Liechtenstein siehe Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, 2013 (online: https://historisches-lexikon.li/) sowie https://www.e-archiv.li (Personen, Familien).

gleichzeitig eine Vereinbarung mit der Republik Deutsch-Österreich wegen eines Handelsübereinkommens anzustreben. Der Landtag stimmte am 2. August 1919 einstimmig dem Antrag zu, den Zoll- und Steuervereinsvertrag mit Österreich «im Verhandlungswege» aufzukündigen.[3]

Die ernüchternde wirtschaftliche Lage zeigte sich auch in den rückständigen Zollgeldzahlungen Österreichs gegenüber Liechtenstein. Die Gesamtschuld belief sich auf rund 300 000 Kronen. Aufgrund des bestehenden Kurses der österreichischen Krone zum Schweizerfranken entsprach dies rund 750 Schweizerfranken. Weitere Entschädigungsleistungen seitens Österreichs an Liechtenstein erfolgten nicht mehr.

Die wiederholte Betonung, dass die Kündigung des Zollvertrages nicht als ein unfreundlicher Akt aufgefasst werden dürfe, erklärt sich daraus, dass Liechtenstein beabsichtigte, mit Österreich weiterhin in vertraglicher Verbindung zu stehen. Der Landtag beauftragte die Regierung, gleichzeitig mit der Auflösung des Vertrages Verhandlungen wegen eines provisorischen Abkommens mit Deutsch-Österreich über den gegenseitigen Personenverkehr und den Warenaustausch aufzunehmen. Parallel dazu hatte die Regierung nach dem Willen des Landtages auch mit der Schweiz zu verhandeln, «solange ein definitiver Zollanschluss an irgend einen Staat nicht abgeschlossen sei».[4] Schliesslich ersuchte der Landtag die Regierung, den Kündigungsbeschluss nach seiner Sanktion durch den Fürsten sofort zu vollziehen. Johann II. erteilte am 11. August 1919 von Feldsberg aus seine Sanktion.

Was hatte den Landtag bewogen, den Entscheid zur Auflösung dieses Vertrages doch recht rasch zu fällen?

In Balzers fand am 16. Juli 1919 im Schulhaus eine Versammlung von circa 120 Männern statt, bei welcher Wilhelm Beck und der Landtagsabgeordnete Gustav Schädler Vorträge über die Zollverhältnisse hielten. Das Resultat dieser Versammlung war eine Resolution, welche Wilhelm Beck beauftragte, die «Wünsche des Volks» weiterzugeben.[5] Unter anderem wurde verlangt, mit der Schweiz «konferenziell» zu verhandeln. Das «Volk» – so teilte Wilhelm Beck der Regierung mit – fordere Aufklärung über die Schicksalsfragen Zoll, Währung und Selbstständigkeit.

Die Friedensbedingungen für den Kriegsverlierer Österreich, vor allem die Forderungen nach Reparationen, riefen in Liechtenstein Befürchtungen hervor, dass man infolge der engen wirtschaftlichen Verbindung, vor allem durch die Währungs- und Zollunion, in den Sog der hohen Abgaben und Steuern geraten werde. Vor allem den Besitzern österreichischer Banknoten

---

3 Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz (fortan: LI LA) Landtagsakten 1919, L 33, ohne Datum (2. August 1919), Text des Antrages.

4 Ebenda.

5 LI LA RE 1919/3537ad4, 23. Juli 1919, Regierungsrat Wilhelm Beck an Regierung.

und Wertpapiere – darunter auch die liechtensteinische Sparkasse –, aber auch den Inhabern von Kriegsanleihen drohten massive Verlustgeschäfte. Deshalb, so forderte Wilhelm Beck, müsse nun mit der Schweiz nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch über einen Wirtschaftsanschluss verhandelt werden. Die in Balzers verabschiedete Resolution äusserte ebenfalls den dringenden Wunsch, den Zollanschluss mit der Schweiz bald zu regeln. Davon versprach sich die Versammlung eine Hebung des Verkehrswesens, erleichterten Grenzverkehr, eine Währungsregulierung, indirekte Steuern, insgesamt eine verbesserte Lebenshaltung. Man forderte auch, Liechtenstein müsse im Interesse seiner Selbstständigkeit «ewig neutralisiert» werden und sich deshalb wirtschaftlich an einen ewig neutralen Staat anschliessen.[6]

Die Verhältnisse in Liechtenstein zeigten nach dem Bericht des Personalrates des Finanzwach-Vereins vom 2. Juli 1919 «einen sehr explosiven Charakter» und blutige Geschehnisse waren danach in nächster Zeit «eher als nicht» zu erwarten. Die Finanzwachbeamten in Liechtenstein waren der Auffassung, dass die «politischen Wirren» noch lange anhalten würden. Auch seien die Grenzen nicht mehr zu überwachen. Diese würden «seit Wochen von einer bewaffneten, vor keiner Gewalttat zurückschreckenden grossen Schmuggler-Organisation offen gehalten».[7]

Die liechtensteinische Regierung sah sich deshalb veranlasst, im Juli 1919 einen Aufruf an die Bevölkerung des Landes zu richten. Darin heisst es, dass Liechtenstein seine «nationale Ehre makellos erhalten» wolle. «Jüngste Vorkommnisse, überhandnehmender Schmuggel und Widersetzlichkeiten gegen […] Finanzorgane und Grenzwächter» würden den guten Ruf Liechtensteins jedoch schädigen. Dies führe dazu, dass die Nachbarstaaten nicht mehr bereit wären, «mit unserem verschrieenen Lande» über einen Zollvertrag zu verhandeln.[8]

Die dargestellten Umstände machen deutlich, dass die Christlich-soziale Volkspartei, die 1918 gegründete Partei Wilhelm Becks, grossen Druck ausübte, den Vertrag mit Österreich möglichst bald aufzulösen. Die Argumente der Befürworter eines Zollanschlusses an die Schweiz erweckten Hoffnungen bei all jenen, die einen Ausweg – und zwar möglichst bald – aus der krisenhaften Wirtschaftslage suchten. Der Druck dieser Erwartungen lastete deshalb auch auf den Volksvertretern, die am 2. August den Entscheid zu fällen hatten.

Die liechtensteinische Regierung teilte den Beschluss des Landtags über die Auflösung des Zoll- und Steuervertrags der österreichischen Regierung

6 LI LA RE 1919/3537ad4, 16. Juli 1919, Resolution.

7 LI LA RE 1919/3217ad4, 2. Juli 1919, Personalrat des Finanzwach-Vereins, Bezirksgruppe Vaduz, an Personalrat des Finanzwach-Vereins in Vorarlberg und Liechtenstein.

8 LI LA RE 1919/3366ad4, 14. Juli 1919, «Aufruf an die Bevölkerung Liechtensteins!», Flugblatt der Regierung.

am 4. August 1919 mit. In einem kommentierenden Bericht an die Gesandtschaft in Wien, deren Geschäftsträger von 1919 bis 1921 Prinz Eduard von Liechtenstein war, erläuterte die Regierung den Entscheid des Landtages. Der Weiterbestand des Zoll- und Steuervertrages sei «bei den gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Zuständen» weder für Österreich noch für Liechtenstein ein Vorteil.[9] Am 12. August übermittelte Prinz Eduard die Aufkündigung des Zollvertrages dem Leiter des Staatsamtes für Äusseres, dem Gesandten Theodor von Ippen. Er begründete den Entscheid mit den bereits von der liechtensteinischen Regierung vorgebrachten Argumenten. Der liechtensteinische Gesandte betonte auch, dass Liechtenstein die Beziehungen zu Deutsch-Österreich weiterhin «auf gleich herzlicher Stufe und in freundlicher Weise gestalten» wolle.[10]

Sechs Tage später gab die Regierung in einer Kundmachung bekannt, dass der Fürst den Beschluss des Landtages betreffend die Kündigung des Zoll- und Steuervereins und die Aufnahme von Verhandlungen wegen eines provisorischen Abkommens mit Deutsch-Österreich sowie mit der Schweiz genehmigt habe. Die Regierung versäumte auch nicht zu bemerken, dass sie erwarte, dass die Bevölkerung durch «willige Beobachtung der gegenwärtigen Vorschriften die Fortführung der eingeleiteten Verhandlungen mit den Nachbarstaaten fördern» werde.[11]

Diese Verhandlungen hatten inzwischen nach zwei Seiten hin eingesetzt. Mit Österreich konnte sowohl ein Postübereinkommen (18. Februar 1920) als auch ein Handelsabkommen (22. April 1920/30. Dezember 1921) abgeschlossen werden.

Mit der Schweiz verliefen die Verhandlungen zäher und gestalteten sich zum Teil recht schwierig.

III. Die Hinwendung zur Schweiz

A. Annäherungsversuche

Das Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Bundesrates hält fest, dass der Chef des Politischen Departementes, Bundesrat Felix Calonder[12], den liechtensteinischen Landesverweser Prinz Karl bereits am 22. April 1919 empfangen hatte. Anlässlich dieses Besuches – das Gespräch dauerte

9 LI LA RE 1919/3761ad4, 4. August 1919, Regierung an Gesandtschaft Wien.
10 LI LA RE 1919/3978ad4, 12. August 1919, Gesandtschaft Wien an Regierung.
11 LI LA RE 1919/3978ad4, 18. August 1919, Kundmachung der Regierung.
12 Für biografische Angaben zu den im Text angeführten Personen aus der Schweiz siehe Historisches Lexikon der Schweiz, 2002–2014 (online: https://hls-dhs-dss.ch/de/).

höchstens zehn Minuten – versuchte Prinz Karl zu erfahren, ob die Schweiz bereit wäre, mit Liechtenstein in eine Verbindung zu treten, analog zu jener, wie sie bis anhin zwischen Liechtenstein und Österreich-Ungarn (respektive ab November 1918 der Republik Deutsch-Österreich[13]) bestanden habe. Der Bundesrat beschloss am 10. Juni 1919, die zuständigen Departemente mit der Prüfung dieser Angelegenheit zu beauftragen.

Ein erster Bericht traf bereits am 17. Juni 1919 von der Oberzolldirektion an das Eidgenössische Politische Departement ein. In diesem Bericht wurden die bei einer eventuellen Zollunion in Frage kommenden neuen Grenzverhältnisse als «ausserordentlich ungünstig» dargestellt. Zudem habe die liechtensteinische Bevölkerung ausgesprochene Schmuggelangewohnheiten angenommen und bestehe vielfach aus arbeitsscheu gewordenen Schmugglern. Auch würde Liechtenstein wahrscheinlich eine hohe Entschädigung verlangen, wie es dies von Österreich aus der Vorkriegszeit gewohnt gewesen sei. Der Oberzolldirektor empfahl am Schluss seines Berichtes: «Wenn daher Vorarlberg, mit welchem Liechtenstein traditionell in jeder Hinsicht verwachsen ist, der Schweiz nicht angeschlossen wird, beziehungsweise nicht angeschlossen werden kann, so finden wir, sollte die Zoll- und Postunion mit Liechtenstein aus finanziellen und politischen Erwägungen abgelehnt werden, denn eine solche Union brächte dem Lande zu viele folgenschwere Änderungen, die die beidseitige Bevölkerung kaum zufrieden stellen würden.»[14]

B. Erste Verhandlungen

Trotz dieser ablehnenden Äusserung der Oberzolldirektion fand am 23. Januar 1920 eine erste offizielle Kontaktaufnahme zwischen liechtensteinischen und schweizerischen Unterhändlern statt, nachdem auf Wunsch Liechtensteins mehrere Terminverschiebungen stattgefunden hatten. Der Grund dafür lag darin, dass im Dezember 1919 in Wien Sondierungsgespräche über ein liechtensteinisch-österreichisches Handelsabkommen geführt worden waren.

---

13 Die Republik Deutsch-Österreich wurde nach dem Regierungsverzicht Kaiser Karls I. am 12. November 1918 ausgerufen und am 21. Oktober 1919 aufgrund des Friedensvertrags von Saint-Germain in Republik Österreich umbenannt.

14 Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (fortan: BAR) 2001(B)/2, Schachtel 11, B.14.24.P.4., 17. Juni 1919, Oberzolldirektion an Eidgenössisches Politisches Departement. – Am Sonntag, dem 11. Mai 1919, hatte in Vorarlberg eine Volksabstimmung stattgefunden. Die Vorarlberger Landesregierung sollte Beitrittsverhandlungen mit der Schweiz aufnehmen. 81 Prozent der Abstimmenden sprachen sich für die Aufnahme von Anschlussverhandlungen aus. Der Beitritt Vorarlbergs stiess jedoch sowohl in Österreich als auch in der Schweiz auf Widerstand und wurde 1919 durch die Friedensverträge von Saint-Germain und Versailles verunmöglicht.

Die Zusammenkunft in Bern wurde lediglich als erste Kontaktaufnahme definiert, an der keine Besprechung grundsätzlicher Fragen stattfinden sollte. Die liechtensteinische Delegation stand unter dem Vorsitz Prinz Eduards; weitere Mitglieder waren Landtagspräsident Friedrich Walser, der Landtagsabgeordnete Wilhelm Beck und der Geschäftsträger der liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern, Emil Beck. Von schweizerischer Seite wurde die Kommission von Minister Paul Dinichert präsidiert, dem Chef der Abteilung für Auswärtiges im Politischen Departement. Sinn dieser ersten Gespräche war es, dass die schweizerischen Vertreter sich über die Wünsche Liechtensteins orientieren könnten. Aufgrund dieser ersten Informationen wollte sich der Bundesrat ein Urteil bilden, ob und unter welchen Umständen er auf die liechtensteinischen Vorschläge eintreten könne. Paul Dinichert nahm als Ergebnis der Besprechung zur Kenntnis, dass Liechtenstein über «einen vollkommenen Zollanschluss in Verhandlung treten» wolle.[15] Nach Hinweisen auf einige grundsätzliche Fragen wie Grenzbewachung, Fremdenpolizeikontrolle und Steuerfragen wurde beschlossen, dass Liechtenstein «formulierte Anträge einreichen» werde, die von der schweizerischen Bundesbehörde geprüft würden.[16]

Nachdem der liechtensteinische Landtag am 30. Januar 1920 die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz beschlossen hatte, und dies vom Fürsten genehmigt worden war, richtete Landesverweser Prinz Karl am 16. Februar 1920 an den Schweizerischen Bundesrat das Ersuchen, die Verhandlungen einzuleiten.

Der Bundesrat beschloss am 26. März 1920, das Politische Departement zu ermächtigen, der liechtensteinischen Regierung mitzuteilen, dass er grundsätzlich bereit sei, die gegenseitigen Beziehungen vertraglich zu regeln. Er beauftragte das Finanz- und Zolldepartement, alle mit dem Abschluss eines Zollanschlussvertrages zusammenhängenden Fragen zu prüfen und eine Kommission nach Liechtenstein abzuordnen, welche die örtlichen Verhältnisse in Bezug auf Personalerfordernisse und Lokalbedürfnisse für die Grenzbewachung zu beurteilen hatte. Diese Grenzbegehung fand vom 24. bis 30. Mai 1920 statt. Das Ergebnis der Begehung war, dass für die vollständige Bewachung der Zollgrenze 46 Mann erforderlich wären. In einem internen Kommentar zum Bericht über die Grenzbegehung bemerkte Oberzolldirektor Gassmann, nach Gesprächen mit der liechtensteinischen Regierung und den Leuten des Landes habe er den Eindruck gewonnen, nach dem Tod des alten Fürsten Johann, der machtlos («impotent») und ohne Einfluss («hors

15 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 23. Januar 1920, Protokoll der Sitzung vom 23. Januar 1920.

16 Ebenda.

de cause») sei, werde Liechtenstein verlangen, in die «Conföderation» aufgenommen zu werden.[17]

C. Widerstände und Verzögerungen

Aber auch in Liechtenstein gab es kritische Haltungen gegenüber einem Zollanschluss an die Schweiz. Postmeister und Landtagspräsident Friedrich Walser meinte im März 1920, es genüge, mit der Schweiz ein Postabkommen zu schliessen und «im übrigen Liechtenstein die Zollfreiheit zu sichern».[18] Schon als die Verhandlungen im Dezember 1919 mit Österreich geführt worden waren, hatte Walser die geplanten Verhandlungen mit der Schweiz nicht mehr als notwendig erachtet: «Man könne doch nicht, da Österreich so entgegenkomme, mit der Schweiz über dieselben Fragen verhandeln».[19]

Prinz Eduard sah im März 1920 den wirtschaftlichen Aufschwung des Landes durch den Zuzug von Treuhandgesellschaften und die Tätigkeit der in Gründung stehenden Bank in Liechtenstein (BiL) als besser gefördert an, wenn «das Land in keinem Zollvertrag mit seinen Nachbarn» stehe.[20] Er stellte auch fest, dass die «Zollfreiheitsströmung», besonders im Unterland, sich stark entwickeln werde, wenn die Schweiz nicht sehr günstige Bedingungen anbiete.

Inzwischen hatte die im St. Galler Bezirk Werdenberg gelegene Grenzgemeinde Buchs Überlegungen angestellt, welche Folgen ein eventueller Zollanschluss Liechtensteins für sie haben könnte. In einer Eingabe vom 18. Juni 1920 an den Bundesrat gab sie der Sorge Ausdruck, dass durch einen allfälligen Zollanschluss Liechtensteins das in Buchs befindliche Zollamt Nachteile erleiden könnte. Vor allem befürchteten die Buchser Vertreter, dass Österreich sein Zollamt von Buchs nach Feldkirch abziehen würde. Die Bundeskanzlei in Bern beschwichtigte, dass der Bahnhof Buchs sogar noch grössere Bedeutung erlangen werde und zudem Österreich bezüglich des Zollamtes Buchs vertraglich gebunden sei.

Der in Liechtenstein tätige Industrielle Fritz Spoerry konnte den Anschluss an die Schweiz auch nicht besonders begrüssen. Er vertrat am 16. September 1919 die Auffassung, dass die schweizerische Textilindustrie viel zu gross und leistungsfähig und deshalb auf den Export angewiesen sei, was im

17 BAR 2001(B)/2, Schachtel 5, B.11.243.2, 17. Juni 1920.
18 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 17, 15. März 1920, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.
19 LI LA RE 1919/5966ad589, 4. Dezember 1919, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.
20 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 17, 15. März 1920, Gesandtschaft Wien an Gesandtschaft Bern.

Binnenland Schweiz eine schwierige Aufgabe darstelle. Deutsch-Österreich hingegen besitze keine übermässig grosse Textilindustrie und bei einem Zollanschluss Liechtensteins an diesen Staat bliebe «die Lebensfähigkeit unserer Fabriken» besser bewahrt.[21]

D. Konkrete Schritte 1920

Auf schweizerischer Seite war die Angelegenheit nach anfänglichem Zögern wegen der Vorarlbergfrage in Fluss gekommen. Mehrere Departemente hatten Überprüfungen vorgenommen, wodurch verschiedene Fragen aufgeworfen wurden, die vorher nicht in die Überlegungen einbezogen worden waren. So erkundigte sich zum Beispiel die Alkoholverwaltung, wie es mit dem Branntweinmonopol bestellt sei. Dieses müsse im Falle eines Zollanschlusses unbedingt auf Liechtenstein ausgedehnt werden.

Die Oberzolldirektion hatte inzwischen (noch 1920) den ersten Vertragsentwurf ausgearbeitet. Dieser Entwurf sah den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet vor und unterstellte das Gebiet des Fürstentums den Bestimmungen der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung. Neue Gesetze im Bereich der Zollverwaltung waren von den schweizerischen Behörden der liechtensteinischen Regierung mitzuteilen und von dieser in Liechtenstein kundzumachen. Eine Mitwirkung Liechtensteins bei der Schaffung dieser Gesetze und Verordnungen in irgendeiner Form war nicht vorgesehen. Die schweizerischen Vorschriften über die Fremdenpolizei wären nach diesem Entwurf an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze zur Anwendung gekommen.

Es zeigte sich in der weiteren Behandlung der Zollanschlussfrage in den einzelnen Departementen, dass noch einige Schwierigkeiten und auch Widerstände zu überwinden waren. Von massgebender Bedeutung war die Stellungnahme des Volkswirtschaftsdepartementes. Dieses machte Einwände geltend wegen der Ein- und Ausfuhr von Lebensmitteln und Rohstoffen sowie wegen der Vorschriften über die Viehseuchenpolizei. Das Justiz- und Polizeidepartement sah Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der bestehenden schweizerischen Staatsverträge auf Liechtenstein. Nach seiner Auffassung wäre die Zustimmung aller «Gegenkontrahenten» (also aller Vertragspartner) nötig gewesen.[22]

---

21 LI LA RE 1919/4641ad4, 16. September 1919, Firma Jenny, Spoerry & Cie., Ziegelbrücke, an Regierung.

22 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 2. Dezember 1920, Gesandtschaft Bern an Regierung.

Der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Heinrich Häberlin, hatte Bedenken, dass Liechtenstein durch den Zollanschluss «einen teilweisen Verzicht auf die Souveränität» auf sich nehmen müsse.[23]

Eine zentrale Frage aus schweizerischer Sicht war nach Emil Beck auch die geplante Errichtung einer Spielbank in Liechtenstein. Dies hätte die Schweiz nur sehr ungern gesehen.

E. Verhandlungskrise

Im April 1921 unterbreitete die Oberzolldirektion ihren Entwurf dem Bundesrat zur Beschlussfassung. Da der Bundesrat mit anderen wichtigen Fragen stark beschäftigt war, verzögerte sich dessen Stellungnahme. Als neue Frage tauchte das Problem des Begnadigungsrechtes für in Liechtenstein begangene Zolldelikte auf. Für den Bundesrat sollte dieses Recht nur den schweizerischen Behörden zustehen, nicht aber dem Fürsten. Der Bundesrat liess wissen, dass in diesem Punkt keine Diskussion möglich sei. Eine Änderung des bestehenden Justizvertrages mit Österreich war deshalb eine unerlässliche Voraussetzung für den Abschluss des Zollanschlussvertrages, «da die Schweiz es nicht zu billigen vermöchte, dass in Justizsachen ein dritter Staat das letzte Wort zu reden haben solle.»[24]

Weitere Zweifel kamen vom Volkswirtschaftsdepartement, das sich fragte, «ob die vielen zur Anwendung gelangenden Bundesgesetze in Liechtenstein auch wirklich durchgeführt würden.»[25] Auch gab es weiterhin Widerstand im Bezirk Werdenberg, wo energisch Bedenken wegen wirtschaftlichen Einbussen geäussert wurden.

Die liechtensteinische Regierung drängte auf einen möglichst baldigen Abschluss des Vertrages, da unbedingt neue Einnahmen benötigt würden. Durch ein Hinziehen sah die Regierung ihre Hände in einer Art gebunden, «die sich zu den grössten Schwierigkeiten auszuwachsen» beginne.[26] Josef Ospelt, einstweilig mit der Führung der Regierungsgeschäfte betraut, war infolge der Verzögerungen ziemlich stark beunruhigt. Er sah darin eine «gewisse Unfreundlichkeit» seitens Berns oder sogar eine «Vermäntelung der Ab-

23 LI LA Kopien Bundesarchiv Bern 2001(H)2, Band 11, B. 14/24P4, III., 29. November 1920, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement an Eidgenössisches Politisches Departement.

24 LI LA SF 1.10/1921/23, 10. Februar 1921, Josef Peer an Kabinettskanzlei.

25 LI LA SF 1.10/1921/23, 25. Juni 1921, Gesandtschaft Bern an Regierung.

26 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 28. August 1921, Regierung an Gesandtschaft Bern.

sicht, den Zollvertrag nicht abzuschliessen».[27] Bei fast allen grösseren wirtschaftlichen, fiskalischen und organisatorischen Anliegen tauchte in Liechtenstein die Frage auf, ob eine Entscheidung zweckmässig sei, solange der Zollanschlussvertrag nicht beschlossen sei. Eine weitere Verzögerung bedeutete deshalb für Liechtenstein grossen wirtschaftlichen Schaden. Emil Beck wurde daher ersucht, in Bern alles zu tun, um eine «möglichst rasche Klarstellung zu erlangen.»[28]

In Bern gab es zwar auch Äusserungen der Sympathie gegenüber dem kleinen, wirtschaftlich schwachen, wehrlosen und aussenpolitisch abhängigen Ländchen. Man müsse «dem bescheidenen und tüchtigen, in unverschuldete Bedrängnis geratenen Nachbarvölklein hilfreich die Hand bieten» zur Ermöglichung des Wiederaufbaues seiner wirtschaftlichen Existenz, tönte es aus dem Politischen Departement.[29] Und sogar aus dem Volkswirtschaftsdepartement hiess es: «Le Liechtenstein, petit pays faible et inoffensif attire incontestablement la sympathie. On est porté à lui venir en aide.»[30] Der Bundesrat liess sich jedoch nicht unter Zeitdruck setzen. Weitere Umstände waren aus seiner Sicht noch abzuklären. Das Finanzdepartement z. B. hatte die liechtensteinischen Steuerverhältnisse zu prüfen, was längere Zeit in Anspruch nahm.

F. Der Entwurf des Bundesrates

Im Februar 1922 kam die für Liechtenstein erlösende Mitteilung, dass der Entwurf des Zollanschlussvertrages vorliege und der liechtensteinischen Regierung zur Gegenäusserung zugesandt würde. Das Politische Departement gab als Grund für die lange Verzögerung an, dass die Durchführung des Vertrages sich als viel komplizierter erwiesen habe, als es anfänglich den Anschein gehabt habe.

Der Entwurf hielt in Artikel 1 fest: «Das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein wird an das schweizerische Zollgebiet angeschlossen und bildet einen Bestandteil des schweizerischen Zollgebietes.»[31] Damit war das Prinzip aufgestellt, dass die bisherige Zollgrenze wegfalle und eine völlig freie Ein- und Ausfuhr zwischen der Schweiz und Liechtenstein gewährleistet sei.

---

27 LI LA SF 1.10/1921/241, 4. November 1921, Josef Ospelt an Emil Beck.
28 Ebenda.
29 BAR 2001(E)/1969/262, Schachtel 1, 28. April 1921, Eidgenössisches Politisches Departement an Bundesrat.
30 BAR2001(E)/1969/262, Schachtel 1, 14. Juni 1921, Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes.
31 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 2, Entwurf vom 3. Februar 1922.

Die Souveränität Liechtensteins war durch die Aussage in der Präambel garantiert, der Vertragsschluss erfolge «unter Vorbehalt der souveränen Hoheitsrechte Seiner Durchlaucht des Fürsten von Liechtenstein». Da der Vertrag für beide Teile das Kündigungsrecht vorsah, war eine tatsächliche Einschränkung der Souveränität nicht gegeben.

Einen eigenen Artikel sah der Entwurf für das Verbot der Errichtung einer Spielbank in Liechtenstein während der Dauer des Vertrages vor. Diese Bestimmung war nach Aussage Emil Becks eine «conditio sine qua non», ohne die der Vertrag von der Schweiz nicht abgeschlossen würde.[32]

Der Vertragsentwurf wurde von Emil Beck insgesamt positiv beurteilt, weil dadurch der Anschluss an ein gesundes Wirtschaftsgebiet mit den daraus sich ergebenden Absatz- und Verkehrsmöglichkeiten garantiert sei. Dieser Vorzug alleine rechtfertigte nach Beck den Abschluss dieses Vertrages, sofern Liechtenstein überhaupt einen solchen nötig habe. «Und dies», so Beck, «scheint mir nicht zweifelhaft zu sein.»[33]

Inzwischen hatte sich aus Werdenberg energischer Widerstand bemerkbar gemacht. Ein Werdenberger Initiativkomitee wandte sich am 15. Februar 1922 an den Bundesrat und wies nachdrücklich auf die durch den geplanten Vertrag «zu befürchtende Gefährdung» nicht nur der lokalen und regionalen, sondern auch «des allgemeinen schweizerischen Landesinteresses» hin.[34]

Am 2. März 1922 wählte der Landtag eine Zollvertragskommission, bestehend aus sieben Landtagsmitgliedern (vier Volkspartei, drei Bürgerpartei). Diese traf sich im Juni mit Vertretern der Arbeiter, des Handelsgewerbes, der Gemeinden, der Konsumenten und der Handwerker. In den vorgebrachten Stellungnahmen zeigten sich verschiedene befürwortende und ablehnende Haltungen. Vor allem die Handelsvertreter sprachen sich gegen einen Zollanschluss aus. Diese Massnahmen kämen ihm «als eine Art Schweizerisierung vor» und wären wohl «der erste Schritt zum Kanton Liechtenstein», meinte etwa Rudolf Real, Kaufmann aus Vaduz.[35]

Franz Hilbe, Kaufmann in Schaan, befürchtete, dass das Verhalten der Bevölkerung gegenüber den schweizerischen «Landjägern» (Zollbeamten) ähnlich grob ausfallen könnte, wie gegenüber den österreichischen Finanzern am Ende und kurz nach dem Ersten Weltkrieg. «Das Endresultat wäre», so

---

32 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 8. Februar 1922, Kommentar Emil Becks zum Zollvertrag.

33 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10a, 8. Februar 1922, Gesandtschaft Bern an Regierung.

34 LI LA Kopien Bundesarchiv Bern o. Nr., 15. Februar 1922, Initiativkomitee Werdenberg an Bundesrat.

35 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Wilhelm Beck, Brief Rudolf Real an die Fürstliche Regierung, 1. Juni 1922.

Hilbe, «dass wir in der ganzen Welt, sei es durch Zeitungsnachrichten oder durch Redereien, als rohes Volk geschildert würden.»[36]

Auch der Landtagsabgeordnete Peter Büchel aus Mauren gab sich recht kritisch gegenüber dem Vertragsabschluss. Er hatte im Juli 1922 den Eindruck, «dass man uns mit Windeseile der Republik oder der Schweiz» zuführe.[37]

Die Beratungen in Liechtenstein verzögerten sich durch die im Februar durchgeführten Landtagswahlen, welche bedeutende Änderungen in der politischen Zusammensetzung des Landtages zur Folge hatten. Am 10. Juni 1922 ernannte Fürst Johann II. auf Vorschlag des Landtags Gustav Schädler von der Volkspartei zum Regierungschef.

Die Regierung nahm mit Schreiben vom 19. Juli 1922 Stellung zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf. Dieser Entwurf war aus ihrer Sicht in allen wesentlichen Teilen eine sehr geeignete Grundlage. Sie brachte aber doch einige Änderungswünsche vor:

- Im Vertrag sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass von keiner Seite Abgaben erhoben oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen erlassen würden.
- Die Einreise zu Arbeitszwecken sollte für Angehörige der vertragsschliessenden Teile freigegeben werden.
- Für das Unterländer Vieh, das auf österreichischen Alpen gesömmert wurde, sollten Erleichterungen bei der Aus- und Wiedereinfuhr geschaffen werden.
- Der Anteil Liechtensteins an den Zolleinnahmen sollte durch eine verhältnismässige Beteiligung festgesetzt werden. Die vorgeschlagene Pauschalsumme von 150 000 Franken könne aber als adäquat gelten. Es bestehe jedoch die Erwartung, dass diese Summe den Einnahmen des laufenden Jahres angepasst werde.

Von diesen Anregungen bezeichnete die Regierung die Frage der Vorarlberger Alpen, der Arbeitereinreise und der Zollpauschale als die wichtigsten.

Eine Überraschung war für Emil Beck ein Schreiben der liechtensteinischen Pastoralkonferenz und des Landesvikars Kanonikus Johann Baptist Büchel vom 4. Dezember 1922 an Prinz Franz.[38] Das Schreiben äusserte Bedenken gegen den Zollanschluss, weil «protestantische Elemente durch die schweizerischen Beamten ins Land kämen u. dadurch der confessionelle Friede gestört werden würde».[39] Auf Anfrage Becks erklärte die Oberzolldirek-

---

36 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Wilhelm Beck, Brief Franz Hilbe an die Fürstliche Regierung, ohne Datum (Ende Mai 1922).

37 Privatarchiv Rupert Quaderer, Nachlass Josef Ospelt, 9. Juli 1922, Peter Büchel an Josef Ospelt (Kopie).

38 Prinz Franz von Liechtenstein war ein Bruder des regierenden Fürsten Johann II., dem er 1929 als Fürst Franz I. nachfolgte.

tion, dass sie nach Möglichkeit «nur katholisches Personal nach Liechtenstein schicken würde».[40]

Die in der Stellungnahme der liechtensteinischen Regierung vorgebrachten Wünsche würden vom Bundesrat nach Möglichkeit berücksichtigt, hiess es in einer Mitteilung des Politischen Departementes vom 18. Januar 1923. Der Bundesrat nahm einen Teil der Vorschläge in den definitiven Entwurf auf. So z. B. die Bestimmung, dass die Zolllinie zwischen Liechtenstein und der Schweiz als aufgehoben gelte und keine Abgaben erhoben würden. Auch wurde Liechtenstein zugesichert, dass bei Handels- und Zollverträgen, die mit Österreich abgeschlossen würden, die liechtensteinische Regierung vorher angehört werde. Hingegen wurde der Vorschlag Liechtensteins, dass die Errichtung von Zollämtern im gegenseitigen Einvernehmen stattfinden solle, abgelehnt. Ebenso war weder eine Erhöhung der Pauschalsumme noch eine Verlängerung der Kündigungsfrist zu erreichen gewesen.

Der Bundesrat hielt abschliessend fest, dass der Entwurf insgesamt den Willen der Schweiz ausdrücke, den «liechtensteinischen Interessen möglichst gerecht zu werden und ein Vertragsverhältnis zu schaffen, das der wirtschaftlichen Entwicklung und den gegenseitigen Beziehungen der beiden Länder zum Vorteil gereichen» werde.[41] Am 26. Januar 1923 genehmigte der Bundesrat den vom Politischen Departement unterbreiteten definitiven Vertragsentwurf.

In der Antwortnote vom 13. März 1923 dankte die liechtensteinische Regierung für die gemachten Zugeständnisse und äusserte, dass sie die Erwägungen in Bezug auf die nicht akzeptierten Vorschläge zu würdigen vermöge. Die Regierung handelte somit nach dem von Emil Beck bereits am 2. Februar gemachten Ratschlag, den Entwurf des Bundesrates vom 18. Januar 1922 als definitiven Vorschlag anzusehen, an dem Änderungen materieller Art kaum mehr möglich seien. Es ging in dieser Phase nur noch darum, mitzuteilen, ob Liechtenstein den Vertragsentwurf in dieser Fassung annehmen wolle oder nicht. Spielraum zu weiterem taktischem Verhalten war nicht mehr gegeben. Emil Beck war der Ansicht, dass in den Hauptpunkten eine für Liechtenstein befriedigende Lösung gefunden worden sei: Die Viehausfuhr war vollständig freigegeben, wie von einem schweizerischen Kanton in einen anderen. Ebenso waren die schweizerischen Ausfuhrbeschränkungen für Liechtenstein aufgehoben. In diesem freien Verkehr mit dem schweizerischen Wirtschaftsgebiet lag nach Emil Beck der Hauptvorteil des Vertrages überhaupt.

---

39 Privatarchiv Rupert Quaderer, Schreiben Prinz Franz an Regierungschef Schädler, 4. Dezember 1922.

40 Ebenda.

41 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 18. Januar 1923, Eidgenössisches Politisches Departement an Gesandtschaft Bern.

Als zweiten Punkt von grosser wirtschaftlicher Tragweite wertete Beck die Tatsache, dass die Arbeitereinreise in die Schweiz ganz frei gegeben war. Auch hier galten nur noch die Beschränkungen, wie sie im interkantonalen Verkehr bestanden.

Im Zusammenhang mit der fremdenpolizeilichen Kontrolle, die an die liechtensteinisch-österreichische Grenze vorverschoben werden sollte, sagte die Regierung zu, alles zu tun, um eine Umgehung der schweizerischen Gesetzgebung zu vermeiden.

G. Vertragsabschluss

Die liechtensteinische Regierung ermächtigte den Geschäftsträger in Bern, die Unterzeichnung des Vertrages vorzunehmen. Es folgten letzte Verhandlungen mit der Eidgenössischen Stempelverwaltung – es handelte sich um die Anwendung der Stempel- und Couponsteuer auf Liechtenstein – und die Ausarbeitung einer Vereinbarung über die Handhabung der Fremdenpolizei, die allerdings erst am 28. Dezember 1923 in Kraft gesetzt wurde. Am 29. März 1923 unterzeichneten Geschäftsträger Emil Beck und Bundesrat Giuseppe Motta, der Vorsteher des Politischen Departementes, den Vertrag in Bern.

Am 5. und 6. Mai 1923 weilten schweizerische Journalisten auf Einladung der Regierung zu Besuch in Liechtenstein. Das Programm sah folgendermassen aus: 5. Mai (Samstag): Ankunft in Buchs (mit Imbiss); Mittagessen auf Schloss Vaduz; Vortrag über Liechtenstein, Besuch des Regierungsgebäudes; anschliessend Imbiss auf Burg Gutenberg; Abendessen im Löwen in Vaduz; 6. Mai (Sonntag): Frühschoppen und Mittagessen im Löwen; Fahrt ins Unterland, nach Schellenberg; Imbiss in Mauren; Abschiedsschoppen in Buchs. – Honi soit qui mal y pense!

In der Sitzung vom 25./26. Mai 1923 diskutierte der Landtag den Vertrag. Am 25. Mai stand Emil Beck als Referent zur Verfügung. Die Grundannahme der Diskussion war, dass der Zollanschluss für Liechtenstein eine Gesundung des Wirtschaftslebens bringen werde. Ein gewichtiges Argument war auch, dass sich der Fürst ebenfalls für den Wirtschaftsanschluss an die Schweiz ausgesprochen habe. Landtagspräsident Wilhelm Beck meinte, Liechtenstein müsse die Gelegenheit, mit der Schweiz einen Zollanschlussvertrag abzuschliessen, «mit Händen und Füssen ergreifen».[42] Nach der zweiten Lesung am 26. Mai stimmte der Landtag nach Abwägung der Vor- und Nachteile dem Entwurf unter Namensaufruf einstimmig zu.

42 Landtagsprotokoll vom 25. Mai 1923.

In der Schweiz hatte die Vorbereitung der Genehmigung des Vertrages im Stände- und Nationalrat nochmals eine intensive Besprechung und Prüfung verschiedener Umstände zur Folge.

Im August 1923 verursachte eine Broschüre des Werdenberger Initiativkomitees gegen den Zollanschluss bei den Behörden in Liechtenstein einige Aufregung. «Man glaubte, den Zollanschluss verloren geben zu müssen», hielt Emil Beck in einem späteren Bericht fest. Die Druckschrift, mit einer Karte versehen, wurde allen Mitgliedern des Stände- und des Nationalrates zugestellt. Das Komitee publizierte den Text auch im «Werdenberger & Obertoggenburger» vom 24. August 1923.

Emil Beck verfasste eine Gegendarstellung. Deren Trägerschaft übernahm ein schweizerisches Komitee. Auch dieser Bericht wurde im Oktober veröffentlicht und breit gestreut.

Dass nicht alle Zollbeamten die Versetzung nach Liechtenstein schätzten, zeigt ein anonymes Schreiben an den Bundesrat vom 22. Dezember 1923. Darin klagte der Verfasser – es war der 20-jährige Sohn eines Buchser Zollbeamten – über die Behörden in Bern, welche die Interessen des Schweizervolkes nicht vertreten würden. Die Versetzung der Zollbeamten nach Liechtenstein wurde als «Gewaltakt» des Bundesrates gegen «expatriierte Beamte» bezeichnet. «Sie in Bern, in Ihren Palästen», heisst es in diesem Schreiben, «haben gut kommandieren, dass man einfach am 31. Dezember dort [in die gesundheitsschädlichen Wohnhäuser in Liechtenstein] einziehen muss. Das bekannte Sprichwort ‹die Schweizer sind gut, aber dumm› wird Tatsache. Ein Schweizer im Namen Vieler.»[43]

Eine weitere Frage stellte sich wegen der Regelung der gesetzlichen Feiertage. Gemäss dem eidgenössischen Fabrikgesetz, das auch für Liechtenstein galt, durften die Kantone nur acht Feiertage bestimmen. Liechtenstein aber hatte deren zwölf. Am 5. Dezember 1924 entsprach der Bundesrat dem Ansuchen der liechtensteinischen Regierung, eine Ausnahmebewilligung zu gewähren. Dies wurde vom Bundesrat auch deswegen gewährt, weil dadurch der Schweiz kein Nachteil, sondern eher ein wirtschaftlicher Vorteil erwachse, wenn in Liechtenstein an weniger Tagen gearbeitet werde.

H. Die Ratifikation in den Räten

Die Verhandlung über den Zollanschlussvertrag fand im Ständerat am 4. Oktober 1923 statt. Der Berichterstatter, Ständerat Beat Bolli aus Schaffhausen («der kleine Bismarck»), Mitglied der radikal-demokratischen Fraktion, be-

43 BAR 2001(E)/1969/262, 22. Dezember 1923, anonymes Schreiben an den Bundesrat.

antragte Eintreten und Annahme der Vorlage in globo. Er begründete die Notwendigkeit des Vertragsabschlusses mit der wirtschaftlichen Schwäche Liechtensteins und mit der Verpflichtung des Starken gegenüber dem Schwachen. Liechtenstein sei gegenwärtig gezwungen, sich an seinen Nachbarn Schweiz anzulehnen.

Es gab aber auch eine kritische Stimme. Ständerat Emil Isler, Vertreter des Aargaus, ebenfalls der radikal-demokratischen Partei zugehörend, warnte davor, mit der Ausdehnung der schweizerischen Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit auf Liechtenstein ein «staatsrechtliches Warenhaus» zu schaffen.

Bundesrat Motta verteidigte den Vertrag. Er betonte, der Anstoss zum Vertrag sei von Liechtenstein gekommen und der Bundesrat habe lange hin und her überlegt, bevor er, «übrigens ohne helle Begeisterung», zum Schluss gekommen sei, dem Begehren Liechtensteins entgegenzukommen. Er schloss seine Ausführungen mit dem Argument: «Würden wir ihm [Liechtenstein] die Hilfe des Zollanschlusses versagen, so bestünde die Möglichkeit, dass dieses Land in seiner hilflosen Lage zu einer Gefahr für uns werde.»[44]

Gegen den Antrag Isler beschloss der Ständerat mit 25 gegen 7 Stimmen Eintreten und Genehmigung der Vorlage in globo. Der Beschluss wurde zur weiteren Behandlung an den Nationalrat überwiesen.

Eine nationalrätliche Kommission nahm eine strenge Prüfung des Vertrags vor. Diese hielt am 15. Oktober in Ragaz eine Sitzung ab und führte am 16. Oktober eine Erkundungsfahrt nach Liechtenstein durch. In Buchs traf sie mit dem Komitee der Anschlussgegner zusammen. Alt-Nationalrat Gallus Schwendener, ehemaliger Gemeindeammann von Buchs und führender Exponent der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) im Bezirk Werdenberg, hielt dabei eine lange Rede, «welche die Mitglieder der Kommission ordentlich gelangweilt zu haben scheint», wie Emil Beck bemerkte. Nach ihm malte Schwendener die Wirkungen des Zollanschlusses schwarz in schwarz und er «scheint also unsere Geschäfte so gut besorgt zu haben, dass die Anschlussfreunde dies kaum hätten besser tun können.»[45]

Nachdem die Stimmung in der Kommission am Vortag von Emil Beck noch als recht frostig bezeichnet wurde, besorgten der Augenschein im Lande und das Gespräch und der Kontakt mit den Leuten einen Umschwung. Verschiedene Herren änderten ihre Meinung, «selbst Herr Caflisch, der bisher mit keinen Argumenten zu bekehren war, erklärte, er sei nun überzeugt, dass die neue Zollgrenze nicht schlechter sei als die alte. Und er fügte bei,

---

44 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Schweizerischen Ständerates, Sommersession 1923, 10. Sitzung vom 4. Oktober 1923.

45 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10, 18. Oktober 1923, Bericht Emil Becks über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission.

auch die Leute seien ganz anders als er es sich gedacht.»[46] Sogar der Weibel der Kommission liess wissen, er habe schon viele Kommissionssitzungen und Exkursionen mitgemacht, «aber noch nie eine so schöne wie ins Liechtensteinische.»[47]

Im Nationalrat stand der Zollanschluss Liechtensteins am 21. Dezember 1923 zur Debatte.[48] Vor 181 anwesenden Räten vertrat Theodor Odinga, Präsident der Nationalrätlichen Zolltarifkommission, Radikaldemokrat, den Kommissionsantrag. Dieser lautete, auf die Botschaft des Bundesrates einzutreten und den Vertrag in globo zu genehmigen. Er stellte zuerst die Entstehungsgeschichte des Zollanschlussvertrages dar und betonte die bereits bestehenden engen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz. So schilderte er beispielsweise, wie man ihm in Liechtenstein die Einführung des Schweizerfrankens erklärt habe: «Eines Morgens habe der Schmied in Balzers seinen Kunden, den Bauern, erklärt, dass er ihre Werkzeuge nur mehr spitze, wenn sie ihm den Lohn in Frankenwährung auszahlten. Die Bevölkerung habe das einen Tag lang nicht tun wollen. Da habe ihnen der Schmied erklärt, dann liege er unter seinen Birnbaum im Lande draussen und warte, bis die Herrschaften kommen. Am andern Tag seien sie gekommen und hätten sich bereit erklärt, ihm aber die Gegenbedingungen gestellt, dann müsse auch er ihnen ihre Produkte in Schweizerfranken zahlen. Das sei dann geschehen, und in kurzer Zeit hätten sich diese Verhältnisse über das ganze Land verbreitet. Letzten Ende sei es die Regierung gewesen, die dann nachgehinkt sei.» Odinga wies vor allem auf die in Liechtenstein stark ausgebildeten Volksrechte hin. Als Vorteil für die Schweiz erwähnte Odinga das Spielbankenverbot. Die Meldungen, dass Liechtenstein sich als 23. Kanton vollständig an die Schweiz anschliessen wolle, bezeichnete Odinga als «einen verhältnismässig mittelmässig erfundenen» Witz. Die Zustimmung in der Kommission sei schliesslich aus Überlegungen der Solidarität und Hilfeleistung erfolgt.

Der zweite Berichterstatter der Kommission, Nationalrat Henri Calame, Neuenburg, ebenfalls Radikaldemokrat, schilderte seine Eindrücke vom Besuch in Liechtenstein. Die Bevölkerung Liechtensteins lebe unter Bedingungen, die ihr ein Aufrechterhalten der Souveränität diktiere: nämlich niedrige Steuern, kein Militär, ein Fürst, der eine väterliche Herrschaft ausübe und weit genug entfernt sei. «Les habitants n'ont aucune raison de changer de régime». Calame empfahl die Ratifikation des Vertrages mit dem Schluss-

46 Johann Anton Caflisch, radikal-demokratischer Nationalrat.

47 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10, 18. Oktober 1923, Bericht Emil Becks über die Sitzung der nationalrätlichen Kommission.

48 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Nationalrates, 6. Session der 26. Legislaturperiode vom 3.–22. Dezember 1923, 19. Sitzung vom Freitag, 21. Dezember 1923. Die folgenden Zitate der Debatte sind diesem Protokoll entnommen.

appell: «La Suisse a entendu l'appel d'un pays plus petit que soi. Il nous a été donné que bien rarement l'occasion, dans la politique internationale, de tenir le rang de la plus grande puissance».

In der allgemeinen Beratung meldete sich der St. Galler Nationalrat Johann Gabathuler-Senn aus Wartau; er war Landwirt, Viehhändler, Ingenieur-Agronom ETH, Landwirtschaftslehrer und Radikaldemokrat. Er betonte die Beständigkeit der 500-jährigen Geschichte der alten Grenze und rechtfertigte die Opposition Werdenbergs. In Buchs herrsche Unsicherheit, Niedergeschlagenheit und Unruhe innerhalb der Bevölkerung wegen der unklaren Verhältnisse. Bern habe sich eben etwas spät der Zustände in Buchs erinnert. Gabathuler sah viele Probleme wegen der Personenkontrolle, der Viehseuchenpolizei und des Grenzschutzes in Kriegszeiten. Wirtschaftliche Bedenken hatte Gabathuler keine, da die Öffnung der Grenzen eine Preisangleichung zur Folge haben werde. Schwieriger sei es mit staatsrechtlichen Fragen, wie z. B. mit der Neutralität der Schweiz. Gabathuler brachte die Wünsche der werdenbergischen Bevölkerung vor, unter anderem:

– Schutz der Grenze gegen Vagabunden und Schmuggler,
– Aufklärung über das geplante Vorgehen bei allfälligen Ruhestörungen an den neuen Zollgrenzen,
– Kontrollmassnahmen durch die Seuchenpolizei,
– gleiches Recht für die schweizerischen Bauern für die Alpsömmerung.

Gabathuler kritisierte, dass man während und nach dem Krieg die hohen Zölle, Einreise- und Einfuhrverbote sowie «andere Schikanen» uneingeschränkt auf Liechtenstein angewendet und das Land dadurch in eine prekäre Lage gebracht habe. Der Wunsch und der Wille der Bevölkerung diesseits des Rheins, Hilfe zu leisten, seien seit jeher vorhanden gewesen. Nachdem der Landtag in Liechtenstein die angebotene Hilfe einstimmig angenommen habe, sehe er, Gabathuler, auch keinen Grund mehr zu opponieren. Wegen der unsicheren Zukunft, die der Vertrag «uns» bringe, werde er aber Stimmenthaltung üben.[49]

Bundesrat Motta nahm am Schluss Stellung zu den vorgebrachten Einwänden. Er stellte den Vertrag dar als «brüderliche Hilfe eines kleinen Staates wie die Schweiz, aber eines viel grösseren als der Kleinstaat Liechtenstein». Bezüglich der Neutralität meinte Motta, dass der Zollvertrag keine politische Union Liechtenstein–Schweiz darstelle. Der Schweiz bleibe ihr neutraler Status erhalten. Andererseits aber habe die Schweiz als souveräner Staat das Recht, mit einem anderen Staat eine Zollunion einzugehen. Er meinte abschliessend, für die Schweiz sei es nicht entscheidend, ob es vom finanziellen

49 BAR Protokoll über die Verhandlungen des Nationalrates, 6. Session der 26. Legislaturperiode vom 3.–22. Dezember 1923 19. Sitzung vom Freitag, 21. Dezember 1923.

Standpunkt aus für sie ein gutes oder ein schlechtes Geschäft werde. «Si nous devions faire une mauvaise affaire au point de vue financier, nous aurions accompli une bonne action. Quod bonum, felix, fortunatumque sit!»[50]

Der Antrag der Kommission, den Vertrag in globo zu genehmigen, wurde vom Nationalrat ohne Widerspruch angenommen.

IV. Abschliessende Gedanken

Durch den Abschluss des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz war die Suche nach einem erfolgversprechenden Weg für die wirtschaftliche Gesundung und Absicherung des Kleinstaates Liechtenstein für längere Zeit beendet. Nach der innenpolitischen Festigung durch die Verfassung von 1921 war nun auch die aussenpolitische Konsolidierung erfolgt. Der Preis, den das Land Liechtenstein bezahlen musste, war beträchtlich: Es verzichtete darauf, die ihm zustehenden Souveränitätsrechte im vollen Umfang selbst auszuüben. Es muss jedoch erwogen werden, dass die grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten während der Verhandlungsphase mit der Schweiz den ohnehin schmalen Spielraum des Kleinstaates Liechtenstein noch mehr einengten.

Die Schweiz hatte zwar auch Eigeninteresse an einem Vertragsabschluss, indem sie sich davon eine Einflussnahme auf bestimmte Entwicklungen in Liechtenstein erhoffte (Spielbank, Personenkontrolle, Gesellschaftssteuer). Es unterlag jedoch keinem Zweifel, dass die Schweiz nicht bereit war, durch den Zollanschlussvertrag Beeinträchtigungen ihrer Hoheitsrechte (z. B. in der Rechtsprechung) oder Nachteile in der Staatsverwaltung (Steuerfragen, Viehseuchenkontrolle etc.) in Kauf zu nehmen.

Emil Beck hatte diese Einsicht in den vielen Kontakten gewonnen, die er mit Vertretern der eidgenössischen Verwaltung gemacht hatte. Ihm kam sowohl als Diplomat als auch als Jurist eine zentrale Rolle in den Verhandlungen zu. Über ihn liefen die Kontakte von Vaduz nach Bern und umgekehrt. Als eine mit scharfem analytischem Verstand begabte und emotional sensible Persönlichkeit darf ihm wohl ein Grossteil des Verdienstes um den Abschluss dieses Vertrages zugeschrieben werden. Nach Abschluss des Vertrages blieb auch er von Kritik nicht verschont. Als Verfechter eines Zollanschlusses an die Schweiz sind auch Prinz Franz, Wilhelm Beck und Gustav Schädler zu nennen.

Ein Artikel im Liechtensteiner Volksblatt im Januar 1924 – der Verfasser dürfte Fürstlicher Rat Josef Ospelt gewesen sein – bemängelte, die Souveränität sei nicht genügend gewahrt worden. Emil Beck reagierte darauf mit dem

50 Ebenda. «Quod bonum, felix, fortunatumque sit!»: Was gut, glücklich und gedeihlich sei!

für einen Universitätsprofessor eher ungewöhnlichen Ausspruch: «Wenn ein Bauer seine Kuh verkauft, muss er sie auch hergeben.»[51]

51 LI LA Gesandtschaftsakten Bern, Schachtel 10b, 5. Februar 1924, Emil Beck an Regierung.

Anhang

Der Weg zum Zollanschlussvertrag

1919	
22. April	Prinz Karl von Liechtenstein bei Bundesrat Felix Calonder
10. Juni	Beschluss des Bundesrates, die Angelegenheit zu prüfen
17. Juni	Bericht der Oberzolldirektion an den Bundesrat
24. Juli	Beschluss der liechtensteinischen Regierung, den Zoll- und Steuerverein mit Österreich aus dem Jahr 1852 aufzulösen
2. August	Beschluss des liechtensteinischen Landtags, den Zoll- und Steuerverein aufzukündigen
11. August	Fürst Johann II. sanktioniert den Landtagsbeschluss

1920	
23. Januar	Vorbesprechungen in Bern (Schweizerisch-liechtensteinische Kommission)
30. Januar	Beschluss des Landtags, mit der Schweiz Verhandlungen aufzunehmen
16. Februar	Gesuch Prinz Karls an den Bundesrat, Verhandlungen einzuleiten
26. März	Bundesrat erklärt seine grundsätzliche Bereitschaft, Verhandlungen zu führen
24. bis 30. Mai	Grenzbegehung
18. Juni	Eingabe der Gemeinde Buchs an den Bundesrat

1921	
Mai	Vertragsentwurf der Oberzolldirektion

1922	
18. Januar	Vertragsentwurf des Bundesrates
15. Februar	Eingabe des Werdenberger Initiativkomitees
19. Juli	Stellungnahme der liechtensteinischen Regierung zum Entwurf des Bundesrates

1923	
26. Januar	Bundesrat genehmigt den Vertragsentwurf
13. März	Liechtensteinische Regierung erklärt ihr Einverständnis mit dem Vertragsentwurf
29. März	Unterzeichnung des Vertrages in Bern
5./6. Mai	Journalistenbesuch in Liechtenstein
26. Mai	Landtag genehmigt den Vertrag einstimmig
August	Broschüre des Werdenberger Initiativkomitees
4. Oktober	Ständerat ratifiziert den Vertrag
Oktober	Broschüre Gegendarstellung
16. Oktober	Besuch einer nationalrätlichen Kommission in Liechtenstein
21. Dezember	Nationalrat ratifiziert den Vertrag

1924	
1. Januar	Vertrag tritt in Kraft

Literaturangaben (Auswahl)

70 Jahre Zollvertrag Schweiz – Fürstentum Liechtenstein, 1924–1994, hrsg. von der Eidgenössischen Zollverwaltung, Zoll-Rundschau, Beilage 4/93, Bern 1993.

100 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, hrsg. von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 2023.

Bradke, Sven / Hauser, Heinz, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein. Jubiläumsschrift im Auftrage der Gesellschaft Schweiz–Liechtenstein, St. Gallen 1998.

Brunhart, Hans, Balzers mittendrin – 100 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, in: Balzner Neujahrsblätter, Balzers 2023, S. 66–73.

Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bde., Basel 2002–2014, online: hls-dhs-dss.ch.

Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, 2 Bde., Vaduz / Zürich 2013, online: historisches-lexikon.li.

Ospelt, Lukas, Das fürstliche Begnadigungsrecht im Lichte der liechtensteinischen Zollverträge mit Österreich (1852) und der Schweiz (1923). Rechtsgeschichtliche und souveränitätspolitische Bemerkungen, in: Jahrbuch. Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 122, Vaduz 2023, S. 161–183.

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bde., Vaduz / Zürich 2014.

Reich, Hans Jakob, Schwierig und steinig: Der Weg zum Zollvertrag Liechtensteins mit der Schweiz. Kontroversen um die Neuorientierung am Alpenrhein nach dem Ersten Weltkrieg in: Werdenberger Geschichten, Bd. 2, Buchs 2019, S. 216–225.

Seger, Otto, Fünfzig Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 73, Vaduz 1973, S. 5–58.

Sochin D'Elia, Martina, Zollvertragsjubiläen. Die Erinnerung an den schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrag aus St. Galler Perspektive, in: Werdenberger Jahrbuch, Jg. 32, Schwellbrunn 2019, S. 58–65.

Tschäni, Hanspeter, Der Zollvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz im europäischen Umfeld, in: Frick, Mario / Ritter, Michael / Willi, Andrea (Hrsg.), Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 56, Vaduz 2015, S. 207–224.

Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die liechtensteinische «nationale» Identität

Räumliche Verortungen in Geschichtsnarrativen und im Schulunterricht

Cornelius Goop*

* Cornelius Goop, M. A., Doktorand an der Universität Wien und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I. Einleitung 63

II. Die Entstehung nationaler Räume und das Fürstentum Liechtenstein 64

III. Geschichtsbilder und politisch-geografische Zugehörigkeit 67
A. Zwei Landeszeitungen, zwei Weltsichten 67
B. Historische Narrative und Konfliktlinien 68

IV. Schulunterricht, Schulkarten und Lesebücher 77
A. Der Zollanschlussvertrag und die räumliche Ausrichtung der Schulkarten 79
B. Die Darstellung der Nachbarländer in den Lesebüchern 81

V. Fazit 86

Quellen, Literatur 89

I. Einleitung

«Eines Tages sind wir Schweizer», befürchtete der Abgeordnete Emil Batliner in der Sitzung des liechtensteinischen Landtags vom 15. November 1927.[1] Der Satz klang drastisch, auch wenn er im Kontext betrachtet nicht ganz so gemeint war, wie er auf den ersten Blick erscheinen mag. Der Maurer Vorsteher wollte mit der Aussage vor allem betonen, dass er es für klug hielte, bezüglich einer Anleihe zur Behebung der Hochwasserschäden nach der Rheinkatastrophe von 1927 zuerst beim Fürstenhaus anzufragen, «ehe man in der Schweiz Geld sucht»[2]. Zitiert wurde dieser Satz schon häufig, eignet er sich doch gut, um exemplarisch auf liechtensteinische Identitätsprobleme, Berührungsängste und Souveränitätsbedenken im Zusammenhang mit den neuen, engen Beziehungen zur Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg hinzudeuten.[3] Doch wie verbreitet waren Befürchtungen um eine «Verschweizerung» damals wirklich und in welchen längeren historischen Kontext sind sie einzuordnen?

Am 29. März 1923 wurde der Vertrag über den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet unterzeichnet. Er trat am 1. Januar 1924 in Kraft. Seit diesem Tag versehen schweizerische Grenzwächter den Dienst an der liechtensteinischen Grenze zu Österreich. Der neue Zollanschlussvertrag ersetzte den 1852 vereinbarten Zoll- und Steuerverein mit Österreich, der im Jahr 1919 infolge der politischen und wirtschaftlichen Verwerfungen nach dem Ersten Weltkrieg von Liechtenstein gekündigt worden war. Der Vertrag stellte für Liechtenstein eine historische Zäsur dar, war das Staatsterritorium doch die vergangenen Jahrhunderte zumindest politisch stark nach Osten Richtung Vorarlberg und Österreich beziehungsweise nach Norden Richtung Deutschland orientiert gewesen. Die politischen und wirtschaftlichen Umstände, die zu dieser Umorientierung führten, können inzwischen als gut erforscht gelten.[4] Im Bereich der Mentalitäts- und Kulturgeschichte lassen sich hingegen weiterhin einige weniger beleuchtete Aspekte ausfindig machen.[5] Denn wegen ihrer fundamentalen Bedeutung für den liechtensteinischen Staat betraf die Neuorientierung das kollektive Wir-Bewusstsein der

1 Liechtensteinisches Landesarchiv (fortan: LI LA) LTP 1927/094-102, S. 9, Landtags-Kommissionssitzung vom 15. November 1927.

2 Ebenda.

3 Vgl. unter anderem: Geiger, 1990a, S. 74; Geiger, 2000, Bd. 1, S. 55 f.

4 Vgl. unter anderem: Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 53–176; Sochin D'Elia, 2019; Merki, 2007; Bradke / Hauser, 1998; Geiger 1990b.

5 Unter kulturgeschichtlichen Aspekten wurden bisher die Zollvertragsjubiläen betrachtet: Sochin D'Elia, 2017. Auch ein älterer Aufsatz zu den Auswirkungen des Zollvertrages auf die vorarlbergisch-liechtensteinischen Beziehungen enthält mentalitäts- und kulturgeschichtliche Elemente: Wanner, 1975.

Landesbevölkerung. Es stellt sich also die Frage, wie die «nationale» Identität Liechtensteins aufgrund des Zollanschlusses neu verortet wurde, welche Konflikte dabei hervortraten und wie sich die kulturellen Einflüsse von aussen auf das Land langfristig veränderten.[6]

Die genannten Aspekte lassen sich am besten beleuchten, wenn man Erkenntnisse der historischen Forschung zu kognitiven Karten (*mental maps*) und zur Kulturgeschichte von Räumen zurate zieht. Diese machen sichtbar, wie sich kulturelle Räume im Lauf der Zeit verändern und welche Auswirkungen die Zuordnung zu historischen Räumen für die Schaffung nationaler Identitäten in Europa seit dem 19. Jahrhundert hat.[7] Die folgende Untersuchung widmet sich im zweiten Abschnitt einigen generellen Überlegungen zur Entstehung nationaler Räume und deren Anwendung auf Liechtenstein. Der dritte Teil ist dem Geschichtsdenken und historischen Narrativen innerhalb der politischen Diskussion um den Zollanschlussvertrag gewidmet. Dieser Teil stützt sich im Wesentlichen auf Zeitungsartikel sowie vereinzelt auf zeitgenössische historische Publikationen. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich schliesslich mit der staatlichen Schulpolitik und den Veränderungen in den Unterrichtsinhalten der liechtensteinischen Schulen zwischen den 1910er- und 1930er-Jahren. Für diesen Abschnitt wird auf diverse Schulakten aus dem Liechtensteinischen Landesarchiv, auf Lesebücher und auf historisches Schulkartenmaterial zurückgegriffen.

II. Die Entstehung nationaler Räume und das Fürstentum Liechtenstein

Die Idee des Nationalstaates setzte sich seit dem 19. Jahrhundert in Ablösung älterer, ständischer Ordnungen als zentrales Grundmuster für die Legitimation staatlicher Herrschaft in Europa durch. Staaten sollten Solidargemeinschaften bilden, die aus staatsbürgerlich, aber auch kulturell oder gar ethnisch gleich gedachten Menschen bestehen. Damit verbunden war eine klare Abgrenzung von innen und aussen, von Menschen, die dazugehören, und solchen, die nicht dazugehören.[8] Auch auf einen Kleinstaat wie Liechtenstein, der oft gerade als Relikt vormoderner, ständischer Ordnung in Mitteleuropa

6 Kulturgeschichte wird hier im Sinne der Neuen Kulturgeschichte beziehungsweise der Kulturgeschichte des Politischen verstanden, vgl. dazu beispielsweise Stollberg-Rilinger, 2005, S. 9–14.

7 Grundlegend zu diesem Forschungsbereich: Dipper / Raphael, 2011; Schenk, 2013; Schultz, 1997.

8 Jansen / Borggräfe, 2007, S. 12–33; Langewiesche, 2000, S. 9–11, 14–33.

gilt, übten diese Vorstellungen von nationalstaatlicher Legitimierung und Identität ihren Einfluss aus.

Die Nationalisierungsprozesse in Europa seit dem 19. Jahrhundert waren mit Formen der kommunikativen Durchdringung von Räumen verbunden. Zentral für die Entstehung moderner Nationalstaaten waren – neben der Idee der Staatsbürgerschaft – die Herausbildung wirtschaftlicher Grossräume und die Möglichkeit zu grossräumiger Kommunikation, die mehr und mehr Menschen aus allen sozialen Schichten zugänglich wurde. Entscheidend dafür war die Verbreitung der Fähigkeit, in überlokalen Zusammenhängen zu denken und zu handeln.[9] Elemente dieser Nationsbildungsprozesse waren beispielsweise der Ausbau der Kommunikationsmöglichkeiten in Verkehr (Eisenbahn) und Postwesen, die Schaffung einheitlicher Wirtschaftsräume, die Vereinheitlichung des nationalen Rechts und von Teilen der politischen Ordnung und Verwaltung sowie die überregionale Konsensstiftung im Schulwesen oder bei politischen (Jubiläums-)Feiern.[10] Durch die staatliche Entwicklung in Mitteleuropa in eine Randstellung gedrängt, geriet das kleinräumige Liechtenstein durch diese Vorgänge in Gefahr, ins Abseits zu geraten. Im Osten grenzte das Land mit dem Habsburgerreich an eine riesige imperiale Ordnung, innerhalb derer ebenfalls mentalitätsprägende Vereinheitlichungsprozesse stattfanden und mit der der Kleinstaat historisch und dynastisch eng verbunden war.[11] Im Westen und im Norden wiederum bildeten sich im 19. Jahrhundert mit der Schweiz und Deutschland moderne Nationalstaaten heraus. Eine der vielen Folgen hiervon war die Entstehung einheitlicher Zollräume in den Nachbarstaaten Liechtensteins: 1826 wurden die Zollgrenzen zwischen Vorarlberg und Tirol aufgehoben, ab 1834 schlossen sich die Staaten des Deutschen Bundes (ohne Österreich und Liechtenstein) zum Deutschen Zollverein zusammen und 1848 schaffte der neu gebildete Schweizer Bundesstaat sämtliche interkantonalen Zollgrenzen ab.[12] Es war folglich in starkem Masse der äussere Druck von Nationalisierungsprozessen, der den Kleinstaat Liechtenstein 1852 mit Österreich und 1923 mit der Schweiz Zollverträge abschliessen liess, um sich so aus der wirtschaftlichen Isolierung zu befreien. Entsprechend gross war in der Folge aber auch der politische und kulturelle Einfluss der Zollvertragspartner. Dieser warf die Frage nach der Integration in sich über das Regionale hinaus weitende (nationale) Räume auf.[13]

---

9 Langewiesche, 2000, S. 31–33; Haslinger, 2005, S. 18.

10 Für Deutschland vgl. Weichlein, 2004, S. 20–35; für die Schweiz überblicksmässig: Kreis, 2011.

11 Judson, 2016, S. 333–350.

12 Sochin D'Elia, 2019, S. 305 f.

13 Ebenda, S. 310 f.; Geiger, 1990a, S. 61–74.

Die «Arbeit am nationalen Raum»[14] in den sich bildenden Nationalstaaten zeichnete sich neben den wirtschaftlichen und politischen Aspekten auch durch einen starken symbolisch-kulturellen Charakter aus. Der Abschnitt des Raumes, das heisst das Territorium, auf das sich der nationale Diskurs bezog, musste festgelegt und kulturell repräsentiert werden. Der Historiker Peter Haslinger spricht in diesem Zusammenhang von der Schaffung eines *imagined territory,*[15] in Anspielung auf die berühmte Definition Benedict Andersons einer Nation als *imagined community*.[16] Dieses «imaginierte Territorium» wurde durch Raumbilder und Raumbegriffe geschaffen, denen damit eine gruppenbildende Funktion zukam. Sie definierten das «eigene» Territorium in Abgrenzung zum «fremden».

Der Kleinstaat Liechtenstein war von diesem politisch-kulturgeschichtlichen Vorgang doppelt betroffen. Einerseits war er aufgrund seiner Kleinheit darauf angewiesen, in allen möglichen gesellschaftlichen Belangen Konzepte von aussen zu übernehmen. Somit war Liechtenstein auch stets kulturell durch die Regionen beeinflusst, auf die es politisch ausgerichtet war. Dies galt insbesondere für deren kulturelle Nationalisierungsbestrebungen. Andererseits hingen die politischen Akteure in Liechtenstein bewusst oder unbewusst ebenfalls dem modernen nationalen Denken und dem Nationalstaatsparadigma an. Sie veranlassten deshalb auch in Liechtenstein seit dem 19. Jahrhundert staatliche und private Massnahmen, die auf die Betonung einer spezifisch liechtensteinischen «nationalen» Identität abzielten (wobei der Begriff der «Nation» aber kaum verwendet wurde, da er mit der Vorstellung von der deutschen Nation in Konflikt stand).[17] Dies betraf auch räumliche Diskurse zum liechtensteinischen Territorium: wo es historisch hingehörte und warum es überhaupt noch als unabhängiges Ganzes bestand. Dabei entstand jedoch auch ein Spannungsverhältnis mit älteren regionalen Identitäten innerhalb Liechtensteins, insbesondere mit der Tatsache, dass sich der Norden stärker an Vorarlberg beziehungsweise Österreich und der Süden stärker an Graubünden beziehungsweise der Schweiz orientierten.

Gerade in konfliktreichen Zeiten, in denen unterschiedliche Vorstellungen von der eigenen staatlichen Existenz aufeinandertreffen, treten Ideen von nationaler Identität an die Oberfläche. In Liechtenstein war dies in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg im Zusammenhang mit der politischen und wirtschaftlichen Umorientierung zur Schweiz der Fall. Vorstellungen über das Eigene und das Fremde, über die Geschichte der staatlichen Gemeinschaft und ihre Zukunft mussten explizit benannt werden. Damit stand

14 Haslinger, 2005, S. 9 f.
15 Ebenda, S. 10–13.
16 Anderson, 1991, S. 5–7.
17 Vgl. unter anderem Geiger, 2002; Frommelt, 2020.

das Land nicht allein: Fragen rund um nationale Identitäten spielten in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg in vielen Regionen Europas eine wichtige Rolle, da in dieser Zeit vielerorts aufgrund neu entstandener Grenzziehungen alte Identitätskonflikte aufbrachen und kulturelle Zugehörigkeiten neu verhandelt werden mussten.[18] In zwei Feldern lässt sich dies besonders gut beobachten. Das eine betraf den Blick auf die «eigene» Geschichte und wie diese zu interpretieren sei. Da die Entstehung von nationaler Identität in grossen Teilen als eine «Territorialisierung von Erinnerung»[19] zu verstehen ist, konnte über Geschichte in solchen Umbruchphasen heftig gestritten werden. Das macht Geschichtsnarrative zu einem guten Analyseinstrument für die hier untersuchte Fragestellung. Das andere Feld betraf die Geografie beziehungsweise Kartografie, insbesondere ihre Behandlung im Schulunterricht. Auch hier wurden in räumlichen Darstellungen vermeintlich neutrale Tatsachen präsentiert, die in Wirklichkeit aber bereits eine Interpretation der Welt enthielten. Die Veränderungen, die in diesem Bereich in Liechtenstein Anfang des 20. Jahrhunderts zu beobachten sind, bieten somit einen zweiten analytischen Zugang zum Zusammenhang von Identität, Zollanschlussvertrag und kulturellen Räumen.[20]

III. Geschichtsbilder und politisch-geografische Zugehörigkeit

A. Zwei Landeszeitungen, zwei Weltsichten

In Liechtenstein herrschten nach den Verwerfungen des Ersten Weltkriegs und aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen Misere unterschiedliche Ansichten über die Zukunft vor. Während eine Seite eine weitere Zusammenarbeit mit der Republik Österreich auf neuer Basis befürwortete, trat eine andere Seite für das wesentlich radikalere Szenario einer Hinwendung zur Schweiz ein. Für einen Verbleib bei Österreich war eher die Unterländer Bevölkerung, im Oberland (insbesondere in Triesen, Triesenberg und Balzers) strebte man hingegen vornehmlich zur Schweiz. In der Regierung und im Landtag tendierte die Grundhaltung ebenfalls zur Schweiz, wohl im Bewusstsein um die äusseren politischen und wirtschaftlichen Umstände.[21] In besonderem Masse liess sich dieser zunächst starke, sich im Zuge der Verhandlungen mit der Schweiz jedoch abschwächende Gegensatz in der Presse beobachten.

---

18 Haslinger, 2021, S. 215–222.
19 Smith, 1996, S. 453–455.
20 Haslinger / Oswalt, 2012, S. 1–7; Schultz, 1997, S. 2–13.
21 Quaderer, 2014, Bd. 3, S. 53 f.

Seit 1914 gab es in Liechtenstein mit dem «Liechtensteiner Volksblatt» und den «Oberrheinischen Nachrichten» zwei Zeitungen. Diese publizierten sowohl redaktionelle Beiträge als auch viele Leserbriefe, die zumeist anonym abgedruckt wurden. Die in der Regel mit dem Klammerzusatz «eingesandt» versehenen Leserbriefe wurden oft sehr prominent platziert. Somit boten die beiden Landeszeitungen der Bevölkerung die Möglichkeit, Meinungen über einen engeren Kreis hinaus kundzutun. Das seit 1878 erscheinende Volksblatt war dem eigenen Selbstverständnis nach lange Zeit unpolitisch gewesen. Dies änderte sich jedoch ab 1914 mit der Entstehung der Oberrheinischen Nachrichten, die das publizistische Organ einer oppositionellen Aufbruchs-, Demokratisierungs- und Veränderungsbewegung rund um den Rechtsanwalt Wilhelm Beck bildete. Aus ihr ging 1918 die erste politische Partei in Liechtenstein, die Christlich-soziale Volkspartei (VP), hervor. In Reaktion auf die Oberrheinischen Nachrichten wurde auch das Volksblatt politischer. Es bildete die Keimzelle der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP), die ebenfalls 1918 gegründet wurde. Die Kreise rund um die Oberrheinischen Nachrichten und später die Volkspartei waren tendenziell stärker im Oberland verankert und traten schon früh für eine politische und wirtschaftliche Umorientierung zur Schweiz ein. Demgegenüber waren das Volksblatt und die Bürgerpartei tendenziell mehr im landwirtschaftlicheren Norden, also im Unterland beheimatet. Sie nahmen entsprechend der dortigen, kulturell und wirtschaftlich nach Vorarlberg ausgerichteten Bevölkerung eine wesentlich österreichfreundlichere Haltung ein.[22] Schon ab 1914 wurden zwischen den beiden Zeitungen Kontroversen um die jeweilige Bewertung der Nachbarstaaten Österreich und Schweiz ausgetragen, die manchmal zu regelrechten, mehrwöchigen Zeitungsfehden ausarteten. Die Inhalte der liechtensteinischen Presse in den Jahren rund um den Abschluss des Zollanschlussvertrags bilden deshalb eine gute Quelle, um die Weltsicht der jeweiligen politischen Gruppierungen zu rekonstruieren und auch festzustellen, welche Raumbilder der liechtensteinischen Bevölkerung sich darin manifestierten.[23] Besonders im Geschichtsdenken wird dies offensichtlich.

B. Historische Narrative und Konfliktlinien

Vor allem die Oberrheinischen Nachrichten veröffentlichten in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg zahlreiche längere Artikel über die liechtensteinische Geschichte seit dem 19. Jahrhundert, besonders auch über die Zollge-

22 Marxer, 2011a; Marxer, 2011b.
23 Geiger, 1990b, S. 95–99.

schichte. Sie sollten der politischen Bildung der Leserschaft dienen, besassen aber auch eine ideologische Färbung. Geschichte ist nicht nur eine neutrale Erzählung über vergangene Ereignisse. Das Berichten über die Vergangenheit kann auch bestimmte Erzählstrategien enthalten. Einzelne Ereignisse können stärker betont, andere weggelassen werden. Gleichzeitig kann beim historischen Erzählen suggeriert werden, dass bestimmte Entwicklungen angeblich vorherbestimmt waren. Damit kommt der Geschichte eine zentrale Bedeutung bei der Schaffung kollektiver Identitäten zu.[24]

Bei der Frage, ob Liechtenstein nach Osten oder Westen orientiert sein sollte, prallten zwei unterschiedliche Geschichtsnarrative aufeinander, die ihre Wurzeln zum Teil im 19. Jahrhundert hatten. Es ging darum, welchem politisch-geografischen Raum Liechtenstein *eigentlich* wirtschaftlich und kulturell zuzuordnen sei. Das erste dieser Narrative stellte sich dem eigenen Verständnis nach in die bürgerlich-emanzipatorische Erzähltradition[25] des Historikers Peter Kaiser, interpretierte es bei genauerer Betrachtung aber stark pro-schweizerisch um. Diese Erzählung betrachtete insbesondere den historischen österreichischen Einfluss und die aus Österreich, Böhmen oder Mähren stammenden Beamten in Liechtenstein, die sie als «fremde Landvögte»[26] bezeichnete, kritisch. Gemäss dem Volkspartei-Slogan «Liechtenstein den Liechtensteinern» setzte dieses Narrativ auf eine historische Emanzipation des Volkes von äusseren Einflüssen. Es hatte damit durchaus Züge eines «Liechtensteiner Nationalismus»[27] und besass offensichtliche Parallelen zu der «Los von Wien»-Bewegung, die nach dem Ersten Weltkrieg im benachbarten Vorarlberg einen Anschluss an die Schweiz anstrebte.[28]

Das zweite Narrativ wurzelte in einem obrigkeitlich-monarchischen Geschichtsbild, dem weite Teile der Bürgerpartei zuneigten und das auch von Exponenten des Historischen Vereins propagiert wurde, der strukturell und personell der Bürgerpartei nahestand. Es passte auch gut zum regional auf Österreich ausgerichteten Unterland. Dieses Narrativ war stark katholisch-konservativ geprägt, betonte insbesondere die monarchischen Traditionen des Staates, hatte einen hagiografischen Blick auf das liechtensteinische Fürstenhaus und hob den wirtschaftlichen Erfolg Liechtensteins im 19. Jahrhundert hervor. Auch stand es den liechtensteinischen Honoratioren und der Obrigkeit nahe, weshalb es die fürstlichen Beamten seit dem 18. Jahrhundert

24 Hroch, 2005, S. 145–170.
25 Frommelt, 2012, S. 30–39; Frommelt, 2016, S. 148–154.
26 So beispielsweise im eingesandten Artikel «Über fremde Landvögte» in: Oberrheinische Nachrichten, 21. Mai 1919, S. 1.
27 Wanner, 1973, S. 64.
28 Geiger, 1990b.

weitgehend unkritisch beurteilte.[29] Durch diese Elemente erhielt die Erzählung eine österreichfreundliche Prägung, die aber weniger dezidiert ausfiel als die österreichkritische Haltung bei ihrem Gegenstück.

Insbesondere drei Konfliktlinien wurden beim Aufeinandertreffen dieser beiden historischen Narrative sichtbar. Die erste betraf die Bewertung der äusseren Einflüsse, die durch die politisch-räumliche Ausrichtung Liechtensteins auftraten. Besonders deutlich wurde dieser Konflikt in einer fünfteiligen Artikelserie, die im Sommer 1919, also kurz vor der Kündigung des Zollvertrags mit Österreich, in den Oberrheinischen Nachrichten unter dem Titel «Internationale politische Stellung Liechtensteins und der Zollanschluss» erschien.[30] Der Autor wurde nicht genannt, es muss sich aber um einen führenden Vertreter der Volkspartei, höchstwahrscheinlich Wilhelm Beck selbst, gehandelt haben.[31] Der Artikel stellte der liechtensteinischen Politik der vergangenen siebzig Jahre ein vernichtendes Zeugnis aus. Insbesondere der Einfluss Österreichs und Deutschlands auf Bildung, Kultur und Rechtswesen wurde äusserst negativ beurteilt. Durch die einseitige Ausrichtung auf Österreich, besonders seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, habe man vielen liechtensteinischen Bürgern «künstliche Fesseln» angelegt. Das wirtschaftliche «Leben und Streben» vieler Liechtensteiner habe nämlich *immer schon* zur Schweiz tendiert, und das sei trotz dem politischen Einfluss nicht unterbunden worden.[32] Vor allem im Bildungsbereich sah der Autor einen Grund für die mentale Abhängigkeit vom Osten. So schrieb er:

> «Mit zu dieser Abhängigkeit hat […] der Umstand beigetragen, dass zum Teil unsere Beamten wie nicht minder die Intelligenz ihre Bildung in Deutschland und Österreich holten. Die dort empfangenen Eindrücke haben, wie dies beim Menschen als Produkt seiner Erziehung nicht anders der Fall ist, eine einseitige Wertschätzung deutscher und österreichischer Verhältnisse und Einrichtungen und eine Geringschätzung der benachbarten schweizerischen gebracht. Von daher die in unserer Bevölkerung zum Teil eingepflanzte Abneigung gegen die Schweizer Bildung, während international gerade das umgekehrte Urteil gilt und galt. Gegenüber der in Zentraleuropa vorherrschenden monarchischen Staatsform musste bei mehr autokratisch erzogenen Beamten die republikanische ohne weiteres die minderwertigere sein – und damit auch Schweizer Sinn und Eigenart.»[33]

---

29 Frommelt, 2012, S. 30–39; Frommelt, 2016, S. 154–160; Geiger, 1990b.

30 Oberrheinische Nachrichten, 28. Juni 1919, S. 1 f.; 2. Juli 1919, S. 1 f.; 5. Juli 1919, S. 1; 9. Juli 1919, S. 1; 12. Juli 1919, S. 1.

31 So wird auch auf der Website E-Archiv vermutet: www.e-archiv.li/D46323, Anm. 2 (zuletzt abgerufen am: 24. Mai 2023); Leipold-Schneider, 2011.

32 Oberrheinische Nachrichten, 28. Juni 1919, S. 2.

33 Ebenda.

Weiter kritisierte der Artikel den «Grossdeutschen Anschlussgedanken», der Mitte des 19. Jahrhunderts vorgeherrscht habe. Dessen historischer Hintergrund liege in der ehemaligen Mitgliedschaft Liechtensteins im Deutschen Bund und der Tatsache, dass «führende Persönlichkeiten des Landes in den [18]60er-Jahren […] zum Teil Deutsche» gewesen seien.[34] Am Ende lief der Artikel auf die Forderung hinaus, dass Liechtenstein in Zukunft solche äusseren Abhängigkeiten vermeiden müsse, was nur durch einen Wirtschaftsanschluss an die Schweiz und eine konsequente «Neutralisierung» möglich sei.[35]

Zwei zentrale Elemente stechen hier heraus. Erstens ist dies der angeblich künstlich verhinderte geistige Einfluss der Schweiz. Gerade die Betonung dieser Tatsache lässt stark vermuten, dass der Autor der Artikelserie Wilhelm Beck war. Denn Beck hatte sein Jus-Studium von 1905 bis 1911 in der Schweiz an der Universität Zürich absolviert. Das war zu diesem Zeitpunkt ungewöhnlich für Studenten aus Liechtenstein, die noch bis Mitte des 20. Jahrhunderts eher österreichische Hochschulen besuchten.[36] Entsprechend galt Beck und mit ihm vielen Vertretern der Volkspartei gerade die Schweizer Bildung als etwas Positives und Förderungswürdiges. Zweitens ist die Kritik an den ausländischen Beamten beziehungsweise an den Landesverwesern bemerkenswert. Die Forderung nach einer Nationalisierung der liechtensteinischen Regierung, also der verpflichtenden liechtensteinischen Staatsbürgerschaft aller Regierungsmitglieder, wird mit einer Rückständigkeit österreichischen oder gar zentraleuropäischen Denkens in Verbindung gebracht. Freiheitliches Denken liege im Westen, so die räumliche Konnotation dieser Ausführungen, während die Orientierung nach Osten und Norden ein Hemmschuh in der historischen Entwicklung Liechtensteins gewesen sei.

Im Volksblatt und bei prominenten Vertretern der Bürgerpartei fiel die Bewertung der österreichischen und deutschen Einflüsse wesentlich milder aus. So erschien im Mai 1920 im Volksblatt eine zweiteilige Artikelserie unter dem Titel «Die fremden Landvögte», die der negativen Darstellung der aus dem Habsburgerreich stammenden Beamten und Landvögte / Landesverweser[37] in Liechtenstein im 19. Jahrhundert entgegentrat.[38] Der Text stand im Kontext der zu dieser Zeit kontrovers diskutierten Landesverweserfrage, bei der die Besetzung des Postens mit dem Österreicher Josef Peer zur Disposi-

34 Oberrheinische Nachrichten, 2. Juli 1919, S. 1. Es handelt sich hier um eine Anspielung auf Personen wie Markus Kessler, Gregor Fischer oder Anton Gmelch: vgl. Goop, 2022, S. 138.

35 Oberrheinische Nachrichten, 12. Juli 1919, S. 1.

36 Leipold-Schneider, 2011.

37 Der Landvogt war der höchste Beamte in Liechtenstein und wurde vom Fürsten eingesetzt. 1848 erfolgte die Umbenennung in Landesverweser. Der Posten bestand bis 1921.

38 Liechtensteiner Volksblatt, 8. Mai 1920, S. 1; 12. Mai 1920, S. 1. Autor dieses historisch informierten Artikels könnte Albert Schädler gewesen sein, dies lässt sich aber nicht belegen.

tion stand.[39] Im Artikel wird betont, dass es in den letzten Jahrhunderten bei den ausländischen Beamten zwar durchaus «Licht- und Schattenseiten» gegeben habe. Wenn aber in den Oberrheinischen Nachrichten behauptet werde, «diese Männer hätten uns ‹bevogtet›», so entspreche dies «nicht den geschichtlichen Tatsachen».[40] Und weiter: «Ein Gegensatz zwischen Regierung und Volk wird immer vorhanden sein, auch wenn ein Inländer Landesverweser ist, weil eben die Regierung in Einzelheiten die befehlende, die Bevölkerung aber der ausführende Teil sein muss, wenn nicht ein Teil der Weltordnung über den Haufen geworfen werden soll.»[41] Auch wenn manche Reformen nicht immer gut angekommen seien, so seien sie doch im Nachhinein betrachtet notwendig gewesen.

Ähnliche historische Bewertungen waren in diesen Jahren auch in zeithistorischen Texten des liechtensteinischen Historischen Vereins zu lesen, der strukturell und personell der Bürgerpartei nahestand.[42] Dort beschäftigte sich vor allem der ehemalige Landtagspräsident und Lieblingsgegner der Volkspartei, Albert Schädler, mit Zeitgeschichte.[43] Schädlers 1919 im Jahrbuch des Historischen Vereins veröffentlichte erste Gesamtdarstellung der liechtensteinischen Geschichte im 19. Jahrhundert erzählt ab Mitte der Zeitperiode eine regelrechte Erfolgsstory. Liechtenstein sei seither «ein wohlgeordnetes Staatswesen von eigenartigem Charakter geworden und [habe] sich aus den früheren meist recht ärmlichen Verhältnissen zu einem zwar bescheidenen aber gesunden Wohlstande emporgeschwungen.»[44] Die aktuellen «vorübergehenden» wirtschaftlichen Schwierigkeiten liessen sich durch den «arbeitssamen Sinn des Volkes», eine «treue Anhänglichkeit an den Fürsten» und die «tätige Anteilnahme des Fürstenhauses» bald überwinden.[45] Diese Interpretation der liechtensteinischen Geschichte des 19. Jahrhunderts stand derjenigen diametral entgegen, die in der Volkspartei nahestehenden Publikationen zu finden war.

Eine zweite Konfliktlinie bei der unterschiedlichen Bewertung der Vergangenheit trat bei der Darstellung historischer Widerstände gegen den 1852 abgeschlossenen Zollvertrag mit Österreich auf. Besonders die sogenannten «Petitionen von 1863» wurden in den Oberrheinischen Nachrichten im Jahr 1919 und noch einmal ausführlicher im Jahr 1922 breit aufgegriffen. Kaum thematisiert wurden hingegen überraschenderweise die sogenannten «Münz-

39 Quaderer, 2014, S. 183–220.
40 Liechtensteiner Volksblatt, 12. Mai 1920, S. 1.
41 Ebenda.
42 Biedermann, 2004, S. 76 f.
43 Rheinberger, 2011.
44 Schädler, 1919, S. 71.
45 Ebenda, S. 71 f.

wirren» der 1870er-Jahre, die als Währungskonflikt regionale Gegensätze zwischen Oberland und Unterland offenbart hatten.[46] Die Petitionen von 1863 boten anscheinend eine leichtere und harmonischere Analogie zur Zollvertragsfrage um 1920.

Anfang der 1860er-Jahre hatte sich anlässlich der anstehenden Erneuerung des Zollvertrags mit Österreich in Teilen der liechtensteinischen Bevölkerung Widerstand gegen eine Verlängerung manifestiert. Hintergrund dazu waren die durch den Zollvertrag entstandenen Behinderungen im Wirtschaftsverkehr mit der Schweiz und der blockierte Zugang zu den oft günstigeren Schweizer Produkten für Konsumenten und Gewerbe. Ausserdem hatten 1852 von den fünf Fähren über den Rhein nur die beiden in Mäls und Bendern eine Zollstätte erhalten, was den Grenzverkehr zwischen Liechtenstein und der Schweiz stark beeinträchtigte. So plädierten bereits 1863 erstmals Teile der Bevölkerung alternativ für einen Zollvertrag mit der Schweiz. Im Januar 1863 reichten rund 200 Schaaner Bürger eine Petition für eine Auflösung des Zollvertrags mit Österreich und eine Einigung mit der Schweiz beim Landtag ein. Dem folgten innerhalb weniger Wochen weitere Petitionen dieser Art aus Triesen, Planken, Mauren, Eschen, Schellenberg und Triesenberg mit insgesamt 757 Unterschriften – rund einem Drittel der damals Stimmberechtigten. Trotz dieser Forderungen wurde der Zollvertrag 1863 auf Beschluss des Landtages verlängert. Die Widerstände hatten allerdings Zugeständnisse vonseiten Österreichs zur Folge, unter anderem die Errichtung zusätzlicher Zollämter in Schaan und Vaduz.[47]

Es überrascht nicht, dass im Kontext der Zollanschlussdebatten in den Oberrheinischen Nachrichten mehrfach an diese Petitionen erinnert wurde. Im Jahr 1919 erschien in der Zeitung eine mehrteilige Serie mit dem Titel «Geschichtliches zum Landeszollwesen», die dieses Thema ausführlich aufgriff.[48] Dass die «Massenpetitionen» von 1863 nicht von Erfolg gekrönt gewesen seien, wurde den auf Österreich ausgerichteten Beamten und ausländischen Kräften im Landtag, wie etwa dem aus Bayern stammenden Pfarrer Anton Gmelch, zugeschrieben. Letztere hätten mit dem Zollvertrag mit Österreich unrealistische Hoffnungen auf einen zukünftigen Wirtschaftsanschluss an die (süd-)deutschen Staaten verbunden.[49] 1922 druckten die Oberrheinischen Nachrichten die Petitionstexte sogar in voller Länge mitsamt

46 Quaderer, 2021.
47 Geiger, 1970, S. 336–344; Ospelt, 1972, S. 371–375; Biedermann / Leipold-Schneider, 2011.
48 Oberrheinische Nachrichten, 19. April 1919, S. 1 f.; 23. April 1919, S. 1; 30. April 1919, S. 1; 3. Mai 1919, S. 1.
49 Oberrheinische Nachrichten, 23. April 1919, S. 1; 30. April 1919, S.1.

Unterschriften in einer fünfteiligen Serie ab. Der einleitende Kommentar dazu lautete:

> «Es wird nun gewiss manchen Leser aus den betreffenden Gemeinden interessieren, wie sein Grossvater 1863 gedacht hat. […] Manch einer wolle über die Meinung seines Vorvaters nachdenklich werden und sich fragen, wenn das schon vor bald sechzig Jahren gewollt worden ist, darf man dann den Anschluss heute nicht mehr verlangen? Wenn es dennoch nicht zum Anschluss kam, so sind die Gründe grösstenteils ganz anderswo (Deutschnationalismus, monarchistisches Staatgebilde usw.) zu suchen. Gründe, die heute und bei unsern Vorfahren nicht standhaltig sind.»[50]

Besonders wurde betont, dass schon damals die «Sitten- und Charakterverwandtschaft» zur Schweiz erwähnt worden sei.[51] Diese historischen Rückbezüge zielten darauf ab, zu beweisen, Liechtenstein habe immer schon zur Schweiz gedrängt. Unerwähnt blieb jedoch, dass die wirtschaftlichen Vorteile des Vertrags mit Österreich erst nach den frühen 1860er-Jahren augenfällig geworden waren, auch weil die Industrialisierung erst ab 1870 richtig einsetzte. Ausserdem wäre eine politische und wirtschaftliche Umorientierung zur Schweiz in den 1860er-Jahren wegen äusserer Umstände äusserst unrealistisch gewesen.[52]

Entsprechend fiel auch die gegenteilige Einschätzung Albert Schädlers zu den Ereignissen von 1863 in seiner liechtensteinischen Geschichte des 19. Jahrhunderts im Historischen Jahrbuch aus: «Der Landtag liess sich […] von den Stimmungen der momentanen Volksströmung nicht beirren, sondern von ernsten und sachlichen Erwägungen leiten.»[53] Ausserdem sah er sich rückblickend in der zukünftigen Entwicklung der liechtensteinischen Wirtschaft bestätigt:

> «Abgesehen von der günstigen finanziellen Wirkung wurde dem Lande ganz Österreich für freien Handel geöffnet und das Entstehen nützlicher Industrien ermöglicht. Von einer Zolleinigung mit der Schweiz war hingegen, wie es sich durch Anfragen herausstellte, keinerlei Ersatz zu erwarten. Die spätere Entwicklung hat diesen Erwägungen auch im vollen Umfange Recht gegeben.»[54]

Auch bei dieser Frage prallten zwei unterschiedliche Konzepte über die historische räumliche Ausrichtung Liechtensteins aufeinander. Argumentiert wurde nicht nur anhand von pragmatischen Überlegungen zur politischen

---

50 Oberrheinische Nachrichten, 5. Juli 1922, S. 1.
51 Oberrheinische Nachrichten, 23. April 1919, S. 1; 5. Juli 1922, S. 2.
52 Geiger, 1970, S. 342–344.
53 Schädler, 1919, S. 42.
54 Ebenda., S. 43.

Opportunität, sondern auch darüber, welche Orientierung «natürlich» und «historisch richtig» gewesen sei.

Eine dritte narrative Konfliktlinie, die rund um das Jahr 1920 in den politischen Debatten eine Rolle spielte, betraf das historische Erbe des Pädagogen, Historikers und Politikers Peter Kaiser (1793–1864). Diese stand nicht allein im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Umorientierung zur Schweiz, verdeutlicht aber den Zusammenhang von geschichtlicher Tradition und Identität. Die Volkspartei und mit ihr die Oberrheinischen Nachrichten erklärten sich in dieser Zeit häufig zu den politischen Erben Peter Kaisers. Diese Darstellung weckte jedoch den direkten Widerspruch von Bürgerpartei und Volksblatt.

Kaiser hatte als Identifikationsfigur grosses Potenzial und war in Liechtenstein als solche insbesondere seit Beginn des 20. Jahrhunderts durch verschiedene Publikationen «wiederentdeckt» worden.[55] In vielen «kleinen» europäischen Nationalbewegungen spielte die Heroisierung von Historikern des 19. Jahrhunderts als «Entdecker» von Nationen und «Propheten der Völker» eine wichtige Rolle.[56] Auch wenn Vorsicht geboten ist, die politischen Bewegungen in Liechtenstein am Anfang des 20. Jahrhunderts und insbesondere die Volkspartei als «Nationalbewegung» zu charakterisieren, sind die Parallelen beim Peter-Kaiser-Mythos hier doch auffällig. Kaiser hatte 1847 die erste Geschichtsdarstellung über Liechtenstein geschrieben, in der er die Vergangenheit des Territoriums aus Sicht der einfachen Bevölkerung erzählte, und dies mit demokratischen und freiheitlichen Forderungen verbunden. Ausserdem hatte er während der Revolution von 1848/49 als Abgeordneter in der Frankfurter Nationalversammlung eine zentrale Rolle für Liechtenstein eingenommen.[57]

Ein Verweis auf Peter Kaiser durfte in Artikeln, die auf eine historische Argumentation setzten, in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg entsprechend selten fehlen. Anhänger der Volkspartei argumentierten, sie würden mit ihren Forderungen nach einer demokratischeren Verfassung und einer Besetzung der Regierung mit Liechtensteinern Peter Kaisers Ideen zu Ende führen. Dies bezog sich auch auf die Umorientierung zur Schweiz, da man sich dadurch auch eine Abkehr von einem autoritären «österreichischen» Gehabe erhoffte. Symbolisch für dieses Gehabe stand der Begriff des «Indermaurismus», der sich vom ehemaligen, besonders umstrittenen Landesverweser Karl von In der Maur (1852–1913) ableitete und von Anhängern der Volkspartei geprägt wurde. So hielt ein in den Oberrheinischen Nachrichten

55 Vogt, 2011.
56 Press, 1993, S. 63; Hroch, 2005, S. 145–170.
57 Brunhart, 1999; Vogt, 2011.

im Juni 1919 erschienener Artikel mit dem Titel «Indermaurismus und Peter Kaiser» fest: «Unser anerkannt tüchtigster Geschichtsforscher Peter Kaiser aus Mauren hat das land- und volksfremde, gewalttätige, absolutistische Vorgehen der Landvögte scharf verurteilt.»[58] Damit stehe die Volkspartei, so die implizite Aussage, in seiner Tradition.

In Reaktion auf diese Aussagen veröffentlichte das Volksblatt einige Wochen später in voller Länge Kaisers Text «An meine Landsleute». Mit dieser Schrift hatte Kaiser 1848 sein Mandat in der Paulskirche in Frankfurt niedergelegt und sein politisches Vermächtnis hinterlassen. Die Veröffentlichung des Textes im Volksblatt sollte verhindern, dass sich die Volkspartei als «Universal-Geisteserbin unseres grössten Liechtensteiners, des echten Patrioten Peter Kaiser» hinstelle. Kaiser stehe, so der einleitende Artikel, für Traditionsbewusstsein, bedachten Fortschritt und Treue zur Kirche, also die Werte der Bürgerpartei.[59] Auch in den folgenden Jahren kam die Debatte um die politische Einordnung Peter Kaisers mit stets ähnlichen Argumenten in den Zeitungen immer wieder auf, und auch der Abschluss des Zollanschlussvertrags setzte dem kein Ende.[60]

Was die hier besonders interessierende *räumliche* Identitätsstiftung durch den historischen Rückgriff auf Peter Kaiser betrifft, ist interessant, dass der offensichtliche Widerspruch kaum angesprochen wurde. Kaiser schrieb seine liechtensteinische Geschichte aus einer schweizerisch-graubündisch-churrätischen Perspektive, war aber gleichzeitig von einem deutschen Patriotismus geprägt und wählte das Alte Reich zu seinem idealisierten Bezugspunkt.[61] Politisch trat er für eine Umwandlung des Deutschen Bundes in einen österreichisch geführten nationalen Verfassungsstaat ein und war dabei von einem historisch gewachsenen föderativen «Reichsnationalismus» getragen.[62] Es war also möglich, mit entsprechender Schwerpunktlegung Peter Kaiser aus liechtensteinischer, schweizerischer, österreichischer oder deutscher Perspektive zu interpretieren. Und so ist es von den verschiedensten politischen Richtungen in Liechtenstein im 20. Jahrhundert – auch in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg – getan worden.

---

58 Oberrheinische Nachrichten, 14. Juni 1919, S. 1.

59 Liechtensteiner Volksblatt, 9. Juli 1919, S. 1.

60 Einige Beispiele: Liechtensteiner Volksblatt, 13. August 1919, S. 1, und 16. August 1919, S. 1; Oberrheinische Nachrichten, 5. August 1922, S. 2, und 23. Februar 1924, S. 1; Liechtensteiner Volksblatt, 2. April 1924, S. 2.

61 Press, 1993, S. 57–59.

62 Langewiesche, 1993, S. 51 f.

IV. Schulunterricht, Schulkarten und Lesebücher

Landkarten sind genauso wie die Inhalte von schulischen Geografielehrbüchern keine neutralen «Kopien» der realen Welt, sondern bilden ab, was Realität sein soll. Als Wissensmedien dienen sie dazu, bestimmte Raumkonzeptionen zu popularisieren und festzuschreiben, sind am Ende also mindestens so stark von Ideologie wie von Empirie geprägt. «Räume sind nicht, Räume werden gemacht», lautet nach Hans-Dietrich Schultz das Paradigma der Beschäftigung mit historischen räumlichen Vorstellungen,[63] welches durch den sogenannten *spatial turn* Einzug in die Geschichtswissenschaft hielt. Genauso wie in historischen Narrativen spiegelt sich in Kartografie und schulischem Geografieunterricht die Identitätskonstruktion einer bestimmten Gruppe, denn in diesen Repräsentationen werden Selbstbilder verhandelt und definiert.[64] Während bei den Geschichtsnarrativen, die im vorigen Abschnitt behandelt wurden, räumliche Konstruktionen vor allem zwischen unterschiedlichen politischen Bewegungen verhandelt wurden, zeigt sich in Karten und Schulbüchern stärker die staatliche Seite der behandelten Fragestellung. Wie veränderten sich die räumlichen Darstellungen in den liechtensteinischen Lehrmitteln und daraus folgend die mentalen Karten durch die politische und wirtschaftliche Umorientierung zur Schweiz?

Wie stark die österreichische Prägung in den liechtensteinischen Schulen in den 1920er-Jahren empfunden wurde, zeigte sich in einem Bericht, der 1972 in der schweizerischen Zeitschrift Zoll-Rundschau veröffentlicht wurde. Er stammte von dem damals fast 80-jährigen ehemaligen Grenzwächter Andreas Nigg (gestorben 1988), der in dem Text über seine ersten Jahre als Schweizer Zöllner in Liechtenstein nach Inkrafttreten des Zollanschlussvertrages erzählte. Zuerst beschrieb Nigg den Umzug mit dem Pferdeschlitten von Haag im Schweizer Rheintal zu seiner neuen Dienstwohnung in Mauren und die mangelhaften sanitären Einrichtungen im Ort. Dann fuhr er fort:

> «Die Kinder hatten es leichter. Ohne grosse Hemmungen gingen sie in die Dorfschule und lernten anstelle der Schweizer Geschichte jene des Fürstentums und die Ahnenreihe der Habsburger kennen. Als Kurrentschrift war im Lande die deutsche Schrift üblich, auch in der Schule. In kulturellen Belangen war die jahrhundertelange Orientierung nach Österreich deutlich zu spüren, vor allem im Unterland. Schnell genug wurden unsere Kinder in den neuen Lebenskreis einbezogen. Sie fingen sogar an, sich monarchistisch zu gebärden. Besonders dann, wenn der

63 Schultz, 1997, S. 9–11.
64 Haslinger, 2021, S. 218 f.

Abbildung 1: Karte von Vorarlberg und Liechtenstein, 1890



Die Handkarte im Massstab 1:175 000 wurde 1890 vom dem Schweizer Kartografen Johann Sebastian Gerster (1833–1918) für den Gebrauch in vorarlbergischen Schulen erstellt.

Quelle: Liechtensteinische Landesbibliothek

Landesfürst auf Schulbesuch ging und jedem Kind ein Geschenk mit nach Hause gab, auch den Grenzwächterkindern. Junge und alte Gemüter kamen dann in Bewegung.»[65]

Trotz des Eindrucks Andreas Niggs waren seit der Mitte der 1920er-Jahre langsame Änderungen in der kulturellen Prägung des Schulunterrichts im Gange. Dies zeigte sich sowohl auf den Schulkarten als auch in den Schullesebüchern.

A. Der Zollanschlussvertrag und die räumliche Ausrichtung der Schulkarten

In den liechtensteinischen Schulen sollte die Schweiz nach dem Zollanschlussvertrag im Heimat- und Geografieunterricht einen höheren Stellenwert erhalten. Für diese Bestrebung kam es gelegen, dass im Jahr 1923 durch den Landeschulrat beschlossen wurde, dass die bisher in den Schulen verwendeten Wandkarten erneuert werden müssten.[66] Eine Karte mit einer geografischen Abbildung Liechtensteins wurde in den Schulen seit den 1890er-Jahren verwendet. Sie basierte auf einem Ausschnitt einer damals von dem Schweizer Kartografen Johann Sebastian Gerster erstellten Karte von Vorarlberg und Liechtenstein. Als Handkarte war sie auch für den alltäglichen Gebrauch gedacht. Überhaupt war sie die erste einer breiten Bevölkerung verfügbare Landkarte, auf der Liechtenstein fokussiert dargestellt wurde.[67] Die Abbildung war stark nach Osten ausgerichtet und liess Liechtenstein fast als Teil Vorarlbergs erscheinen, während die angrenzenden Schweizer Gebiete kaum zu sehen waren.[68] Bei einer Umfrage unter den Lehrern des Landes sollte 1924 geklärt werden, welche Änderungen bei einer Neuauflage der Liechtenstein-Karte gewünscht wären. Neben vielen begrifflichen Änderungswünschen ging vereinzelt auch die Bitte ein, die anliegende Schweiz besser abzubilden. So schrieb etwa der Lehrer Ferdinand Hoop aus Gamprin: «Auf dem Ausschnitte sollte als Grenzstaate hauptsächlich die Schweiz mit den beiden Kantonen St. Gallen und Graubünden berücksichtigt werden, weniger Vorarlberg.»[69]

Betrachtet man die 1925 von dem Landkartenverlag Kümmerly & Frey in Bern fertiggestellte neue Karte, wird ersichtlich, dass dieses Anliegen zum

65 Nigg, 1973, S. 52.
66 Liechtensteiner Nachrichten, 10. Oktober 1925, S. 1; LI LA SF 29/1924/125, Kümmerly & Frey an liechtensteinische Regierung, 19. Oktober 1923.
67 Martin, 1966, S. 249.
68 Karte Gerster, 1890; Karte Gerster, 1894.
69 LI LA SF 29/1924/125, Ferdinand Hoop an Landesschulrat, 10. April 1924.

Abbildung 2: Karte des Fürstentums Liechtenstein, 1894



Die Karte im Massstab 1:75 000 wurde im Auftrag der liechtensteinischen Landesschulbehörde von Johann Sebastian Gerster erstellt und 1894 herausgegeben. Sie war auch im ausserschulischen Bereich verbreitet und basierte auf einem Ausschnitt aus Gersters Karte von Vorarlberg und Liechtenstein von 1890.

Quelle: Liechtensteinische Landesbibliothek

Teil berücksichtigt wurde. Die Verantwortlichen hatten sich entschieden, nun doch keine Karte für die Wand, sondern eine faltbare Handkarte herauszugeben. Die neue Karte beruhte erneut auf einer Vorarlberger Schulkarte, die in ihrer vollständigen Form seit 1910 auch in Liechtenstein als Wandkarte eingesetzt worden war.[70] Deshalb war Vorarlberg weiterhin sehr dominant abgebildet. Doch die neue Karte war stärker nach Süden erweitert als die alte, wodurch Teile Graubündens wesentlich mehr Platz einnahmen. St. Gallen im Westen hingegen war weiterhin kaum zu sehen. Allgemein fällt auf, dass Liechtenstein selbst in der oberen linken Ecke nur gut einen Viertel dieser Karte einnahm.[71] Dies verdeutlicht, dass Liechtenstein stark von geografischen und schulischen Institutionen ausserhalb seines eigenen Staatsgebiets abhängig war, sei es von einem Schweizer Kartografie-Verlag oder von der vorarlbergischen Schulbehörde. Die räumlich-geografische Abbildung Liechtensteins wurde im Ausland bestimmt. Bis in die 1940er-Jahre bildete die Karte von 1925 den Standard für den Schulunterricht.[72]

1926 wurde in der Landeslehrerkonferenz ausserdem beschlossen, dass jede Schule bis zum Winter eine physikalische und eine politische Wandkarte der Schweiz anzuschaffen hatte. Dies sei «notwendig geworden», wie im Protokoll vermerkt wurde.[73] Eine Umfrage unter den Schulen ergab, dass zu diesem Zeitpunkt nur in Balzers, Schaan und Triesenberg Landkarten der Schweiz vorhanden waren. In den übrigen Gemeinden gab es bisher nur Karten von Deutschland und Österreich.[74] Der Heimatkunde- und Geografieunterricht sollte sich nun aber mehr nach Westen orientieren, so das offensichtliche Ziel dieser Massnahmen.

B. Die Darstellung der Nachbarländer in den Lesebüchern

Auch in den Lesebüchern lässt sich ab den 1920er-Jahren eine kulturelle Umorientierung beobachten. Lesebücher bildeten im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts das zentrale Lehrmittel im Schulunterricht. Von der ersten Klasse an wurden mit den Lesebüchern zunächst das Lesen und Schreiben geübt und gleichzeitig Inhalte vermittelt: etwa zu Moral und Religion, zur deutschen Sprache, zur Naturlehre oder zu Heimatkunde und Geschichte. Da im ländlichen Liechtenstein Bücher eher rar waren, bildete vor allem

70 Liechtensteiner Nachrichten, 10. Oktober 1925, S. 1; LI LA V/009/085, Landesschulbehörde an alle Schulen, 17. Januar 1910.
71 Karte Kümmerly & Frey, 1925.
72 Martin, 1966, S. 250.
73 LI LA V/008/458, Lehrerkonferenzprotokoll, 1. Juli 1926.
74 LI LA SF 29/1926/020, Tabelle, 1926.

Abbildung 3: Karte des Fürstentums Liechtenstein, 1925



Die Karte im Massstab 1:75 000 wurde vom Berner Landkartenverlag Kümmerly & Frey erstellt und 1925 vom liechtensteinischen Landesschulrat herausgegeben. Diese Handkarte basierte zwar auf einer Wandkarte von Vorarlberg, stellte aber besonders das angrenzende Gebiet des Kantons Graubünden ausführlicher dar als die Schulkarte von 1894.

Quelle: Liechtenstein-Institut, Bendern, Foto: Martin Geiger

das Oberklasse-Lesebuch in vielen Haushalten eines der wenigen verfügbaren Bücher überhaupt. So lasen wohl auch Erwachsene ab und zu in den Schullesebüchern, wodurch diese eine allgemeine Bedeutung für die Weltsicht der Bevölkerung erhielten.[75] Vom 19. bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts wurden in Liechtenstein im Wesentlichen drei Lesebuchreihen verwendet. Im 19. Jahrhundert waren dies die Lesebücher für katholische Schulen von Albert Haesters, die beim Baedeker-Verlag in Essen erschienen und für deutsche katholische Schulen gedacht waren.[76] 1914 und 1916 erschienen die beiden ersten speziell für Liechtenstein konzipierten Lesebücher. Sie wurden von einer Lehrerkommission unter Leitung des Pfarrers Johann Baptist Büchel erarbeitet. 1928 bis 1940 erschienen dann die drei Einzelbände einer überarbeiteten neuen Lesebuchreihe. Diese wurde von dem Lehrer Alphons Kranz unter Mitwirkung einer Kommission erstellt.[77] Für die hier behandelte Fragestellung sind vor allem die Oberklasse-Lesebücher von 1914 und 1938 (eingeführt 1940) interessant, da sie inhaltlich am anspruchsvollsten sind und zwischen ihnen der Abschluss des Zollanschlussvertrags mit der Schweiz liegt. Ein exemplarischer Blick auf die Inhalte des allgemeinen Geografieunterrichts lässt einige Veränderungen und Entwicklungen erkennen.

Betrachtet man das Inhaltsverzeichnis zum Abschnitt über den allgemeinen Geografieunterricht im Oberklasse-Lesebuch von 1914, wird die Ausrichtung nach Osten Richtung Österreich-Ungarn schnell deutlich. Von den knapp siebzig Seiten über die Länder Europas, die aber nicht alle behandelt wurden, bezogen sich die ersten elf auf Österreich-Ungarn. Zunächst wurden die nahen österreichischen Gebiete behandelt: Vorarlberg im Allgemeinen, der Lünersee im Bezirk Bludenz sowie eine Geschichte über die Gründung des Hospizes St. Christoph auf dem Arlberg. Es folgte eine Darstellung der Länder Österreich-Ungarns von Südtirol bis Galizien, ein Text über die Kaiserstadt Wien und sogar ein eigenes Kapitel über den Zirknitzer See im heutigen Slowenien. Auf die Schweiz hingegen entfielen nur vier Seiten mit zwei Kapiteln über die Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden sowie über die Schweiz im Allgemeinen. Danach folgten schon die Alpen im Allgemeinen, unter anderem mit Gedichten von Schiller und dem deutschen Dichter Hermann von Lingg sowie einem Text aus einem württembergischen Lesebuch. Selbst das Deutsche Reich wurde im Folgenden auf knapp acht Seiten wesentlich ausführlicher behandelt als der westliche Nachbarstaat Schweiz. Hier wurde auch die ältere Prägung durch deutsche Lesebücher ersichtlich, aus denen für die ersten liechtensteinischen Lesebücher viele Texte übernom-

75 Bleyle, 2011.
76 Martin, 1966, S. 218, Anm. 24.
77 Bleyle, 2011; Martin, 1966, S. 221–228.

men wurden. Auch wenn die nachfolgenden Kapitel über alle möglichen Länder der Welt in der Unterrichtspraxis eher eine untergeordnete Rolle spielten, ist doch bezeichnend, dass selbst über Russland knapp vier Seiten zu lesen waren.[78]

Dass bei der Behandlung dieser Kapitel Mitte der 1920er-Jahre Veränderungen eintraten, zeigt sich in einer Auflistung im Protokoll der Landeslehrerkonferenz vom 12. November 1925. In dieser Sitzung wurde beschlossen, den Geschichts- und Geografieunterricht in der Volksschule zugunsten des Haushaltungsunterrichts etwas zu kürzen. Deshalb mussten die anwesenden Lehrer explizit festlegen, welche Unterrichtsinhalte in der Geografie beizubehalten waren. Dadurch erhalten wir einen seltenen Einblick in die tatsächliche Unterrichtspraxis dieser Zeit. In Zukunft sollten nur noch Vorarlberg und «Deutschösterreich von heute» behandelt werden. Der Zusammenbruch der Habsburgermonarchie hatte also auch manche Teile des gar nicht so alten Lesebuchs obsolet gemacht. Die Schweiz erhielt durch die Behandlung der Nachbarkantone Graubünden und St. Gallen sowie des Staats im Allgemeinen etwa genauso viel Platz. Deutschland wiederum sollte «der Hauptsache nach» behandelt werden, genauso wie der Rhein und der Bodensee.[79] Hier war also ein gewisser Ausgleich festzustellen, beziehungsweise sogar eine Verschiebung hin zur Schweiz, worauf die äusseren politischen und wirtschaftlichen Umstände sicherlich Einfluss ausgeübt hatten.

1940 wurde ein komplett neues Lesebuch für die oberen Klassen eingeführt, dessen Bearbeitung 1938 abgeschlossen worden war. Die politische Situation und damit der ideologische Grundton des Lehrwerks hatten sich durch die Bedrohung durch den Nationalsozialismus völlig geändert. Auch war die Bildung nun spürbar stärker auf die Schweiz ausgerichtet. Das hatte sich auch schon bei den neuen Lesebüchern für die unteren Klassen Ende der 1920er-Jahre gezeigt. Auffällig breit wurde im Lesebuch von 1938 die Heimatkunde Liechtensteins behandelt, die über einen Drittel des Buches einnahm. Dahinter steckte das Bestreben, die Selbstständigkeit des Staatswesens zu betonen und das historische Gewachsen-Sein des liechtensteinischen «Völkleins» (Peter Kaiser) hervorzuheben.[80] Im Inhaltsverzeichnis zum Geografieunterricht fällt zunächst auf, dass man auf lateinische Schrift umgestiegen war, wenn auch viele Texte im Inneren des Buches noch in Fraktur gedruckt waren. Die ersten 14 Seiten beschäftigten sich mit der Schweiz, nun neben St. Gallen und Graubünden auch mit dem Toggenburg, dem Appenzell, der Albulabahn und dem St. Gotthard. Auch der allgemeine geografische

78 Lesebuch, 1914, S. 304–405.
79 LI LA V/008/457, Lehrerkonferenzprotokoll, 12. November 1925.
80 Geiger, 2000, S. 469 f.; Martin, 1966, S. 227 f.

Teil über die Schweiz war nun wesentlich ausführlicher und systematischer gestaltet.[81] Analog zur Bestellung von Wandkarten mit der Geografie der Schweiz stellte dies eine starke Aufwertung dar. Gleichzeitig veränderte sich der Blick nach Osten im Vergleich zu 1914 immens. Das Erscheinungsjahr des Lesebuches 1938 war auch das Jahr des «Anschlusses» Österreichs an das Dritte Reich. Der Lesebuchabschnitt, der sich mit dem neu entstandenen «Grossdeutschland» befasste, entsprach mit 14 Seiten exakt jenem über die Schweiz, was im Sinne einer vorsichtigen Politik gegenüber dem neuen östlichen Nachbarn wohl kein Zufall war. Österreich wurde jedoch nicht mehr erwähnt, dafür Vorarlberg, der Arlberg und der Grossglockner auf einigen wenigen Seiten. Von Wien oder gar dem Rest Österreichs war nicht mehr die Rede. Dafür nahmen Texte über Berlin, das Ruhrgebiet und die deutsche Wirtschaft interessanterweise einen grösseren Raum ein.[82] Der äussere Einfluss auf die Inhalte der liechtensteinischen Lesebücher wird hier erneut sichtbar.

Zwei Punkte lassen sich bei der Analyse der Entwicklung des Geografieunterrichts in Liechtenstein zwischen den 1910er- und den 1930er-Jahren feststellen. Erstens wirkten die Inhalte älterer Lehrmittel auch in den nachfolgenden Lesebüchern weiter, nur schon, weil ältere Texte häufig übernommen wurden. Ältere räumlich-kulturelle Ausrichtungen der Bildungspolitik liessen sich nicht von heute auf morgen verändern oder überwinden. Zweitens gab es dennoch klare Bestrebungen, Texte aus schweizerischen Lesebüchern mehr zu berücksichtigen und auch neue Texte zu schreiben, die die geografische und historische Verbindung Liechtensteins zur Schweiz herausstrichen. Ausserdem sollte die Schweiz auch auf schulischen Landkarten besser abgebildet werden. Hier wirkte die Politik eindeutig in die Bildung ein und formte so das Bild, das man sich in der Bevölkerung von der umliegenden Welt machte. Dies wurde auch in der Schweiz bemerkt. So hielt der Alt-Nationalrat Otto Weber 1933 in einer Broschüre über die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen positiv fest, dass die Verbindung zwischen den Ländern neuerdings auch in den Schulbüchern zu finden sei. Im Folgenden zählte er mehrere Texte auf, die in den neuen liechtensteinischen Mittelklasse-Lesebüchern von 1928 aus Schweizer Lesebüchern übernommen worden waren.[83] Im Übrigen bemerkte Weber zum Zustand der Bildungspolitik in Liechtenstein aber auch: «Nach […] bewährten Grundsätzen wird die Jugend Liechtensteins erzogen. Die ‹moderne Pädagogik› hat in den Lesebüchern des Ländchens keine Ableger gefunden.»[84]

---

81 Lesebuch, 1938, S. 692.
82 Ebenda.
83 Weber, 1933, S. 30 f.
84 Ebenda, S. 31.

V. Fazit

Im November 1945, wenige Monate nach Ende des Zweiten Weltkriegs, erschien im «Liechtensteiner Vaterland» ein Leitartikel, der die Frage nach der schweizerischen oder österreichischen Prägung der liechtensteinischen Bevölkerung aufwarf.[85] Der Zeitung waren zuvor ausländische Presseartikel über Liechtenstein aufgefallen, in denen behauptet wurde, «dass das liechtensteinische Milieu noch viel österreichischen Geist zur Schau trage und mehr von ihm als vom schweizerischen beherrscht werde.»[86] Der leider nicht namentlich genannte Leitartikel-Schreiber fühlte sich deshalb verpflichtet, dieses «empfindliche Kapitel» einmal genauer zu beleuchten. Er erwähnte zwei historische Hauptgründe, warum die mentale Orientierung nach Österreich einmal gross gewesen war beziehungsweise warum die Bevölkerung «weitgehend österreichisch dachte und fühlte»:[87] erstens das österreichische Fürstenhaus Liechtenstein, das das Land nach Osten ausrichtete und durch österreichische Beamte in österreichischem Geist verwalten liess; zweitens die katholische Religion in Österreich, der sich die liechtensteinischen Katholiken näher fühlten als den weitgehend reformierten Gemeinden des St. Galler Rheintals und der Bündner Herrschaft. Dann führte der Artikel wiederum zwei Hauptgründe an, warum diese Argumente nicht mehr stichhaltig seien: erstens die wirtschaftliche Verflechtung mit der Schweiz, die auch schon vor dem Zollvertrag bestanden habe, und zweitens die Schicksalsgemeinschaft mit der Eidgenossenschaft während des Weltkriegs und der nationalsozialistischen Bedrohung. Trotz einer gewissen «Restanz österreichischen Kulturlebens» sah der Leitartikel die liechtensteinische Bevölkerung schon weitgehend von der Schweiz geprägt: «Man darf heute wohl sagen, dass Liechtensteins politische und kulturelle Entwicklung zur Schweiz hin insofern zum Abschluss gelangt, als die endgültige ‹Verschweizerung›, wie man wenig schön sagen kann, Tatsache geworden ist.»[88]

Es begegnen in diesem essayistischen Zeitungsartikel mehrere Elemente, die auch in der vorliegenden Untersuchung eine zentrale Rolle gespielt haben. Dazu gehört die historische Erzählung von der (künstlichen) Prägung durch österreichische Beamte und Bildung oder die Betonung der weit zurückreichenden wirtschaftlichen Verflechtung mit der Schweiz. Auch der Verweis auf die Verbundenheit mit dem westlichen Nachbarland in einer Art «geistigen Landesverteidigung» während der nationalsozialistischen Bedrohung verweist nicht zuletzt auf bildungspolitische Massnahmen wie das pa-

85 Liechtensteiner Vaterland, 24. November 1945, S. 1.
86 Ebenda.
87 Ebenda.
88 Ebenda.

triotische Lesebuch von 1938. Die radikale Einschätzung einer «endgültigen Verschweizerung» entsprang aber wohl eher der politisch-geistigen Haltung der Nachkriegszeit als einer realen Beobachtung. Dennoch beweist gerade diese Formulierung die Bedeutung der räumlich konnotierten Identitätsfrage nach der Ost- oder West-Orientierung für das Selbstbild Liechtensteins.

Ziel dieses Artikels war es, zu untersuchen, wie sich die politische und wirtschaftliche Umorientierung zur Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg auf die «nationale» Identität in Liechtenstein ausgewirkt hat. Es ist insbesondere der Zusammenhang von räumlichen Diskursen und nationalem Denken, der sich über diese Fragestellung herauskristallisiert. Liechtenstein hatte einerseits über die Jahrhunderte eine komplexe Geschichte territorialer Einbindungen in grössere Räume und war andererseits zu klein, um einen komplett eigenen nationalen Raumdiskurs zu entwickeln. Vor allem Letzteres führte dazu, dass Liechtenstein stets von nationalstaatlichen (Raum-)Diskursen seiner Umgebung beeinflusst wurde. Dies war und ist wiederum die Grundlage für das immer wieder thematisierte Gefühl einer (sowohl negativ als auch positiv konnotierten) «Verschweizerung» beziehungsweise «Verösterreicherung». Für die 1910er- bis 1930er-Jahre – also die Zeit rund um den Abschluss des Zollanschlussvertrages mit der Schweiz – lässt sich dies anhand der historischen Narrative in den Auseinandersetzungen zwischen den politischen Gruppierungen und den Wandlungen des Geografieunterrichts in den Schulen beispielhaft verdeutlichen.

Drei zusammenfassende Erkenntnisse werden so sichtbar. Erstens löste die Hinwendung zur Schweiz in Liechtenstein Konflikte über die mentale Raumverortung und über die positive oder negative Konnotation von regionalen und europäischen Räumen aus. Wohin Liechtenstein als Territorium historisch gehörte, wurde genauso thematisiert wie die Frage, ob Österreich oder gar «Zentraleuropa» mit obrigkeitlichem Denken und Rückständigkeit gleichzusetzen seien. Auch alte Gegensätze zwischen Norden und Süden, zwischen Oberland und Unterland beziehungsweise ehemals der Grafschaft Vaduz und der Herrschaft Schellenberg brachen hervor und spielten eine wichtige Rolle in der Parteienentstehung. In dieser Auseinandersetzung um Verortung und Ausrichtung des Landes lässt sich ein Grundkonflikt der liechtensteinischen Geschichte erkennen. Sie kam im Lauf der Zeit unter unterschiedlichen Vorzeichen immer wieder an die Oberfläche und spielt auch bis in die Gegenwart noch eine Rolle.

Zweitens vollzog sich die mentale und kulturelle Umkehr zur Schweiz nach 1923 nicht so radikal, wie von manchen erhofft oder erwartet. Sie verlief nicht homogen und wurde zunächst auch nicht intensiv von staatlicher Seite forciert, zumal ältere Einflüsse und Übernahmen in kulturellen Belangen wie eben in den Schulbüchern noch lange nachwirkten. Dennoch lässt sich eine zunehmende kulturelle Ausrichtung auf die Schweiz empirisch nachweisen.

Drittens – und dies bezieht sich vor allem auf die nachfolgende historische Entwicklung – sollten die räumlich-nationalen Debatten in Liechtenstein stets in ihrem historischen Kontext und abhängig von äusseren Umständen interpretiert werden. Mit dem Aufstieg des Faschismus in Europa und insbesondere der Bedrohung durch den Nationalsozialismus bekam die Frage um die historische räumliche Ausrichtung Liechtensteins ab den 1930er-Jahren eine völlig neue politische Dimension. Diese Entwicklung war für die Akteure um 1920 in diesem Ausmass nicht absehbar. Auch die parteipolitischen Positionen veränderten sich in den 1930er- und 1940er-Jahren noch einmal stark. Es ist deshalb Vorsicht geboten, in den Auseinandersetzungen und Entwicklungen um den Zollanschlussvertrag von 1923 eine Vorstufe zu der innenpolitischen Krise des folgenden Jahrzehnts zu sehen.

Quellen

Amt für Kultur, Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz (LI LA)

LTP: Landtagsprotokolle, 1862–.

SF 29: Schulangelegenheiten, 1885–1930.

V 008: Landesschulrat, 1863–1976.

J. S. Gerster's Hand-Karte von Vorarlberg und Liechtenstein etc., bearbeitet von Johann Sebastian Gerster, hrsg. auf Veranlassung und Mitwirkung des katholischen Erziehungsvereins von Vorarlberg, Massstab 1:175 000, Bregenz / St. Gallen 1890.

Karte des souv. Fürstenthumes Liechtenstein, bearbeitet von Johann Sebastian Gerster, Massstab 1:75 000, St. Gallen 1894.

Karte des Fürstentums Liechtenstein, bearbeitet von Kümmerly & Frey, Bern, hrsg. von dem Landesschulrate des Fürstentums Liechtenstein, Massstab 1:75 000, [Vaduz] 1925.

Lesebuch für die liechtensteinischen Volksschulen, Zweiter Teil, hrsg. von der Fürstlichen Landesschulbehörde, Vaduz 1914.

Lesebuch, bearbeitet von Alfons Kranz unter Mitwirkung einer Kommission, hrsg. vom Landesschulrat für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1938.

Liechtensteiner Nachrichten, 1925.

Liechtensteiner Vaterland, 1945.

Liechtensteiner Volksblatt, 1919–1924.

Oberrheinische Nachrichten, 1919–1924.

Literatur

Anderson, Benedict, Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, 2. Auflage, London / New York 1991.

Biedermann, Klaus, Der Beitrag des Historischen Vereins zur Förderung des Heimat- und Nationalbewusstseins in Liechtenstein, in: Rheticus 4 (2004), S. 73–82.

Biedermann, Klaus / Leipold-Schneider, Gerda, Stichwort «Zollwesen», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023).

Bleyle, Annette, Stichwort «Schulbücher», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023).

Bradke, Sven / Hauser, Heinz, 75 Jahre Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein. Jubiläumsschrift im Auftrage der Gesellschaft Schweiz–Liechtenstein, St. Gallen 1998.

Brunhart, Arthur, Peter Kaiser (1793–1864). Erzieher, Staatsbürger, Geschichtsschreiber. Facetten einer Persönlichkeit, 2. Auflage, Vaduz 1999.

Dipper, Christof / Raphael, Lutz, «Raum» in der Europäischen Geschichte. Einleitung, in: Journal of Modern European History 9/1 (2011), S. 27–41.

Frommelt, Fabian, Der Kauf der Grafschaft Vaduz am 22. Februar 1712. Ein Kleinterritorium zwischen gräflichem Ruin und fürstlichem Prestigestreben – ein Jubiläum zwischen Geschichte und Mythos, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 111, Vaduz 2012, S. 15–42.

Frommelt, Fabian, Die liechtensteinische Souveränität zwischen Rheinbund und Wiener Kongress im Spiegel der Geschichtsschreibung, in: Liechtenstein-Institut / Historischer Verein

für das Fürstentum Liechtenstein / Kunstmuseum Liechtenstein (Hrsg.), «Wer Bescheid weiss, ist bescheiden». Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 58, Bendern 2016, S. 147–172.

Frommelt, Fabian, Liechtenstein jubiliert. Zur Entwicklung und Bedeutung historischer Jubiläen in einem mitteleuropäischen Kleinstaat, Beiträge Liechtenstein-Institut 47, Bendern 2020.

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1862, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 70, Vaduz 1970, S. 5–418.

Geiger, Peter, Anschlussgefahren und Anschlusstendenzen in der liechtensteinischen Geschichte, in: Geiger, Peter / Waschkuhn, Arno (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 14, Vaduz 1990, S. 51–90 (zitiert als: Geiger, 1990a).

Geiger, Peter, Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen. «... verschlingt es die Schweiz oder Vorarlberg?», in: Arbeitskreis für regionale Geschichte (Hrsg.), Eidgenossen helft euern Brüdern in der Not! Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918–1922, Feldkirch 1990, S. 95–114 (zitiert als: Geiger, 1990b).

Geiger, Peter, Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939, 2 Bde., Vaduz 2000.

Geiger, Peter, Liechtenstein: «... ein Völklein vorstellen», in: Bosshart-Pfluger et al. (Hrsg.), Nation und Nationalismus in Europa. Kulturelle Konstruktion von Identitäten. Festschrift für Urs Altermatt, Frauenfeld 2002, S. 225–250.

Goop, Cornelius, Die «Gebildeten Fremden». Vier Fallbeispiele für Elitenmigration nach Liechtenstein im 19. Jahrhundert: Markus Kessler, Gregor Fischer, Anton Gmelch und Clemens Graf von Westphalen, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 121, Vaduz 2022, S. 97–144.

Haslinger, Peter, Die «Arbeit am nationalen Raum» – Kommunikation und Territorium im Prozess der Nationalisierung, in: Comparativ 15/2 (2005), S. 9–21.

Haslinger, Peter / Oswalt, Vadim, Raumkonzepte, Wahrnehmungsdispositionen und die Karte als Medium von Politik und Geschichtskultur, in: Haslinger, Peter / Oswalt, Vadim (Hrsg.), Kampf der Karten. Propaganda- und Geschichtskarten als politische Instrumente und Identitätstexte, Marburg 2012, S. 1–12.

Haslinger, Peter, Visions of Stability and Anxiety. The Mediatic Building of Nations and Border Regions, 1918–1930, in: Cornelissen, Christoph / Mondini, Marco (Hrsg.), The Mediatization of War and Peace. The Role of the Media in Political Communication, Narratives, and Public Memory (1914–1939), Berlin / München / Boston 2021, S. 215–238.

Hroch, Miroslav, Das Europa der Nationen. Die modernen Nationsbildungen im europäischen Vergleich, Göttingen 2005.

Jansen, Christian / Borggräfe, Henning, Nation – Nationalität – Nationalismus, Frankfurt a. M. 2007.

Judson, Pieter M., The Habsburg Empire. A New History, Cambridge, London 2016.

Kreis, Georg, Stichwort «Nation», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), hls-dhs-dss.ch (Stand: 26.4.2011, abgerufen am 26.5.2023).

Langewiesche, Dieter, Peter Kaiser als Politiker, in: Geiger, Peter (Hrsg.), Peter Kaiser als Politiker, Historiker und Erzieher (1793–1864), Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 17, Vaduz 1993, S. 43–52.

Langewiesche, Dieter, Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa, München 2000.

Leipold–Schneider, Gerda, Stichwort «Beck, Wilhelm», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023).

Martin, Graham, Liechtensteinische Lehrmittel 1835–1965, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 65, Vaduz 1966, S. 207–258.

Marxer, Wilfried, Stichwort «Liechtensteiner Volksblatt», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023) (zitiert als: Marxer, 2011a).

Marxer, Wilfried, Stichwort «Oberrheinische Nachrichten», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023) (zitiert als: Marxer, 2011b).

Merki, Christoph Maria, Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft im 20. Jahrhundert, Zürich / Triesen 2007.

Nigg, Andreas, Erinnerungen an die erste Zeit nach dem Zollanschluss, in: Zoll-Rundschau 2 (1973), S. 51–53.

Ospelt, Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 72, Vaduz 1972, S. 5–423.

Press, Volker, Peter Kaiser und die Entdeckung des liechtensteinischen Volkes, in: Geiger, Peter (Hrsg.), Peter Kaiser als Politiker, Historiker und Erzieher (1793–1864), Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 17, Vaduz 1993, S. 53–73.

Quaderer, Elias, Von «Goldmännern» und «Österreichern». Die «Münzwirren» im Fürstentum Liechtenstein 1874–1878, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 120, Vaduz 2021, S. 125–202.

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bde., Vaduz / Zürich 2014.

Rheinberger, Rudolf, Stichwort «Schädler, Albert», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023).

Schädler, Albert, Die geschichtliche Entwicklung Liechtensteins, mit besonderer Berücksichtigung der neuen Zeit, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 19, Vaduz 1919, S. 5–72.

Schenk, Frithjof Benjamin, Mental Maps. Die kognitive Kartierung des Kontinents als Forschungsgegenstand der europäischen Geschichte, in: Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (Hrsg.), Europäische Geschichte Online (EGO), Mainz 2013, ieg-ego.eu (Stand: 5.6.2013, zuletzt abgerufen am 26.5.2023).

Schultz, Hans-Dietrich, Räume sind nicht, Räume werden gemacht. Zur Genese «Mitteleuropas» in der deutschen Geographie, in: Europa Regional 5/1 (1997), S. 2–14.

Smith, Anthony D., Culture, Community and Territory: The Politics of Ethnicity and Nationalism, in: International Affairs 72/3 (1996), S. 445–458.

Sochin D'Elia, Martina, «Unsere Beziehungen werden alle Veränderungen überleben». Die liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Spiegel der Zollvertragsjubiläen, in: Liechtenstein-Institut / Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 59, Bendern 2017, S. 249–272.

Sochin D'Elia, Martina, Wirtschaftswohl gegen eigenstaatliche Souveränität. Der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag von 1923, in: Henrich-Franke, Christian / Hiepel, Claudia / Thiemeyer, Guido / Türk, Henning (Hrsg.), Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Baden-Baden 2019, S. 301–326.

Stollberg-Rilinger, Barbara, Einleitung: Was heisst Kulturgeschichte des Politischen?, in: Stollberg-Rilinger, Barbara (Hrsg.), Was heisst Kulturgeschichte des Politischen?, in: Zeitschrift für historische Forschung, Beiheft 35, Berlin 2005, S. 9–24.

Vogt, Wolfgang, Stichwort «Kaiser, Peter», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am 13.6.2023).

Wanner, Gerhard, Die Auswirkungen der Kündigung des österreichisch-liechtensteinischen Zollvertrages auf die vorarlbergisch-liechtensteinischen Beziehungen zwischen 1919 und 1924, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 73, Vaduz 1973, S. 59–109.

Weber, Otto, Schweiz–Liechtenstein. An den Brücken über den Rhein, Schaan 1933.

Weichlein, Siegfried, Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich, Düsseldorf 2004.

Das Recht der Hausdurchsuchung durch «fremde» Staatsorgane aufgrund des liechtensteinischen Zollanschluss-vertrages mit der Schweiz von 1923

Ein rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Beitrag

Lukas Ospelt*

* Mag. Lukas Ospelt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Liechtenstein-Institut. Für die kritische Durchsicht des Manuskripts sei Prof. Dr. Patricia Schiess vom Liechtenstein-Institut gedankt. Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Verfassers wieder.

Inhalt

I. Einleitung 97

II. Das Recht der Hausdurchsuchung aufgrund des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852 99
A. Die zentralen Normen des österreichischen Hausrechtsgesetzes von 1862 99
B. Hausdurchsuchungen nach dem österreichischen Gefällsstrafgesetz sowie der österreichischen Zoll- und Staatsmonopolsordnung von 1835 100
C. Die Geltung österreichischer Rechtsvorschriften in Liechtenstein aufgrund des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852 102
D. Der formale Sonderstatus der Zollverwaltung sowie der Finanzwache in Liechtenstein (1852–1919) 103
E. Die liechtensteinische Verfassungsänderung vom 2. Oktober 1864 betreffend Hausdurchsuchungen durch «k. östr. Finanzaufsichtsorgane» 104

III. Das Recht der Hausdurchsuchung in den preussischen Rezeptionsgrundlagen des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852 105
A. Allgemeine Bemerkungen, insbesondere zum Recht der Nacheile 105
B. Ausgewählte preussische Zollverträge (1819–1841) 106

IV. Der Vergleich mit den italienischen Zollverträgen Österreichs von 1852 und 1857 109
A. Der österreichische Zollvertrag mit den Herzogtümern Modena und Parma von 1852 109
B. Der österreichische Zollvertrag mit dem Herzogtum Modena von 1857 109

V. Der Vergleich mit dem österreichisch-preussischen Zollvertrag von 1853 110

VI. Das Recht der Hausdurchsuchung in Liechtenstein aufgrund des schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrages von 1923 111
A. Die strafrechtliche Verfolgung von Zollwiderhandlungen nach dem Zollanschlussvertrag von 1923 111
1. Der «alte» Normenbestand nach dem Zollanschlussvertrag von 1923 111
2. Die Entwicklung des Zollvertragsacquis 112
3. Exkurs: Sondernormen für Straftaten des schweizerischen Zollpersonals 113
B. Die historische Entwicklung des für Liechtenstein relevanten schweizerischen Hausdurchsuchungsrechts bei Zoll- bzw. Fiskaldelikten 114
1. Das schweizerische «Fiskalgesetz» von 1849 114
2. Das schweizerische Zollgesetz von 1893 114
3. Das schweizerische Zollgesetz von 1925 115
4. Das schweizerische Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege von 1934 116
C. Das geltende und auf Liechtenstein anwendbare schweizerische Hausdurchsuchungsrecht bei Zolldelikten 118
1. Das schweizerische Verwaltungsstrafrecht von 1974 118
2. Das schweizerische Zollgesetz von 2005 120
D. Ein Fallbeispiel für eine zollrechtliche Hausdurchsuchung in Liechtenstein aus dem Jahre 1995 122

VII. Der Vergleich mit dem schweizerisch-deutschen Zollanschlussvertrag für die deutsche Enklave Büsingen von 1964 124

VIII. Der Vergleich mit dem schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag von 1980 125
A. Die Bestimmungen des Währungsvertrages über Ermittlungs- und Zwangsmassnahmen in Liechtenstein 125
B. Die Kritik am Währungsvertrag mit der Schweiz im liechtensteinischen Landtag (1981) 126

IX. Résumé 127

Literaturverzeichnis 129

I. Einleitung

Der 100. Geburtstag des liechtensteinisch-schweizerischen Zollanschlussvertrages vom 29. März 1923[1] bietet die Gelegenheit, die souveränitätspolitischen Probleme Liechtensteins näher zu untersuchen, die mit diesem Vertragswerk seit Anbeginn verbunden sind.[2] In diesem Beitrag soll das Recht der Hausdurchsuchung durch schweizerische Zollorgane in Liechtenstein herausgegriffen werden. Dabei wird der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag insbesondere mit dem österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrag von 1852[3] und seinen Folgeverträgen zu vergleichen sein. Daneben stellen sich in diesem Kontext weitere Fragen: Wie wurde die Frage der Hausdurchsuchungen in den preussischen Zollverträgen mit kleineren deutschen Souveränen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts geregelt, die den österreichisch-liechtensteinischen Zollverträgen grundsätzlich als Muster und Vorbild dienten? Wie im österreichischen Zollvertrag mit den italienischen Herzogtümern Modena und Parma von 1852[4] und wie im österreichisch-preussischen Zollvertrag von 1853[5]? Welche Regelungen erfahren Ermittlungsmassnahmen in Liechtenstein nach dem schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag von 1980[6]? Ist die winzige deutsche Enklave Büsingen bei Hausdurchsuchungen gemäss dem schweizerisch-deutschen Zollanschlussvertrag von 1964[7] besser gestellt als der souveräne Staat Liechtenstein aufgrund des Zollanschlussvertrages von 1923? Der vorliegende Beitrag unternimmt den Versuch, diese Fragen zu erörtern.

Gleich zu Beginn ist auf Art. 59 Abs. 1 erster Satz des liechtensteinischen Rechtshilfegesetzes[8] zu verweisen. Dieser besagt, dass die Vornahme von Erhebungen und Verfahrenshandlungen durch ausländische Organe auf dem

---

1 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 (LR 0.631.112).

2 Vgl. schon Niedermann, 1976, besonders S. 88 ff.

3 Staats-Vertrag zwischen Österreich und Liechtenstein vom 5. Juni 1852, wodurch der Beitritt des Fürstenthumes Liechtenstein zu dem österreichischen Zoll- und Steuergebiete festgesetzt wird, österreichisches RGBl. 1852/146.

4 Zoll-Einigungs-Vertrag zwischen Österreich, Modena und Parma vom 9. August 1852, öst. RGBl. 1852/203.

5 Handels- und Zollvertrag zwischen Preussen und Österreich, öst. RGBl. 1853/207.

6 Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der schweizerischen Eidgenossenschaft, LGBl. 1981 Nr. 52 (LR 0.951.910.11).

7 Vertrag vom 23. November 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.136).

8 Gesetz vom 15. September 2000 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz; RHG), LGBl. 2000 Nr. 215 (LR 351).

Gebiet des Fürstentums Liechtenstein unzulässig ist. Dem zuständigen ausländischen Richter, Staatsanwalt und anderen am Verfahren beteiligten Personen ist jedoch die Anwesenheit und Mitwirkung bei Rechtshilfehandlungen zu gestatten, wenn dies zur sachgemässen Erledigung des Rechtshilfeersuchens erforderlich erscheint. Dies umfasst insbesondere Hausdurchsuchungen. Die dazu erforderlichen Dienstverrichtungen ausländischer Organe bedürfen dabei, ausser im Falle grenzüberschreitender Observationen, der Bewilligung des liechtensteinischen Justizministers.[9] *In dieser Bestimmung kommt der aus der Gebietshoheit abzuleitende Grundsatz zum Ausdruck, wonach ausländische Organe auf liechtensteinischem Territorium nicht selbstständig tätig werden dürfen.* So wäre es unzulässig, wenn etwa ausländische Justiz- oder Polizeiorgane ohne Vorwissen und Mitwirkung der zuständigen liechtensteinischen Behörden mit hier befindlichen Personen Kontakt aufnähmen, um von ihnen für Strafverfahren benötigte Auskünfte zu erlangen.[10] Damit im Einklang steht Art. 2 des liechtensteinischen Staatsschutzgesetzes[11], welcher die bewilligungslose Vornahme von Handlungen auf liechtensteinischem Gebiet für einen fremden Staat mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bedroht, sofern diese Handlungen einer Behörde oder einem Beamten zukommen. Strafbar ist auch, wer solchen Handlungen Vorschub leistet.[12]

Allerdings ist die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers zum Schutz der liechtensteinischen Territorialhoheit, die in Art. 2 des Staatsschutzgesetzes und in Art. 59 Abs. 1 des Rechtshilfegesetzes zum Ausdruck kommt, in der liechtensteinischen Rechtsordnung nicht flächendeckend verwirklicht, da sich gerade der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz als Einfallspforte für Amtshandlungen durch ausländische – nämlich schweizerische – Organe in Liechtenstein entpuppt hat.

Behandelt wird in diesem Beitrag ausschliesslich der Vollzug von Hausdurchsuchungen durch schweizerische Zollorgane. Die Anordnung und Vollziehung von Hausdurchsuchungen im Sinne von § 92 Abs. 1 der liechtensteinischen Strafprozessordnung vom 18. Oktober 1988 (StPO)[13] durch liechtensteinische Organe ist nicht Gegenstand dieses Beitrages, selbst wenn sie zur Durchsetzung von wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen aus dem Zollanschlussvertrag erfolgen sollten.

---

9 Eberle, 2016, S. 579 ff.

10 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines neuen Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, RHG), BuA Nr. 55/2000, S. 57 f.

11 Staatsschutzgesetz vom 14. März 1949, LGBl. 1949 Nr. 8 (LR 130).

12 So schon Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes vom 17. März 1937 betreffend den Schutz der Sicherheit des Landes und seiner Bewohner, LGBl. 1937 Nr. 3.

13 LGBl. 1988 Nr. 62 (LR 312.0). Zur Thematik der liechtensteinischen Hausdurchsuchungen siehe Knapp-Brucker, 2021, Rz. 9.43 ff.

II. Das Recht der Hausdurchsuchung aufgrund des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852

A. Die zentralen Normen des österreichischen Hausrechtsgesetzes von 1862

§ 1 Abs. 1 des prinzipiell nach wie vor geltenden[14] Hausrechtsgesetzes[15] von 1862 definiert eine Hausdurchsuchung als die Durchsuchung einer Wohnung oder sonstiger zum Hauswesen gehöriger Räumlichkeiten. Diese darf in der Regel nur kraft eines mit Gründen versehenen richterlichen Befehls vorgenommen werden. Dieser Befehl ist den Beteiligten sogleich oder doch innerhalb der nächsten 24 Stunden zuzustellen. Zum Zwecke der Strafrechtspflege kann bei Gefahr im Verzug auch *ohne richterlichen Befehl* eine Hausdurchsuchung von Gerichtsbeamten, Beamten der Sicherheitsbehörden oder Gemeindevorstehern angeordnet werden (§ 2 Abs. 1). Zum selben Zweck kann eine Hausdurchsuchung durch Sicherheitsorgane vorgenommen werden, wenn gegen jemanden ein Vorführungs- oder «Verhaftbefehl» erlassen, oder wenn jemand auf der Tat betreten, durch öffentliche Nacheile oder öffentlichen Ruf einer strafbaren Handlung verdächtig bezeichnet oder im Besitz von Gegenständen betreten wird, welche auf die Beteiligung an einer solchen hinweisen (§ 2 Abs. 2). *Ohne richterlichen Befehl* kann eine Hausdurchsuchung ferner zum Zwecke der polizeilichen Aufsicht von den gesetzlich berufenen Organen nach den einschlägigen Sondergesetzen angeordnet werden (§ 3). Gesetzlich vorgesehen war die Hausdurchsuchung etwa hinsichtlich der unter Polizeiaufsicht gestellten Personen durch das Gesetz vom 10. Mai 1873[16] (§ 9 Abs. 2 Bst. d). Das Hausrechtsgesetz sieht schliesslich eine Hausdurchsuchung *ohne richterlichen Befehl* zum Zwecke der *finanziellen Aufsicht* durch die hierzu berufenen Organe nach den besonderen gesetzlichen Vorschriften vor (§ 3). Diese erfolgt gemäss § 5 Abs. 2 des Hausrechtsgesetzes nach den Bestimmungen des – schon längst aufgehobenen[17] – Gefällsstrafge-

14 Vgl. Berka, 2021, Rz. 1412 f.; Öhlinger / Eberhard, 2022, Rz. 857 ff.

15 Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze des Hausrechtes, öst. RGBl. 1862/88.

16 Gesetz vom 10. Mai 1873, womit polizeistrafrechtliche Bestimmungen wider Arbeitsscheue und Landstreicher erlassen werden, öst. RGBl. 1873/108.

17 Siehe die Kundmachung des Reichsstatthalters in Österreich, wodurch die Reichsabgabenordnung, das Steueranpassungsgesetz und das Steuersäumnisgesetz im Lande Österreich bekanntgemacht werden, GBlÖ 1938/565, sowie die Kundmachung des Reichskommissars für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, wodurch die Verordnung über das gerichtliche Steuerstrafverfahren in der Ostmark bekanntgemacht wird (Art. 5 betraf die Überleitung des Gefällsstrafverfahrens für die Gefällsgerichte), GBlÖ 1939/789. Formell aufgehoben wurde das Gefällsstrafgesetz durch § 264 Ziff. 3 des Bundesgesetzes

setzes vom 11. Juli 1835[18].[19] Diese Bestimmung wird heute als Verweis auf das Finanzstrafgesetz von 1958 verstanden.

B. Hausdurchsuchungen nach dem österreichischen Gefällsstrafgesetz sowie der österreichischen Zoll- und Staatsmonopolsordnung von 1835

Das Gefällsstrafgesetz war zur Zeit seiner Erlassung im Jahre 1835 eine sehr beachtenswerte legislative Arbeit. Es bedeutete einen grossen Schritt zur Rechtseinheit in Österreich. Mit diesem Werk trat anstelle der früheren nach Gefällszweigen und zum Teil auch nach Provinzen verschiedenen Strafnormen ein einziges Gesetz für alle wichtigen Staatsgefälle. Um die Wende zum 20. Jahrhundert genügte das Gefällsstrafgesetz jedoch den legislativen Anforderungen nicht mehr. Die grössten Mängel wies das Gefällsstrafverfahren auf. Seit dem Inkrafttreten der Strafprozessordnung vom 23. Mai 1873[20] wurde vom Reichsrat, den Handelskammern, dem Advokatentag usw. des Öfteren die Neugestaltung des Gefällsstrafverfahrens angeregt. Doch auch das materielle Gefällsstrafrecht, das ganz von der gesetzlichen Beweistheorie beherrscht war, wurde als mangelhaft angesehen. Danach stand es für die Lehre ausser Frage, dass das Gefällsstrafgesetz einer durchgehenden Reform bedurfte.[21]

Der Normenbestand für finanz- und zollrechtliche Hausdurchsuchungen in Österreich war einigermassen komplex. Er wurde durch das Hausrechtsgesetz von 1862 keineswegs einfacher. Nach § 584 Abs. 1 des österreichischen Gefällsstrafgesetzes durften Durchsuchungen zur Erhebung des Tatbestandes nur in jenen Fällen, in denen die Zollordnung die Durchführung gestattete, und mit Beachtung der hierfür vorgezeichneten Bestimmungen vorgenommen werden.[22] Konkret anzuwenden waren die §§ 271–289, 298, 299, 319 und 324 der österreichischen Zoll- und Staatsmonopolsord-

---

vom 26. Juni 1958, betreffend das Finanzstrafrecht und das Finanzstrafverfahrensrecht (Finanzstrafgesetz – FinStrG), öst. BGBl. 1958/129.

18 Blonski, 1881, S. 309 f. Das Gefällsstrafgesetz war nicht in der Politischen Gesetzessammlung (PGS) publiziert worden, sondern lediglich das entsprechende Einführungspatent vom 11. Juli 1835 (PGS 1835/112).

19 Siehe Adamovich, 1927, S. 110.

20 Öst. RGBl. 1873/119.

21 Eglauer, 1906, S. 204–221, S. 207 f.; Meisel, 1906, S. 230 ff.

22 Beachte auch § 584 Abs. 2 des Gefälls-Strafgesetzes: Waren Durchsuchungen zur Handhabung des Gefälles durch für die dasselbe bestehenden Vorschriften nicht gestattet oder war die Befugnis zur Vornahme von Durchsuchungen durch die gedachten Vorschriften mehr als durch die Zollordnung beschränkt, so sollten jene Vorschriften beachtet werden.

nung[23].[24] Die Angestellten der Finanzwache hatten sich ferner bei Nachschauen bzw. Durchsuchungen an die präzisierenden Bestimmungen der Dienstvorschrift zu halten, welche am 1. April 1843 anlässlich der Vereinigung der Grenz- und Gefällenwache zur k. k. Finanzwache auszugsweise publiziert worden war (§§ 68 ff.).[25] Bemerkenswert war etwa die Bestimmung, dass die Untersuchungen nicht öfter stattfinden sollten, als es zur Verhütung von «Unterschleifen» und der Erhaltung einer guten Ordnung notwendig war, und dass diese folglich «nie in Neckereyen der Parteyen ausarten» sollten (§ 80). Die Nachschau sollte dabei in der Regel bei Tag, das ist zwischen Sonnenaufgang und Sonnenuntergang, ausgeübt werden (§ 70 Abs. 1).[26]

Das Zusammenspiel des Gefällsstrafgesetzes und der Zoll- und Staatsmonopolsordnung mit dem 1862 hinzutretenden Hausrechtsgesetz erläuterte die Verordnung des österreichischen Finanzministeriums vom 5. Februar 1864[27]. Sie erging im Einvernehmen mit dem Justizministerium. Demnach war die in § 270 der Zoll- und Staatsmonopolsordnung erwähnte Nachschau in den Verschleissstätten und Warenlagern ebenso wenig als Hausdurchsuchung im Sinne von § 1 des Hausrechtsgesetzes anzusehen wie jene Durchsuchungen, welche in den Gewerbe- und Verschleissstätten der Gewerbetreibenden stattfanden, deren Betrieb durch eine ausdrückliche Vorschrift unter Aufsicht (Kontrolle)[28] gestellt worden war (§ 271 Zoll- und Staatsmonopols-Ordnung). Als Hausdurchsuchungen galten nur solche Durchsuchungen, die bei den kontrollpflichtigen Gewerbetreibenden in jenen Wohnungsbestandteilen oder anderen Räumlichkeiten, die nicht unter die vorgeschriebene Kontrolle gestellt waren, verfügt wurden (§ 273 Zoll- und Staatsmonopolsordnung); ferner jene Durchsuchungen, die bei anderen, nicht gewerbetreibenden Personen durchgeführt wurden (§ 275 Zoll- und Staatsmonopolsordnung).

Für Hausdurchsuchungen im eigentlichen Sinne, welche nur von den in §§ 274 und 276 bezeichneten Staatsbeamten angeordnet werden durften, hat-

---

23 Textausgabe bei Blodig, 1855. Die Zoll- und Staatsmonopolsordnung war nicht in der PGS publiziert worden, sondern lediglich das Einführungspatent vom 11. Juli 1835 (PGS 1835/113).

24 Blonski, 1881, S. 309 f.

25 Auszug aus der Verfassungs- und Dienstvorschrift der Finanzwache, Anhang zum Hofkammerdekret vom 1. April 1843, PGS 1843/44.

26 Ebd.

27 Vorschrift wegen Vollziehung der Gesetze vom 27. October 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit und des Hausrechtes im Gefälls-Strafverfahren, Verordnungsblatt für den Dienstbereich des österreichischen Finanzministeriums 1863/7 (Zl. 476).

28 Siehe dazu den Erlass des Finanzministeriums vom 13. Dezember 1855, betreffend die Controle jener Gewerbe- oder Handeltreibenden im Gränzbezirke, welche wegen Schleichhandel oder einer schweren Gefällsübertretung mit Waaren, die einen Gegenstand ihres Gewerbe- oder Handelsbetriebes ausmachen, verurtheilt wurden, dann die Controle in Gegenden, wo der Schleichhandel schwunghaft betrieben wird, öst. RGBl. 1855/221.

ten eben diese Beamten den zur Vornahme der Durchsuchung Abgeordneten mit einer schriftlichen Ermächtigung zu versehen. Er war ferner mit einer Bescheinigung über die Vornahme der Hausdurchsuchung und deren Gründe für den Fall auszustatten, dass eine solche verlangt wurde. Dies hatte aber auf eine Art zu geschehen, welche mit den gesetzlichen Bestimmungen über die Behandlung geheimer Anzeigen im Einklang stand (§ 304 Zoll- und Staatsmonopolsordnung). Wurde eine Hausdurchsuchung von einem verfügungsberechtigten Staatsbeamten persönlich geleitet, so war eine besondere schriftliche Ermächtigung nicht notwendig. Diese war auch dann nicht erforderlich, wenn bei der Verfolgung einer von der Finanzwache vorschriftsmässig angerufenen Person, welche sich der gesetzmässigen Amtshandlung durch Flucht in ein Gebäude oder in einen geschlossenen Raum zu entziehen suchte, die «Eröffnung» des Gebäudes bzw. des Raumes gefordert wurde, um die entflohene Person anzuhalten. Dies betraf auch die Sachen, welche die Person mit sich genommen hatte.[29]

Berechtigt zur Verfügung einer Hausdurchsuchung gemäss § 273 iVm § 274 der Zoll- und Staatsmonopolsordnung war am Sitz der die Gefällssachen leitenden Bezirksbehörde deren Vorsteher oder Stellvertreter, an anderen Orten der leitende Beamte eines wenigstens mit drei Beamten besetzten Gefällsamtes oder derjenige Beamte, dem die in der Gegend aufgestellte Finanzwache anvertraut war. Dieselben Zuständigkeiten galten nach § 276 der Zoll- und Staatsmonopolsordnung für die Durchsuchung von Personen, welche nicht zu den Gewerbetreibenden gehörten, doch waren hier die vorgezeichneten Bedingungen des § 275 leg. cit. sorgfältig zu beobachten: Bei diesen Personen musste der dringende, auf wichtige Gründe gestützte Verdacht vorhanden sein, dass bei ihnen soeben eine Gefällsübertretung begangen worden war, dass sich bei ihnen der Gegenstand, der Täter oder die Hilfsmittel einer verübten Gefällsübertretung vorfand oder dass bei ihnen heimlich, das heisst ohne Kenntnis der Gefällsbehörden, einem aufsichtspflichtigen Betrieb nachgegangen wurde.

C. Die Geltung österreichischer Rechtsvorschriften in Liechtenstein aufgrund des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852

In Art. 2 des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages vom 5. Juni 1852 verpflichtete sich der liechtensteinische Fürst Alois II., u. a. die österreichische Zoll- und Staatsmonopolsordnung und das österreichi-

29 Vgl. Mayerhofer, 1875, S. 39; Dantscher von Kollesberg, 1906, S. 724–726.

sche Gefällsstrafgesetz vom 11. Juli 1835 im Fürstentum Liechtenstein als mit 1. August 1852 «in Gesetzeskraft tretend» publizieren zu lassen. Weiters war die Verfügung zu treffen, dass die zu diesen Gesetzen *nachträglich* erscheinenden Verordnungen sowie neue Gesetze dieser Art im gesetzlichen Wege in Liechtenstein zu publizieren waren.

Wie die Kundmachung der österreichischen Ministerien der Finanzen und des Handels vom 10. Juli 1852[30] ausführte, wurde das Fürstentum Liechtenstein seiner ganzen Ausdehnung nach in den Grenzbezirk des gemeinsamen Zollgebietes einbezogen. Dabei waren die für den vorarlbergischen Grenzbezirk geltenden Vorschriften auch auf den liechtensteinischen Grenzbezirk anzuwenden (Ziff. 4 und 5).

Art. II des erneuerten österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages vom 23. Dezember 1863[31] bekräftigte die fernere Handhabung des österreichischen Gefällsstrafgesetzes sowie der österreichischen Zoll- und Staatsmonopolsordnung in Liechtenstein. Eine vergleichbare Regelung fand sich in Art. II Abs. 2 des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages vom 2. bzw. 3. Dezember 1876[32].

D. Der formale Sonderstatus der Zollverwaltung sowie der Finanzwache in Liechtenstein (1852–1919)

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852 sollten die Zoll- und Steuerämter in Liechtenstein als *gemeinschaftlich* angesehen, als «kaiserlich-österreichisch und fürstlich-liechtensteinisch» bezeichnet und mit den Wappen beider Staaten versehen werden. Die in Liechtenstein stationierten österreichischen Beamten und Diener hatten (auch) dem Fürsten von Liechtenstein Treue und Gehorsam zu geloben (Art. 4 Abs. 4). Sie führten allerdings die österreichischen Uniformen, wenngleich neben der österreichischen die liechtensteinische Kokarde zu tragen war (Art. 4 Abs. 3 und 4). Freilich wurden die Zoll- und Steuerbeamten sowie die Aufsichtsorgane in Liechtenstein von Österreich ernannt, beeidet, besoldet, ihres Dienstes enthoben, entlassen und in den Ruhestand versetzt. Sie unterstanden in allen Dienstangelegenheiten einschliesslich der

30 Kundmachung der Ministerien der Finanzen und des Handels vom 10. Juli 1852, betreffend die Aufnahme des Fürstenthumes Liechtenstein in den österreichischen Zollverband, öst. RGBl. 1852/147.

31 Öst. RGBl. 1864/37 bzw. LGBl. 1864 Nr. 6 (LR 0.631.112).

32 Öst. RGBl. 1876/143 bzw. LGBl.1876 Nr. 3 (LR 0.631.112). Unterschiedliche Datierung der Vertragsunterzeichnung in Wien im österreichischen Reichsgesetzblatt und im liechtensteinischen Landesgesetzblatt.

Disziplinarangelegenheiten den österreichischen Oberbeamten und Behörden (Art. 4 Abs. 3).

In Art. 4 Abs. 8 des Zoll- und Steuervertrages war verankert, dass auf Empfehlung der liechtensteinischen Regierung bei entsprechender Eignung liechtensteinische Staatsangehörige im Zolldienst zu berücksichtigen waren. In der Folge traten verschiedene Liechtensteiner in die Finanzwache ein und wurden in Vorarlberg und Liechtenstein eingesetzt.[33]

Obwohl die in Liechtenstein bediensteten Finanzwachorgane der «k. k. österreichischen und fürstlich-liechtensteinischen Finanzwach-Kontrollbezirksleitung» in Vaduz unterstellt waren,[34] war selbst im Zoll- und Steuervertrag dann doch wieder die Rede von der in Liechtenstein «stazionierte[n] k. k. Finanzwache» (Separat-Artikel 3 Ziff. 2). Selbst die liechtensteinische Gesetzgebung sprach 1864 von «kaiserlich-österreichischen Finanzaufsichtsorganen», wie nachfolgend gezeigt wird. Dies deckte sich wohl mit dem Empfinden der liechtensteinischen Bevölkerung.

E. Die liechtensteinische Verfassungsänderung vom 2. Oktober 1864 betreffend Hausdurchsuchungen durch «k. östr. Finanzaufsichtsorgane»

Nach § 12 Satz 1 der konstitutionellen Verfassung vom 26. September 1862 (KonV)[35] konnte in Liechtenstein eine Hausdurchsuchung nur in unabwendbaren Fällen und aufgrund einer Verfügung des zuständigen Gerichtes stattfinden. Dem Hausbesitzer musste dabei der gerichtliche Auftrag schriftlich vorgewiesen werden. Wie jedoch der liechtensteinische Landesverweser Karl Haus von Hausen dem Landtag gegenüber ausführte, war der österreichischen Finanzwache nach dem Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutze des Hausrechtes, dann nach dem Gefällsstrafgesetz vom 11. Juli 1835 auch *ohne Ermächtigung* seitens des Gerichtes die Vornahme von Hausdurchsuchungen zum Zwecke der finanziellen Aufsicht gestattet. Da nun für die in Liechtenstein stationierten österreichischen Finanzwachorgane des im Dezember 1863 erneuerten österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages diese Rechtsvorschriften als Richtschnur zu dienen hatten, erschien es dem liechtensteinischen Landesverweser notwendig, durch ein besonderes Landesgesetz die ausnahmsweise Berechtigung der österreichischen Finanzwachorgane zur Vornahme derartiger Hausdurchsuchungen in Liechtenstein an-

33 Hager, 1961, S. 38.
34 Ebd., S. 36.
35 LI LA SgRV 1862/5; zitiert nach: www.e-archiv.li/D42357, abgerufen: 21.8.2023.

zuerkennen.[36] Die hierfür eingesetzte Landtagskommission sah dieses Ansinnen ebenfalls als gerechtfertigt an und beantragte am 7. Juli 1864, dem Gesetzesentwurf die Zustimmung zu erteilen.[37] Dem kam der Landtag in der Sitzung vom 25. August 1864 einhellig nach.[38] Dadurch wurden die österreichischen Finanzaufsichtsorgane bei ihren Amtshandlungen in Liechtenstein von der Einhaltung des § 12 der Verfassung «ausnahmsweise» enthoben (§ 2).[39]

Es handelte sich der Sache nach um eine Abänderung der liechtensteinischen Verfassung, für welche nach § 121 Abs. 2 KonV Stimmeneinhelligkeit des Landtags (oder eine auf zwei nacheinander folgenden ordentlichen Landtagssitzungen erteilte Stimmenmehrheit von Dreivierteln), aber keine formelle Bezeichnung als Verfassungsgesetz erforderlich war. Landesverweser Karl von In der Maur führte indessen dieses Gesetz im Jahre 1907 in einem Beitrag über das Fürstentum Liechtenstein nicht unter den Novellen zur Konstitution von 1862 an.[40]

III. Das Recht der Hausdurchsuchung in den preussischen Rezeptionsgrundlagen des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852

A. Allgemeine Bemerkungen, insbesondere zum Recht der Nacheile

Wie etliche der ab 1819 von Preussen mit deutschen Nachbarstaaten abgeschlossenen Zoll- und Steuerverträge[41] zeigen, fanden sich für das Problem der Hausdurchsuchungen durchaus auch andere, souveränitätsschonendere Lösungen als beim österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrag

36 Schreiben von Landesverweser Karl Haus von Hausen an den Landtag vom 11. Juni 1864, LI LA LTA 1864/L06.

37 Kommissionsbericht über das Einführungsgesetz zu dem österreichischen Hausschutzgesetz vom 27. Oktober 1862 für den Wirkungskreis der im Fürstenthume stationierten Finanzaufsichtsorgane, LI LA RE 1864/417.

38 LTP 1864; zitiert nach: www.e-archiv.li/D43800, abgerufen: 21.8.2023.

39 Gesetz vom 2. Oktober 1864 über die Berechtigung der k. östr. Finanzaufsichtsorgane zur Vornahme von Hausdurchsuchungen im Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 1864 Nr. 7/2.

40 In der Maur, 1907, S. 485. In der Maur führte lediglich die Gesetze vom 19. Februar 1878, LGBl. 1878 Nr. 2, vom 29. Dezember 1895, LGBl. 1896 Nr. 2, und vom 11. Oktober 1901, LGBl. 1901 Nr. 5, als Verfassungsnovellen an.

41 Bereits der Historiker Peter Geiger verwies darauf, dass der österreichische Zollvertragsentwurf für Liechtenstein grundsätzlich nach dem Muster der Staatsverträge gehalten war, die Preussen mit einer Reihe von kleinen Souveränen abgeschlossen hatte. Siehe Geiger, 1970, S. 192.

von 1852. Dabei wurden verschiedenste Varianten der Nacheile durch Zollbeamte auf fremdem Gebiet bei der Verfolgung von Zoll- und Steuerdelinquenten vertraglich verankert. Grundsätzlich konnte das Recht der Nacheile einseitig zugunsten Preussens oder auch wechselseitig ausgestaltet sein. Vor allem kleinere deutsche Staaten oder unbedeutende Enklaven deutscher Staaten, welche von preussischem Territorium umschlossen waren, mussten das einseitige Nacheilerecht Preussens im Gegenzug für zollrechtliche Vorteile hinnehmen. Doch auch in diesen Fällen war damit nicht automatisch das Recht preussischer Zollbeamter zur Vornahme von Hausdurchsuchungen auf fremdem Gebiet verbunden. Denn in der Regel verblieb diese Befugnis bei den lokalen Behörden, die aber die Durchführung einer von preussischen Beamten beantragten Hausdurchsuchung nicht verweigern durften, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt waren.

B. Ausgewählte preussische Zollverträge (1819–1841)

Der Fürst von Schwarzburg-Sondershausen, welcher durch den Staatsvertrag vom 25. Oktober 1819[42] für den in Preussen eingeschlossenen Teil seiner souveränen Besitzungen an den zu erhebenden Gefällen beteiligt war, bewilligte auch den zur Abgabensicherung erforderlichen landesherrlichen Schutz (Art. 5 Abs. 1). Der Fürst gestattete namentlich, dass die preussischen «Zollbedienten» die Spuren begangener «Unterschleife» in *seinem* Gebiet verfolgten und mit Zuziehung der Ortsobrigkeiten den Tatbestand ermittelten. Visitationen[43], Beschlagnahmungen und Verhaftungen konnten jedoch *nur* durch die fürstlichen Landes- oder Ortsbehörden bewirkt werden, welche diese auf Ansuchen der preussischen «Zollbedienten» grundsätzlich «willig und zweckmässig» veranstalten sollten. Voraussetzung war, dass sich die fürstlichen Behörden unter Zugrundelegung des preussischen Steuergesetzes vom 26. Mai 1818[44] von der Notwendigkeit der Tatbestandsfeststellung überzeugten (Art. 5 Abs. 2). Analoge Bestimmungen enthielten der Staatsvertrag mit dem Fürsten von Schwarzburg-Rudolstadt vom 22. Juni 1822[45] (Art. 9 Abs. 2), der Staatsvertrag mit dem Herzog von Anhalt-Bernburg vom 10. Ok-

42 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1819, S. 1 (No. 574).

43 Der Begriff der Visitation bezeichnete ganz generell eine Überprüfung von Personen oder Einrichtungen durch einen aufsichtsberechtigten Oberen. Siehe Becker, 1998, Sp. 927 f. Im geschilderten zollrechtlichen Kontext konnte eine Visitation durchaus einer Hausdurchsuchung nahekommen.

44 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1818, S. 65 (No. 482).

45 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1822, S. 225 (No. 765).

tober 1823[46] (Art. 6 Abs. 2 und 3), der Staatsvertrag mit dem Fürsten von Lippe vom 9. und 17. Juni 1826[47] (Art. 10 Abs. 2 und 3), der Staatsvertrag mit dem Grossherzog von Mecklenburg-Schwerin vom 2. Dezember 1826[48] (Art. 12 Abs. 2 und 3) sowie der Staatsvertrag mit dem Herzog von Sachsen-Coburg-Gotha vom 4. Juli 1829[49] (Art. 12 Abs. 1).

Gemäss Art. 9 des preussischen Staatsvertrages mit dem Grossherzog von Oldenburg vom 24. Juli 1830[50] wurde den preussischen Zollbeamten «im gemeinschaftlichen Interesse» gestattet bzw. wurden diese mitbeauftragt, im Fürstentum Birkenfeld ihre Dienstvorrichtungen in derselben Art auszuüben wie im preussischen Gebiet innerhalb der Binnenlinie. Auf Antrag der königlichen Zollbeamten sollten die grossherzoglichen Ortsbehörden «alsbald willig und zweckmässig» die erforderlichen Visitationen und Beschlagnahmen veranstalten, sofern solche zulässig waren. Mit Vertrag vom 31. Dezember 1836[51] erneuerten die Souveräne das Versprechen, sich zur Sicherung der landesherrlichen Gefälle gegenseitig freundschaftlich zu unterstützen, namentlich der bereits erwähnte Art. 9 des Staatsvertrages vom 24. Juli 1830 wurde bekräftigt (Art. 12).

Im Vertrag zwischen dem König von Preussen und dem Grossherzog von Sachsen-Weimar und Eisenach vom 27. Juni 1823[52] wurde sowohl den königlichen Zollbeamten als auch den grossherzoglichen Impostbeamten in den Ämtern Allstedt und Oldisleben *wechselseitig* gestattet, die Spur begangener «Unterschleife» im jeweils anderen Gebiet zu verfolgen. Vergleichbares wurde in den Staatsverträgen mit dem Herzog von Anhalt-Bernburg vom 10. Oktober 1823[53] (Art. 12 Abs. 2 und 3) und vom 17. Juni 1826[54] (Art. 8 Abs. 2 und 3) sowie im Staatsvertrag mit der Grossherzoglich-Sachsen-Weimarischen Regierung vom 11. Februar 1831[55] (Art. 8) stipuliert.

Nach Art. 15 des preussischen Staatsvertrages mit den Herzögen von Anhalt-Köthen und Anhalt-Dessau vom 17. Juli 1828[56] war es den königlich-preussischen und den herzoglich-anhaltinischen Zollbeamten zwar gestattet,

---

46 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1823, S. 177 (No. 834). Vgl. auch die Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1831, S. 53 (No. 1288), und 1839, S. 245 (No. 2042).

47 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1826, S. 101 (No. 1029).

48 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1827, S. 1 (No. 1042).

49 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1829, S. 121 (No. 1217).

50 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1830, S. 121 (No. 1265).

51 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1837, S. 33 (No. 1784).

52 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1823, S. 169 (No. 830).

53 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1824, S. 1 (No. 837).

54 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1826, S. 65 (No. 1017).

55 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1831, S. 45 (No. 1284).

56 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1828, S. 99 (No. 1160).

die Spur begangener «Unterschleife» in die *gegenseitigen* Gebiete zu verfolgen. Zur Versicherung des Tatbestandes war jedoch die Ortsobrigkeit zuzuziehen. Wenn bei den Landes- und Ortsbehörden insbesondere Visitationen und Beschlagnahmen von den Zollbeamten beantragt wurden, so sollten diese bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen alsbald durchgeführt werden.

Im Zollkartell vom 11. Mai 1833[57] zwischen Preussen, Kurhessen, dem Grossherzogtum Hessen, Bayern, Württemberg und Sachsen einerseits und den im Thüringischen Zoll- und Handelsverein verbundenen Staaten andererseits wurde den Zollbeamten sowie den anderen zur Wahrnehmung des Zollinteresses verpflichteten Bediensteten sämtlicher Vertragsstaaten gestattet, die Spuren begangener «Zoll-Contraventionen» auch in das Gebiet der angrenzenden Staaten, ohne Beschränkung auf eine gewisse Strecke, zu verfolgen. Nach der bestehenden Verfassung sollten sich dabei die Ortsobrigkeiten sowie die Polizei- und Gerichtsbehörden auf mündlichen oder schriftlichen Antrag dieser Beamten oder Bediensteten und unter deren Zuziehung durch Haussuchungen, Beschlagnahmen oder andere gesetzliche Massregeln des Tatbestandes gehörig versichern. Auch sollte auf Antrag der requirierenden Beamten oder Bediensteten bei solchen Visitationen, Beschlagnahmen oder sonstigen Vorkehrungen ein Zoll-, Steuer- oder Gefällsbeamter oder Bediensteter desjenigen Staates, in dessen Gebiet die Massregeln zur Ausführung kamen, zugezogen werden, falls ein solcher im Ort anwesend war. Bei Haussuchungen und Beschlagnahmen sollte ein den ganzen Vorgang vollständig darstellendes Protokoll aufgenommen werden. Ein Exemplar war den requirierenden Beamten auszuhändigen, ein zweites Exemplar war zu den Akten der Behörde zu nehmen, welche die Haussuchung durchgeführt hatte (Art. 5). Für den von der Hausdurchsuchung Betroffenen war hingegen kein Exemplar vorgesehen.

Im neuen preussischen Staatsvertrag mit Sachsen-Coburg-Gotha vom 26. Juni 1833[58] wurde einerseits Art. 12 des Vertrages vom 4. Juli 1829 über die gegenseitig zu gewährende Unterstützung bei der Kontrolle der Steuern und in der Bestrafung der Steuervergehen bekräftigt, andererseits das soeben genannte Zollkartell vom 11. Mai 1833 auf das Amt Volkenrode für anwendbar erklärt (Art. 3). Durch Art. 12 des Vertrages vom 18. Oktober 1841[59] mit Preussen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, dem Grossherzogtum Hessen, den zum Thüringischen Zoll- und Handelsverein gehörigen Staaten, Nassau und der freien Stadt Frankfurt trat das Fürstentum Lippe ebenfalls diesem Zollkartell bei.

---

57 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1833, S. 258 (No. 1477).
58 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1833, S. 284 (No. 1482).
59 Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1841, S. 337 (No. 2210).

IV. Der Vergleich mit den italienischen Zollverträgen Österreichs von 1852 und 1857

A. Der österreichische Zollvertrag mit den Herzogtümern Modena und Parma von 1852

Eine ähnliche Regelung wie in einigen der erwähnten preussischen Zollverträge fand sich im österreichischen Zoll-Einigungs-Vertrag mit den Herzogtümern Modena und Parma vom 9. August 1852[60] bzw. in der entsprechenden Vollzugsordnung der österreichischen Ministerien der Finanzen und des Handels vom 17. Oktober 1852[61]. Demnach waren die Abteilungen der Finanzwachen der drei Vereinsstaaten, welche innerhalb von vier geografischen Meilen[62] von der Grenze eines dieser Staaten aufgestellt waren, berechtigt, ihre Streifungen in einer Entfernung von vier geografischen Meilen in das Gebiet des benachbarten Vereinsstaates auszudehnen. Es war ihnen dort gestattet, die Amtshandlungen vorzunehmen, zu denen sie im eigenen Gebiet befugt waren. Bei der Verfolgung eines flüchtigen «Übertreters» konnten die Wachen zudem die Vier-Meilen-Grenze überschreiten. Die Ortsobrigkeiten, Ämter und Aufsichtskörper mussten der Finanzwache des anderen Vereinsstaates dieselbe Unterstützung gewähren wie der eigenen (Art. 22 Abs. 2 Bst. b des Zoll-Einigungs-Vertrages bzw. Ziff. 14 der Vollzugsordnung). Das bedeutete, dass die Finanzwachen im Grenzgebiet der anderen Vereinsstaaten nach Massgabe der in allen Vereinsstaaten anwendbaren österreichischen Zoll- und Staatsmonopolsordnung von 1835 auch zu Hausdurchsuchungen befugt waren. Bei ihren Amtshandlungen auf fremdem Territorium hatten ihnen dabei die lokalen Behörden Hilfe zu leisten.

B. Der österreichische Zollvertrag mit dem Herzogtum Modena von 1857

Inhaltlich und geografisch eingeschränkter waren hingegen die wechselseitigen Befugnisse der Finanzwachen nach dem stärker souveränitätspolitisch orientierten Zolleinigungs-Vertrag zwischen Österreich und Modena vom 15. Oktober 1857[63]. § 4 Abs. 1 dieses Vertrages sah zwar vor, dass es den Be-

60 Öst. RGBl. 1852/203.
61 Kundmachung der Ministerien der Finanzen und des Handels vom 17. Oktober 1852, betreffend den Vollzug der österreichisch-modenesisch-parmensischen Zoll-Einigung, öst. RGBl. 1852/216.
62 Eine geografische Meile entsprach 7420,44 Meter.
63 Öst. RGBl. 1857/222.

amten und Angestellten der Finanzwache des einen Vereinsstaates gestattet war, sich bei der Verfolgung eines Schleichhändlers auf das Gebiet des anderen Vereinsstaates zu begeben. Hierbei konnten sie aber nur bis auf vier italienische Meilen[64] hinter die Grenze vordringen und bloss bei den in Grenznähe aufgestellten Finanzbehörden und Ämtern die zur Entdeckung und Anhaltung des «Gefällsübertreters» oder des Gegenstandes der Übertretung erforderlichen Massnahmen beantragen. Lediglich *im Freien* durften sie zur unmittelbaren Anhaltung solcher «Übertreter» schreiten, wobei sie diese unverzüglich den heimischen Behörden zu übergeben hatten. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung schied damit die Durchführung einer Hausdurchsuchung auf fremdem Gebiet aus.

Der Zolleinigungsvertrag von 1857 wurde im Vorfeld des Krieges zwischen Sardinien und Österreich von 1859 infolge Einverständnisses der österreichischen und der modenesischen Regierung gekündigt und trat mit 15. April 1859 ausser Kraft.[65]

V. Der Vergleich mit dem österreichisch-preussischen Zollvertrag von 1853

Dass ein gemeinsames Zollregime durchaus ohne Hausdurchsuchungen durch fremde Zollbeamte funktionieren konnte, zeigte ferner der Handels- und Zollvertrag zwischen Preussen und Österreich vom 19. Februar 1853, dem im Laufe des Jahres die Herzogtümer Modena und Parma sowie die mit Preussen zollvereinten deutschen Staaten[66] beitraten.[67] Der Vertrag fand zudem Anwendung auf diejenigen Staaten und Gebietsteile, welche dem Zoll- und Steuersystem eines der am Vertrag selbstständig beteiligten Staaten angeschlossen waren, namentlich auf das Fürstentum Liechtenstein.[68] Darin ver-

64 Eine italienische Meile entsprach 1851 Meter.

65 Kundmachung der Ministerien des Äussern, der Finanzen und des Handels vom 18. März 1859, betreffend die Aufhebung des Zoll-Einigungsvertrages mit Modena vom 15. Oktober 1857, öst. RGBl. 1859/45.

66 Es waren dies Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, das Grossherzogtum Hessen, die zum thüringischen Zoll- und Handelsverein gehörigen Staaten, Braunschweig, Oldenburg, Nassau und die freie Stadt Frankfurt.

67 Kundmachung des Ministers des Äussern vom 12. Oktober 1853, betreffend die Accessionen der Herzogthümer Modena und Parma einerseits, und der vom 1. Jänner 1854 an, mit Preussen zollvereinten deutschen Staaten andererseits, zu dem Zoll- und Handelsvertrage zwischen Oesterreich und Preussen vom 19. Februar 1853, dann den Gebietsumfang, auf welchen dieser Vertrag vom 1. Jänner 1854 an Anwendung findet, öst. RGBl. 1853/208.

68 Ausserdem fand der Vertrag Anwendung auf folgende Staaten oder Staatsteile: Mecklenburg-Schwerin (Rossow, Netzeband, Schönberg), Sachsen-Coburg-Gotha (Königsberg, Volkenrode), Schwarzburg-Rudolstadt, Sachsen-Weimar-Eisenach (Allstedt, Oldisleben,

pflichteten sich die Vertragsparteien zur Verhütung und Bestrafung des Schleichhandels durch angemessene Mittel mitzuwirken und die zu diesem Zwecke erforderlichen Strafgesetze zu erlassen sowie Rechtshilfe zu gewähren. Den Aufsichtsbeamten des anderen Staates war die Verfolgung der «Contravenienten» in ihr Gebiet zu gestatten, wie es in Art. 10 Abs. 1 des Vertrages hiess. Tatsächlich waren aber die Zoll- und Steuerbeamten gemäss Art. 6 Abs. 1 des gleichzeitig abgeschlossenen Zollkartells[69] nur befugt, sich in das Gebiet des anderen Staates zu begeben, um bei den dortigen Behörden oder Ortsvorständen die zur Ermittlung des Tatbestandes und des Täters sowie die zur Beweissicherung der Zollumgehung erforderlichen Massregeln sowie erforderlichenfalls die einstweilige Beschlagnahmung der Waren und die Festhaltung der Täter zu *beantragen*. Sämtliche Ermittlungs- und Zwangsmassnahmen auf fremdem Territorium waren ihnen damit untersagt.

VI. Das Recht der Hausdurchsuchung in Liechtenstein aufgrund des schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrages von 1923

A. Die strafrechtliche Verfolgung von Zollwiderhandlungen nach dem Zollanschlussvertrag von 1923

1. Der «alte» Normenbestand nach dem Zollanschlussvertrag von 1923

Gemäss den Bestimmungen des fünften Abschnittes des Zollanschlussvertrages werden Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung aufgrund des Bundesgesetzes betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze vom 30. Juni 1849[70] verfolgt und beurteilt,[71] sofern in der Bundesgesetzgebung dieses Verfahren vorgesehen ist. Ist Letzteres nicht der Fall, so werden die Widerhandlungen in erster Instanz vom Fürstlichen Landgericht beurteilt, Appellationsinstanz ist das Kantonsgericht St. Gallen in Anwendung des sanktgallischen Strafprozessrechts und Kassationsbeschwerden werden nach dem Bundesge-

---

Ostheim), Schwarzburg-Sondershausen, Hessen-Homburg (Homburg, Meisenheim), Oldenburg (Birkenfeld), Waldeck und Pyrmont (Waldeck), Anhalt-Köthen und Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg, Lippe (Lipperode, Cappel, Grävenhagen), Luxemburg und Schaumburg-Lippe.

69 Öst. RGBl. 1853/207, Anlage III.

70 BBl 1888 III 927.

71 Auf dieses Bundesgesetz von 1849 wird zwar nach wie vor im Zollanschlussvertrag verwiesen. Es ist aber nicht mehr in Kraft.

setz betreffend die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893 bzw. 6. Oktober 1911 vom Schweizer Bundesgericht erledigt (Art. 27 und 28).[72] Gemäss Art. 14 des Einführungs-Gesetzes vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag mit der Schweiz vom 29. März 1923 (EGZV)[73] ist das liechtensteinische Landgericht verpflichtet, auf diesen Rechtszug hinzuweisen.[74] Im Übrigen kommt den liechtensteinischen Behörden bezüglich der in den beiden Artikeln vorgesehenen Fälle wie auch hinsichtlich der Strafvollstreckung die Stellung kantonaler Behörden zu (Art. 29 und 31).[75]

2. Die Entwicklung des Zollvertragsacquis

Die erwähnten Bestimmungen des Zollanschlussvertrages sind insoweit überholt, als die genannten Bundesgesetze von 1849 und 1893/1911[76] längst durch neuere Erlasse ersetzt wurden.[77] So hielt das Schweizer Bundesgericht mit Entscheid vom 2. Juni 1975 fest,[78] dass gegen Haftverfügungen, die das Fürstliche Landgericht wegen Zollwiderhandlungen erlassen hat, abweichend von Art. 27 des Zollanschlussvertrages, gemäss Art. 26 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)[79] direkt bei der Anklagekammer des Bundesgerichts Beschwerde geführt werden konnte[80]. Im vorliegenden Fall hatte das Kantonsgericht St. Gallen seine Zuständigkeit verneint und die Haftbeschwerden an die Anklagekammer des Bundesgerichts weitergeleitet. Das Bundesgericht betonte in Auslegung von Art. 2 Abs. 2 EGZV (in der damals geltenden Fassung von LGBl. 1924 Nr. 11) und gestützt auf das StGH-Urteil vom 30. Januar 1947 (ELG 1947,

---

72 Vgl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 1. Juni 1923 betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (BBl 1923, Bd. 2, S. 374–392, hier S. 388, Nr. 1748; zitiert nach: www.e-archiv.li/D46424, abgerufen: 21.8.2023).

73 LGBl. 1924 Nr. 11 (LR 631.112.1).

74 Wallner, 2021, Rz. 3.23.

75 Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1923, S. 388.

76 Vgl. auch die Anlage I zum Zollanschlussvertrag von 1923, LGBl. 1923 Nr. 24. Statt des in Art. 28 Abs. 3 des Zollanschlussvertrages erwähnten Bundesgesetzes von 1849 gelten heute die Art. 78 ff. des schweizerischen Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG), SR 173.110.

77 Weiters ist anstelle des in Art. 28 Abs. 2 des Zollanschlussvertrages genannten sanktgallischen Strafprozessrechts die schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) getreten.

78 BGE 101 IV 107.

79 AS 1974 1857 (SR 313.0).

80 Seit 1. April 2004 ist nicht mehr die Anklagekammer des Bundesgerichts, sondern die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zuständig. Siehe Ziff. 10 des Anhangs zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG), AS 2003 2133.

191),[81] dass die in Liechtenstein anzuwendenden eidgenössischen Bestimmungen in gleicher Weise in Kraft träten wie in den Kantonen, das heisst unmittelbar kraft Erlassung durch die eidgenössischen Stellen. Der Umstand, dass der Bundesrat das neue Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht sowie die dadurch bedingten Änderungen des Zollgesetzes von 1925 der liechtensteinischen Regierung noch nicht mitgeteilt hatte und dass diese die fraglichen Gesetzesänderungen noch nicht bekannt gemacht hatte, ändere daran nichts – so die schweizerische Auslegung einer liechtensteinischen Gesetzesbestimmung und der liechtensteinischen Rechtsprechung.[82]

Ansonsten bleibt es grundsätzlich beim Instanzenzug an das Kantonsgericht St. Gallen, sodass in Zollvertragsmaterien in zweiter und dritter Instanz «fremde Richter» über in Liechtenstein begangene strafbare Handlungen entscheiden. In der Praxis kommt es immer wieder zu Strafverfahren in Zollvertragssachen. In der Regel erwachsen dabei die Urteile der ersten Instanz in Rechtskraft, wobei es gelegentlich zu Berufungen an das Kantonsgericht St. Gallen kommt.[83]

3. Exkurs: Sondernormen für Straftaten des schweizerischen Zollpersonals

Besondere Bestimmungen gelten nach den Art. 24 und 25 des Zollanschlussvertrages und Art. 16 und 17 EGZV für Straftaten, die vom schweizerischen Zollpersonal – dem Zivilpersonal samt den im gemeinsamen Haushalt lebenden Angehörigen bzw. dem Grenzwachtkorps – in Liechtenstein begangen werden. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Organe der schweizerischen Militärjustiz sind nach Anzeige an die liechtensteinische Regierung befugt, liechtensteinisches Gebiet zu betreten und dort Amtshandlungen vorzunehmen.[84]

---

81 Siehe dazu auch Schiess Rütimann, 2020, Rz. 78 ff.

82 Nach liechtensteinischer Auffassung ergibt sich dagegen aus der jeweils neuesten Kundmachung der Regierung im Landesgesetzblatt, in welcher die anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften aufgeführt werden, welche Bundesgesetze und Verordnungen des Bundesrates Zollvertragsacquis sind. Wallner, 2021, Rz. 3.23. Vgl. das Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften, LGBl. 1996 Nr. 122 (LR 170.550).

83 Wallner, 2021, Rz. 3.23.

84 Ebd., Rz. 3.24. Zu einem Konfliktfall bei der Anwendung von Art. 25 des Zollanschlussvertrages anlässlich des tödlichen Schusswaffengebrauches eines Grenzwächters im Jahre 1999 siehe Rz. 3.25. Nach Art. 4 Abs. 5 des österreichisch-liechtensteinischen Zoll- und Steuervertrages von 1852 unterstanden hingegen die in Liechtenstein stationierten österreichischen Beamten (und Diener) samt ihren Angehörigen wegen aller im Fürstentum begangenen strafbaren Handlungen in erster Instanz den liechtensteinischen Gerichten.

B. Die historische Entwicklung des für Liechtenstein relevanten schweizerischen Hausdurchsuchungsrechts bei Zoll- bzw. Fiskaldelikten

Im Folgenden wird die historische Entwicklung der eidgenössischen Normen zu Hausdurchsuchungen durch schweizerische Zollorgane dargestellt. Diese Normen waren über die in unregelmässigen Abständen publizierte Anlage I zum schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrag auch auf zollrechtliche Hausdurchsuchungen in Liechtenstein anwendbar. Hierzu ist zu bemerken, dass Liechtenstein in Ansehung der im Fürstentum anzuwendenden schweizerischen Gesetzgebung gemäss Art. 6 des Zollanschlussvertrages die gleiche Rechtsstellung wie den schweizerischen Kantonen zukommt. In Art. 29 des Zollanschlussvertrages wird zudem statuiert, dass die Rechte und Pflichten der fürstlichen Behörden bei der Verfolgung und Bestrafung von Widerhandlungen gegen diese Gesetzgebung die gleichen wie diejenigen der kantonalen Behörden sind.

1. Das schweizerische «Fiskalgesetz» von 1849

Nach Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer und polizeilicher Bundesgesetze vom 30. Juni 1849 («Fiskalgesetz») sollten sich die Beamten und Angestellten des Bundes oder die Landjäger, welche ein Haus betraten und dort Nachforschungen betrieben, von einem Gerichtsbeamten oder einem Gemeindebeamten des Ortes begleiten lassen. Diese hatten darüber zu wachen, dass sich die Hausdurchsuchung nicht vom Zweck der Nachforschung entfernte oder deren Grenze überschritt. Gemäss Art. 5 Abs. 3 des Fiskalgesetzes war der Beamte, Angestellte oder Landjäger, welcher missbräuchlich eine Hausdurchsuchung vorgenommen hatte, mit einer Busse von zehn bis zu zweihundert Franken zu belegen. Die Beamten, Angestellten oder Landjäger durften im Falle von Widerstand Gewalt anwenden, wobei sie zu diesem Zweck die Hilfe der «Polizeigewalt» in Anspruch nehmen konnten (Art. 6).

2. Das schweizerische Zollgesetz von 1893

Art. 54 Abs. 2 und 3 des eidgenössischen Bundesgesetzes über das Zollwesen vom 28. Juni 1893[85] sah zudem vor, dass die Grenzmannschaft das Recht hatte, in Ausübung des Grenzwachdienstes Grundstücke jeder Art zu betreten,

85 BBl 1893 III 779. Siehe auch die Anlage I zum Zollanschlussvertrag von 1923, LGBl. 1923 Nr. 24.

mit Ausnahme von Wohnungen und mit solchen in direkter Beziehung stehender Einfriedungen. In Verfolgung eines flüchtigen Täters und zur Verhinderung der Beseitigung von Beweisen einer Zollübertretung waren die Grenzwächter ohne Weiteres befugt, Wohnungen und Einfriedungen zu betreten. Art. 54 Abs. 4 des Zollgesetzes bekräftigte dagegen, dass Hausdurchsuchungen, die erst zur Konstatierung eines Zollvergehens führen sollten, nur in Begleitung eines Gemeinde- oder Gerichtsbeamten des Ortes durchgeführt werden durften.

In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum revidierten Zollgesetz vom 30. Mai 1892[86] wurde ausgeführt, dass zur wirksamen Ausübung des Grenzwachdienstes die Berechtigung zum Betreten von Privatbesitzungen in Ausführung kommandierter Diensttouren und Grenzpatrouillen gehörten. Im Fiskalgesetz von 1849 waren dazu keinerlei Bestimmungen enthalten, während das Betreten von Häusern zum Zwecke der Durchsuchung ausdrücklich vorgesehen war. Infolgedessen nahmen die eidgenössischen Behörden den Standpunkt ein, dass das Betreten der im Grenzrayon gelegenen Felder, Wiesen, Gärten und dergleichen, auch wenn diese eingezäunt oder von Mauern umgeben waren, nicht verweigert werden könnte. Wäre diese Befugnis nicht vorhanden – so der Bundesrat – so hätte die Grenzbewachung überhaupt nur einen illusorischen Wert. Diese Auffassung hatte indessen verschiedentlich zu ernsthaften Konflikten geführt. Um derlei Schwierigkeiten mit Grenzbewohnern und Kantonsbehörden ein für alle Mal ein Ende zu setzen und der Autorität des Bundes und seiner Zollgesetzgebung die nötige Geltung zu verschaffen, nahm der Bundesrat die Bestimmung in den Gesetzesentwurf auf, dass die Grenzmannschaft explizit ein entsprechendes Betretungsrecht erhielt, wobei den Eigentümern ein Entschädigungsanspruch für nachgewiesene Schäden eingeräumt wurde. Der Bund beanspruchte damit dasselbe Recht, das in Erfüllung der Dienstobliegenheiten auch den kantonalen Polizeiorganen zustand.[87]

3. Das schweizerische Zollgesetz von 1925

Die Neuausgabe der Anlagen I und II zum schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrag im Jahre 1934[88] enthielt das erwähnte Fiskalgesetz von

86 Vgl. Botschaft des Bundesrathes vom 30. Mai 1892 an die Bundesversammlung, betreffend die Revision des Bundesgesetzes über das Zollwesen, vom 27. August 1851, BBl 1892 III 410.

87 BBl 1892 III 439 f.

88 Bekanntmachung vom 26. November 1934 betreffend die Neuausgabe der Anlagen I und II zum Vertrag über den Zollanschluss des Fürstentums Liechtenstein an die Schweiz, LGBl. 1934 Nr. 11 (LR 0.631.112).

1849 mit dem Hinweis auf die durch das Zollgesetz vom 1. Oktober 1925[89] vorgenommenen Abänderungen. Nach der in Art. 88 des Zollgesetzes erfolgten Ergänzung von Art. 5 des Fiskalgesetzes konnten bei Haussuchungen in dringenden Fällen anstelle der Gerichts- oder Gemeindebeamten auch Organe der Kantons-, Bezirks-, Kreis- oder Gemeindepolizei beigezogen werden. Nach Ansicht des Bundesrates rechtfertigte sich dies dadurch, dass Polizeiorgane «die gegebenen Organe» waren, um bei der Vornahme «gerichtspolizeilicher Akte» mitzuwirken. Zudem konnte mit Einwilligung des «Angeschuldigten» eine Beiziehung dieser Amtspersonen unterbleiben. Ob dies tatsächlich ein Entgegenkommen gegenüber dem Beschuldigten darstellte, wie der Bundesrat in seiner Botschaft[90] ausführte, sei dahingestellt. Die weiteren Bestimmungen des Art. 88 des Zollgesetzes enthielten die für Zollvergehen nötigen Ergänzungsvorschriften zu Art. 5 des Fiskalgesetzes. Demnach waren dem Beamten bei der Haussuchung auf Verlangen Belege und Warenstücke vorzuweisen, und es war ihm Einsicht in die Bücher, Kontrollen und Korrespondenzen zu gewähren. Die Haussuchung konnte durch Zollbeamte auch in Bahnräumen vorgenommen werden. Unter Wahrung des Postgeheimnisses konnte die Haussuchung schliesslich in den Amtslokalen der Postverwaltung stattfinden. Das Nähere wurde durch die Postzollordnung vom 1. Oktober 1926 geregelt.[91]

4. Das schweizerische Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege von 1934

Zum 1. Januar 1935 trat das für Jahrzehnte massgebliche Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 (BStP)[92] in Kraft. Es löste u. a. das Fiskalgesetz von 1849 ab. Es wurde allerdings erst 1949 in die Neuausgabe der Anlagen zum schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrag aufgenommen.[93] Das Verfahren bei Übertretungen fiskalischer Bundesgesetze war in den Art. 279 bis 320 BStP geregelt, soweit diese Bundesgesetze und die darauf beruhenden Ausführungsvorschriften keine besonderen Bestimmungen enthielten. Bei den fiskalischen Bundesgesetzen handelte es sich u. a.

---

89 AS 42 287.

90 Botschaft des Bundesrates vom 4. Januar 1924 an die Bundessversammlung, betreffend die Revision des Bundesgesetzes über das Zollwesen, vom 28. Juni 1893, BBl 1924 I 21 (hier 48).

91 Vgl. auch Blumenstein, 1931, S. 117.

92 AS 50 685.

93 Bekanntmachung vom 25. November 1949 betreffend die Neuausgabe der Anlagen I und II zum Vertrag über den Zollanschluss des Fürstentums Liechtenstein an die Schweiz, LGBl. 1949 Nr. 20 (LR 0.631.112). Es war dies die erste Gesamtausgabe der in Liechtenstein aufgrund des Zollanschlussvertrages anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften seit 1934.

um die Bundesgesetze über das Pulverregal, gebrannte Wasser, das Zollwesen und die Stempelabgaben (Art. 279 BStP). Gemäss Art. 281 Abs. 1 BStP war für die Beurteilung der Übertretung fiskalischer Bundesgesetze die Verwaltung zuständig, wenn nicht auf Freiheitsstrafe zu erkennen war. Für die Untersuchungshandlungen und Beweiserhebungen seitens der zuständigen Beamten und Angestellten der beteiligten Bundesverwaltung waren die Art. 286 ff. BStP anzuwenden.

Gemäss Art. 289 BStP war der zuständige Beamte berechtigt, eine Wohnung oder andere Räume zu durchsuchen, wenn es wahrscheinlich war, dass sich Beweisgegenstände oder andere Gegenstände, an denen oder mit denen die Übertretung begangen worden war, darin befanden. Der Beschuldigte durfte wenn nötig durchsucht werden. Zur Durchsuchung waren der Beschuldigte, die mitverantwortliche Person und der Inhaber der Wohnung, wenn sie anwesend waren, beizuziehen. Anstelle des abwesenden Wohnungsinhabers war, wenn möglich, ein Verwandter, Hausgenosse oder Nachbar beizuziehen. Im Weiteren war ein Richter, Bezirks- oder Gemeindebeamter beizuziehen, der darüber wachte, dass sich die Durchsuchung nicht von ihrem Zweck entfernte. Mit Zustimmung des Beschuldigten und des Inhabers der Wohnung konnte die Hinzuziehung von Amtspersonen unterbleiben. Zur Nachtzeit durfte nur in wichtigen Fällen und bei dringender Gefahr eine Durchsuchung stattfinden. Das Protokoll über die Durchsuchung wurde sofort im Beisein der Beteiligten aufgenommen. In Art. 290 BStP war die Durchsuchung von Papieren eingehend geregelt. Wurde dem Beamten, der eine Durchsuchung gesetzmässig vornahm, Widerstand geleistet, so durfte er Gewalt anwenden und wenn nötig polizeiliche Hilfe in Anspruch nehmen (Art. 291 BStP).

In seiner Botschaft zum neuen Gesetz[94] hob der Bundesrat folgende materiellen Änderungen bei den fiskalischen Hausdurchsuchungen seitens der Verwaltung hervor, die namentlich bei der Verfolgung von Zollvergehen und von Übertretungen des Alkoholgesetzes eine grosse Rolle spielten: Wie in Art. 88 des Zollgesetzes konnte die Beiziehung einer Amtsperson unter den schon oben genannten Voraussetzungen unterbleiben. Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Haussuchungsprotokolls wurde die sofortige Aufnahme verlangt. Weggelassen wurde die Bussandrohung gegen den Missbrauch des Haussuchungsrechtes! Der Bundesrat wies zudem ausdrücklich darauf hin, dass die weitergehenden Bestimmungen des Zollgesetzes (Art. 88) und der Vollziehungsverordnung zum Zollgesetz (Art. 118) vorbehalten blieben.

---

94 Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1929 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, BBl 1929 II 575 (hier 648 f.).

C. Das geltende und auf Liechtenstein anwendbare schweizerische Hausdurchsuchungsrecht bei Zolldelikten

1. Das schweizerische Verwaltungsstrafrecht von 1974

Die genannten Artikel des BStP wurden mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)[95] am 1. Januar 1975 aufgehoben bzw. durch die Bestimmungen des VStrR ersetzt.[96] Auf den gleichen Zeitpunkt wurden auch verschiedene Bestimmungen des Zollgesetzes abgeändert. Art. 88 des Zollgesetzes bezog sich seitdem bis zur Aufhebung des Gesetzes mit 1. Mai 2007 nur mehr auf die Durchsuchung von Post- und Bahnräumen.[97]

Der bundesrätlichen Botschaft zum Verwaltungsstrafrechtsgesetz[98] ist zu entnehmen, dass die Bestimmungen über die Durchsuchung weitgehend dem geltenden Recht entsprechen (Art. 289 und 290 BStP). Neu ist die Durchsuchung zwecks Personenfahndung, die aber nur zulässig ist, wenn auch die Voraussetzungen für eine Festnahme vorliegen.[99] Die Durchsuchung ist von einer Person des gleichen Geschlechts oder von einem Arzt vorzunehmen.

Nach bisherigem Recht war der untersuchende Beamte aus eigener Kompetenz zur Durchsuchung berechtigt (Art. 289 und Art. 323 Abs. 2 BStP). Art. 48 Abs. 4 VStrR lässt ihm diese Befugnis nur für Fälle, in denen Gefahr im Verzug vorliegt und ein Durchsuchungsbefehl nicht rechtzeitig eingeholt werden kann. Was die Zuständigkeit zur Ausstellung des im Normalfall notwendigen schriftlichen Durchsuchungsbefehls anbelangt, so wurde diese Massnahme in die Kompetenz der Chefs oder Direktors der beteiligten Verwaltung gelegt. Soweit die Untersuchung in seinen Dienstbereich gehört, war auch der Zollkreisdirektor zuständig (Art. 48 Abs. 3 VStrR).[100] Seit 1. Januar 2019 erfolgt die Durchsuchung aufgrund eines schriftlichen Befehls des Direktors oder des Chefs der beteiligten Verwaltung.[101]

---

95 SR 313.0.

96 Dem VStrR lag die Motion des Nationalrates Alfred Borel vom 18. Juni 1954 (Nr. 6660) zugrunde. 1955 stimmten die eidgenössischen Räte der Motion zu, mit welcher der Bundesrat eingeladen wurde, einen Entwurf zur Abänderung des Zollgesetzes vorzulegen, worin die persönliche Freiheit wirksamen Schutz erfährt und dem Angeschuldigten die gleichen gerichtlichen Garantien geboten werden wie im ordentlichen Strafverfahren. Siehe BBl 1971 I 994 f.

97 Zu den Änderungen des Zollgesetzes siehe den Anhang Nr. 7 zum Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, AS 1974 1899 ff.). Vgl. auch die Fassung gemäss Ziff. 13 des Postorganisationsgesetzes vom 30. April 1997 (AS 1997 2474).

98 Botschaft des Bundesrates vom 21. April 1971 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht, BBl 1971 I 993 (hier 1011).

99 Ebd.

100 Ebd.

101 AS 2018 4587.

Gegenstand der Durchsuchung sind nach Art. 48 Abs. 1 VStrR Wohnungen und andere Räume sowie unmittelbar zu einem Haus gehörende umfriedete Liegenschaften. Gemäss Art. 45 Abs. 2 VStrR ist im Falle einer Ordnungswidrigkeit eine Durchsuchung unzulässig. Dies bedeutet e contrario, dass eine Durchsuchung bei hinreichendem Verdacht auf alle sonstigen Übertretungen, Vergehen und Verbrechen zulässig ist, für deren Verfolgung eine Bundesverwaltungsbehörde zuständig ist.[102]

Nach Art. 49 Abs. 1 VStrR hat sich der untersuchende Beamte vor Beginn der Durchsuchung auszuweisen. Der anwesende Inhaber der Räume – der nicht zwingend mit dem Beschuldigten identisch sein muss – ist über den Grund der Durchsuchung zu unterrichten und dieser beizuziehen, anstelle des abwesenden Inhabers ist ein Verwandter oder Hausgenosse beizuziehen. Eine Anwesenheitspflicht besteht jedoch nicht.[103] Im Weiteren ist die von der zuständigen kantonalen Behörde bezeichnete Amtsperson oder, falls der untersuchende Beamte von sich aus durchsucht, ein Mitglied der Gemeindebehörde oder ein Kantons-, Bezirks- oder Gemeindebeamter beizuziehen, der darüber wacht, dass sich die Massnahme nicht von ihrem Zweck entfernt. Ist Gefahr im Verzug oder stimmt der Inhaber der Räume zu, so *kann* der Beizug von Amtspersonen, Hausgenossen oder Verwandten unterbleiben (Art. 49 Abs. 2 VStrR). Die Behörde darf somit nicht von sich aus auf den Beizug einer neutralen Amtsperson verzichten, wenn nicht Gefahr im Verzug vorliegt. Die Auswahl der Amtsperson obliegt den betroffenen kantonalen Behörden, wie aus dem Wortlaut der Bestimmung eindeutig hervorgeht. Bei der Anwesenheit einer neutralen Amtsperson handelt es sich letztlich um eine Ordnungsvorschrift, deren Verletzung die Hausdurchsuchung nicht ungültig macht.[104]

An Sonntagen und allgemeinen Feiertagen und zur Nachtzeit darf im Allgemeinen nur in wichtigen Fällen und bei dringender Gefahr eine Durchsuchung stattfinden (Art. 49 Abs. 3 VStrR). Das Protokoll über die Durchsuchung wird im Beisein der Beteiligten sofort aufgenommen. Auf Verlangen ist den Beteiligten ein Doppel des Durchsuchungsbefehls und des Protokolls auszuhändigen (Art. 49 Abs. 4 VStrR).

Die Durchsuchung von Papieren ist in Art. 50 VStrR geregelt. Erhebt der Inhaber der Papiere Einspruch gegen die Durchsuchung, so werden die Papiere versiegelt und verwahrt und es entscheidet die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts über die Zulässigkeit der Durchsuchung (Art. 50 Abs. 3 iVm Art. 25 VStrR). Bestimmungen über das Amtsgeheimnis sowie die Be-

102 Pipoz / Schenk, 2020, Art. 48 VStrR Rz. 10.
103 Rentsch / Lauber, 2020, Art. 49 VStrR Rz. 16.
104 Ebd., Art. 49 Rz. 19 ff.

rufsgeheimnisse insbesondere der Rechtsanwälte und Notare enthält Art. 50 Abs. 2 VStrR.

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Hausdurchsuchungen aufgrund des Zollgesetzes ist auf Art. 26 Abs. 1 VStrR zu verweisen, demzufolge gegen Zwangsmassnahmen (Art. 45 ff. VStrR) und damit zusammenhängende Amtshandlungen bei der Anklagekammer des Bundesgerichts bzw. nunmehr bei der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts Beschwerde geführt werden kann. Dem Bundesrat war daran gelegen, dem Angeschuldigten bei Zwangsmassnahmen die gleichen gerichtlichen Garantien zu bieten wie im ordentlichen Strafverfahren.[105] Das Bundesstrafgericht tritt indessen mangels eines aktuellen und praktischen Interesses regelmässig nicht auf eine Beschwerde gegen eine abgeschlossene Hausdurchsuchung ein, sofern der gerügte Mangel nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist und kein hinreichendes öffentliches Interesse an dessen Beurteilung besteht. Die Rechtmässigkeit der Hausdurchsuchung respektive des Hausdurchsuchungsbefehls einschliesslich dessen Begründung und Protokollierung ist nach der Judikatur im Rahmen eines Entsiegelungsverfahrens oder einer Beschwerde gegen eine angeordnete Beschlagnahme zu rügen.[106]

2. Das schweizerische Zollgesetz von 2005

Werfen wir schliesslich einen kurzen Blick auf das heute geltende Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005[107]: Gemäss Art. 107 Abs. 1 ZG darf das Personal des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), wie die Eidgenössische Zollverwaltung seit dem 1. Januar 2022 heisst[108], zu Kontrollzwecken im Grenzraum[109] Grundstücke durchsuchen. Zu kontrollieren ist gemäss

105 Siehe BBl 1971 I 1009.

106 Leonova, 2020, Art. 26 VStrR Rz. 23.

107 SR 631.0.

108 Siehe Ziff. I 16 der Verordnung vom 12. Juni 2020 über die Anpassung von Gesetzen infolge der Änderung der Bezeichnung der Eidgenössischen Zollverwaltung im Rahmen von deren Weiterentwicklung, in Kraft seit dem 1. Januar 2022 (AS 2020 2743).

109 Gemäss Art. 3 Abs. 5 ZG gilt als Grenzraum ein Geländestreifen entlang der Zollgrenze. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) legt die Breite des Geländestreifens im Einvernehmen mit dem betreffenden Grenzkanton fest. Nicht ohne Weiteres kann die Breite dieses Grenzraumes für Liechtenstein eruiert werden. Einen möglichen Anhaltspunkt liefert der schweizerisch-liechtensteinische Rahmenvertrag vom 3. Dezember 2008 über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (SR 0.360.514.2 bzw. LGBl. 2009 Nr. 217 [LR 0.369.101.3]). Nach Art. 13 Abs. 2 des Vertrages umfasst der Grenzraum im Talgebiet das Territorium der liechtensteinischen Gemeinden an der Grenze zu Österreich (Mauren, Schellenberg und Ruggell) sowie die über das Staatsgebiet von Liechtenstein führende Bahnlinie.

Art. 100 Abs. 1 Bst. a und c ZG der Verkehr mit Personen sowie mit Waren. Die Durchsuchung von Grundstücken im Grenzraum kann somit nicht voraussetzungslos erfolgen, sondern muss diesen Kontrollen dienen.[110] Neu ist diese Befugnis, die bereits in Art. 138 des «alten» Zollgesetzes verankert war, nicht auf die Nähe der Zollgrenze beschränkt, sondern gilt im gesamten Grenzraum. Zudem gilt sie nicht mehr nur für das Grenzwachtkorps, sondern auch für den zivilen Teil der Zollverwaltung.

Zu Kontrollzwecken darf das Personal des BAZG nach Art. 107 Abs. 2 ZG auch Einfriedungen und Bauten, die an das Ufer eines Grenzgewässers anstossen, *mit Ausnahme von Wohnungen*, durchsuchen. Solche Eingriffe sollen weiterhin auf die Ufer von Grenzgewässern beschränkt bleiben und nicht auf den Grenzraum ausgeweitet werden.[111] Bauten sind dabei nicht nur Gebäude und gebäudeähnliche Bauwerke, sondern alle mit dem Boden verbundenen baulichen Vorrichtungen wie Sickerleitungen, Kanäle, Brücken, Bassins sowie Einfriedungen.[112]

Mit den genannten Kontrollbefugnissen gemäss Abs. 1 und 2 des Art. 107 ZG muss das Personal der Zollverwaltung bzw. des BAZG grundsätzlich für den allgemeinen Zolldienst auskommen. Für ausserordentliche Fälle stellt Art. 107 Abs. 3 ZG eine weitergehende Rechtsgrundlage zur Verfügung, nämlich zur Durchsuchung von Wohnungen und anderen Räumen sowie von unmittelbar zu einem Haus gehörenden umfriedeten Liegenschaften oder von Bauten. Solche Hausdurchsuchungen, die in starkem Ausmass persönliche Rechtsgüter betreffen, sind jedoch nach Auffassung des Bundesrates mit äusserster Zurückhaltung anzuordnen. Die Zollverwaltung will bzw. soll aus diesen Überlegungen heraus für ihre Diensterfüllung keine Sonderrechte in Anspruch nehmen. Art. 107 Abs. 3 ZG verweist daher für die Durchsuchungen von Wohnungen auf die üblichen Kompetenzen von Bundesorganen, wie sie in Art. 19[113] und 48 VStrR vorgesehen sind. Der Hinweis auf Art. 48 VStrR bedeutet, dass die allgemeinen Voraussetzungen nach Abs. 1, aber auch die Bestimmungen über den Durchsuchungsbefehl (Abs. 3) sowie über die Durchsuchung bei Gefahr im Verzug (Abs. 4) anzuwenden sind. Gefahr im Verzug liegt vor, wenn ein Durchsuchungsbefehl nicht rechtzeitig eingeholt werden kann und Kollusionsgefahr besteht. In einer solchen Konstella-

110 Kocher / Clavadetscher, 2009, Art. 107 ZG Rz. 2.

111 Botschaft vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBl 2004 567 (hier 664 f.).

112 Kocher / Clavadetscher, 2009, Art. 107 ZG Rz. 4.

113 Die Organe der Bundesverwaltung, die Zeuge einer Widerhandlung gegen ein Verwaltungsgesetz des Bundes werden, sind bei Gefahr im Verzug u. a. berechtigt, den Täter und den Inhaber des Gegenstandes, der mit der Widerhandlung im Zusammenhang steht, in Wohnungen und andere Räume sowie in unmittelbar zu einem Haus gehörende umfriedete Liegenschaften hinein zu verfolgen (Art. 19 Abs. 3 VStrR).

tion ist auch eine Durchsuchung ohne einen entsprechenden Befehl möglich.[114] Die Massnahme ist gemäss Art. 48 Abs. 4 Satz 2 VStrR in den Akten zu begründen.

Im Rahmen einer laufenden Zollstrafuntersuchung kann eine verwaltungsstrafrechtliche Hausdurchsuchung gemäss Art. 48 f. VStrR auch zur Vornahme einer Beschlagnahme als Zollpfand angeordnet werden. Diese dient der Sicherstellung der Zollforderung und ist nicht mit Beschwerde nach Art. 26 VStrR, sondern mit derjenigen nach Art. 116 ZG anzufechten. Ein Zollpfand kann aber laut Art. 212 Abs. 2 der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV)[115] auch als Mittel der Beweissicherung in einem Verwaltungsstrafverfahren dienen. Eine solche Beweismittelbeschlagnahme ist der Beschwerde nach Art. 26 VStrR zugänglich.[116]

D. Ein Fallbeispiel für eine zollrechtliche Hausdurchsuchung in Liechtenstein aus dem Jahre 1995

Nach diesem etwas ermüdenden Parforceritt durch die Bestimmungen des schweizerischen Zoll- und Verfahrenrechts wenden wir uns einem Beispiel für eine zollrechtliche Hausdurchsuchung in Liechtenstein zu. Der Fall stammt aus der (veröffentlichten) Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts:[117]

Das Sanctions Assistance Missions Communications Centre (SAMCOMM) in Brüssel informierte im September 1995 die schweizerische Zollverwaltung darüber, dass durch eine Glarner Firma P. S.A. mit Geschäftsstelle in Lugano Zigaretten unter falscher Deklaration und unter Verletzung des UN-Embargos gegen Serbien und Montenegro von Belgien und der Schweiz über Tschechien nach Montenegro geliefert worden seien. Die Sendungen per Lastwagen oder Bahn waren mit einer Proforma-Rechnung der Firma P. S.A. begleitet. Für die weitere Spedition wurden dem tschechischen Empfänger Rechnungen ausgehändigt, die auf die Firma B. Enterprises Ltd., Zypern, ausgestellt waren. Die Untersuchungsergebnisse deuteten darauf hin, dass die Zigaretten bereits ab der Schweiz für Montenegro bestimmt waren. Aufgrund des Tatverdachtes des Bannbruches gemäss Art. 76 Ziff. 1 des Zollgesetzes (von 1925) eröffnete die Oberzolldirektion eine Strafuntersuchung gegen die Firma P. S.A., die später auf die Firma E. Inc., Zürich, ausgedehnt wurde. Die bei beiden Firmen vorgenommene Untersuchung ergab nach An-

114 Kocher / Clavadetscher, 2009, Art. 107 ZG Rz. 21.
115 SR 631.01.
116 Leonova, 2020, Art. 26 VStrR Rz. 28.
117 Die folgende Sachverhaltsdarstellung beruht auf BGE 121 IV 280 S. 281 f.

sicht der Behörden, dass auch die Firmen G. Etablissement, T. Establishment und A. Establishment, alle mit Sitz in Schaan (Liechtenstein), Zigaretten-Käufer und/oder Zigaretten-Lieferanten der E. Inc. waren. Die SAMCOMM teilte der schweizerischen Zollverwaltung ergänzend mit, die Firma G. Etablissement habe Waren nach Montenegro geliefert.

Der Direktor des Zollkreises Schaffhausen erliess am 27. September 1995 einen Durchsuchungsbefehl für die Räumlichkeiten der drei erwähnten liechtensteinischen Firmen bzw. deren Repräsentanzen, die sich alle an derselben Adresse bei einer Treuhand-Anstalt in Schaan befanden. Es wurden Ordner aller drei Firmen beschlagnahmt. Die Inhaberin erhob gegen die Durchsuchung einzelner Ordner Einsprache, worauf die Ordner versiegelt wurden.

Mit Beschwerde vom 2. Oktober 1995 beantragte die Firma G. Etablissement bei der Anklagekammer des Schweizer Bundesgerichts, es sei festzustellen, dass der Durchsuchungsbefehl, die Durchsuchungen und die Beschlagnahme rechtswidrig und nichtig seien und dass ihr die Akten unverzüglich zurückzugeben seien. Die Beschwerdeführerin machte geltend, dass schweizerische Zollbehörden im vorliegenden Fall auf dem Staatsgebiet Liechtensteins keine Untersuchungshandlungen vornehmen dürften. Für solche fehle es an einer gesetzlichen Grundlage. Denn auf dem Hoheitsgebiet Liechtensteins finde mangels integraler Kundmachung der entsprechenden Bestimmungen gemäss liechtensteinischem Kundmachungsgesetz vom 17. April 1985[118] weder das schweizerische Zollgesetz noch die schweizerische Verordnung vom 3. Oktober 1994 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten[119] Anwendung.

Die Anklagekammer des Bundesgerichts wies die Beschwerde, soweit darauf einzutreten war, mit Entscheid vom 27. Oktober 1995[120] ab. Das Bundesgericht führte aus, dass ausschliesslich die Strafbestimmungen des Zollgesetzes Anwendung fänden, wenn neben einer Widerhandlung im Sinne der erwähnten Sanktionsverordnung gegenüber Jugoslawien gleichzeitig auch eine in der Schweiz begangene Zollwiderhandlung vorliege. Gestützt auf Art. 4 des Zollanschlussvertrages von 1923 seien das schweizerische Zollgesetz und das schweizerische Verwaltungsstrafrecht in Liechtenstein – auch nach dem Inkrafttreten des EWR – ohne nachträgliche integrale Publikation anwendbar. Damit komme auch eine Überweisung der Akten an die liechtensteini-

118 LGBl. 1985 Nr. 41 (LR 170.50).
119 AS 1994 2194.
120 BGE 121 IV 280 (Regeste).

schen Behörden, wie die Beschwerdeführerin in ihrem Eventualantrag verlangte, nicht infrage.[121]

Leider ergibt sich aus dem vom Bundesgericht nur auszugsweise geschilderten Sachverhalt nicht, ob dem Art. 49 Abs. 2 VStrR bzw. Art. 88 des Zollgesetzes Genüge getan und zur Hausdurchsuchung in Schaan eine liechtensteinische Amtsperson beigezogen worden war.

VII. Der Vergleich mit dem schweizerisch-deutschen Zollanschlussvertrag für die deutsche Enklave Büsingen von 1964

Dass die Schweiz durchaus zu substanziellen staatsvertraglichen Zugeständnissen bei Zwangsmassnahmen bereit sein kann, zeigt die relativ «souveränitätsfreundliche» Lösung, die hinsichtlich der Hausdurchsuchungen im schweizerisch-deutschen Staatsvertrag vom 23. November 1964 für die deutsche Enklave Büsingen am Hochrhein gefunden wurde. Die Einführung des schweizerischen (eidgenössischen und kantonalen) Rechts in den in Art. 2 des Vertrages enthaltenen Sachgebieten, namentlich im Bereich der Zölle, der Landwirtschaft, des Gesundheitswesens und der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge und Kriegswirtschaft, erfolgte vollumfänglich. Daraus folgt, dass bei einer Verletzung der genannten Vorschriften schweizerische Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen. Somit übt die schweizerische Justiz bei Widerhandlungen gegen schweizerische Erlasse in Büsingen die Strafhoheit auch über deutsche Staatsangehörige aus.

Von deutscher Seite war dies zunächst abgelehnt worden, weil es ihr fragwürdig erschien, die Strafverfolgungskompetenzen gegenüber deutschen Staatsangehörigen schweizerischen Behörden zu überlassen. Von schweizerischer Seite wurde dagegen geltend gemacht, dass bei der Ausübung strafrechtlicher Befugnisse durch einen deutschen Richter, wie von Deutschland vorgeschlagen wurde, die Sicherung des Vollzugs und die Einheit der Rechtsanwendung infrage gestellt wären. Da die Verhandlungen an dieser Frage zu scheitern drohten, erklärte sich schliesslich die deutsche Delegation mit dem

121 BGE 121 IV 280 E. 6 b. Vgl. auch die Rechtssache VBI 1996/18, E 14. Mai 1996, LES 1996/4, S. 205 ff., in welcher sich die liechtensteinische Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI) für unzuständig erklärte, über die Verfügung des Chefs des Untersuchungsdienstes der Zollkreisdirektion II in Heerbrugg zu befinden. Laut Beschwerdeführerin hatte die verfügende Behörde ihre Konti und andere Vermögenswerte bei der A-Bank verarrestiert. Die Verfügung erging im Rahmen einer Zollstrafuntersuchung wegen des dringenden Verdachts auf begangene Widerhandlungen gegen das Zollgesetz und die Verordnung vom 3. Oktober 1994 über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten.

schweizerischen Vorschlag einverstanden. Demgegenüber war man von schweizerischer Seite zu den von Deutschland gewünschten staatsvertraglichen Garantien bei Zwangsmassnahmen im Strafverfahren bereit. Sie betreffen vor allem den Erlass des Haftbefehls und dessen Durchführung, die Wohnungsdurchsuchung sowie das gesetzliche Nachschaurecht.[122]

So heisst es in Art. 15 Abs. 1 Bst. b des Vertrages, dass zu *jeder* Durchsuchung einer Wohnung in Büsingen ein deutscher Beamter beizuziehen ist, der darüber wacht, dass sich die Massnahme nicht von ihrem Zweck entfernt. Hegt der beizuziehende deutsche Beamte eine solche Befürchtung, so entscheidet gemäss Art. 15 Abs. 2 des Vertrages der Verhörrichter in Schaffhausen im Einvernehmen mit dem Landrat in Konstanz. Sichergestellte Gegenstände sind bis zu dieser Entscheidung auf dem Bürgermeisteramt in Büsingen zu hinterlegen.

VIII. Der Vergleich mit dem schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag von 1980

A. Die Bestimmungen des Währungsvertrages über Ermittlungs- und Zwangsmassnahmen in Liechtenstein

Eine für Liechtenstein wesentlich «souveränitätsschonendere» Regelung als im Zollanschlussvertrag von 1923 wurde für Ermittlungs- und Zwangsmassnahmen im schweizerisch-liechtensteinischen Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 getroffen. Zuvor hatte Liechtenstein sein Gesellschaftsrecht reformiert und zahlreiche Sicherungen gegen Missbräuche eingeführt.[123] Diese Reform war aus schweizerischer Sicht eine wesentliche Voraussetzung für die Unterzeichnung des Währungsvertrages.[124]

Nach Art. 3 Abs. 1 des Währungsvertrages übt die schweizerische Nationalbank zwar gegenüber Banken sowie anderen Personen und Gesellschaften in Liechtenstein grundsätzlich die gleichen Befugnisse aus wie in der Schweiz. Sie hat jedoch der liechtensteinischen Regierung namentlich von allen Ermittlungsmassnahmen im Lande unverzüglich Kenntnis zu geben

---

122 Botschaft des Bundesrates vom 10. August 1965 an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung zweier zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossener Verträge über die Bereinigung der Grenze im Abschnitt Konstanz-Neuhausen sowie über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet, BBl 1965 II 1125 (hier 1145 f.).

123 Siehe das Gesetz vom 15. April 1980 betreffend die Abänderung des Personen- und Gesellschaftsrechtes und des Gesetzes über das Treuunternehmen, LGBl. 1980 Nr. 39.

124 Klauser, 1984, hier S. 64.

(Art. 3 Abs. 2). Zur Feststellung eines Sachverhaltes an Ort und Stelle bei Personen und Gesellschaften, die den in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften[125], insbesondere dem Nationalbankgesetz[126], unterstehen, betraut die Nationalbank Revisionsstellen oder Revisionsgesellschaften. Unter gewissen Voraussetzungen kann die Nationalbank jedoch die Untersuchung in Liechtenstein selbst vornehmen, *wobei sie einen von der liechtensteinischen Regierung beauftragten Vertreter beizuziehen hat* (Art. 3 Abs. 3). Dieser Vertreter unterstützt die Nationalbank bei der Feststellung des Sachverhalts, indem er nötigenfalls die Zwangsmittel des liechtensteinischen Rechts einsetzt (Art. 5 Abs. 3). Sollen Ermittlungshandlungen bei dritten Personen oder Gesellschaften in Liechtenstein vorgenommen werden, wie die Befragung von Auskunftspersonen oder die Einvernahme von Zeugen, so hat die Nationalbank bei der liechtensteinischen Regierung ein entsprechendes Gesuch zu stellen. *Die Regierung führt die Beweisaufnahme nach liechtensteinischem Recht durch*, wozu sie einen Vertreter der Nationalbank einlädt (Art. 3 Abs. 4).

B. Die Kritik am Währungsvertrag mit der Schweiz im liechtensteinischen Landtag (1981)

Daraus ist zu ersehen, dass die Befugnisse der schweizerischen Nationalbank, die aufgrund des schweizerischen Rechts innerhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes umfassend ausgestaltet sind, in Liechtenstein durch den Währungsvertrag auf «das unerlässliche Minimum» eingeschränkt werden.[127] In der Sitzung des liechtensteinischen Landtags vom 9. Juli 1981 äusserte der Abgeordnete (und Alt-Regierungschef) Dr. Gerard Batliner dennoch einige grundsätzliche Bedenken zum vorgelegten Währungsvertrag. Dieser enthalte zwar gegenüber dem Zollanschlussvertrag etliche Verbesserungen, doch selbst bei der Anwendung der schweizerischen Währungsvorschriften in Liechtenstein sollte es vertraglich möglich sein, dass die in Liechtenstein zur Geltung gelangenden schweizerischen Erlasse nach vorgängiger Konsultation und Information der liechtensteinischen Behörden durch diese auf densel-

125 Siehe die Kundmachung vom 25. April 2023 der aufgrund des Währungsvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlage), LGBl. 2023 Nr. 176 (LR 170.551.95).

126 Nunmehr das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG), SR 951.11.

127 Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 17. Juni 1981 betreffend den Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 11 f.

ben Zeitpunkt kundgemacht würden wie in der Schweiz. Was die Vollziehung angehe, so wäre das Schutzbedürfnis der Schweiz ebenso gesichert, wenn anstelle der Nationalbank eine liechtensteinische Behörde die Ermittlungshandlungen durchführen würde – dies sei ja auch in Art. 3 Abs. 4 des Vertrages bei Handlungen gegenüber Drittpersonen möglich – und wenn die Verfügungen nach Konsultation der Nationalbank seitens der liechtensteinischen Behörden ergehen würden. Dasselbe gelte für die Gerichtsinstanzen. Es bestehe kein Grund zur Annahme, dass anstelle des jetzt vorgesehenen schweizerischen Bundesgerichts als letzter Instanz der liechtensteinische Oberste Gerichtshof untragbare Entscheidungen treffen würde. Die Auffassung, dass die Geltung des schweizerischen Rechts seine Anwendung durch die schweizerischen Vollzugsbehörden und Gerichte impliziere, sei eine einseitige Betrachtungsweise.[128]

IX. Résumé

Gestützt auf den schweizerisch-liechtensteinischen Zollanschlussvertrag von 1923 können «fremde» (schweizerische) Staatsorgane Hausdurchsuchungen wegen Zoll- und damit verwandter Delikte im Fürstentum Liechtenstein durchführen. Der Zolldienst nach dem Zollanschlussvertrag bleibt im Gegensatz zur formal gemeinsamen österreichisch-liechtensteinischen Finanzwache (1852–1919) eine rein schweizerische Einrichtung, obgleich nach Art. 26 Abs. 1 des Vertrages liechtensteinische Staatsangehörige angestellt werden können. Vom Dienst im schweizerischen Grenzwachtkorps – dem bewaffneten und uniformierten Verband gemäss Art. 91 Abs. 2 ZG – sind liechtensteinische Staatsangehörige nach dieser Vertragsbestimmung ausgeschlossen.

Der Vergleich mit ausgewählten preussischen Zollverträgen aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dem österreichisch-preussischen Zollvertrag von 1853, dem österreichischen Zollvertrag mit Modena von 1857 oder dem schweizerisch-deutschen Zollanschlussvertrag von 1964 betreffend die deutsche Enklave Büsingen zeigt, dass bei Hausdurchsuchungen auf fremdem Staatsgebiet «souveränitätsschonendere» Lösungen als bei den liechtensteinischen Zollverträgen von 1852 und 1923 möglich waren und sind. Teils wurde auf Hausdurchsuchungen auf fremdem Staatsgebiet ganz verzichtet, teils wurden bzw. werden Hausdurchsuchungen durch fremde Staatsorgane – etwa im Falle Büsingens oder des österreichischen Zollvertrages mit Modena

128 Landtagsprotokolle 1981, S. 447 und S. 499 f. (Sitzung vom 9. Juli 1981).

und Parma von 1852 – besonderen (verfahrensrechtlichen oder räumlichen) Beschränkungen unterworfen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Zollanschlussvertrag von 1923 als einer der ersten der bilateralen Verträge Liechtensteins mit der Schweiz mitnichten eine Vorbildfunktion aufweist. Gerade die Frage der Zwangsmassnahmen ist im Währungsvertrag mit der Schweiz von 1980 für Liechtenstein günstiger gelöst. Zum hundertjährigen Bestehen des Zollanschlussvertrages wäre daher eine politische Diskussion über eine zeitgemässe Revision dieses Abkommens durchaus angebracht.

Literaturverzeichnis

Adamovich, Ludwig, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes, Wien 1927.

Becker, H.-J., Visitation, in: Adalbert Erler et al. (Hrsg.), in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 5, Berlin 1998, Sp. 927 f.

Berka, Walter, Verfassungsrecht, 8. Aufl., Wien 2021.

Blodig, Hermann, Die österreichische Zoll- und Staatsmonopolsordnung vom 11. Juli 1835, Wien 1855.

Blonski, Justin, Strafgesetz über Gefällsübertretungen vom 11. Juli 1835 sammt Amtsunterricht und den Vorschriften über die Anwendung dieses Gesetzes, Wien 1881.

Blumenstein, Ernst, Grundzüge des schweizerischen Zollrechts, Bern 1931.

Dantscher von Kollesberg, Theodor, Hausrecht, in: Mischler, Ernst / Ulbrich, Josef, Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 2, 2. Aufl., Wien 1906, S. 724–726.

Eberle, Anton A., Die Hausdurchsuchung sowie die Herausgabe und Beschlagnahme von Unterlagen im liechtensteinischen Strafverfahren, juristische Dissertation Private Universität im Fürstentum Liechtenstein UFL, Bern 2016.

Eglauer, Theodor, Gefällsstrafrecht, in: Mischler, Ernst / Ulbrich, Josef (Hrsg.), Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 2, 2. Aufl., Wien 1906, S. 204–221.

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1848 – 1866, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 70 (1970), S. 5–418.

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

In der Maur, Karl von, Liechtenstein (Fürstentum), in: Mischler, Ernst / Ulbrich, Josef, Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts, Bd. 3, 2. Aufl., Wien 1907, S. 485–494.

Klauser, Peter, Der schweizerisch-liechtensteinische Währungsvertrag und die Reform des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts, SNB-Quartalsheftstudien 2/1984, S. 64–71.

Knapp-Brucker, Christine, Zwangsmassnahmen, in: Brandstätter, Ingrid / Nagel, Jürgen / Öhri, Uwe / Ungerank, Wilhelm (Hrsg.), Handbuch Liechtensteinisches Strafprozessrecht, Wien 2021, Rz. 9.1–Rz. 9.366.

Kocher, Martin / Clavadetscher, Diego, Zollgesetz (ZG), Bern 2009.

Leonova, Inga, Art. 26 VStrR, in: Frank, Friedrich / Eicker, Andreas / Markwalder, Nora / Achermann Jonas (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht. Basler Kommentar, Basel 2020.

Mayerhofer, Ernst, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen. Zweiter, materieller Theil, 3. Aufl., Wien 1875.

Meisel, Franz, Gefällsstrafverfahren, in: Mischler, Ernst / Ulbrich, Josef (Hrsg.), Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 2, 2. Aufl., Wien 1906, S. 221–241.

Niedermann, Dieter J., Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 5, Dissertation Hochschule St. Gallen, Vaduz 1976.

Öhlinger, Theo / Eberhard, Harald, Verfassungsrecht, 13. Aufl., Wien 2022.

Pipoz, Anouck / Schenk, Thomas, Art. 48 VStrR, in: Frank, Friedrich / Eicker, Andreas / Markwalder, Nora / Achermann, Jonas (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht. Basler Kommentar, Basel 2020.

Rentsch, Monika / Lauber, Emanuel, Art. 49 VStrR, in: Frank, Friedrich / Eicker, Andreas / Markwalder, Nora / Achermann, Jonas (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht. Basler Kommentar, Basel 2020.

Schiess Rütimann, Patricia M., Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, in: Jusletter 4. Mai 2020.

Wallner, Robert, Staatsanwaltschaft und sonstige Ankläger, in: Brandstätter, Ingrid / Nagel, Jürgen / Öhri, Uwe / Ungerank, Wilhelm (Hrsg.), Handbuch Liechtensteinisches Strafprozessrecht, Wien 2021, Rz. 3.1–Rz. 3.32.

Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich

Von der Anlehnung an die Schweiz zur Öffnung der Übereinkommen im Hinblick auf Liechtensteins EWR-Beitritt

Patricia M. Schiess Rütimann*

* Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsbeauftragte Recht am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I. Einleitung 133

II. Abschluss des Postvertrags 1920 rund zwei Jahre vor dem als «Grundlage» betrachteten Zollvertrag 134
A. Abwendung von Österreich und Hinwendung zur Schweiz 134
B. Vorgezogener Abschluss des Postvertrags 135

III. Gleichbehandlung Liechtensteins durch den Post- und den Zollanschlussvertrag 137
A. Besorgung des Postdienstes durch die schweizerischen PTT-Betriebe und Anschluss an das Schweizer Zollgebiet 137
B. Anwendbarkeit schweizerischen Rechts 138
1. Zusammen mit den Übereinkommen geschlossene Vereinbarungen 138
2. Art. 2 Postvertrag im Jahr 1920 139
3. Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Zollanschlussvertrag im Jahr 1923 140
4. Weitere Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit Stand 1923 141
5. Art. 4 Post- und Fernmeldevertrag im Jahr 1978 142

IV. Neuverhandlung des Postvertrags (1969 bis 1978) 143
A. Neuregelung der von Liechtenstein geschuldeten Abgeltung 143
B. Ausdrückliche Erlaubnis Liechtensteins, Übereinkommen und Organisationen beizutreten, denen die Schweiz auch angehört 146
C. Ausdrückliche Anerkennung des Post- und Fernmelderegals 146

V. Vorbereitungen für den Beitritt zur EFTA (1991) und zum EWR (1995) 149
A. Ergänzung des Zollanschlussvertrags für die Vollmitgliedschaft in der EFTA 149
B. Ergänzungen des Zollanschlussvertrags sowie des Post- und Fernmeldevertrags für den EWR-Beitritt 151

VI. Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags im Jahr 1999 153

VII. Schlussbemerkungen 156
A. Gegenseitige Beeinflussung von Post- und Zollanschlussvertrag 156
B. Gründe für das Ende des Post- und Fernmeldevertrags in der Verschiedenheit zum Zollanschlussvertrag 157
C. Das Argument «Ungleiche Grössenverhältnisse» 158

Literaturverzeichnis 160

I. Einleitung

2023 feierte der «Zollvertrag»[1] seinen hundertsten Geburtstag. Noch vor dem Zollanschlussvertrag, nämlich schon im November 1920, konnte Liechtenstein mit der Schweiz das Übereinkommen «betreffend die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung», den «Postvertrag»[2], abschliessen.

Diese beiden Übereinkommen werden einander im Folgenden gegenübergestellt, wobei das Schwergewicht auf dem Postvertrag liegt. Zu den Gemeinsamkeiten der beiden Staatsverträge gehört, dass sie beide regelten, welche Schweizer Erlasse und welche Übereinkommen, welche die Schweiz mit fremden Staaten geschlossen hatte, in Liechtenstein «galten»[3] respektive in Liechtenstein «Anwendung fanden»[4]. Beleuchtet wird auch, warum der Postvertrag unter der Bezeichnung «Post- und Fernmeldevertrag»[5] 1978 neu abgeschlossen wurde: Die Schweiz hatte in den 1970er-Jahren wegen der «ungleichen Grössenverhältnisse» auf Änderungen am Postvertrag gedrängt, die ihr eine höhere Abgeltung ihrer Leistungen und Liechtenstein mehr Autonomie im Bereich Rundfunk bringen sollten. In Hinblick auf den Beitritt Liechtensteins zum EWR wurde der Zollanschlussvertrag gleich wie der Post- und Fernmeldevertrag einer parallelen Anpassung unterzogen. Trotz des Spielraums, den die beiden Übereinkommen Liechtenstein eröffneten, wünschte das Land, den Post- und Fernmeldevertrag per 31. März 1999 aufzuheben.

---

1 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112, im Folgenden «ZV» genannt.

2 Übereinkommen vom 10. November 1920 zwischen der Fürstlich Liechtensteinischen Regierung und dem Schweizerischen Bundesrat betreffend die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein durch die schweizerische Postverwaltung und schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung, LGBl. 1922 Nr. 8, im Folgenden «PV» genannt.

3 Art. 2 PV lautete: «Die schweizerischen Gesetze und Vorschriften […] gelten im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise wie in der Schweiz.»

4 Art. 4 Abs. 1 ZV lautet: «Zufolge des Zollanschlusses finden im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz […].»

5 Vertrag vom 9. Januar 1978 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe, LGBl. 1978 Nr. 37, im Folgenden «PFV» genannt.

II. Abschluss des Postvertrags 1920 rund zwei Jahre vor dem als «Grundlage» betrachteten Zollvertrag

A. Abwendung von Österreich und Hinwendung zur Schweiz

Sowohl betreffend die im Zollanschlussvertrag von 1923 als auch bezüglich der im Postvertrag von 1920 geregelten Materien war Liechtenstein zuvor an Österreich gebunden.

Als Liechtenstein den Zollanschlussvertrag mit der Schweiz einging, war der Zollvertrag mit Österreich[6] wegen der im August 1919 erfolgten Kündigung durch Liechtenstein allerdings schon seit einigen Jahren nicht mehr in Kraft.[7] Zwischen Liechtenstein und Österreich kamen ein im April 1920 erfolgter und im Dezember 1921 geänderter Notenwechsel betreffend Handels- und Verkehrsbeziehungen[8] zur Anwendung und das als «Notbehelf»[9] erlassene liechtensteinische Gesetz vom 1. Dezember 1921 betreffend die Neuregelung der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren.[10]

Liechtenstein und Österreich waren am 4. Oktober 1911 ein Übereinkommen über die Verwaltung des Post- und Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein[11] eingegangen. Die Deutschösterreichische Generaldirektion für Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen teilte Liechtenstein am 21. Mai 1919 mit, dass «mit dem Zerfall des früheren österreichischen Staates und mit der Gründung der Nationalstaaten der eine Ver-

---

6 Den ersten Vertrag über den Beitritt zum österreichischen Zoll- und Steuerverein bildete der Vertrag vom 5. Juni 1852 den Beitritt Sr. Durchlaucht zu dem österreichischen Zoll- und Steuergebiete betreffend (LI LA SgRV 1852/17; zitiert nach: www.e-archiv.li/D42643). Er wurde mit dem Vertrag vom 23. Dezember 1863 über die Fortsetzung des […] Zoll- und Steuervereins (LGBl. 1864 Nr. 6) und mit dem Vertrag vom 2. Dezember 1876 über die Fortsetzung des […] Zoll- und Steuervereines (LGBl. 1876 Nr. 3) fortgesetzt.

7 Der Landtag hatte den Zollvertrag am 2. August 1919 gekündigt: siehe das Protokoll der Landtagssitzung vom 2. August 1920, zitiert nach: www.e-archiv.li/D45312. Zur Auflösung des Zollvertrags siehe: Quaderer-Vogt, 2014, S. 53–69.

8 Mit Datum vom 22. April 1920 kam es zum Notenaustausch über den Handelsverkehr zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Republik Österreich, veröffentlicht in der Verordnung vom 1. Mai 1920 (LGBl. 1920 Nr. 2) und am 9. März 1921 in BGBl. Nr. 136/1921. Nach Verhandlungen wurde der Notenaustausch am 30. Dezember 1921 auf Wunsch Liechtensteins abgeändert (veröffentlicht am 18. Jänner 1922 im BGBl. Nr. 17/1922). Liechtenstein kündigte ihn am 23. September 1923 per 31. Dezember 1923: Quaderer-Vogt, 2014, S. 92. Zu den wirtschaftlich schwierigen Zeiten und den verschiedenen Verhandlungen Liechtensteins mit Österreich und Vorarlberg siehe ebenda, S. 72–92.

9 Quaderer-Vogt, 2014, S. 90.

10 LGBl. 1921 Nr. 25, abgeändert durch das Gesetz vom 7. Juli 1922, LGBl. 1922 Nr. 30.

11 Übereinkommen vom 4. Oktober 1911 zwischen der k. k. österreichischen und der fürstlichen liechtensteinischen Regierung betreffend die Verwaltung des Post- und Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 1911 Nr. 4.

tragsteil, das k. k. Handelsministerium, weggefallen» sei, dass die Republik Deutschösterreich nicht als Rechtsnachfolgerin des früheren österreichischen Staates anzusehen sei, dass die deutschösterreichische Postverwaltung diesen Dienst jedoch auch nach dem 31. Oktober 1918 weiterführe. Das Übereinkommen von 1911 habe rechtlich zu bestehen aufgehört.[12] Darum und wegen der schon vorher bestehenden Unzufriedenheit, was die Briefmarken anbelangte, wünschten Regierung und Landtag ein neues Übereinkommen mit Österreich.[13] Dieses konnte am 18. Februar 1920 unterzeichnet werden.[14] Liechtenstein kündigte es auf den 1. Februar 1921,[15] also auf den Tag, an dem der Postvertrag mit der Schweiz in Kraft trat.

Der schweizerische Bundesrat hatte diese Ereignisse vor Augen, als er seine Botschaft vom 17. November 1920 zum Postvertrag wie folgt einleitete:

> «Das vorliegende Übereinkommen, […], stellt den Beginn einer vertraglichen Regelung dar, mittels welcher der kleine Nachbarstaat an unserer Ostgrenze in wirtschaftlicher Hinsicht bei der Schweiz die Anlehnung und den Rückhalt sucht, die ihm früher von der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie gewährt worden sind.»[16]

B. Vorgezogener Abschluss des Postvertrags

Liechtenstein hatte im Frühling 1919 Kontakt mit der Eidgenossenschaft aufgenommen, um über Verträge zum Zoll-, Post- und Justizwesen zu verhandeln.[17] Der Zollvertrag sollte als «Grundlage des neuen vertraglichen Verhält-

---

12 Siehe das Dokument «Die österreichische Generaldirektion für Post-, Telegrafen- und Fernsprechwesen […]», LI LA V 003/0207; zitiert nach: www.e-archiv.li/D45636.

13 Quaderer-Vogt, 2014, S. 70 f.

14 Das Übereikommen (LI LA RE 1919/3062) ist weder im Landesbesetzblatt noch auf e-archiv.li oder im österreichischen Bundesgesetzblatt publiziert. Eine Zusammenfassung findet sich bei Quaderer-Vogt, 2014, S. 71 f.

15 Quaderer-Vogt, 2014, S. 97.

16 Botschaft des Bundesrates vom 17. November 1920 betreffend das Übereinkommen zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephondienstes im Fürstentum Liechtenstein BBl 1920 V 145. Die Schweiz verfolgte insbesondere mit dem Zollanschlussvertrag durchaus auch eigene (wirtschaftliche) Interessen, siehe z. B. Sochin D'Elia, 2019, S. 309 und S. 317–320, bezüglich Fremdenpolizei.

17 BBl 1920 V 146 sagte: «Im Frühjahr 1919 entsandte darauf die fürstliche Regierung, unter dem Drucke der zerrütteten wirtschaftlichen Verhältnisse der österreichischen Republik und einem lebhaften Wunsche des Landtages und der Liechtensteiner Bevölkerung Folge gebend, den damaligen Landesverweser Prinz Karl von Liechtenstein nach Bern, der beim politischen Departement das Ersuchen zum Ausdruck brachte, mit der Schweiz in Unterhandlungen über den Abschluss von Verträgen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum, in Bezug auf Zoll-, Post- und Justizwesen einzutreten.»

nisses zwischen der Schweiz und Liechtenstein» dienen.[18] Als der Postvertrag am 10. November 1920 vom Fürstlich Liechtensteinischen Geschäftsträger in der Schweiz, Emil Beck, und von Bundespräsident Giuseppe Motta unterzeichnet wurde, war das Ende der Verhandlungen über den Zollanschlussvertrag noch nicht absehbar.[19] Liechtenstein hatte aus finanziellen Gründen auf den raschen Abschluss des Postvertrags gedrängt. Der Bundesrat führte hierzu in seiner Botschaft aus:

> «Doch da einerseits die liechtensteinische Regierung in einer baldigen Übergabe des Postbetriebes an die schweizerische Verwaltung die Möglichkeit erblickt, die Einführung der Frankenwährung zu beschleunigen, weil in diesem Falle liechtensteinische Postwertzeichen in Frankenwährung in Vertrieb gebracht werden könnten und damit eine für das Fürstentum, angesichts der Nachfrage in philatelistischen Kreisen nicht unbedeutende Frankeneinnahme geschaffen würde, und da anderseits die Vorarbeiten zur Ausarbeitung des Zollvertrages weitschichtig und zeitraubend sind, so glaubte der Bundesrat, mit dem Abschluss des Postabkommens nicht bis zur Fertigstellung des Zollvertrages zuwarten zu sollen.»[20]

Wie vom Bundesrat versprochen,[21] erfolgte die Ratifikation umgehend.[22] Der Landtag genehmigte den Postvertrag am 29. Dezember 1920 einstimmig.[23] Bis der Zollanschlussvertrag unterzeichnet werden konnte, sollte es bekanntlich noch bis zum 29. März 1923 dauern. Sein Text lässt nicht erkennen, dass der Postvertrag im Zeitpunkt seines Abschlusses bereits seit zwei Jahren in Kraft stand. Die Botschaft zum Zollanschlussvertrag äusserte sich nicht dazu,

---

18 BBl 1920 V 148. Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1923 betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet BBl 1923 II 374 wiederholte: «Die liechtensteinische Regierung ging dabei von dem Gedanken aus, dass dieser Zollanschlussvertrag die Grundlage eines ganzen Vertragssystems zu bilden habe, mittels dessen die Eidgenossenschaft ausser der Verwaltung des Zollwesens auch diejenige des Post-, Telegraphen- und Telephonwesens, sowie des Münz- und Justizwesens in Liechtenstein zu übernehmen […] hätte, […].»

19 Siehe zu den Verhandlungen das Dokument «Emil Beck berichtet dem Landtag über die Zollvertragsverhandlungen mit der Schweiz», LI LA LTP 1923/012; zitiert nach: www.e-archiv.li/D45709.

20 BBl 1920 V 148.

21 Siehe das Dokument «Emil Beck teilt der Regierung mit, dass der Postvertrag mit der Schweiz unterzeichnet wurde», LI LA SF 03/1920/5142; zitiert nach: www.e-archiv.li/D45719.

22 Die Zustimmung des Ständerates erfolgte am 10. Dezember 1920, die Zustimmung des Nationalrates am 17. Dezember 1920. Gemäss Lokay, 1934, S. 57, betonte der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags in dem von der Bundesverfassung vorgesehenen Verfahren, dass die Schweiz Liechtenstein als souveränen ausländischen Staat betrachtete.

23 Protokoll der öffentlichen Landtagssitzung vom 29. Dezember 1920, zitiert nach: www.e-archiv.li/D44130.

ob sich der Postvertrag aus Schweizer Sicht bis dahin bewährt hatte.[24] Von einem Justizvertrag war 1923 keine Rede mehr. Liechtenstein hatte 1922 ein Gerichtsorganisations-Gesetz[25] und das Landesverwaltungspflegegesetz[26] erlassen und erliess 1925 das Staatsgerichtshofgesetz[27].

III. Gleichbehandlung Liechtensteins durch den Post- und den Zollanschlussvertrag

A. Besorgung des Postdienstes durch die schweizerischen PTT-Betriebe und Anschluss an das Schweizer Zollgebiet

Der Postvertrag garantierte und der Zollanschlussvertrag garantiert noch heute, dass das liechtensteinische Staatsgebiet in den vom Vertrag geregelten Materien die gleiche Regelung erfährt wie dasjenige der Schweiz.[28] Im Postvertrag erfolgte diese Gleichbehandlung, indem die schweizerische Postverwaltung und die schweizerische Telegraphen- und Telephonverwaltung die entsprechenden Dienste in Liechtenstein auf dessen Rechnung (Art. 1 PV) und mit dessen Einvernehmen (Art. 9 PV)[29] erbrachten.[30] Er legte fest, dass für den Post-, Telegraphen- und Telephonverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein «die Taxen und Gebühren wie für den schweizerischen Inlandsverkehr Anwendung» finden (Art. 6 PV). Auf Briefsendungen, die in Liechtenstein aufgegeben wurden, musste eine liechtensteinische Marke geklebt werden (Art. 5 Abs. 1 PV). Dieses Recht hatte sich Liechtenstein bereits in dem mit Österreich geschlossenen Übereinkommen vom 4. Oktober 1911

---

24 BBl 1923 II 374 sagte lediglich: «Den Anfang mit der Herstellung der engern Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein machte vielmehr der Postvertrag vom 10. November 1920, der am 1. Februar 1921 in Kraft getreten ist und durch den die Eidgenossenschaft die Besorgung des Post-, Telegraphen- und Telephonwesens im Fürstentum übernommen hat.»

25 Gerichtsorganisations-Gesetz vom 7. April 1922, LGBl. 1922 Nr. 16.

26 Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren), LGBl. 1922 Nr. 24.

27 Gesetz vom 5. November 1925 über den Staatsgerichtshof, LGBl. 1925 Nr. 8.

28 Huber, 1947, hielt die Verbindung durch den Zollanschlussvertrag für «bedeutend enger» als durch den Postvertrag (S. 115). Durch diesen werde «lediglich die Organisation auf das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein ausgedehnt, nicht aber der bisherige liechtensteinische Verwaltungszweig durch den schweizerischen vollständig ersetzt» (S. 113).

29 Kritisch dazu, wie weit Liechtenstein seinen Einfluss geltend machen konnte: Niedermann, 1976, S. 117 f.

30 Siehe zum Vergleich die von Andorra, Monaco, San Marino und dem Vatikan geschlossenen Vereinbarungen bezüglich ihrer Postdienste: Blevin, 2016, Rn. 422–425.

ausbedungen,[31] wobei in Liechtenstein auch die österreichischen Postwertzeichen gültig waren.[32] Ab dem Inkrafttreten des Postvertrags mit der Schweiz am 1. Februar 1921 durften gemäss Art. 5 Abs. 2 Satz 1 PV schweizerische Briefmarken in Liechtenstein nur dann verwendet und von den Postämtern ausgegeben werden, «wenn augenblicklich keine liechtensteinischen Postwertzeichen zur Verfügung stehen.»[33]

Wegen des Zollanschlussvertrags bildet Liechtenstein bis heute einen Bestandteil des schweizerischen Zollgebiets (Art. 1 Abs. 1 ZV). An der liechtensteinisch-schweizerischen Grenze dürfen weder Abgaben erhoben werden noch sind Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zulässig (Art. 1 Abs. 2 ZV).[34] Der Zolldienst wird von der schweizerischen Zollverwaltung ausgeübt (Art. 11 ZV).

B. Anwendbarkeit schweizerischen Rechts

1. Zusammen mit den Übereinkommen geschlossene Vereinbarungen

Mit dem Post- und dem Zollanschlussvertrag waren über den eigentlichen Vertragstext hinaus weitere Vereinbarungen getroffen worden. Dem Postvertrag waren die Note vom 24. Januar 1921 und die Ausführungsbestimmungen vom 3. November 1921 beigefügt.[35] In den Ausführungsbestimmungen fanden sich insbesondere die Regelungen für das Anstellungsverhältnis des Personals, für die Rechnungsstellung und die Abrechnung.

Der Zollanschlussvertrag wurde durch ein Schlussprotokoll ergänzt. Überdies wurden in der Anlage I das «Verzeichnis der bundesrechtlichen Erlässe, die im Fürstentum Liechtenstein Anwendung finden» und in der Anlage II das «Verzeichnis der schweizerischen Handels- und Zollverträge, die im

---

31 Siehe hierzu auch das Dokument «Liechtenstein besteht gegenüber Österreich auf dem Recht, eigene Briefmarken auszugeben», LI LA SF 03/1911/17/1302 ad 65; zitiert nach: www.e-archiv.li/D45618.

32 Siehe Art. 4 Abs. 1 Satz 3 Übereinkommen vom 4. Oktober 1911. Siehe auch Hassler, «Philatelie».

33 Niedermann, 1976, S. 116, vermerkte hierzu trocken: «Zusätzliche Kosten entstanden der Schweiz damit nicht, da der Vertrag auf dem Grundsatz der Kostendeckung beruht.» Huber, 1947, S. 113, hatte in Art. 5 PV einen «Hinweis» auf die «noch bestehende Eigenverwaltung des Fürstentums» gesehen.

34 Siehe dazu, wie der als klassischer Zollanschlussvertrag konzipierte Zollvertrag zur Grundlage eines «weitreichenden Rechtsangleichungs- und Harmonisierungsprozesses» wurde: Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 158 f.

35 Beide sind wie der Text des Postvertrags kundgemacht in LGBl. 1922 Nr. 8.

Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung finden wie in der Schweiz» veröffentlicht.[36]

2. Art. 2 Postvertrag im Jahr 1920

Art. 2 PV über die «gültigen Erlässe» lautete bei seinem Inkrafttreten 1921:[37]

> «Die schweizerischen Gesetze und Vorschriften über das Postwesen und das Telegraphen- und Telephonwesen, sowie die einschlägigen Verträge und Übereinkommen der Schweiz mit fremden Ländern gelten im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise wie in der Schweiz.»

In den Diskussionen vom 23. und 24. Januar 1920 in Bern scheint die dogmatische Frage, wie Schweizer Recht in Liechtenstein Gültigkeit erlangt, und die Frage, wie von den Vertragspartnern zu verfahren ist, wenn die Schweiz neue Bestimmungen im Bereich der Post erlassen will, nicht näher erörtert worden zu sein.[38] Die «Frage der Anwendung der schweizerischen Bundesgesetzgebung im Fürstentum» wurde erst im Laufe des Jahres 1921 auf Begehren des Volkswirtschaftsdepartements mit Blick auf den in Aushandlung stehenden Zollanschlussvertrag näher geprüft.[39] Entsprechend fanden sich in der Botschaft des Bundesrates vom 17. November 1920 keine Ausführungen zu Art. 2 PV.

Art. 2 PV scheint von einer Bestimmung im Übereinkommen mit Österreich vom 4. Oktober 1911 inspiriert zu sein. Dies erscheint deshalb nicht unwahrscheinlich, weil die liechtensteinische der schweizerischen Seite im Mai 1919 «den Text der wichtigsten Verträge mit Oesterreich» übergeben hatte.[40] Im Übereinkommen mit Österreich von 1911 hatte Art. 2 Abs. 1 gelautet:

> «Die das Post- und Telegraphen- und Telephonwesen betreffenden österreichischen Gesetze und Vorschriften, sowie die Bestimmungen der auf diese Dienstzweige bezüglich Verträge und Übereinkommen mit fremden Ländern gelten im Fürstentum Liechtenstein in der gleichen Weise, wie im österreichischen Kronlande Vorarlberg.»

Weil damit 1920 für das Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz die Formulierung einer Bestimmung verwendet wurde, die ab 1911 zwischen Liechtenstein und Österreich gegolten hatte, kann nicht von Rezeption gesprochen werden, meint doch Rezeption die Übernahme fremden Rechts.

---

36 Das Schlussprotokoll und die Anlagen sind wie der Text des Zollanschlussvertrags kundgemacht in LGBl. 1923 Nr. 24.

37 In Art. 4 PFV erfuhr diese Bestimmung eine Neuformulierung, wobei nicht eins zu eins die Formulierungen von Art. 4, Art. 7 und Art. 8 Abs. 2 ZV übernommen wurden.

38 Siehe auch Niedermann, 1976, S. 114.

39 So Emil Beck in dem in Fn. 19 genannten Dokument, S. 4.

40 So Emil Beck in dem in Fn. 19 genannten Dokument, S. 1.

Vielmehr könnte man – etwas salopp ausgedrückt – sagen, dass Recycling betrieben wurde.

Indem der Postvertrag regelte, wie Postämter aufgehoben werden können (Art. 9 PV) und wer Neuanschaffungen bezahlt (Art. 13 Abs. 2 PV), zeigte er, dass er trotz einer kurzen Kündigungsfrist (Art. 19 Abs. 1 PV) für eine längere Dauer konzipiert war. Es überrascht deshalb, dass aus dem Text von 1920 nicht klar hervorging, dass Liechtenstein auch Schweizer Normen würde anwenden müssen, die erst nach dem Vertragsschluss in Kraft treten. Das Übereinkommen mit Österreich von 1911 war diesbezüglich klarer abgefasst. Sein Art. 9 Abs. 1 hatte gelautet:

> «Neue, das Post- und Telegraphen- und Telephonwesen betreffende gesetzliche und sonstige Vorschriften und Änderungen der bestehenden werden der fürstlichen Regierung mitgeteilt und von ihr, soweit erforderlich, für Liechtenstein kundgemacht; […].»

3. Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Zollanschlussvertrag im Jahr 1923

Der Zollanschlussvertrag verlangte und verlangt, dass die einschlägigen Schweizer Rechtsnormen auch in Liechtenstein gelten. Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 ZV lauten bis heute unverändert:

> «Art. 4 Abs. 1 Zufolge des Zollanschlusses finden im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz die zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrages geltenden und während dessen Dauer in Rechtswirksamkeit tretenden Bestimmungen:
> 1. der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung;
> 2. der übrigen Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt.»
>
> «Art. 7 Kraft des gegenwärtigen Vertrages finden im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Anwendung wie in der Schweiz die von dieser mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge, […].»

Die bundesrätliche Botschaft vom 1. Juni 1923 äusserte sich nur sehr knapp dazu, dass mit diesen Bestimmungen die Grundlage dafür gelegt wurde, dass sich die Liste der in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Bestimmungen im Laufe der Jahre massiv verlängern konnte.[41]

---

41 BBl 1923 II 387 sagte lediglich: «Ergänzungen und Abänderungen der in den beiden Anlagen aufgeführten Erlasse und Verträge werden dem Fürstentum bekanntgegeben, ebenso wie neue, gemäss dem Vertrage mit Liechtenstein einzuführende rechtliche Bestimmungen (Art. 9 und 10).»

Wie bereits ausgeführt, wurden nur dem Zollanschlussvertrag zwei Verzeichnisse angehängt, welche die gestützt auf das Übereinkommen in Liechtenstein geltenden Schweizer Erlasse und die von der Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossenen Staatsverträge auflisteten.[42] Demgegenüber waren dem Postvertrag recht ausführlich gehaltene «Ausführungsbestimmungen» beigefügt, welche die Kompetenzen der Schweizer Behörden und die Rechte und Pflichten Liechtensteins regelten.[43]

Beide Verträge erklärten die von der Schweiz mit dritten Staaten abgeschlossenen Übereinkommen ausdrücklich für Liechtenstein anwendbar[44] und meinten damit auch multilaterale Übereinkommen.[45] Liechtenstein wurde durch den Zollanschlussvertrag nur explizit verboten, selbstständig mit dritten Staaten Handels- oder Zollverträge abzuschliessen (Art. 8 Abs. 1 ZV). Im Zollanschlussvertrag wurde die Schweiz überdies ausdrücklich dazu ermächtigt, Liechtenstein bei Verhandlungen mit dritten Staaten zu vertreten (Art. 8 Abs. 2 ZV).

Der Zollanschlussvertrag übernahm weder alle Bestimmungen des Postvertrags, die er hätte übernehmen können, noch wurde der Postvertrag nachträglich an den Text des für grundlegend erachteten Zollanschlussvertrags angepasst. Offenbar konnten die Vertragsparteien mit den Unterschieden umgehen.

---

42 Diese Verzeichnisse wurden nicht regelmässig nachgeführt. Siehe zu den Fragen, die dies aufwarf, insbesondere StGH, Entscheidung vom 30. Januar 1947 (= ELG 1947–1954, 191 ff.) und Beschluss des StGH vom 10. Februar 1982, StGH 1981/18 (= LES 1983, 39 ff.), sowie auch die Kritik im Gutachten des StGH vom 1. Dezember 1982, StGH 1982/36 (= LES 1983, 107 ff.).

43 Dem Post- und Fernmeldevertrag von 1978 wurden in LGBl. 1978 Nr. 37 eine Liste der anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften sowie Verträge und Übereinkommen der Schweiz mit Drittstaaten angehängt.

44 Niedermann, 1976, S. 119, verneinte jedoch eine «engere aussenpolitische Bindung» Liechtensteins durch den Postvertrag.

45 Siehe zur Lösung mittels «Liechtenstein-Klausel», die getroffen wurde, bevor Liechtenstein 1994 dem GATT beitreten konnte, und zu den damaligen Nachteilen Liechtensteins: BuA Nr. 32/1995 vom 19. Mai 1995 betreffend das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), S. 1, und differenziert Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 171–173. Die «Liechtenstein-Klausel» fand sich in Ziff. 3 des Protokolls vom 1. April 1966 über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, AS 1966 964 ff., S. 965. Batliner, 1973, S. 31 f. (und ähnlich S. 41 f.), hatte bereits 1973 kritisiert, dass Art. 8 Abs. 2 ZV keine Grundlage für die permanente Vertretung in Gemeinschaftsorganen multilateraler Verbindungen darstellte.

5. Art. 4 Post- und Fernmeldevertrag im Jahr 1978

Als der Postvertrag durch den Post- und Fernmeldevertrag von 1978 abgelöst wurde, wurde eine Regelung für die «in Liechtenstein geltenden Vorschriften» getroffen. Art. 4 PFV lautete:

> «1) Im Fürstentum Liechtenstein haben alle zur Zeit des Inkrafttretens dieses Vertrages rechtswirksamen und während dessen Dauer in Rechtswirksamkeit tretenden schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften Geltung, soweit sie das Post- und Fernmeldewesen betreffen oder sonst die Erfüllung dieses Vertrages ihre Anwendung im Fürstentum Liechtenstein bedingt.
>
> 2) Kraft dieses Vertrages haben im Fürstentum Liechtenstein in gleicher Weise Geltung wie in der Schweiz die von dieser mit Drittstaaten abgeschlossenen Verträge und Übereinkommen über das Post- und Fernmeldewesen.
>
> 3) Das Fürstentum Liechtenstein ermächtigt die Schweizerische Eidgenossenschaft, es bei Unterhandlungen mit Drittstaaten über den Abschluss von Verträgen und Übereinkommen […], zu vertreten und diese Verträge und Übereinkommen mit Wirksamkeit für das Fürstentum Liechtenstein abzuschliessen.
>
> 4) Die vom Inkrafttreten dieses Vertrages an im Fürstentum Liechtenstein geltenden schweizerischen Rechtsvorschriften einschliesslich Verträge und Übereinkommen der Schweiz mit Drittstaaten sind in der Anlage zu diesem Vertrag aufgeführt. Ergänzungen und Änderungen der Anlage werden vom Schweizerischen Bundesrat der Regierung des Fürstentums Liechtenstein mitgeteilt, die ihrerseits für die Veröffentlichung sorgt. Erhebt die Regierung des Fürstentums Liechtenstein gegen die Aufnahme einer schweizerischen Rechtsvorschrift in die Anlage Einspruch, so ist Art. 30 anzuwenden.»

Wenn man Art. 4 Abs. 2 PFV mit Art. 7 ZV vergleicht, wird klar, dass sich der Post- und Fernmeldevertrag von 1978 am Zollanschlussvertrag von 1923 orientierte.[46] Art. 4 Abs. 3 PFV stellt gar eine Kopie von Art. 8 Abs. 2 ZV dar.[47] Von daher lässt sich sagen, dass der Postvertrag durch den Neuerlass als

---

46 Der in Art. 4 Abs. 4 Satz 3 PFV erwähnte Einspruch Liechtensteins findet in Art. 10 Abs. 1 ZV und den übrigen Bestimmungen des Zollanschlussvertrags kein Pendant.

47 Art. 8 Abs. 2 ZV lautete in der Version von 1923: «Das Fürstentum Liechtenstein ermächtigt die Schweizerische Eidgenossenschaft, es bei Unterhandlungen mit dritten Staaten über den Abschluss von Handels- und Zollverträgen, die während der Geltungsdauer des gegenwärtigen Vertrages stattfinden, zu vertreten und diese Verträge mit Wirksamkeit für das Fürstentum abzuschliessen.» Seiler, 1991, S. 103, machte auf die dadurch erfolgende Einschränkung des aussenpolitischen Handlungsspielraums Liechtensteins aufmerksam.

Post- und Fernmeldevertrag dem Zollanschlussvertrag in der Frage des Umgangs mit dem Schweizer Recht folgte.[48]

Wie in Kapitel V. A. gezeigt wird, sollte der Post- und Fernmeldevertrag aber seinerseits zum Vorbild für den Zollanschlussvertrag werden. Bei seinem Erlass im Jahr 1978 wurde nämlich mit Art. 6 PFV eine Bestimmung betreffend den Beitritt zu internationalen Übereinkommen und Organisationen eingefügt, die 1990 als Art. 8bis ZV[49] in den Zollanschlussvertrag hineinkopiert wurde.

IV. Neuverhandlung des Postvertrags (1969 bis 1978)

A. Neuregelung der von Liechtenstein geschuldeten Abgeltung

Nach jahrelangen Verhandlungen[50] schlossen die Schweiz und Liechtenstein 1978 einen neuen «Post- und Fernmeldevertrag»,[51] der den Postvertrag von 1920 ersetzte.[52] Die Schweiz wünschte nämlich «volle Abgeltung der von den PTT-Betrieben für Liechtenstein erbrachten Leistungen».[53] Sie argumentierte damit, 1920 sei «den ungleichen Grössenverhältnissen der beiden Staaten in

48 Dass sich die Frage der Übernahme schweizerischer Vorschriften im Post- und im Währungsvertrag (LGBl. 1981 Nr. 52 LR 0.951.910.11) in gleicher Art und Weise stellt(e) wie im Zollanschlussvertrag, hielt der Beschluss des StGH vom 10. Februar 1982, StGH 1981/18, Erw. 4 (= LES 1983, 39 ff. [41]) ausdrücklich fest. StGH 1981/18 bedeutete bezüglich Geltung und Kundmachung der Erlasse «das Abgehen von einer jahrzehntelangen Praxis» (so Erw. 4). Der StGH bekräftigte seine neue Rechtsprechung im Gutachten vom 1. Dezember 1982, StGH 1982/36 (= LES 1983, 107 ff.).

49 LGBl. 1991 Nr. 55.

50 Die Verhandlungen dauerten von 1969 bis 1977: Botschaft vom 27. Februar 1978 betreffend den Vertrag mit Liechtenstein über die Besorgung der PTT-Dienste BBl 1978 I 981 ff., S. 984, und Bericht und Antrag vom 6. September 1978 zum Vertrag über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein, S. 2.

51 LGBl. 1978 Nr. 37. Neu abgeschlossen wurde auch die Ausführungsvereinbarung vom 19. Oktober 1978 über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe, LGBl. 1978 Nr. 38.

52 So Art. 32 Abs. 2 PFV. Malunat, 1987, bezeichnete den Post- und Fernmeldevertrag von 1978 als «völkerrechtlichen Dienstleistungsvertrag» (S. 169), der «weit weniger Brisanz aufweist als der Währungs- und vor allem der Zollvertrag» (S. 170). Malunat erkannte in ihm keine «wesentlichen Veränderungen» gegenüber dem Postvertrag von 1920 (S. 169).

53 BBl 1978 I 982. Gemäss Seiler, 1991, S. 104, war der «Hauptgrund» für den neuen Vertrag «die Forderung Liechtensteins nach der Ausübung seiner Radio- und Fernsehkonzessionshoheit». Im Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 2, wird die Klärung der Radio- und Fernsehhoheit jedoch erst an zweiter Stelle genannt.

Bezug auf die Kostenanrechnung zu wenig Beachtung geschenkt worden.»[54] Liechtenstein zahle seit seinem «wirtschaftlichen Aufschwung» und der «technischen Entwicklung, insbesondere im Fernmeldewesen», zu wenig an die Mitbenützung der Schweizer Infrastruktur.[55] Das Ungleichgewicht habe sich «immer mehr zulasten der Schweiz verschoben».[56] In der bundesrätlichen Botschaft vom 27. Februar 1978 wurden allerdings keine Zahlen auf den Tisch gelegt,[57] weder zum Fernmeldewesen, in dem das Ungleichgewicht zwischen den Schweizer Leistungen und der Abgeltung durch Liechtenstein offenbar besonders gross war, noch wurden die Summen genannt, welche die Schweiz für die Besorgung der Aufgaben aufwendete. Insgesamt wurden dem Abrechnungswesen und der Abgeltung der schweizerischen Leistungen in der bundesrätlichen Botschaft nicht einmal zwei ganze Seiten gewidmet.[58] Demgegenüber[59] erklärte der Bericht und Antrag (BuA) der Fürstlichen Regierung vom 6. September 1978 auf über dreissig Seiten, dass Liechtenstein für die Mitbenützung der schweizerischen Infrastruktur «keine finanziellen Gegenleistungen erbracht» hatte,[60] dass Liechtenstein der vollen Abgeltung

54 BBl 1978 I 983. Die «ungleichen Grössenverhältnisse» erwähnte auch der Berichterstatter im Nationalrat: Amtl. Bull. NR 1978 IV S. 953 (Sitzung vom 22. Juni 1978). 1920 war eine allfällige Bevorzugung von Liechtenstein noch kein Problem. BBl 1920 V 145 sagte: «Das vorliegende Übereinkommen, […], stellt den Beginn einer vertraglichen Regelung dar, mittels welcher der kleine Nachbarstaat an unserer Ostgrenze in wirtschaftlicher Hinsicht bei der Schweiz die Anlehnung und den Rückhalt sucht, […].» Bezüglich der Verteilung der Zolleinnahmen hatten die beiden Vertragspartner länger verhandelt: So Emil Beck in dem in Fn. 19 genannten Dokument, S. 9.

55 BBl 1978 I 983 sagte: «Während die Verkehrserträge voll dem Ursprungsland verbleiben, sind dem Fürstentum – abgesehen von einer geringfügigen Verwaltungskostenpauschale – die Kosten für die Mitbenützung der schweizerischen Infrastruktur bei den Postdiensten überhaupt nicht und bei den Fernmeldediensten nur zu einem kleinen Teil belastet worden.» In ihrem Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 35, anerkannte die liechtensteinische Regierung: «Die Mehrbelastungen, die Liechtenstein aus der nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen festgelegten Kostenpartizipation erwachsen, zeigen, in welchem Ausmass unser Land in den zurückliegenden Jahren aufgrund der ungleichmässigen Entwicklung von Verkehrszunahme und Kostenübernahme begünstigt war.»

56 BBl 1978 I 983.

57 Offenbar war es für die Schweiz schwierig, die genauen Daten zu erheben: BBl 1978 I 984 f.

58 Siehe die Ausführungen in BBl 1978 I 982–985.

59 Interessant sind auch die unterschiedlich langen Ausführungen zu den einzelnen Vertragsbestimmungen im Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 39–46, und BBl 1978 I 985–989. Vergleiche insbesondere die Formulierungen bei Art. 3, 5 und 6 PFV. BBl 1978 I 986 sagte: «Artikel 5 ermächtigt die schweizerischen Behörden, […], die nötigen Amtshandlungen vorzunehmen.» Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 39, sagte: «Artikel 5 grenzt die Befugnis schweizerischer Behörden, Amtshandlungen auf dem liechtensteinischen Hoheitsgebiet vorzunehmen, ein. […].»

60 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 5.

gleich zu Beginn der Verhandlungen zustimmte, aber dass sich die Bemessung der Kosten als «äusserst schwierig»[61] erwies.[62]

Der Liechtenstein gestützt auf den Zollanschlussvertrag zustehende Anteil an den Zöllen und Gebühren war gestützt auf Art. 36 ZV auf Begehren Liechtensteins gegenüber der ursprünglich in Art. 35 Abs. 1 ZV genannten Summe von CHF 150 000 mehrmals erhöht und auf Ersuchen der Schweiz vorübergehend auch wieder gesenkt worden.[63] 1950 einigten sich die beiden Staaten auf eine neue Festsetzung des Liechtenstein zukommenden Betrags.[64] Art. 35 Abs. 1 und Art. 36 ZV wurden geändert.[65] 1964 wurde die noch heute gültige Fassung von Art. 35 Abs. 1 ZV beschlossen, die eine proportionale Verteilung gemäss der Wohnbevölkerung vorsieht.[66] Diese Anpassungen der Berechnungsweise stellten den Vertrag nicht als Ganzes infrage, weil Art. 36 ZV regelte, unter welchen Voraussetzungen jede der beiden Parteien Verhandlungen über eine Neufestsetzung verlangen durfte.[67] Aber auch diese Verhandlungen konnten lange dauern.[68]

---

61 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 6. Liechtensteins Regierung hatte deshalb «neutrale Finanzexperten» beigezogen: ebenda, S. 3.

62 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 6–35.

63 Botschaft des Bundesrates vom 26. Januar 1951 über den Vertrag zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend Abänderung des Zollanschlussvertrages BBl 1951 I 299 f.

64 BBl 1951 I 301 f.

65 Gesetz vom 29. Dezember 1950 betreffend die Genehmigung des […] Vertrages beinhaltend die Abänderung von Art. 35, erster Absatz, und Art. 36 des Vertrages über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet […], LGBl. 1951 Nr. 11. In ihrer Zuschrift an den Landtag (abgedruckt in Landtagsprotokolle 1950, Protokoll der Sitzung vom 19. Dezember 1950, S. 50 f.) wies die Regierung auf ihren Verhandlungserfolg hin. Der Landtag stimmte der Vorlage dann auch einstimmig zu (ebenda, S. 51).

66 Vereinbarung vom 24. September 1964 betreffend Änderung der Berechnungsweise des Anteils des Fürstentums Liechtenstein an den Einnahmen und Ausgaben der schweizerischen Zollverwaltung, LGBl. 1964 Nr. 41. Siehe die Ausführungen zu den Verhandlungen von Regierungschef Gerard Batliner in Landtagsprotokolle 1964 II, S. 420 ff. (Sitzung vom 29. Dezember 1964). Bericht des Bundesrates vom 21. Dezember 1973 über die Beziehungen zum Fürstentum Liechtenstein BBl 1974 I 161 ff., S. 175, brachte Kritik vor, die derjenigen an der Abrechnung gemäss Postvertrag von 1920 ähnelte: Die Regelung begünstige «das Fürstentum bezüglich der Kostentragung insoweit, als bloss die unter dem Titel ‹Zollverwaltung› ausgewiesenen Verwaltungskosten in Rechnung gestellt werden und diese nur einen Teil der Kosten der Zollerhebung ausmachen, da wesentliche Kosten zentral erfasst und nicht bei den einzelnen Dienststellen ausgewiesen sind.»

67 Art. 36 ZV lautete in der ursprünglichen Version von 1923: «Die Festsetzung des in dem Art. 35 bemessenen liechtensteinischen Anteiles ist von neuem vorzunehmen, sofern von einem der beiden vertragsschliessenden Teile mindestens ein Jahr vor Ablauf einer vom Inkrafttreten dieses Vertrages an zu berechnenden dreijährigen Periode ein dahingehendes Begehren gestellt wird.»

68 Siehe z. B. die Ausführungen von Regierungschef Gerard Batliner zur Forderung der Schweiz nach Rückerstattung der Aufwendungen des Bundes für die Brotgetreideversor-

B. Ausdrückliche Erlaubnis Liechtensteins, Übereinkommen und Organisationen beizutreten, denen die Schweiz auch angehört

Unter dem Titel «Internationale Übereinkommen und Organisationen» fand sich im Post- und Fernmeldevertrag von 1978 eine neue Bestimmung. Art. 6 PFV lautete:

> «Das Recht des Fürstentums Liechtenstein, selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat Internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört, wird durch diesen Vertrag nicht eingeschränkt.»

Die Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1978 hatte diese Bestimmung kurz und knapp damit begründet, dass Liechtenstein «beispielsweise bereits Mitglied des Weltpostvereins[69] und der Internationalen Fernmeldeunion»[70] sei.[71] Der Bericht und Antrag der liechtensteinischen Regierung vom 6. September 1978 fügte dem lediglich bei, dass es bis dahin «lediglich toleriert», aber «rechtlich nicht geregelt» war, dass Liechtenstein Vertragsstaat internationaler Übereinkommen geworden war.[72] In der Tat fand sich im Postvertrag von 1920 kein analog zu Art. 8 Abs. 1 ZV formuliertes Verbot Liechtensteins, mit dritten Staaten Verträge über die Postdienste abzuschliessen.[73] Es fand sich aber auch keine ausdrückliche Erlaubnis.

C. Ausdrückliche Anerkennung des Post- und Fernmelderegals

Liechtenstein erhielt im Post- und Fernmeldevertrag von 1978 das Post- und Fernmelderegal ausdrücklich anerkannt, auch betreffend Radio und Fernsehen.

---

gung, bei der ebenfalls nicht der Grundsatz bestritten war, wohl aber der Berechnungsmodus: Landtagsprotokolle 1964 II, S. 420 ff. (Sitzung vom 29. Dezember 1964).

69 Siehe zur Aufnahme Liechtensteins im Weltpostverein die Kundmachung vom 4. September 1962, LGBl. 1962 Nr. 22.

70 Siehe zum Beitritt Liechtensteins zum Internationalen Fernmeldevertrag LGBl. 1963 Nr. 32.

71 BBl 1978 I 986.

72 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 37, sagte: «Das Recht des Fürstentums Liechtenstein, selbst Vertragsstaat internationaler Uebereinkommen oder Mitgliedsstaat Internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört, wird im neuen Vertrag ausdrücklich garantiert. Das Fürstentum Liechtenstein wurde bereits unter dem Regime des alten Vertrages Vertragsstaat internationaler Uebereinkommen, Weltpostverein und Internationale Fernmeldeunion, doch war diese Vorgangsweise lediglich toleriert und rechtlich nicht geregelt.» Batliner, 1973, S. 37, betonte die Bedeutung der Vollmitgliedschaft im Weltpostverein.

73 Darauf wies Batliner, 1973, S. 37 Fn. 87, hin.

Zwischen den beiden Staaten bestanden nämlich mangels klarer Ausführungen[74] im Postvertrag von 1920 seit spätestens 1937[75] unterschiedliche Auffassungen darüber, wer die Radio- und Fernsehempfangskonzessionen erteilen durfte.[76] Die liechtensteinische Regierung hatte am 10. März 1939 nach erfolglosen Bemühungen um das Recht, eine Radiokonzession erteilen zu dürfen,[77] einen vom Eidgenössischen Politischen Departement verfassten Zusatz zum Postvertrag genehmigt.[78] Dieser als Art. 1bis bezeichnete Zusatzartikel hatte den Titel «Konzessionen». Er lautete:

> «1. Auf Grund des Post-, Telegraphen-, Telephon- und Radioregals können von den zuständigen schweizerischen Behörden und Amtsstellen Konzessionen an Dritte erteilt werden.
>
> 2. Handelt es sich um Konzessionen für die gewerbsmässige Reisendenbeförderung mit regelmässigen Fahrten oder um Konzessionen für die Erstellung und den Betrieb von Rundspruchsendeanlagen, so wird sich die Konzessionsbehörde bei Erteilung, Abänderung oder Kündigung einer Konzession, sowie bei hoheitlichen Verfügungen wie Einstellung, Beschränkung, Ueberwachung des konzessionierten Betriebs mit der Fürstlich Liechtensteinischen Regierung ins Einvernehmen setzen und, soweit nicht wichtige schweizerische oder internationale Interessen entgegenstehen, ihre Begehren berücksichtigen.»

Der Bundesrat stellte sich dabei 1939 auf den Standpunkt, «dass die neue Bestimmung nicht die Festsetzung einer neuen Rechtsordnung, sondern nur die Normierung eines bereits bestehenden Rechtszustandes bedeutet.»[79] Unbestritten ist, dass der Notenaustausch mit dieser Ergänzung zum Postvertrag

---

74 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 36, sagte: «Im alten Vertrag war die Frage offen, ob das Post-, Telefon- und Telegrafenregal beim Fürstentum Liechtenstein verblieben ist […].»

75 Am 28. Juli 1937 legte der Landtag die Bedingungen für die Erteilung einer Rundfunkkonzession fest und erteilte am 28. August 1937 einem Interessenten die Konzession für einen Radiosender: siehe Jansen, 1973, S. 147–150, und das Dokument «Eine Landtagskommission beschliesst, der Roditi International Corporation Ltd. eine Konzession für die Errichtung und den Betrieb eines Radiosenders in Liechtenstein zu erteilen», LI LA RF 166/073/004/071; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41873. Zwischen den liechtensteinischen und schweizerischen Behörden kam es im Anschluss daran zu langwierigen Verhandlungen. Die Schweiz behielt sich gestützt auf das Post-, Telegraphen-, Telephon- und Radioregal das Recht vor, die Konzessionen zu erteilen: Jansen, 1973, S. 157 ff.

76 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 2, und BBl 1978 I 984. Zudem ging es auch um eine Frage der Souveränität, wie BBl 1978 I 985 und 988 festhielten. Siehe auch ausführlich Niedermann, 1976, S. 120–123.

77 Siehe Jansen, 1973, S. 157–159, S. 166–168, S. 187–188.

78 Siehe das Dokument «Notenaustausch zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Konzessionierung von Rundspruchsendeanlagen bzw. Radiosendern im Fürstentum», LI LA RF 166/073/009/046; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41866.

79 Siehe das in Fn. 78 genannte Dokument.

weder in Liechtenstein noch in der Schweiz veröffentlicht wurde[80] und dass Liechtenstein keine Rundfunkkonzession erteilte.[81]

Die liechtensteinische Regierung betonte deshalb in ihrem Bericht und Antrag vom 6. September 1978 die dem Land nun explizit zugestandene Radio- und Fernsehhoheit und dass Liechtenstein «völlig autonom» sei in Gesetzgebung und Vollzug, wozu «Konzessionserteilung, Errichtung und Betrieb technischer Anlagen (…) sowie die Schaffung und Verbreitung von Programmen (eigene und fremde) gehören».[82] Allerdings musste Liechtenstein insofern eine Einschränkung hinnehmen, als es sich bezüglich der Radio- und Fernsehwerbung an die Schweizer Regeln halten musste (Art. 27 Abs. 2 Satz 2 PFV).[83] Bei der Beratung des auf den neuen Post- und Fernmeldevertrag gestützten Gesetzes vom 15. November 1978 über Radio und Fernsehen (RFG)[84] gab im Landtag vor allem Art. 27 Abs. 2 Satz 2 PFV zu reden, der die Errichtung eines liechtensteinischen Werbesenders verunmöglichte.[85]

Art. 14 Abs. 1 Bst. a RFG schuf die Grundlage für die Erhebung von Sende- und Empfangsgebühren.[86] Die Regierung führte im Bericht und Antrag vom 15. September 1978 zum RFG aus, es stelle sich die Frage, ob die Radio- und Fernsehgebühren rückwirkend eingehoben werden können sollten. Es sei «nämlich eine bekannte Tatsache», dass sich «eine Reihe von Radio- und Fernsehempfängern» geweigert hatte, «aufgrund des alten PTT-Vertrages an die Schweiz Radio- und Fernsehgebühren zu bezahlen.»[87] Aus verschiedenen

---

80 Siehe die Anmerkungen zu dem in Fn. 78 genannten Dokument und BBl 1978 I 984.

81 Wegen des Kriegsausbruchs kam es 1939 nicht mehr zur Erteilung der gewünschten Konzession: Jansen, 1973, S. 188.

82 Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 4.

83 Siehe dazu Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 4.

84 LGBl. 1978 Nr. 42. Die Regierung hatte dem Landtag den Bericht und Antrag für das RFG noch vor der Genehmigung des Post- und Fernmeldevertrags unterbreitet: Bericht und Antrag vom 15. September 1978 zum Gesetz über Radio und Fernsehen.

85 So die Voten der Abgeordneten Georg Gstöhl und Franz Beck: Landtagsprotokolle 1978 I, S. 173 f. (Sitzung vom 10. Oktober 1978). Der Abgeordnete Hermann Hassler gelangte, ebenda S. 175, zum Schluss, die Bindung an die Schweizer Vorgaben bezüglich Reklame schliesse «die Errichtung eines Senders in Liechtenstein einmal aus finanziellen Gründen vorderhand aus.»

86 Art. 14 Abs. 1 Bst. a RFG lautete: «Abs. 1 Für eine Konzession können folgende Gebühren erhoben werden: Bst. a) Regalgebühren, namentlich Sende- und Empfangsgebühren».

87 Bericht und Antrag vom 15. September 1978, S. 5. BBl 1978 I 983 f. hatte hierzu ausgeführt: «Gestützt auf das Bundesgesetz vom 14. Oktober 1922 betreffend den Telegrafen- und Telefonverkehr, […], haben die PTT-Betriebe seit jeher in Liechtenstein Radioempfangs- und in neuerer Zeit auch Fernsehempfangskonzessionen sowie Sende- und Empfangskonzessionen für private Nachrichtenübertragungen erteilt. Die liechtensteinische Regierung war damit einverstanden, doch verweigerten einzelne Konzessionäre die Zahlung der Konzessionsgebühren mit der Begründung, dass dafür im Übereinkommen von 1920 keine Rechtsgrundlage bestehe.» Dazu, wie in der Schweiz auch Radio und Fernsehen dem Postregal unterstellt wurden, siehe z. B. BGE 105 Ib 389 E. 2.a.

Gründen verzichtete die Regierung schliesslich auf eine solche rückwirkende Bestimmung.[88] Am 10. Oktober 1978 führte Vizeregierungschef Walter Kieber im Landtag aus, die Schweiz habe immer behauptet, die Gebühren zu Recht einzutreiben. Die «ganze Frage», die ab 1969 Verhandlungsgegenstand zwischen Liechtenstein und der Schweiz war, solle nicht rückwirkend aufgerollt werden: «Es ist heute nicht zuzumuten, Gericht zu halten, ob die Schweiz berechtigt war, seit 1935 in Liechtenstein Radiogebühren einzuheben.»[89] Die Regierung[90] wollte es auch vermeiden, eine Streitfrage über die Auslegung des Postvertrags von 1920 heraufzubeschwören, die in letzter Instanz von einem Schiedsgericht[91] hätte beantwortet werden müssen.[92]

V. Vorbereitungen für den Beitritt zur EFTA (1991) und zum EWR (1995)

A. Ergänzung des Zollanschlussvertrags für die Vollmitgliedschaft in der EFTA

Im Hinblick auf die Vollmitgliedschaft Liechtensteins in der EFTA[93] musste der Zollanschlussvertrag Ende 1990 ergänzt werden.[94] Art. 8 Abs. 1 ZV lautete nämlich in seiner ursprünglichen Version von 1923:

> «Das Fürstentum Liechtenstein wird während der Geltungsdauer dieses Vertrages mit keinem dritten Staate selbständig Handels- oder Zollverträge abschliessen.»

---

88 Bericht und Antrag vom 15. September 1978, S. 5.

89 So Vizeregierungschef Walter Kieber, Landtagsprotokolle 1978 I, S. 189 (Sitzung vom 10. Oktober 1978). Verschiedene Abgeordnete hatten die rückwirkende Gebühreneinhebung bei den Säumigen oder eine Gutschrift für diejenigen, welche den Zahlungsaufforderungen nachgekommen waren, verlangt.

90 Gleicher Meinung war auch die Landtagskommission zur Beratung des Gesetzesentwurfes über Radio und Fernsehen in ihrem Bericht vom 3. November 1978, S. 2.

91 Siehe Art. 20 PV und auch Art. 30 PFV.

92 Bis heute musste noch nie ein Schiedsgericht bestellt werden. So Lorenz / Eisenhut / Beck, 2020, S. 93, für den Währungsvertrag.

93 Die Aufnahme Liechtensteins als Vollmitglied der EFTA erfolgte am 22. Mai 1991 an der Konferenz des EFTA Council at ministerial level: EFTA Annual Report 1991, Thirty-first Annual Report of the European Free Trade Association, Genf Juni 1992, S. 6, abrufbar unter: https://www.efta.int/sites/default/files/publications/annual-report/efta-annual-report-1991.pdf.

94 BuA Nr. 6/1991 vom 12. April 1991 betreffend Ergänzung des Zollanschlussvertrags, S. 2, sagte: «Liechtenstein nimmt bekanntlich an diesen Verhandlungen teil, im Hinblick darauf selbst Vertragspartei eines möglichen EWR-Vertrags zu werden. […] Die Wünschbarkeit eines Beitrittes Liechtensteins zur Stockholmer Konvention ist dabei deutlich geworden.» Siehe zu den Integrationsbemühungen z. B. Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 160.

So wie es unter dem Postvertrag von 1920 die Ausnahmen Weltpostverein und Fernmeldeunion gegeben hatte, konnte auch BuA Nr. 6/1991 vom 12. April 1991 betreffend Ergänzung des Zollanschlussvertrags zwei besondere Fälle nennen: «Bei zwei Freihandelsabkommen wurde aufgrund ihrer politischen Bedeutung und im Hinblick darauf, dass sie über den Rahmen konventioneller Handels-Zollverträge hinausgehen, ein anderer Weg gewählt: Mit Protokoll vom 4. Januar 1960 (LGBl. 1960 Nr. 13) findet das Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandels-Assoziation auf Liechtenstein Anwendung, ohne dass es selbst Vertragspartei der Konvention von Stockholm, und damit Mitgliedstaat der EFTA, ist. Durch das Zusatzabkommen vom 22. Juli 1972 (LGBl. 1973 Nr. 10) hat auch das Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft für Liechtenstein Geltung.»[95]

Art. 8 Abs. 1 ZV behielt seine Formulierung bis heute, eingefügt wurde jedoch am 26. November 1990 eine zusätzliche Bestimmung, welche die Autonomie Liechtensteins vergrösserte: Art. 8bis ZV.[96] Dieser Art. 8bis ZV lautete:

> «Das Recht des Fürstentums Liechtenstein, selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat Internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört, wird durch diesen Vertrag nicht eingeschränkt.»[97]

Wie unschwer zu erkennen ist, übernahm Art. 8bis ZV eins zu eins die Formulierung von Art. 6 PFV.[98] Die bundesrätliche Botschaft wies auf die Bedeutung von Art. 8bis ZV für diejenigen Bereiche hin, die über die bestehenden bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein nicht abgedeckt werden konnten, weil sie keine Zollvertragsmaterie darstellten, aber zusammen mit solcher geregelt werden sollten:[99]

---

95 BuA Nr. 6/1991, S. 1 f. Botschaft vom 16. Januar 1991 über die Ergänzung des Vertrags vom 29. März 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet BBl 1991 I 597 ff., S. 599, betonte, dass Liechtenstein nicht Vertragspartei der EFTA und des Freihandelsabkommens geworden war.

96 LGBl. 1991 Nr. 55.

97 Illustrativ sind die Folgen für die Gesetzesanpassungen, die sich aus dem gleichzeitigen Beitritt Liechtensteins (Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, LGBl. 1997 Nr. 108 LR 0.632.20) und der Schweiz zur WTO ergaben: BuA Nr. 32/1995, S. 92 f. sowie S. 104 f.

98 BuA Nr. 6/1991, S. 3, sprach von einer «analogen» Regelung. Es handelte sich aber um eine absolut identische Regelung. Gemäss BBl 1991 I 600 waren auch andere Varianten (authentische Interpretation des Zollanschlussvertrags, eine Vereinbarung für den besonderen Fall der EFTA oder eine allgemeinere Lösung) geprüft worden.

99 BBl 1991 I 600 f. Bruha/Büchel, 1992, S. 6: «Dabei ist vor allem an Vertragswerke mit ‹Mischcharakter› gedacht worden, die – wie der EWRV – zum Teil zollvertragliche, zum Teil nicht der Schweiz ‹übertragene› Materien zum Gegenstand haben.»

«Gleichzeitig wird Liechtenstein in die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten eingebunden, auch wenn diese im bilateralen Verhältnis nicht durch den Zollanschlussvertrag abgedeckt sind. Die Schweiz kann damit auch nicht verantwortlich gemacht werden, wenn Liechtenstein in Materien, die nicht vom Zollanschlussvertrag erfasst werden, von der schweizerischen Haltung abweicht. In Materien, die durch den Zollanschlussvertrag gedeckt sind, bleibt hingegen Liechtenstein an Übereinkommen gebunden, bei denen nur die Schweiz, nicht aber das Fürstentum selbst Vertragspartei ist.»[100]

Art. 8bis ZV ermöglichte Liechtenstein nicht nur die Vollmitgliedschaft in der EFTA, sondern auch den Beitritt zum GATT[101] und zur WTO[102].[103] Die Änderung wurde sowohl im Landtag als auch in der Bundesversammlung einstimmig angenommen.[104]

B. Ergänzungen des Zollanschlussvertrags sowie des Post- und Fernmeldevertrags für den EWR-Beitritt

Die parallelen Bestimmungen im Zollanschlussvertrag und im Post- und Fernmeldevertrag genügten nicht mehr, nachdem die Schweiz den EWR-Beitritt abgelehnt hatte, während ihm Liechtenstein zustimmte. Am 2. November 1994 wurde deshalb – mit Wirkung auf den 1. Mai 1995 – Art. 8bis ZV ergänzt. Der bestehende Text bezüglich Übereinkommen und Organisationen, denen die Schweiz angehört, wurde zu Art. 8bis Abs. 1 ZV. In Abs. 2 wurde die folgende Ergänzung vorgenommen:[105]

«Gehört die Schweiz solchen Übereinkommen oder Organisationen nicht an, bedarf die Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein einer besonderen Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein.»

---

100 BBl 1991 I 600 f.

101 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), LGBl. 1997 Nr. 107 LR 0.632.21. Zur Bedeutung des Beitritts zum GATT siehe insbesondere Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 174–177.

102 Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, LGBl. 1997 Nr. 108 LR 0.632.20.

103 Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 161.

104 Landtagsprotokolle 1991 II, S. 653 (Sitzung vom 8. Mai 1991), Amtl. Bull. StR 1991 508 (Sitzung vom 18. Juni 1991), Amtl. Bull. NR 1991 1289 f. (Sitzung vom 21. Juni 1991).

105 LGBl. 1995 Nr. 76.

Analog[106] wurde am 2. November 1994 auch Art. 6 PFV um einen Absatz ergänzt.[107] Der Post- und Fernmeldevertrag erfuhr eine zusätzliche Änderung, und zwar in Art. 2 PFV betreffend das Fernmelderegal. Art. 2 Abs. 3 PFV erwähnte nun neben der PTT auch das Bundesamt für Kommunikation.[108] Das Personenbeförderungsregal wurde in Art. 4 der Vereinbarung zum Post- und Fernmeldevertrag[109] aufgenommen.[110] Auch mit der Neufassung von Art. 31 PFV wurde den veränderten Verhältnissen in der Schweiz Rechnung getragen. Etwas plakativ gesagt, wurde der Post- und Fernmeldevertrag so geändert, dass in Liechtenstein «das Post- und Fernmeldevertragsrecht (der Schweiz) und das EWR-Recht nebeneinander Anwendung finden» konnten.[111]

Wie das Nebeneinander vonstattengehen sollte, wurde allerdings weder im Zollanschlussvertrag noch im Post- und Fernmeldevertrag geregelt. Vielmehr wurden ergänzend zu beiden Verträgen Vereinbarungen getroffen.[112] Diese sahen vor, dass «Zollvertragsrecht und EWR-Recht» respektive «Post- und Fernmeldevertragsrecht sowie EWR-Recht […] im Fürstentum Liechtenstein nebeneinander Anwendung» finden[113] und beim Abweichen des Vertragsrechts vom EWR-Recht «für das Fürstentum Liechtenstein im Verhältnis zu den Vertragspartnern des EWR-Abkommens EWR-Recht Anwendung» findet.[114]

Art. 8bis Abs. 2 ZV und Art. 6 Abs. 2 PFV waren mit Blick auf den EWR-Beitritt Liechtensteins vereinbart worden. Vom Wortlaut her kann Art. 8bis

106 Die Änderungen am Zollanschluss- und am Post- und Fernmeldevertrag wurden in BuA Nr. 93/1994 vom 15. November 1994 betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum erläutert. Auch auf Schweizer Seite erging mit Datum vom 2. November 1994 nur eine Botschaft: Botschaft vom 2. November 1994 über die Anpassung des schweizerisch-liechtensteinischen Vertragsverhältnisses infolge des EWR-Beitritts des Fürstentums Liechtenstein BBl 1994 V 661 ff. Die Ausführungen zu den Änderungen am Post- und Fernmeldevertrag sind in den beiden Dokumenten (BuA Nr. 93/1994, S. 29 ff., und BBl 1994 V 678 ff.) fast gleich.

107 Der neu eingeführte Art. 6 Abs. 2 PFV lautete gemäss LGBl. 1995 Nr. 81 gleich wie der neue Art. 8bis Abs. 2 ZV.

108 Der neue Art. 2 Abs. 3 PFV lautete: «Die Mitwirkung der Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafenbetriebe und des Bundesamtes für Kommunikation bei der Erteilung und Verwaltung von Konzessionen durch die zuständigen Behörden des Fürstentums Liechtenstein wird in Ausführungsvereinbarungen geregelt.»

109 LGBl. 1995 Nr. 82.

110 Siehe die vor allem in der Schweiz liegenden Gründe hierfür in BBl 1994 V 679.

111 So BuA Nr. 93/1994, S. 30. Sehr ähnlich auch die Präambel zur Vereinbarung in LGBl. 1995 Nr. 82.

112 LGBl. 1995 Nr. 77 und LGBl. 1995 Nr. 82.

113 So Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung zum Zollanschlussvertrag (LGBl. 1995 Nr. 77) und der Vereinbarung zum Post- und Fernmeldevertrag (LGBl. 1995 Nr. 82). Siehe hierzu z. B. Bruha / Gey-Ritter, 1998, S. 162 f.

114 So Art. 3 Abs. 2 der Vereinbarung zum Zollanschlussvertrag (LGBl. 1995 Nr. 77) und der Vereinbarung zum Post- und Fernmeldevertrag (LGBl. 1995 Nr. 82).

Abs. 2 ZV in Zukunft auch auf andere Organisationen angewendet werden, denen Liechtenstein beitreten möchte und in welche die Schweiz nicht integriert ist. Die Formulierung «solchen Übereinkommen oder Organisationen» in Abs. 2 nimmt nämlich auf die in Abs. 1 genannten internationalen Übereinkommen und Organisationen Bezug, also nicht explizit auf den EWR.[115]

VI. Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags im Jahr 1999

Trotz der Anpassung des Post- und Fernmeldevertrags vom 2. November 1994[116] und der dem Land in der Vereinbarung vom 2. November 1994[117] gewährten Freiheiten wurde der Post- und Fernmeldevertrag auf Initiative Liechtensteins im gegenseitigen Einvernehmen per 31. März 1999 aufgelöst.[118] Liechtenstein[119] begründete diesen Schritt mit der Liberalisierung des Postwesens und der Telekommunikation.[120] Welche Herausforderungen die mit dem EWR-Beitritt eingegangenen Verpflichtungen für das Fernmeldewesen bedeuteten,[121] hatte die Regierung am 29. April 1996 in BuA Nr. 46/1996 zur Schaffung eines Telekommunikationsgesetzes festgehalten.[122] Sie war da-

115 Etwas enger, aber ohne sich definitiv festzulegen BBl 1994 V 669: «Die Regelung von Artikel 8bis Absatz 2, […], trägt den liechtensteinischen Integrationsbestrebungen Rechnung. Sie ermöglicht es Liechtenstein, am EWR teilzunehmen.»

116 LGBl. 1995 Nr. 81.

117 LGBl. 1995 Nr. 82.

118 Notenaustausch vom 4. März 1999 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beendigung des Post- und Fernmeldevertrages, LGBl. 1999 Nr. 63.

119 Da auf Schweizer Seite weder für die Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags noch für den Abschluss der neuen Vereinbarungen die Zustimmung der Bundesversammlung eingeholt werden musste, liegt keine Botschaft des Bundesrates vor.

120 Die Begründung in BuA Nr. 8/1999 vom 4. Februar 1999 betreffend die Auflösung des Vertrags zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste, S. 7 f., war knapp: «Aufgrund internationaler Entwicklungen wurden im Bereich der Telekommunikation europaweit und insbesondere auch in der Schweiz verschiedene Liberalisierungen eingeleitet bzw. vollzogen. Die in diesem Umfeld eingeleitete Liberalisierung bzw. Privatisierung unter anderem bei den Postdiensten bringt es mit sich, dass der Postvertrag aufgelöst werden muss.»

121 BBl 1994 V 663 hatte am 2. November 1994 noch festgehalten: «Obwohl sich das schweizerische Recht und das EWR-Recht im Bereich Telekommunikation und Transport kaum widersprechen, […].»

122 In BuA Nr. 46/1996 vom 29. April 1996 zur Schaffung eines Telekommunikationsgesetzes, S. 6, führte die Regierung aus, warum sich Liechtenstein nicht mehr auf das Schweizer Fernmelderecht abstützen konnte. Das EWR-Recht sei «viel weiter fortgeschritten» und die in der Schweiz geplante Reform würde zu spät in Kraft treten (S. 6). Das EWR-Telekommu-

rin zum Schluss gekommen, dass Liechtenstein eine Neuausrichtung seines Telekommunikationsrechts[123] vornehmen müsse, wobei eine «Vielzahl von Erbringern von Telekommunikationsdiensten» «an die Stelle von Monopolrechten» treten werden.[124] Überdies war klar, dass Liechtenstein eigene Leistungserbringer[125] und Behörden errichten musste.[126] Liechtenstein war in diesem Zeitpunkt immer noch ein Teil der Schweizerischen Post. Seine Poststellen unterstanden formal deren Leitung und waren betriebswirtschaftlich in deren Gesamtunternehmung eingebettet.[127] Liechtenstein hatte – obwohl es gemäss dem Post- und Fernmeldevertrag dazu ermächtigt gewesen wäre – bis dahin auch darauf verzichtet, ein eigenes Konzessions- und Regulierungssystem aufzubauen.[128] Dazu kamen die Anforderungen der Richtlinie RL 97/67/EG[129], welche die Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor anstrebte und das postalische Universaldienstangebot regelte.[130]

Nicht wegen EWR-rechtlicher Vorgaben, sondern um der neu geschaffenen Liechtensteinischen Post AG eine «offene und transparente Rechnung» zu ermöglichen,[131] beschloss die Regierung die Frankaturungültigkeit so gut wie aller vor dem 1. Januar 1996 herausgegebenen Briefmarken und Postkarten per 31. Dezember 1999.[132] Sie verlängerte diese Frist dann aber wegen

---

nikationsrecht folge «einer besonderen Logik und Ausrichtung» (S. 5). Die Regierung gelangte jedoch zum Schluss (S. 19 f.), dass es «verfrüht [wäre], das Verhältnis zwischen dem EWR-Abkommen und dem PTT-Vertrag im gegenwärtigen Zeitpunkt einer endgültigen oder gar abschliessenden Beurteilung zu unterziehen», insbesondere «weil sich sowohl das EWR-Telekommunikationsrecht als auch das Schweizerische Fernmelderecht in einer Entwicklung befinden, die auf die Vervollständigung der Liberalisierung hinsteuert».

123 Damals galt in Liechtenstein noch das schweizerische Fernmeldegesetz vom 21. Juni 1991 (FMG), siehe die Kundmachung in LGBl. 1993 Nr. 59.

124 BuA Nr. 46/1996, S. 18.

125 BuA Nr. 42/2000 vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft im EWR, S. 44, sagte es so: «In den Bereichen ‹Post› und ‹Telekommunikation› ist Liechtenstein – prägnant formuliert – der jeweilige staatlich-monopolistische Partner abhanden gekommen. Aus diesem Grund und zur Wahrung eigenständiger Positionen und Chancen für Liechtenstein mussten neue Strukturen geschaffen werden.»

126 So auch BBl 1994 V 679.

127 Lins / Näscher / Schnepfleitner, 2022, S. 93.

128 So BuA Nr. 46/1996, S. 17 f.

129 Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14–25.

130 Gemäss Lins / Näscher / Schnepfleitner, 2022, S. 91, machte die Übernahme von RL 97/67/EG «die formale Eigenständigkeit des liechtensteinischen Postwesens erforderlich».

131 BuA Nr. 4/1999 vom 19. Januar 1999 zur Fassung eines Finanzbeschlusses betreffend die Verlängerung der Übergangsregelung bezüglich der Frankaturungültigerklärung von Briefmarken, S. 4.

132 Der Regierungsbeschluss vom 17. November 1998 ist in BuA Nr. 4/1999, S. 5, abgedruckt. Bis dahin waren «aufgrund der grossen Markenbestände und des regen Bestandesabbaus»

Protesten bis zum 1. Januar 2002 und führte vom 1. Januar bis 31. Mai 2002 eine einmalige Umtauschaktion durch.[133]

Liechtenstein und die Schweiz schlossen anlässlich der Aufhebung des Post- und Fernmeldevertrags vier punktuelle Vereinbarungen.[134] Drei von ihnen sind noch in Kraft.[135] Massgebend geprägt wird das liechtensteinische Recht in den Bereichen elektronische Kommunikation, Post- und Zahlungsdienste sowie audiovisuelle Medien und Personentransport heute jedoch vom EWR-Recht. Dies zeigte sich unlängst, als Liechtenstein zur Umsetzung der überarbeiteten Vorschriften der AVMD-Richtlinie[136] verschiedene Gesetze anpasste.[137] Unmittelbar nach Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags war der Aufwand aber wohl noch grösser, mussten doch öffentliche Unternehmen geschaffen und Behörden mit Kontroll- und anderen Aufgaben betraut werden,[138] was mitunter auch den Gerichten Arbeit bescherte, vor allem im Zusammenhang mit Vergabeverfahren.[139]

---

pro Jahr Marken im Wert von CHF 1,5 Mio. aus Sammlerbeständen für die Frankatur verwendet worden: ebenda, S. 4.

133 Dies erforderte einen Finanzbeschluss über CHF 4 Mio. (LGBl. 1999 Nr. 99 und hierzu BuA Nr. 4/1999) sowie zwei weitere Finanzbeschlüsse (LGBl. 2001 Nr. 126 und LGBl. 2001 Nr. 169).

134 Der Inhalt dieser Vereinbarungen wurde in BuA Nr. 8/1999, S. 11 ff., erläutert.

135 Abkommen vom 4. März 1999 über den grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Strasse, LGBl. 1999 Nr. 101 LR 0.741.619.100; Vereinbarung vom 4. März 1999 über die Zusammenarbeit in regulatorischen Fragen des Fernmeldebereiches, LGBl. 1999 Nr. 65 LR 0.784.189.101.1; Notenaustausch vom 15. März 1999 über die Anwendung von Werbe- und Sponsoringregelungen im Bereich Radio/Fernsehen, LGBl. 1999 Nr. 102 LR 0.784.409.100.1. Nicht mehr in Kraft ist die Vereinbarung vom 11. Dezember 1998 über die befristete Besorgung der Post- und Personenbeförderungsdienste im Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 1999 Nr. 64.

136 Bei der ursprünglichen AVMD-Richtlinie handelt es sich um die Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. 95 vom 15.4.2010, S. 1–24, berichtigt in ABl. L 263 vom 6.10.2010, S. 15). Sie wurde durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU […] im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69–92) geändert und ergänzt.

137 Siehe insbesondere BuA Nr. 53/2023 vom 2. Mai 2023 betreffend Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 und BuA Nr. 85/2023 Stellungnahme vom 29. August 2023 zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 aufgeworfenen Fragen.

138 Siehe insbesondere die Ausführungen in BuA Nr. 42/2000, Anhang 2: Berichte aus einzelnen Verwaltungsbereichen, S. 61–65.

139 Siehe Entscheidung der VBI vom 30. Januar 2002, VBI 2001/53, betreffend das Vergabeverfahren für die Postsachentransporte der Liechtensteinischen Post AG, und Entscheidung der VBI vom 14. Februar 2001, VBI 2000/105, insbesondere Erw. 14, der das von der Liechtenstein Bus Anstalt (LBA) durchgeführte Vergabeverfahren für den Linienverkehr betraf.

In der aktuellen Legislaturperiode sind die öffentlichen Unternehmen, welche die Aufgaben erfüllen, die vormals die schweizerischen PTT-Betriebe erbracht hatten, verschiedenen Ministerien zugeordnet. Beim Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt sind die Liechtensteinische Post AG, die Telecom Liechtenstein AG und der Liechtensteinische Rundfunk angesiedelt, beim Ministerium für Infrastruktur und Justiz der Verkehrsbetrieb LIECHTENSTEINmobil.[140] Wie ihre Bezeichnungen zeigen, weisen sie unterschiedliche Rechtsformen auf.[141] Gemeinsam ist ihnen, dass ihre Steuerung und Überwachung durch das Land im ÖUSG[142] geregelt ist und dass sie auch in Zukunft auf die Entwicklungen im EWR-Recht werden reagieren müssen.

VII. Schlussbemerkungen

A. Gegenseitige Beeinflussung von Post- und Zollanschlussvertrag

Bezüglich Anwendbarkeit bestehender schweizerischer Bestimmungen und Umgang mit Normen, welche die Schweiz nach Inkrafttreten des Übereinkommens abschliesst, war der Postvertrag von 1920[143] weniger präzis abgefasst als der Zollanschlussvertrag von 1923[144]. Letzterer verbot es Liechtenstein in Art. 8 Abs. 2 ZV überdies explizit, selbstständig Handels- und Zollverträge mit dritten Staaten abzuschliessen.

Mit dem Post- und Fernmeldevertrag von 1978[145] fand ein neues Element Eingang in die Vertragsbeziehungen: Liechtenstein erhielt in Art. 6 PFV offiziell das Recht, Vertragsstaat internationaler Übereinkommen und Mitgliedstaat internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz ebenfalls angehörte. Rund zehn Jahre zuvor war Liechtenstein ein eigenständiges Mitglied des Weltpostvereins und der Fernmeldeunion geworden. Die 1978 in

140 Siehe Anhang 2 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 28. März 2013, LGBl. 2013 Nr. 163 LR 172.011.1.

141 Der Liechtensteinische Rundfunk (LRF) und der Verkehrsbetrieb LIECHTENSTEINmobil sind als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts konstituiert. Siehe Art. 2 Abs. 1 LRFG (Gesetz vom 23. Oktober 2003 über den «Liechtensteinischen Rundfunk», LGBl. 2003 Nr. 229 LR 784.41), und Art. 3 VLMG (Gesetz vom 29. Juni 2011 über den «Verkehrsbetrieb LIECHTENSTEINmobil», LGBl. 2011 Nr. 345 LR 744.12).

142 Gesetz vom 19. November 2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz; ÖUSG), LGBl. 2009 Nr. 356 LR 172.017.

143 LGBl. 1922 Nr. 8.

144 LGBl. 1923 Nr. 24.

145 LGBl. 1978 Nr. 37.

den Post- und Fernmeldevertrag aufgenommene Bestimmung wurde 1990 im Hinblick auf die Vollmitgliedschaft Liechtensteins in der EFTA, welche den EWR-Beitritt vorbereitete, als Art. 8bis ZV in den Zollanschlussvertrag übernommen.[146] 1994 wurden sowohl der Zollanschlussvertrag (siehe Art. 8bis Abs. 2 ZV) als auch der Post- und Fernmeldevertrag (siehe Art. 6 Abs. 2 PFV) um eine Bestimmung ergänzt,[147] die es Liechtenstein erlaubte, dem EWR trotz des Fernbleibens der Schweiz beizutreten.

B. Gründe für das Ende des Post- und Fernmeldevertrags in der Verschiedenheit zum Zollanschlussvertrag

Angesichts der parallelen Entwicklung des Post- und Fernmeldevertrags mit dem Zollanschlussvertrag in den 1990er-Jahren mag es überraschen, dass ersterer 1999 wegen der Herausforderungen bei der Übernahme des EWR-Rechts aufgelöst wurde, letzterer hingegen auch im Jahr 2024 noch in Kraft steht, obwohl er die Grundlage für die Anwendung von Schweizer Normen aus einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Rechtsgebiete bildet. Führt man sich allerdings vor Augen, dass die für Liechtenstein geltenden Regelungen nicht direkt im Text des Zollanschlussvertrags getroffen werden, sondern dass die anwendbaren Schweizer Erlasse in der Anlage I aufgeführt werden und in der Kundmachung[148] Anpassungen für die Situation in Liechtenstein getroffen werden, so überrascht dies weniger. Oft müssen in Liechtenstein nicht alle Bestimmungen eines Schweizer Gesetzes oder einer Verordnung angewendet werden.[149] Bestimmte in Liechtenstein anwendbare Schweizer Bestimmungen sind gemäss der in der Kundmachung angebrachten Präzisierung im Land nur unter den genannten Voraussetzungen respektive nur in den aufgeführten Konstellationen[150] anzuwenden.[151] Im Zollanschlussvertrag selbst werden – etwas vereinfacht gesagt – nur der Zolldienst einer detaillier-

146 LGBl. 1991 Nr. 55.
147 LGBl. 1995 Nr. 76 und LGBl. 1995 Nr. 81.
148 So zuletzt LGBl. 2023 Nr. 175.
149 Siehe z. B. bei der SR-Nummer 531: Vom Schweizer Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016 gelangen die Art. 11 Abs. 3, Art. 30 und 59 Abs. 2 und 3 Satz 2 in Liechtenstein nicht zur Anwendung. Ausgeschlossen wird damit insbesondere das Enteignungsrecht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung.
150 So heisst es z. B. unter der SR-Nummer 514.54 zum Schweizer Waffengesetz vom 20. Juni 1997: «anwendbar, soweit die Ein-, Aus- und Durchfuhr betroffen sind, mit Ausnahme von Art. 22b und Art. 25b». Zum Schweizer Embargogesetz vom 22. März 2002 heisst es unter der SR-Nummer 946.231: «anwendbar, soweit der grenzüberschreitende Handel betroffen ist».
151 Siehe auch die Angaben zur Anwendbarkeit des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) unter der SR-Nummer 431.03.

ten Regelung zugeführt und die Grundsätze der Handhabung der Fremdenpolizei geregelt. Die übrigen Abschnitte des Zollanschlussvertrags betreffen allgemeine Punkte wie Kommunikation zwischen den Behörden, Anwendbarkeit der schweizerischen Bestimmungen und die Folgen ihrer Nichtbeachtung, der Abschluss von Handels- und Zollverträgen sowie die Aufteilung der Einnahmen aus den Zöllen und Gebühren.

Demgegenüber hatte der Post- und Fernmeldevertrag von 1978 das Post- und Fernmelderegal und die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste durch die schweizerischen PTT-Betriebe geregelt. Verschiedene Schweizer Behörden handelten für Liechtenstein mit Wirkungen in Liechtenstein.[152] Angesichts der technologischen Entwicklungen und der sich aus dem EWR-Beitritt ergebenden Verpflichtung Liechtensteins zur Liberalisierung des Post- und Fernmeldewesens innert Frist waren Schwierigkeiten absehbar.

Dass es 1999 zur Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags kam, hatte demnach mit den unterschiedlichen Themen und der unterschiedlichen Dichte der beiden Übereinkommen zu tun sowie mit der unmittelbaren Besorgung der Postdienste durch die Schweizer PTT. Der Wunsch nach Auflösung des Post- und Fernmeldevertrags war wie ausgeführt mit den Herausforderungen begründet worden, welche die durch den EWR-Beitritt verlangte Liberalisierung des Postmarktes mit sich brachte. Die vollständige Liberalisierung fordert den Gesetzgeber und die Verantwortlichen der Liechtensteinischen Post AG und der übrigen öffentlichen Unternehmen bis heute.[153]

Solange sich der EWR nicht zu einer Zollunion entwickelt und Liechtenstein nicht gestützt auf seine Einbindung in Europa in der organisatorischen Ausgestaltung der Zolldienste eingeschränkt wird, bestehen auf Ebene Staatsvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz beim Zollanschlussvertrag weniger Reibungsflächen.

C. Das Argument «Ungleiche Grössenverhältnisse»

Dass in den 1970er-Jahren die Schweiz zu ihren Gunsten mit den «ungleichen Grössenverhältnissen» argumentiert hatte[154] und nicht Liechtenstein unter

152 Siehe die Ausführungsvereinbarung vom 19. Oktober 1978, LGBl. 1978 Nr. 38.

153 Siehe insbesondere BuA Nr. 109/2022 vom 4. Oktober 2022 betreffend die Schaffung eines Gesetzes über Postdienste und Paketzustelldienste, S. 8 ff., betreffend die 3. Postdienste-richtlinie, die mit dem Postdienste- und Paketzustelldienstegesetz (PPG) vom 2. März 2023, LGBl. 2023 Nr. 151 LR 783.0, umgesetzt wird. Sie hebt das Postgesetz (PG) vom 18. Dezember 1998, LGBl. 1999 Nr. 35, auf.

154 BBl 1978 I 982 sagte offen, dass auf Schweizer Seite «finanzielle Erwägungen» Anlass für den Wunsch nach Änderungen waren.

Hinweis auf seine Kleinheit[155] eine besondere Behandlung oder einen grösseren Anteil an den Einnahmen aus einem Vertragswerk einforderte,[156] kann man als witziges Detail betrachten.

Man kann es aber auch als Beleg dafür sehen, dass die Schweiz ihre paternalistische Rolle[157] aufgeben konnte und das Fürstentum Liechtenstein als ebenbürtigen Vertragspartner und als Konkurrenten wahrnahm.[158] Zugleich ist die Schweizer Kritik an Liechtenstein auch ein Beweis dafür, dass sich Liechtensteins Wirtschaft erfolgreich entwickelt hatte[159] und dies in der Schweiz bemerkt wurde. So betrachtet überrascht es denn auch nicht, dass Liechtenstein die Grösse hatte, die Ansprüche der Schweiz anzuerkennen und – wenn auch erst nach weiteren Abklärungen und längeren Verhandlungen – Hand für die vollständige Abgeltung der schweizerischen Leistungen zu bieten.

---

155 Im Bericht und Antrag vom 6. September 1978, S. 24, wies Liechtenstein auf die von der Schweiz ins Feld geführten «Grössenverhältnisse» und auf seine «geographische Randlage» hin, um dem Landtag zu erklären, warum die Erhöhung der Zahlungen an die Schweiz gerechtfertigt waren.

156 Sochin D'Elia, 2019, S. 312 f.: Liechtenstein hatte schon früh erfolgreich eine Erhöhung der Zollpauschale und später eine Änderung der Berechnung gefordert.

157 BBl 1923 II 383 hatte Liechtenstein als «Nachbarländchen» bezeichnet. BBl 1923 II 393 schloss die Botschaft zum Zollanschlussvertrag mit den Worten: «Haben wir auch schwer genug an den harten Folgen eines furchtbaren Krieges zu tragen, so ist uns doch die Möglichkeit nicht genommen, einem kleinen Nachbar, der nur durch unsere Hilfe wieder auf festen Boden gelangen kann, unsere Unterstützung zu gewähren.»

158 Ambivalent noch BBl 1974 I 184: «Bei der unterschiedlichen Wirtschaftskapazität beider Länder ist es gegeben, dass die Vorteile […] vor allem dem kleinen Partner zugute kommen. Von massgeblicher Bedeutung ist es hingegen, dass keine der zwei Vertragsparteien daraus einen unverhältnismässigen Nutzen zu Lasten der andern zieht. Aus dieser Sicht sind insbesondere die bestehenden vertraglichen Regelungen betreffend die finanziellen Leistungen des Bundes zu würdigen und, wie oben erwähnt, nötigenfalls veränderten Gegebenheiten anzupassen. Als dem in diesem Falle wirtschaftlich stärkeren Partner steht es der Schweiz wohl an, eine gewisse Grosszügigkeit zu zeigen.»

159 Siehe z. B. die Daten bei Brunhart / Matt / Sele, 2019, insbesondere S. 194.

Literaturverzeichnis

Batliner, Gerard, Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.), Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik. Herausgegeben zum 50jährigen Bestehen des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrags, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 2, Vaduz 1973, S. 21–48

Blevin, Pierre-Alexis, Les micro-États européens. Étude historique, juridique et fiscale (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, Vatican), juristische Diss. Universität Rennes I, Paris 2016

Bruha, Thomas / Büchel, Markus, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung (LJZ) 1992, S. 3–17

Bruha, Thomas / Gey-Ritter, Katja, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, in: Archiv des Völkerrechts 36 (1998), S. 154–185

Brunhart, Andreas / Matt, Hanna / Sele, Daniela, Liechtensteins Volkswirtschaft: Volle Kraft auf Kurs und doch im Wellengang internationaler Entwicklungen, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 118, Gamprin-Bendern 2019, S. 191–208

Hassler, Hermann, «Philatelie», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Philatelie, abgerufen am 12.9.2023

Huber, Herbert, Das Schweizerische Grenzstrafrecht. Ein Beitrag zum internationalen Strafrecht der Schweiz, juristische Diss. Universität Zürich, Affoltern a. A. 1947

Jansen, Norbert, Radio Liechtenstein. Der Liechtensteinische Landessender (1938–1939), in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 73, Vaduz 1973, S. 112–202

Lins, Bianca / Näscher, Severin / Schnepfleitner, Rainer, Die Liberalisierung des Postmarktes in Liechtenstein, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung (LJZ) 2022, S. 91–96

Lokay, Herbert, Le statut juridique de la Principauté de Liechtenstein et ses relations avec la Confédération Suisse, juristische Diss. Universität Neuchâtel, Leipzig / Strasbourg / Zürich 1934

Lorenz, Thomas / Eisenhut, Peter / Beck, Peter, Liechtenstein und die Schweiz. Eine gute Freundschaft – auch mit Ecken und Kanten, Stiftung Zukunft.li, Ruggell Juni 2020, abrufbar unter: https://www.stiftungzukunft.li/application/files/4915/9237/6739/Studie_Liechtenstein_und_die_Schweiz.pdf

Malunat, Bernd M., Der Kleinstaat im Spannungsfeld von Dependenz und Autonomie. Eine Fallstudie über das Fürstentum Liechtenstein, politikwissenschaftliche Diss. Universität München, Frankfurt a. M. 1987

Niedermann, Dieter J., Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 5, juristische Diss. Hochschule St. Gallen, Vaduz 1976

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926. Band 3, Vaduz / Zürich 2014

Seiler, Markus R., Die besonderen Beziehungen der Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung (LJZ) 1991, S. 101–111

Sochin D'Elia, Martina, Wirtschaftswohl gegen eigenstaatliche Souveränität – Der schweizerisch-liechtensteinische Zollanschlussvertrag von 1923, in: Henrich-Franke, Christian / Hiepel, Claudia / Thiemeyer, Guido / Türk, Henning (Hrsg.), Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Baden-Baden 2019, S. 301–326

Zur Geschichte des Umweltrechts in Liechtenstein

Ein Beispiel für den markanten Einfluss des Schweizer Rechts

Cyrus Beck*

* Dr. iur. Cyrus Beck, MAS, Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut, Bendern. Ich bedanke mich herzlich bei Annett Höland für die gute Zusammenarbeit für die Ausstellung «Parlament der Pflanzen II» im Kunstmuseum Liechtenstein im Jahr 2023, deren Resultate mich zu diesem Aufsatz inspiriert haben.

Inhalt

I. Begriff und Eingrenzung 165

II. Nachbarrecht und Immissionsschutz 1812 bis 1865 166

III. Forstrecht und Pflanzenschutz 1842 bis 1908 167

IV. Sachenrecht 1922 168
A. Nachbarrecht 168
B. Verbandsbeschwerde *avant la lettre* 169

V. Zollvertrag 1923 170

VI. Naturschutzgesetz 1933 170

VII. Gewässerschutzgesetz 1957 172
A. Verfassungsgrundlage? 172
B. Gewässerschutzgesetz 173

VIII. Strahlenschutzgesetz 1964 174

IX. Luftreinhaltung 1970 bis 1986 175
A. Öl-Destillationsanlage in Sennwald 175
B. Vorläufer des Luftreinhaltegesetzes 176
C. Luftreinhaltegesetz 1985 177

X. Schweizer Umweltschutzgesetz 1983 178

XI. Abfallgesetz 1988 179
A. Gewässerschutzrecht 179
B. Abfallrecht 180

XII. Gescheitertes Lärmschutzgesetz 1991 181
A. Gesetzentwurf 181
B. Referendum 182

XIII. Internationales Recht 1992 bis 2022 183
A. UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 183
B. Klimarahmenübereinkommen, Kyoto und Paris 184

XIV. EWR-Recht 1995 bis 2014 186
A. EWR-Abkommen 186
B. Umweltverträglichkeitsprüfung 187

XV. Umweltschutzgesetz 2008 188

XVI. Résumé 190

Literaturverzeichnis 192

I. Begriff und Eingrenzung

Der Ausdruck Umweltrecht ist erst seit einigen Jahrzehnten gebräuchlich und wurde erst in jüngerer Zeit zum Rechtsbegriff.[1] Als rechtswissenschaftlicher *terminus technicus* umschreibt das Umweltrecht – oder auch Umwelt*schutz*recht – heute alle staatlichen Normen, die dem Schutz der Umwelt dienen.[2] Mit «Umwelt» ist hierbei im ökologischen Sinne die natürliche Biosphäre gemeint,[3] teilweise aber auch künstliche Elemente wie etwa Bauwerke (vgl. Art. 17 lit. c USG[4]). Ein Gesamtkonzept des Umweltrechts existiert in Liechtenstein nicht, die Rechtsmaterie ist vielmehr historisch nach Bedarfen gewachsen. Als nominales Umweltrecht kann heute der Immissionsschutz, die Walderhaltung, der Gewässerschutz, der Bodenschutz, der Natur- und Landschaftsschutz und der Klimaschutz gelten.[5] Daneben findet sich funktionales Umweltrecht in einer Vielzahl von ganz unterschiedlichen Normen, wie etwa im Bau-, Strassenverkehrs- oder Landwirtschaftsrecht.

Im Folgenden soll ein Beitrag zur Normgeschichte des nominalen Umweltrechts und seiner Vorläufer seit dem 19. Jahrhundert geleistet werden.[6] Aspekte der Technik-, Kultur- oder politischen Geschichte finden nur vereinzelt Berücksichtigung.[7] Die Kürze eines Aufsatzes lässt zudem nur Raum für einige wichtige Zäsuren des Umweltrechts.[8]

Das Beispiel des Umweltrechts soll nicht zuletzt den markanten Einfluss des schweizerischen auf das liechtensteinische Recht in den zurückliegenden rund einhundert Jahren aufzeigen.

---

1 Vgl. noch Steiger, 1982, S. 3.
2 Vgl. Rux, 2023, S. 282.
3 Schon Steiger, 1982, S. 4.
4 Umweltschutzgesetz (USG) vom 29. Mai 2008 (LGBl. 2008 Nr. 199).
5 Vgl. Griffel, 2023, S. 3.
6 Keine Berücksichtigung finden in diesem Sinne also etwa auch das Jagd-, Fischerei- und Tierschutzrecht.
7 Für einen breiteren und zeitlich weit zurückgehenden Ansatz vgl. Marquardt, 2003, S. 13 und 301 f.
8 Dem begrenzten Raum geschuldet ist z. B. auch die nur kurze Darstellung EWR-rechtlicher Aspekte und das Weglassen der Alpenkonvention (LGBl. 1995 Nr. 186).

II. Nachbarrecht und Immissionsschutz 1812 bis 1865

Als Vorläufer des Umweltrechts in Liechtenstein – noch im zivilrechtlichen Sinne – kann das bereits 1812 aus Österreich rezipierte ABGB[9] gesehen werden. Gemäss dem später in Liechtenstein aufgehobenen § 364 ABGB durfte «die Ausübung des Eigenthumsrechtes nur in so fern [stattfinden], als dadurch weder in die Rechte eines Dritten ein Eingriff geschieht, noch die in den Gesetzen zur Erhaltung und Beförderung des allgemeinen Wohles vorgeschriebenen Einschränkungen übertreten werden.» Der Schöpfer des ABGB, Franz von Zeiller, verwies im ersten Kommentar zum ABGB dazu auf den Rechtsgrundsatz, dass niemand seine Rechte so ausüben darf, dass Dritte dadurch in ihren Rechten gefährdet werden.[10] Allerdings stellte § 364 ABGB noch keinen umweltrechtlichen Immissionsschutz dar, weil nur unmittelbare Einflüsse auf den nachbarlichen Raum darunter fallen sollten, nicht jedoch mittelbare, nur «in Folge des Wirkens der Naturgesetze [auftretende Einflüsse], also die sog. Rückwirkungen (Passiveinflüsse) der Benutzung unseres Grundes, wie z. B. Verbreitung von Lärm, Rauch, Übelgeruch, Bodenerschütterung […]»[11]. Die in § 364 ABGB erwähnten Gesetze zum allgemeinen Wohl waren Erlasse im «politischen», also im heutigen öffentlich-rechtlichen, Sinne.[12]

Ein solches öffentlich-rechtliches Gesetz stellte die Gewerbeordnung von 1865[13] dar, die den Immissionsschutz zu einer öffentlichen Aufgabe machte. Die ab den 1860er-Jahren zunehmende Gewerbetätigkeit und die insbesondere aus der Schweiz in das Land gekommene Textilindustrie beförderten die Gewerbegesetzgebung.[14] Gemäss § 15 Gewerbeordnung hatte die zuständige Behörde bei der Konzessionierung von Betriebsanlagen mit entsprechenden Einflüssen die den Nachbarn daraus drohenden Gefahren und Nachteile zu berücksichtigen. § 13 lit. a Gewerbeordnung nannte als konzessionspflichtige Gewerbe Betriebe mit Feuerstätten, Dampfmaschinen oder Wasserwerken, während lit. b neben sicherheitsrelevanten Betriebsarten «gesundheitsschädliche Einflüsse» und «ungewöhnliches Geräusch» als relevante Immissionen nannte.

---

9 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie vom 1. Juni 1811 (JGS Nr. 946/1811).
10 Zeiller, 1812, § 364 S. 125.
11 Randa, 1893, S. 117.
12 Vgl. Zeiller, 1812, § 364 S. 126 f.
13 Gewerbeordnung vom 16. Oktober 1865 (LGBl. 1865 Nr. 9).
14 Vgl. Ospelt, 1972, S. 231.

III. Forstrecht und Pflanzenschutz 1842 bis 1908

Das bereits in § 8 in Verbindung mit § 12 Waldordnung von 1842[15] erwähnte Gebot der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder sowie die Bewilligungspflicht für Rodungen wurden in der Waldordnung von 1865[16] zum tragenden Grundsatz. § 6 Abs. 1 Waldordnung von 1865 umschrieb das Nachhaltigkeitsprinzip und die Bewilligungspflicht (auch für Privatwälder) folgendermassen: «Der dermalige Wälderbestand muss erhalten bleiben. Ausrodungen dürfen nur mit Genehmigung der Regierung über Antrag des Forstamts erfolgen.» Auf diese Weise wurde nicht nur die Nachhaltigkeit gesichert, sondern auch ein Ausgleich zwischen Privatnutzen und Gemeinwohl angestrebt.[17] Das Nachhaltigkeitsprinzip wird rechtsgeschichtlich oft mit Forsterlassen des 19. Jahrhunderts, wie den beiden liechtensteinischen Waldordnungen, in Verbindung gebracht. Das Prinzip der Erhaltung genutzter Ökosysteme für die Nachkommen war aber schon zuvor über Jahrhunderte hinweg anerkannt.[18] Allerdings sprach aus diesen Normen ein rein ökonomischer Geist.[19]

Der erste liechtensteinische umweltrechtliche Erlass nicht im Sinne der Volkswirtschaft, sondern im Geiste des Natur- und Heimatschutzes, war ein Gesetz betreffend den Schutz der Edelweisspflanze von 1903[20]. Das nur sechs Paragrafen umfassende Gesetz verbot das Ausheben und Ausreissen des Edelweiss samt Wurzeln sowie das Feilbieten und den Verkauf der Pflanze (§ 1), eine Ausnahme davon bildeten wissenschaftliche Zwecke (§ 2). Als Delegationsnorm ermächtigte § 5 Gesetz betreffend den Schutz der Edelweisspflanze die Regierung, weitere schutzbedürftige Alpenpflanzen per Verordnung unter Schutz zu stellen.[21] Der Zweck des Gesetzes war eindeutig der Schutz der als schön empfundenen Natur und der «herrlichen Heimat»[22]. Nicht zuletzt stand der Erlass eines Alpenpflanzenschutzgesetzes in Zusammenhang mit dem beginnenden, die Pflanzen bedrohenden, Alpentourismus

15 Waldordnung vom 1. August 1842 (LI LA SgRV 1842/20, zitiert nach: www.e-archiv.li/D44739 [29.2.2024]).
16 Waldordnung vom 8. Oktober 1865 (LGBl. 1866 Nr. 2).
17 Vgl. Marquardt, 2003, S. 350.
18 Vgl. ebd., S. 119.
19 Vgl. Schädler, 1901, S. 124.
20 Gesetz vom 15. November 1903 betreffend den Schutz der Edelweisspflanze und anderer Alpenpflanzen (LGBl. 1903 Nr. 5).
21 Entsprechend dehnte Art. 1 Verordnung vom 20. Juni 1908 betreffend den Schutz der Alpenflora (LGBl. 1908 Nr. 3) den Schutz auf alle wildwachsenden Alpenpflanzen, wie z. B. die Alpenrose oder den Enzian, aus.
22 Liechtensteiner Volksblatt, 4. Juni 1915, S. 1.

in Liechtenstein.[23] Das Gesetz lehnte sich an eine Norm aus dem benachbarten Vorarlberg an.[24]

IV. Sachenrecht 1922

A. Nachbarrecht

Nach dem «Rezeptionsbruch»[25], dem Wechsel vom österreichischen zum schweizerischen Recht nach dem Ersten Weltkrieg, fand der zivilrechtliche Immissionsschutz in Liechtenstein seine Fortsetzung.[26] 1923 wurden die sachenrechtlichen Bestimmungen des ABGB aufgehoben und es wurde stattdessen das Sachenrecht des ZGB[27] rezipiert. Übernommen wurde auch Art. 684 ZGB, der sich *tale quale* in Art. 67 SR[28] wiederfand. Gemäss Art. 67 Abs. 1 SR ist jedermann verpflichtet, bei der Ausübung seines Grundeigentums, namentlich im Rahmen eines Gewerbebetriebs, sich aller übermässigen Einwirkungen auf die Nachbargrundstücke zu enthalten. Art. 67 Abs. 2 SR nannte in der ursprünglichen Fassung beispielhaft schädliche Einwirkungen durch Rauch, Russ, lästige Dünste, Lärm und Erschütterung. Im Gegensatz zur Rechtslage nach dem alten § 364 ABGB ermöglichte Art. 67 SR nun also auch die Abwehr von Immissionen als «Passiveinflüsse». Die Nachbarn mussten allerdings auch nach Art. 67 SR grundsätzlich selbst schädliche und lästige (dem Wohlbefinden abträgliche) Einwirkungen dulden und konnten nur gegen «übermässige» Einwirkungen vorgehen. Selbst sonst übermässige Einwirkungen waren indes zu dulden, wenn dieselben nach Lage und Beschaffenheit der Grundstücke gerechtfertigt oder ortsüblich waren.[29] Unter die Einwirkungen sollten nicht nur materielle, sondern auch ideelle Immissionen fallen, so etwa gemäss einem zeitgenössischen Gesetzeskommentar «der Anblick anstössiger Vorgänge auf dem Nachbargrundstück, z. B. der Betrieb eines Asyls für unheilbare Kranke neben einer in einem Villenquartier liegenden Villa»[30]. Bei der Beurteilung der Übermässigkeit sollte ein strenge-

23 Vgl. Biedermann, 2015, S. 160.
24 Schädler, 1912, S. 19.
25 Berger, 2008, S. 33.
26 Liechtenstein hatte schon den 1916 in Österreich erweiterten nachbarrechtlichen Immissionsschutz des ABGB nicht mehr nachvollzogen (vgl. § 11 f. Kaiserliche Verordnung vom 19. März 1916 über die dritte Teilnovelle zum allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch [RGBl. 1916 Nr. 69]).
27 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (BBl. 1907 VI 589).
28 Liechtensteinisches Zivilgesetzbuch Sachenrecht vom 31. Dezember 1922 (LGBl. 1923 Nr. 4).
29 Vgl. Leemann, 1920, Art. 684, Rz. 2–4.
30 Ebd., Art. 684, Rz. 10.

rer Massstab angelegt werden bei Immissionen «von sozial wertlosen Veranstaltungen […] (Tanzlärm, Wirtshauslärm, Kegelspiel, Phonographenspiel usf.)».[31] Auch sollte die Prüfung der Übermässigkeit nur auf einen Durchschnittsmenschen abstellen, ohne Berücksichtigung der Bedürfnisse empfindlicherer Personen, wie etwa Kranker.[32] Art. 67 SR bot noch keinen differenzierten Immissionsschutz, sondern diente letztlich einem wirtschaftlichen Interessenausgleich verschiedener Grundeigentümer.[33]

B. Verbandsbeschwerde *avant la lettre*

Bevor der im Folgenden nicht weiter interessierende Denkmalschutz 1944 verrechtlicht wurde,[34] fanden sich bereits im 1923 in Kraft gesetzten Art. 122 SR unter dem Titel «Heimatschutz» Bestimmungen zum Schutz von künstlichen Denkmälern und Naturdenkmälern. Bemerkenswerterweise bestimmte Art. 122 Abs. 4 SR: «Zur Anzeige und zur Beschwerdeführung ist jedermann, insbesondere auch ein Verein, berechtigt.» Diese Bestimmung stammte nicht aus der Rezeptionsvorlage des SR, dem schweizerischen ZGB, und bedauerlicherweise sind keine Gesetzesmaterialien zum SR greifbar, die im Sinne einer historischen Auslegung Licht auf diesen Absatz werfen könnten. Der Wortlaut von Art. 122 Abs. 4 SR lässt auf ein Verbandsbeschwerderecht *avant la lettre* schliessen, ausgestaltet allerdings als Popularbeschwerde, da auch Einzelpersonen beschwerdelegitimiert waren und weder eine persönliche Betroffenheit noch ein bestimmter Zweck eines Vereins oder einer anderen Verbandsperson vorausgesetzt waren. Diese Beschwerdelegitimation wurde erst im Jahr 1977 durch Art. 33 Denkmalschutzgesetz[35] aufgehoben. Die zuständige Landtagskommission integrierte den Heimatschutz insgesamt in den neuen Denkmalschutz, was Art. 122 SR als überflüssig erscheinen liess. Auf das Beschwerderecht ging sie nicht ein.[36]

---

31 Ebd., Art. 684, Rz. 16.
32 Ebd., Art. 684, Rz. 21.
33 Vgl. ebd., Art. 684, Rz. 1.
34 Gesetz vom 28. Februar 1944 betreffend den Denkmalschutz (LGBl. 1944 Nr. 4).
35 Denkmalschutzgesetz vom 14. Juni 1977 (LGBl. 1977 Nr. 39).
36 Vgl. Bericht und Antrag der Landtagskommission vom 23. Mai 1977 zur Beratung des Denkmalschutzgesetzes an den Landtag, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1977 (Sitzung vom 14. Juni 1977), S. 4.

V. Zollvertrag 1923

Der 1923 abgeschlossene und 1924 in Kraft getretene Zollvertrag (ZV[37]) mit der Schweiz führte nicht nur zur direkten Anwendbarkeit der eidgenössischen Zollgesetzgebung, sondern setzte und setzt noch heute zugleich auch das übrige Bundesrecht in Liechtenstein in Kraft, soweit der Zollanschluss seine Anwendung bedingt (Art. 4 Abs. 1 ZV). Diese Generalklausel delegiert in Verbindung mit Art. 10 ZV die Entscheidung über die Notwendigkeit der Anwendung konkreter Normen an die schweizerischen Behörden, führte in Bezug auf das Umweltrecht bzw. dessen Vorläufer jedoch nicht zu einem Anwachsen des liechtensteinischen Rechtsstoffs. 1924 wurden in Anlage I ZV lediglich einzelne Bestimmungen schweizerischer Bundesgesetze und Vollzugsverordnungen zu Fischerei, Jagd und Vogelschutz in Kraft gesetzt. Diese wenigen Bestimmungen betrafen die Ein- und Durchfuhr von Fischen bzw. Vögeln und hatten also zollrechtlichen, aber keinen umweltrechtlichen Charakter.[38] Das völkerrechtlich bedeutungslose innerstaatliche Anwendbarkeitserklärungsverfahren war in der Praxis wechselhaft. Zeitweise erliess der Landtag entsprechende Gesetze oder Landtagsbeschlüsse, zeitweise erfolgte zudem ein Bereinigungsverfahren der Anlagen zum Zollvertrag, dann wurden wieder einzelne schweizerische Erlasse bekanntgemacht. Ab 1959 erfolgten für geraume Zeit keine Publikationen zum anwendbaren schweizerischen Recht mehr.[39] Die Umweltrechtslage änderte sich in dieser Zeit gegenüber 1924 nicht. Die Schweiz hatte einerseits bis in die 1960er-Jahre selbst noch kaum umweltrechtliche Normen geschaffen und andererseits wurde diese Materie offensichtlich nicht als zollvertragsrelevant erachtet.

VI. Naturschutzgesetz 1933

Ein früher Meilenstein des Umweltrechts in Liechtenstein war das Naturschutzgesetz von 1933[40]. Angestossen worden war das Gesetz 1929 vom Historischen Verein, der in der Folge neben dem Verkehrsverein sowie der Sektion Liechtenstein des Deutschen und Österreichischen Alpenvereins an der Erarbeitung desselben mitwirkte.[41] Ein Textvergleich mit dem Anklänge an

37 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (LGBl. 1923 Nr. 24).
38 Z. B. Art. 5 lit. e Bundesgesetz vom 24. Juni 1904 über Jagd und Vogelschutz (BBl. 1904 IV 714).
39 Vgl. Berger, 2008, S. 46 f.
40 Gesetz vom 3. Juli 1933 über den Schutz der Natur (Naturschutzgesetz) (LGBl. 1933 Nr. 11).
41 Biedermann, 2015, S. 160 f.

die NS-Ideologie enthaltenden deutschen Reichsnaturschutzgesetz von 1935, dessen Vorarbeiten bis 1927 zurückreichten,[42] zeigt keine diesbezügliche Beeinflussung.

Der Begriff «Natur» gemäss Naturschutzrecht war zwar nicht eindeutig, aber zumindest enger als der Begriff der «Umwelt» gemäss dem heutigen Umweltschutzrecht. Dies zeigt sich am ersten Zweck des Naturschutzgesetzes, der die Beschränkung der Verfügung über «Naturgebilde» festhielt (Art. 1 Naturschutzgesetz). Naturgebilde konnten u. a. Wasserläufe, Wasserfälle, geologische Formationen, Baumgruppen, Gebiete mit seltenen Tier- oder Pflanzenarten, historisch bedeutende Fundorte sowie fossile Tier- und Pflanzenvorkommen sein (Art. 3 Abs. 2 Naturschutzgesetz). Die Regierung wurde zur Feststellung der Schutzwürdigkeit von Naturgebilden ermächtigt (Art. 1 Naturschutzgesetz) und verordnete entsprechend vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren verschiedene Naturschutzgebiete.[43] Relativiert wurde die Schutzwürdigkeit der Naturgebilde durch eine Abwägung gegen andere wichtige Interessen, insbesondere volkswirtschaftliche Interessen (Art. 4 Naturschutzgesetz). Schädigungen der Eigentümer geschützter Naturgebilde wurde mit dem Expropriationsrecht begegnet (Art. 12 Naturschutzgesetz). Ein weiterer Zweck ergab sich aus dem II. Abschnitt des Naturschutzgesetzes, der den Schutz des Landschafts- und Ortsbilds insbesondere vor störenden Bauten umfasste (Art. 13 f. Naturschutzgesetz). Hierbei zeigt sich ein Ausgreifen des Naturschutzrechts in die künstliche Umwelt. Schliesslich war das Naturschutzgesetz von 1933 dem Artenschutz verpflichtet, indem es Listen von geschützten wildwachsenden Pflanzen (Art. 16 Naturschutzgesetz) und von wildlebenden Tieren (Art. 24 Naturschutzgesetz) enthielt. Gemäss Art. 31 Abs. 3 Naturschutzgesetz wurden die Bestimmungen von Art. 122 SR zum Schutz des Orts-, Strassen- und Landschaftsbilds sowie der Naturdenkmäler durch das Naturschutzgesetz ergänzt, also erweitert. Folglich verfügte Liechtenstein im Bereich des Natur- und Heimatschutzrechts bis 1977 über eine Popularbeschwerde für Privat- und Verbandspersonen.[44]

---

42 Kloepfer, 1994, S. 78.

43 Z. B. Verordnung vom 24. Februar 1969 betreffend das Naturschutzgebiet «Triesner Heilos» (LGBl. 1969 Nr. 19).

44 Siehe dazu oben IV. B. Verbandsbeschwerde *avant la lettre*.

VII. Gewässerschutzgesetz 1957

A. Verfassungsgrundlage?

Der schweizerische Bundesgesetzgeber benötigt einerseits für jede gesetzliche Regelung eine spezifische Verfassungskompetenz, sonst kommt sie den Kantonen zu (Art. 3 BV[45]). Andererseits sind auch verfassungswidrige Bundesgesetze in der Schweiz anzuwenden und nicht durch ein Verfassungsgericht per Normenkontrolle aufhebbar (Art. 190 BV). In Liechtenstein dagegen ist der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht kompetent, verfassungswidrige Gesetze aufzuheben (Art. 18 f. StGHG[46]). Wiederum anders als in der föderalen Schweiz benötigt der liechtensteinische Gesetzgeber aber keine spezifische Verfassungskompetenz zur Regelung einer bestimmten Materie, da ihm die gesamte Gesetzgebung zukommt (vgl. Art. 65 Abs. 1 LV[47]). Folglich sind die früher des Öfteren in den Ingressen liechtensteinischer Gesetze angeführten Verfassungsgrundlagen,[48] anders als in schweizerischen Bundesgesetzen, nicht einmal als deklaratorisch zu werten. Diese Ingresse geben allerdings einen informativen Einblick in die Gedanken von Fürst, Regierung und Landtag zur Mechanik der Verfassung von 1921 und einem nur vermeintlichen diesbezüglichen Einfluss des Schweizer Verfassungsrechts.[49] Zudem stellen sie eine Reminiszenz an die Konstitutionelle Verfassung von 1862 dar, nach der der Landtag für jedes politische Recht einen Titel in der Verfassung benötigte, während die Kompetenzvermutung für den Fürsten sprach.[50] Die Landesverfassung von 1921 enthält keine Bestimmung zum Umweltschutz. Der Ingress des Gewässerschutzgesetzes von 1957[51] erwähnte allerdings als Verfassungsgrundlagen Art. 18 und Art. 21 LV. Art. 18 LV enthält die Staatsaufgabe des öffentlichen Gesundheitswesens, während Art. 21 LV dem Staat das Hoheitsrecht über die Gewässer zuspricht und den Hochwasserschutz enthält. Der Zweck des Gesetzes zielte Art. 18 LV entsprechend auf den Gesundheitsschutz von Menschen und ebenso von Tieren

45 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (AS 1999 2556).

46 Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG) (LGBl. 2004 Nr. 32).

47 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921 Nr. 15).

48 Z. B. Gesetz vom 4. Juni 1957 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) (LGBl. 1957 Nr. 14).

49 Vgl. Botschaft [sic!] der Regierung an den Hohen Landtag vom 23. März 1957 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1957 (Sitzung vom 11. April 1957), S. 8.

50 Beck, 2015, S. 96.

51 Gesetz vom 4. Juni 1957 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) (LGBl. 1957 Nr. 14).

(Art. 2 Abs. 1 Gewässerschutzgesetz). Eine Bestimmung zum Wasserrecht oder Hochwasserschutz hingegen enthielt das Gewässerschutzgesetz nicht, sodass der Verweis auf Art. 21 LV sinnlos war. Dem liechtensteinischen Staat steht der umweltrechtliche Schutz der Gewässer, anders als deren wirtschaftliche Nutzung, ohne Weiteres zu.[52]

B. Gewässerschutzgesetz

Das Gewässerschutzgesetz von 1957 ging auf eine landtägliche Interpellation zurück[53] und rezipierte ein schweizerisches Bundesgesetz von 1955.[54] Das Gewässerschutzgesetz hielt sich zwar weitgehend an die *ratio* der eidgenössischen Rezeptionsvorlage, ging aber im Gesundheitsschutz von Mensch und Tier weniger weit. So bestimmte Art. 2 Abs. 3 Bundesgesetz von 1955, dass zwar Massnahmen mit Rücksicht auf die «entstehende wirtschaftliche und finanzielle Belastung» zu ergreifen waren, aber nur unter dem Vorbehalt, dass es sich nicht um den Schutz des Trink- und Brauchwassers handelte. Art. 2 Abs. 3 Gewässerschutzgesetz enthielt diesen expliziten Vorrang der öffentlichen Gesundheit vor öffentlichen und privaten Wirtschaftsinteressen hingegen nicht. Art. 3 Abs. 2 Gewässerschutzgesetz enthielt eine Delegationsnorm, die es der Regierung ermöglichte, die Erteilung der Bewilligung zur Abwässereinleitung an eine Amtsstelle zu delegieren. Tatsächlich wurde bereits im Jahr 1959 eine Einheit für Gewässerschutz bei der Landwirtschaftlichen Beratungsstelle eingerichtet und ab 1963 als «Amt für Gewässerschutz» in Etappen verselbstständigt,[55] womit die erste liechtensteinische Verwaltungseinheit im Bereich des Umweltschutzes und mithin Umweltrechts geschaffen wurde. Freilich war diese Delegationsnorm gemäss Art. 78 LV in der ursprünglichen Fassung, der noch die Regierung für die *gesamte* Landesverwaltung kompetent erklärte, verfassungswidrig. Erst mit einer Verfassungsrevision von 1963 wurde eine Delegationsnorm zugunsten von unteren Verwaltungseinheiten geschaffen.[56] Schliesslich zeigt der u. a. mit den Begriffen

52 Vgl. Schiess Rütimann, 2017, Art. 21, Rz. 20.

53 Botschaft [sic!] der Regierung an den Hohen Landtag vom 23. März 1957 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1957 (Sitzung vom 11. April 1957), S. 1.

54 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 (AS 1956 1533).

55 Vogt, 2009, S. 86.

56 Näheres dazu bei Beck, 2021, S. 172 f. Die Regierung selbst hegte im Fall des Gewässerschutzgesetzes unspezifisch «gewiss[e] rechtlich[e] Bedenken» wegen der Delegationsnormen (Botschaft [sic!] der Regierung an den Hohen Landtag vom 23. März 1957 über den

«Müllabfuhr, Kehrichtablagerungen» sachüberschriebene Art. 4 Gewässerschutzgesetz, dass das sich langsam entwickelnde Abfallrecht in dieser Zeit noch vornehmlich als Teil des Gewässerschutzrechts begriffen wurde.

VIII. Strahlenschutzgesetz 1964

Das Jahr 1957 brachte der Schweiz nicht nur den ersten Forschungskernreaktor, genannt «Saphir», in Würenlingen im Kanton Aargau, sondern auch die neue Bundeskompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Atomenergie.[57] Der Bundesgesetzgeber erliess in der Folge ein Bundesgesetz zu Atomenergie und Strahlenschutz[58], um insbesondere im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit auf diesem Feld agieren zu können.[59] In Liechtenstein war dieses Gesetz nicht direkt anwendbar, weil es keine Zollvertragsmaterie darstellte. Die Regierung erkannte in dieser Anfangszeit der zivilen Nutzung der Atomenergie aber ebenfalls den Bedarf des «Schutz[es] der Oeffentlichkeit vor den Gefahren ionisierender Strahlen»[60], d. h. Strahlung, deren Energie zum Herauslösen von Elektronen aus der Elektronenhülle ausreicht und so Gesundheitsschäden hervorrufen kann. Mit einem Gesetz beabsichtigte die Regierung angesichts der sich verbreitenden Anwendung von ionisierender Strahlung – etwa mittels Röntgenapparaten, «Durchleuchtungsapparaten in Schuhgeschäften […] [und] Leuchtzifferblättern an Uhren»[61] –, den Strahlenschutz zu gewährleisten. Wie so oft sollte auch in diesem Fall inner- und ausserhalb des Zollvertrags eine Konformität mit der Rechtslage in der Schweiz hergestellt werden, nicht zuletzt, weil Liechtenstein aufgrund seiner Kleinheit und des damit einhergehenden Ressourcenmangels für die Aufsicht über die Einhaltung der Schutzvorschriften auf schweizerische Fachleute angewiesen war.[62]

Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1957 [Sitzung vom 11. April 1957], S. 10).

57 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 8. Dezember 1958 (BBl. 110 II 1521), S. 1521.

58 Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz (AS 1960 541).

59 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die friedliche Verwendung der Atomenergie und den Strahlenschutz vom 8. Dezember 1958 (BBl. 110 II 1521), S. 1522.

60 BuA vom 24. April 1964 betreffend die Erlassung eines Gesetzes über den Strahlenschutz, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1964 (Sitzung vom 4. Mai 1964), S. 1.

61 Ebd.

62 Vgl. ebd.

Im September 1964 trat das von Landtag und Fürst beschlossene kurze Gesetz über den Strahlenschutz[63] in Kraft. Es rezipierte einen Teil des Bundesgesetzes zu Atomenergie und Strahlenschutz, allerdings nur zum Strahlenschutz, weil eine liechtensteinische Atomanlage wohl politisch ausgeschlossen war. Gemäss Art. 1 Gesetz über den Strahlenschutz war derjenige, der radioaktive Stoffe verwendete oder innehatte oder Anlagen und Apparate verwendete, die ionisierende Strahlen aussandten, verpflichtet, alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik zum Schutz von Leben und Gesundheit notwendig waren. Die Regierung wurde ermächtigt, per Verordnung detaillierte Schutzvorschriften und Bewilligungspflichten zu erlassen (Art. 2 Abs. 1 und 2 Gesetz über den Strahlenschutz). In der Folge wurde keine einschlägige Verordnung erlassen. Allerdings wurden, obwohl im Wesentlichen nicht Zollvertragsmaterie,[64] 1979 schweizerische Strahlenschutzvorschriften aufgrund des Zollvertrags für direkt anwendbar erklärt,[65] was den Anfang des über den Zollvertrag direkt anwendbaren schweizerischen Umweltrechts markierte. Dieses Beispiel einer pragmatischen Anwendung schweizerischer Rechtsnormen, für die nicht einmal der Zollvertrag als Rechtsgrundlage taugte, zeigt das Grunddilemma der extremen Ressourcenknappheit eines Kleinststaates auf dem Feld der Rechtsetzung.[66]

IX. Luftreinhaltung 1970 bis 1986

A. Öl-Destillationsanlage in Sennwald

Das Jahr 1970 wurde vom Europarat zum Europäischen Naturschutzjahr erklärt, was auch in Liechtenstein insbesondere zu Aktionen im Kultur- und

63 Gesetz vom 17. Juli 1964 über den Strahlenschutz (LGBl. 1964 Nr. 30).

64 BuA Nr. 100/2010 vom 28. September 2010 betreffend die Vereinbarung zwischen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und dem schweizerischen Bundesrat betreffend die Zusammenarbeit im Bereich des Strahlenschutzes vom 14. September 2010 sowie betreffend die Schaffung eines neuen Strahlenschutzgesetzes, S. 9.

65 Bekanntmachung vom 28. August 1979 betreffend die Neuausgabe der Anlage I zum Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 (LGBl. 1979 Nr. 47).

66 Im Jahr 2010 sollte Anlage I zum Zollvertrag bezüglich des Strahlenschutzes auf Zollvertragsmaterien eingegrenzt werden (BuA Nr. 100/2010, S. 9). Allerdings schloss Liechtenstein zugleich eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit auf diesem Gebiet mit der Schweiz (LGBl. 2010 Nr. 369) und erliess zu deren Durchführung ein neues Strahlenschutzgesetz (LGBl. 2010 Nr. 370).

Bildungsbereich führte.[67] Den Startpunkt der öffentlich-rechtlichen Normen in Bezug auf die Luftreinhaltung stellte im selben Jahr eine auf Art. 6 Abs. 1 Arbeitsgesetz[68] gründende Bestimmung der Verordnung III[69] dar. Noch sehr unspezifisch und vermengt mit einer arbeitsschutzrechtlichen Bestimmung durften gemäss Art. 35 Verordnung III die Konzentrationen von Luftverunreinigungen in den Arbeitsräumen sowie die Fremdstoffmengen in der Abluft und der Gehalt des Rauches an schädlichen oder lästigen Stoffen die anerkannten und dem Stand der Technik und Wissenschaft entsprechenden Grenzwerte nicht überschreiten. Die Zeit um das Jahr 1970 stellte für die liechtensteinische Umweltpolitik und in der Folge für das Umweltrecht eine eigentliche Zäsur dar, weil mit dem industriellen und technologischen Fortschritt nicht zuletzt die Luftverschmutzung in den Industrieländern schon stark zugenommen hatte.[70] Konkreter Auslöser für eine Sensibilisierung der liechtensteinischen Gesellschaft für die Luftreinhaltung war die 1972 bewilligte und 1974 in Betrieb genommene Öl-Destillationsanlage in der benachbarten Ortschaft Sennwald in der Schweiz.[71] Die Luftreinhaltung als Aufgabe der Regierung tauchte erstmals in einem Ressortplan von 1973 auf, der dieses Geschäft dem Ressort «Sanität» zuwies.[72]

B. Vorläufer des Luftreinhaltegesetzes

Im Oktober 1972 hatte eine landtägliche Motion unter dem Eindruck der bewilligten Öl-Destillationsanlage die Regierung beauftragt, dem Parlament ein Gesetz zur Reinhaltung der Luft in Vorschlag zu bringen.[73] Der Landtag zielte mit der Motion auf ein umfassendes Luftreinhaltegesetz ab, das den Erhalt der Gesundheit und des Wohlbefindens des Menschen sowie des Lebens von Tieren und Pflanzen bezweckte. Alle Emittenten von Schadstoffen sollten zur Luftreinhaltung verpflichtet werden, es sollte ein Emissionskataster und ein Messnetz zur Überwachung der Luftverunreinigung eingerichtet werden und

67 Näheres dazu bei Fürstliche Regierung, Rechenschafts-Bericht für das Jahr 1970, S. 87.
68 Gesetz vom 29. Dezember 1966 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) (LGBl. 1967 Nr. 6).
69 Verordnung III vom 7. Juli 1970 zum Gesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) (Gesundheitsvorsorge und Unfallverhütung in industriellen Betrieben) (LGBl. 1970 Nr. 25).
70 Vgl. Marxer, 2023, S. 157 f.
71 Vgl. Broggi, 2018, S. 1 f.
72 Verordnung vom 13. März 1973 über den Ressortplan der Regierung (LGBl. 1973 Nr. 19).
73 Landtagsprotokolle 1972 (Sitzung vom 26. Oktober 1972), S. 474.

zudem sollten insbesondere Immissionsgrenzwerte festgelegt werden.[74] Der Landtag nahm das daraus entspringende Gesetz über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen[75] schliesslich im November 1973 an. Wie der Titel des Gesetzes schon deutlich machte, betraf es aber nicht die Luftreinhaltung insgesamt, sondern galt nur für Feuerungsanlagen zum Heizen, zur Dampf-, Heisswasser- oder Elektrizitätserzeugung sowie für die Abfallverbrennung (Art. 1 Gesetz über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen). In Ausführung des Gesetzes verordnete die Regierung im Herbst 1974 erstmals ein grundsätzliches Verbot des Verbrennens von Abfällen im Freien (Art. 1 Verordnung über die Abfallverbrennung im Freien[76]). Die Regierung hatte die Beschränkung auf diese beiden Quellengruppen mit Zeitdruck und den erst diesbezüglich ausreichenden rechtlichen und technischen Abklärungen begründet.[77] Insbesondere die beträchtliche Luftverschmutzung durch den Motorfahrzeugverkehr wollte die Regierung nicht über das Strassenverkehrsgesetz hinaus regeln, weil rein innerstaatliche Massnahmen nicht zielführend seien.[78]

C. Luftreinhaltegesetz 1985

Ein weiterer Rechtsentwicklungsschritt in der Luftreinhaltung erfolgte Mitte der 1980er-Jahre, als auch in Liechtenstein das sogenannte Waldsterben im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung in den Fokus der umweltrechtlichen Aufmerksamkeit geriet.[79] Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, das Gesetz über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen von 1973 und ein 1984 für Liechtenstein in Kraft getretenes UN-Übereinkommen[80] schienen der Problematik der zunehmenden Luftver-

74 Vgl. BuA vom 12. Oktober 1973 betreffend die Schaffung eines Gesetzes über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1973 (Sitzung vom 8. November 1973), S. 1 f.

75 Gesetz vom 28. November 1973 über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen (LGBl. 1974 Nr. 3).

76 Verordnung vom 3. September 1974 über die Abfallverbrennung im Freien (LGBl. 1974 Nr. 60).

77 BuA vom 12. Oktober 1973 betreffend die Schaffung eines Gesetzes über Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Feuerungsanlagen, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1973 (Sitzung vom 8. November 1973), S. 2 f.

78 Ebd., S. 4.

79 Vgl. BuA Nr. 43/1985 vom 25. September 1985 betreffend die Schaffung eines Luftreinhaltegesetzes, S. 17.

80 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (LGBl. 1984 Nr. 3).

schmutzung nicht gerecht zu werden,[81] sodass 1986 ein umfassendes Luftreinhaltegesetz[82] in Geltung gesetzt wurde. Der Wortlaut des Luftreinhaltegesetzes zeigte deutlich die Schweizer Rezeptionsvorlage des ch-USG[83]. Mit der Rezeption des schweizerischen Immissionsschutzrechts bezüglich der Luftverunreinigungen wurde in Liechtenstein erstmals der Schutz nicht nur des Menschen, sondern auch der Tiere und Pflanzen sowie ihrer Lebensgemeinschaften und Lebensräume gesetzlich festgeschrieben (Art. 1 Abs. 1 Luftreinhaltegesetz). Ebenso fanden das Verursacherprinzip (Art. 2 Luftreinhaltegesetz) sowie der Grundsatz der Emissionsbegrenzung an der Quelle (Art. 5 Abs. 1 Luftreinhaltegesetz) und das Zweistufenkonzept der vorsorglichen und der verschärften Emissionsbegrenzung (Art. 5 Abs. 2 und 3 Luftreinhaltegesetz) Eingang in das liechtensteinische Recht. Umweltschutz ist nicht gratis zu haben. Dies zeigte sich an den grossen Kosten, die der Vollzug des Luftreinhaltegesetzes für die Gemeinden und das Land zeitigte, insbesondere für Personal und Messgeräte.[84]

X. Schweizer Umweltschutzgesetz 1983

Im Jahr 1983 erliess die Schweiz nach längeren Vorarbeiten ein Umweltschutzgesetz (ch-USG), das 1985 in Kraft trat. Bereits im Dezember 1984 wies das schweizerische Departement für auswärtige Angelegenheiten die liechtensteinische Regierung darauf hin, dass Teile des ch-USG in Liechtenstein anwendbar sein würden. Aufgrund pragmatischer Erwägungen sollte die Feststellung der Anwendbarkeit konkreter Normen allerdings erst erfolgen, wenn auch die einschlägigen Verordnungen in der Schweiz erlassen waren.[85] Nach einem offiziellen Besuch des schweizerischen Botschafters im März 1987 in Vaduz führten Liechtenstein und die Schweiz auf Ressortebene Gespräche über die Anwendbarkeit schweizerischer Umweltschutzbestimmungen.[86] Die Verständigung mündete in eine direkte Anwendbarkeit von Bestimmungen des ch-USG und einschlägiger Verordnungen insbesondere zu Brenn- und Treibstoffen, umweltgefährdenden Stoffen, dem Verkehr mit gefährlichen Abfällen sowie Typenprüfungen und Kennzeichnungen, z. B.

81 Vgl. BuA Nr. 43/1985, S. 17.
82 Luftreinhaltegesetz vom 20. November 1985 (LGBl. 1986 Nr. 3).
83 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (AS 1984 1122).
84 Vgl. BuA Nr. 43/1985, S. 21–23.
85 Vgl. BuA Nr. 47/1987 vom 24. November 1987 über die im Fürstentum Liechtenstein aufgrund des Zollanschlussvertrages anwendbaren eidgenössischen Rechtsvorschriften im Bereich des Umweltschutzes, S. 2.
86 Ebd.

für Brenner und Kessel (Bekanntmachung vom 29. Dezember 1987[87]). Interessanterweise wurden 1987 nicht nur umweltrechtliche Normen aus der Schweiz für anwendbar erklärt, die wegen «des gemeinsamen Wirtschaftsraumes und der offenen Grenzen»[88] Geltung beanspruchen mussten,[89] sondern auch Normen, die die eigentlich zollvertragsrelevanten Bestimmungen in einen rechtsdogmatischen Kontext setzten und also der juristischen Auslegung dienten. Dazu gehörten Art. 2 (Verursacherprinzip), Art. 7 (Legaldefinitionen), Art. 8 (Ganzheitlichkeitsprinzip) und Art. 11 (Emissionsbegrenzung) ch-USG.

XI. Abfallgesetz 1988

A. Gewässerschutzrecht

Noch bis weit in das 20. Jahrhundert hinein wurden Abfälle aus Haushalten und Gewerbe in innerhalb der liechtensteinischen Gemeinden verstreuten Gruben entsorgt.[90] Ein Meilenstein in der Abfallentsorgung stellte die 1962 im st. gallischen Buchs in Betrieb genommene Kehrichtverwertungs- und Verbrennungsanlage als Gemeinschaftsprojekt liechtensteinischer und schweizerischer Gemeinden dar.[91] In der Eröffnungsansprache hob der damalige Regierungschef Alexander Frick die Bedeutung des Werks «auf dem Gebiete des Gewässerschutzes und der Erhaltung des Landschaftsbildes»[92] hervor und brachte damit den Zusammenhang des Abfallrechts mit dem Gewässerschutzrecht zu dieser Zeit auf den Punkt. Noch 1977 fasste die Verordnung über die Abwasser- und Abfallbeseitigung[93] die beiden Bereiche zusammen und verpflichtete in Art. 18 die Gemeinden zur Sammlung und schadlosen Beseitigung der festen Abfallstoffe aus Haushalt, Gewerbe und Industrie. Die Gemeinden waren bereits von alters her verpflichtet gewesen,

87 Bekanntmachung vom 29. Dezember 1987 der aufgrund des Vertrages vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24, in Liechtenstein anwendbaren Bestimmungen der Umweltgesetzgebung (LGBl. 1987 Nr. 74).

88 BuA Nr. 47/1987, S. 4.

89 Vgl. die kontroverse Diskussion dazu im Landtag (Landtagsprotokolle 1987 [Sitzung vom 17. Dezember 1987], S. 1213–1220).

90 Vgl. BuA Nr. 46/1987 vom 20. November 1987 zum Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz), S. 1.

91 Verein für Abfallentsorgung.

92 Ebd.

93 Verordnung vom 5. Juli 1977 über die Abwasser- und Abfallbeseitigung (LGBl. 1977 Nr. 40).

einen sogenannten Wasenplatz zum Vergraben von Tierkadavern zu unterhalten (Art. 1 Wasenordnung[94]).

B. Abfallrecht

Auch die 1980er-Jahre waren, wie bereits im Fall des Luftreinhaltegesetzes gesehen, eine bewegte Zeit in Sachen Umweltrecht. Die stetig steigende Abfallmenge führte zu einer Sensibilisierung von Landtag und Regierung für das Thema des Umgangs mit Abfall,[95] was in die Erkenntnis mündete, dass die Gemeinden allein nicht mehr in der Lage waren, eine zeitgemässe umweltverträgliche Abfallwirtschaft zu bewerkstelligen. Ein Abfallgesetz sollte das Land mehr in die Pflicht nehmen und eine Koordination der Abfallwirtschaft bewirken.[96] Das Abfallgesetz[97] von 1988 stellte keine ganze oder weitgehende Rezeption eines oder mehrerer schweizerischer Erlasse dar. Allerdings übten das ch-USG und schweizerisches Verordnungsrecht einen deutlichen Einfluss auf Inhalt und Begrifflichkeit des Abfallgesetzes aus. Die wesentlichen Regelungsbereiche des Abfallgesetzes waren die Zuständigkeiten, die Abfallentsorgung, die Sonderabfälle und die Finanzierung. Als Grundsätze stachen besonders das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 4 Abfallgesetz) und das Verursacherprinzip (Art. 8 Abfallgesetz) hervor. Abfälle waren gemäss Legaldefinition bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entweder entledigen wollte (subjektiv) oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse (objektiv) lag (Art. 2 Abs. 1 Abfallgesetz). Die Pflicht zur Abfallentsorgung fiel nach wie vor im Grundsatz den Gemeinden zu (Art. 4 Abfallgesetz), die ihre Aufgaben – entsprechend dem Verursacherprinzip – in der Regel mit Gebühren zu finanzieren hatten (Art. 25 Abs. 1 Abfallgesetz). Dem Land kam insbesondere eine Beitragspflicht für die Erstellung von Entsorgungsanlagen für Siedlungsabfälle zu (Art. 26 Abs. 1 Abfallgesetz). Mit dem Abfallgesetz wurde die Verquickung des Abfallrechts mit dem Gewässerschutz aufgegeben und die Umwelt ganzheitlich in den Blick genommen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Abfallgesetz). Mangels einer spezifischen Verwaltungsbehörde zu dieser Zeit oblagen allerdings nach wie vor dem Amt für Gewässerschutz gewisse Verwaltungsaufgaben (Art. 31 Abfallgesetz).

---

94 Wasenordnung vom 21. November 1873 (LGBl. 1873 Nr. 8).

95 Vgl. BuA Nr. 25/1985 vom 10. Juni 1985 zum Postulat der Herren Abgeordneten Georg Gstöhl, Paul Kindle, Karlheinz Oehri, Hermann Hassler, Anton Hoop und Ludwig Seger betreffend Massnahmen zur Verringerung der Kehrichtmenge, S. 1–3.

96 Vgl. BuA Nr. 46/1987, S. 4.

97 Gesetz vom 6. April 1988 über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz) (LGBl. 1988 Nr. 15).

XII. Gescheitertes Lärmschutzgesetz 1991

A. Gesetzentwurf

Ein Teil der negativen Rechtsgeschichte Liechtensteins stellt das nicht in Kraft getretene Lärmschutzgesetz dar. In einem 1984 überwiesenen Postulat lud der Landtag die Regierung ein zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen insbesondere der Strassenverkehrslärm eingedämmt werden könne.[98] Die Regierung sprach in ihrer Postulatsbeantwortung bemerkenswerterweise von einer «Lärmeskalation», deren Hauptursache «zweifellos die im raschen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum sowie […] im zunehmend steigenden Lebensstandard begründete Massenmotorisierung»[99] sei. Als sich daraus ergebende Notwendigkeit erkannte sie u. a. die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Lärmschutz.[100] Noch bevor die Postulatsbeantwortung erfolgt war, überwies der Landtag im Mai 1987 eine parlamentarische Motion an die Regierung, die u. a. Massnahmen zum Schutz gegen Lärm, insbesondere ein Lärmschutzgesetz, verlangte. Schon die Motionäre sannen auf den Schutz nicht nur vor gesundheitsschädlichem Lärm, sondern auch vor lästigem, also das Wohlbefinden der Menschen beeinträchtigendem, Lärm, und schlugen zudem einen anlagebezogenen Ansatz wie im schweizerischen Immissionsschutzrecht vor.[101] Im Jahr 1989 legte die Regierung dem Landtag einen Entwurf des geforderten Lärmschutzgesetzes (E-Lärmschutzgesetz[102]) vor. Der Entwurf sah vergleichbar mit dem 1986 in Kraft gesetzten Luftreinhaltegesetz den Schutz von Menschen und Tieren sowie ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen vor (Art. 1 Abs. 1 E-Lärmschutzgesetz). Wiederum vorgesehen war das Verursacherprinzip (Art. 2 E-Lärmschutzgesetz) sowie der Grundsatz der Emissionsbegrenzung an der Quelle (Art. 7 Abs. 1 E-Lärmschutzgesetz) und das Zweistufenkonzept der vorsorglichen und der verschärften Emissionsbegrenzung (Art. 7 Abs. 2 und 3 E-Lärmschutzgesetz). Neu eigenständig in die liechtensteinische Rechtsordnung aufgenommen werden sollte das Ganzheitlichkeitsprinzip entsprechend dem direkt anwendbaren Art. 8 ch-USG, nach dem Einwirkungen einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken zu beurteilen sind (Art. 5 E-Lärmschutzgesetz). Qua Lärmschutzgesetz sollte auch der Schutz vor Erschütterungen gewährleistet sein (Art. 7 Abs. 1 E-Lärmschutzgesetz). Noch im Rahmen der Schaffung des Luftreinhaltegesetzes war eine Berücksichti-

98 Postulatsbeantwortung Nr. 15/1987 vom 27. Mai 1987, S. 1.
99 Ebd., S. 2.
100 Ebd., S. 11.
101 Vgl. Motion Nr. 67/1987 vom 30. April 1987, S. 5.
102 BuA Nr. 27/1989 vom 31. August 1989 zum Lärmschutzgesetz, S. 30–46.

gung empfindlicherer Personengruppen, wie z. B. Kinder, Kranke, Ältere und Schwangere, bei der Festlegung von Belastungsgrenzwerten von der Regierung abgelehnt worden, weil diese Gruppen angeblich «ohnehin mitberücksichtigt sind»[103]. Der Entwurf zu einem Lärmschutzgesetz enthielt nun aber eine entsprechende Bestimmung (Art. 9 Abs. 2 E-Lärmschutzgesetz) als Rezeption von Art. 13 Abs. 2 ch-USG. Überhaupt hielt sich das geplante Lärmschutzgesetz schon deutlich enger an die Rezeptionsvorlage aus der Schweiz, weil auch etwa die Immissionsgrenzwerte «nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung» festzulegen waren (Art. 10 E-Lärmschutzgesetz, vgl. Art. 14 lit. b ch-USG), also nach einer Formel, die durch den Begriff der Erfahrung das Vorsorgeprinzip betont.[104] Wie Art. 20 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 3 ch-USG hätte allerdings auch das Lärmschutzgesetz massive Überschreitungen der Belastungsgrenzwerte zugelassen, wenn ein öffentliches Interesse – insbesondere an Strassen – bestanden hätte (Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 3 E-Lärmschutzgesetz).

B. Referendum

Nach der ersten Lesung des Gesetzentwurfs wurde eine Landtagskommission gebildet, die den Entwurf überarbeiten sollte.[105] Die Kommission legte in der Folge einen geänderten Entwurf vor, der u. a. im Sinne des Verursacherprinzips neu sogenannte «Lärmabgaben» zwischen 20 und 40 Franken enthielt, die jährlich mit der Motorfahrzeugsteuer eingehoben und für Sanierungs- oder Schallschutzmassnahmen an Strassen eingesetzt werden sollten.[106] Der Landtag nahm den geänderten Gesetzentwurf an, allerdings wurde dagegen das Referendum ergriffen und das Lärmschutzgesetz schliesslich wegen der Lärmabgaben mit einem sehr hohen Nein-Stimmen-Anteil von 79,7 Prozent in einer Volksabstimmung 1991 abgelehnt.[107]

Auch ohne ein eigenes Lärmschutzgesetz verfügte Liechtenstein allerdings auch zu dieser Zeit über lärmschutzrechtliche Normen. So waren bereits im Jahr 1987 einzelne Bestimmungen der ch-Lärmschutz-Verordnung[108] per Zollvertrag für direkt anwendbar erklärt worden (Bekanntmachung vom

103 BuA Nr. 43/1985, S. 20.
104 Griffel, 2023, S. 85.
105 Bericht und Antrag der Landtagskommission an den Hohen Landtag vom 11. April 1991 über die Beratung der Regierungsvorlage zu einem Gesetz zum Schutz gegen Lärm, in: Beilagen Landtagsprotokolle 1991 (Sitzung vom 7./8. Mai 1991), S. 2.
106 Ebd., S. 7.
107 Marxer, 2018, S. 421.
108 Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 (AS 1987 338).

29. Dezember 1987). Im Jahr 2001 urteilte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz, dass mit Blick auf Art. 31 Abs. 1 LV eine willkürfreie, verhältnismässige und gleiche Anwendung der direkt aufgrund des Zollvertrags geltenden schweizerischen Normen zusätzlich die analoge Anwendung von nicht direkt anwendbaren schweizerischen Normen bedingen kann bzw. muss.[109] Die analoge Anwendung der gesamten ch-Lärmschutz-Verordnung wurde im Jahr 2005 vom Verwaltungsgerichtshof als rechtlich geboten erachtet.[110]

XIII. Internationales Recht 1992 bis 2022

A. UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992

Im Juni 1992 fand in Rio de Janeiro mit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung die bis dahin gemessen an den teilnehmenden 178 Staaten und an den anwesenden über 30 000 Staatenvertretern grösste internationale Konferenz der Geschichte statt.[111] Über 100 Staats- und Regierungschefs nahmen an der Konferenz teil. Das Fürstentum Liechtenstein war durch den Landesforstmeister vertreten.[112] Zu den Kernergebnissen des sogenannten «Erdgipfels» gehörte eine Deklaration über Umwelt und Entwicklung, die als gesellschaftspolitisches Leitbild der globalen Zukunft eine nachhaltige Entwicklung proklamierte. Keine künftige Generation sollte die Erde in einem schlechteren Zustand weiterreichen, als sie sie erhalten hatte, und also nicht vom Kapital, sondern von den Zinsen leben.[113] Wie oben ausgeführt,[114] war das Nachhaltigkeitsprinzip insbesondere wieder im Forstrecht des 19. Jahrhunderts enthalten und keimte nun auch im Umweltvölkerrecht. Darüber hinaus verankerte die Erklärung auch etwa das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip sowie die Umweltverträglichkeitsprüfung.[115]

Zwei weitere Kernergebnisse des Erdgipfels waren das Klimarahmenübereinkommen und das Übereinkommen über die biologische Vielfalt, die beide vom Vertreter Liechtensteins an der Konferenz unterzeichnet wurden.[116] Die Erarbeitung der beiden Übereinkommen war von grossen

109 VBI 2000/162 (LES 2002, 14), Erw. 18.
110 VGH 2004/105 (LES 2005, 300), Erw. 19.
111 Marquardt, 2003, S. 525.
112 Liechtensteiner Volksblatt, 3. Juni 1992, S. 1.
113 Vgl. Marquardt, 2003, S. 525.
114 Siehe dazu oben III. Forstrecht und Pflanzenschutz 1842 bis 1908.
115 Näscher, 1992, S. 4.
116 Vgl. BuA Nr. 5/1994 vom 1. Februar 1994 zur Interpellation vom 17. Juni 1992 betreffend der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, vom 3. bis 14. Juni 1992, S. 4. Ein früheres Beispiel einer UN-Konvention zum globalen Umweltschutz, an der

Schwierigkeiten in der Kompromissfindung gekennzeichnet. So war es bereits 1992 nicht möglich, für die Stabilisierung der CO_2-Emissionen und anderer Treibhausgasemissionen ein verpflichtendes Datum festzulegen. Eine Deklaration zur Absicht der Stabilisierung des Emissionsniveaus von 1990 bis zum Jahr 2000 (!) wurde nach diplomatischen Bemühungen schliesslich nur von den (kleinen) «like-minded Countries» Schweiz, Österreich und Liechtenstein unterzeichnet.[117]

B. Klimarahmenübereinkommen, Kyoto und Paris

Nach Zustimmung von Landtag und Fürst trat das Klimarahmenübereinkommen[118] für Liechtenstein im September 1994 in Kraft. Ziel des Übereinkommens ist die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird (Art. 2 Klimarahmenübereinkommen). Alle ratifizierenden Länder verpflichteten sich u. a., ein nationales Verzeichnis der Treibhausgasemissionen zu erstellen, ein nationales Programm zu erarbeiten, das Massnahmen zur Abschwächung der Klimaänderung durch Treibhausgase enthält, sowie die Entwicklung von Technologien zur Verringerung von Emissionen zu fördern (Art. 4 Abs. 1 lit. a–c Klimarahmenübereinkommen). Die sogenannten entwickelten Länder verpflichteten sich spezifisch, nationale Politiken zu beschliessen und entsprechende Massnahmen zur Abschwächung der Klimaänderung zu ergreifen (Art. 4 Abs. 2 lit. a Klimarahmenübereinkommen). Das Klimarahmenübereinkommen ist letztlich ungenau und vage,[119] es enthält für keinen Staat messbare rechtliche Verpflichtungen.

Völkerrechtlich konkretisiert wurde das Klimarahmenübereinkommen durch das sogenannte Kyoto-Protokoll[120] von 2005, das erstmals rechtlich verbindliche konkrete Emissionsbegrenzungs- bzw. Emissionsreduktionsverpflichtungen für Industriestaaten wie Liechtenstein festlegte. Das Ziel war, im Zeitraum von 2008 bis 2012 die Gesamtemissionen an Treibhausgasen um mindestens 5 Prozent unter das Niveau des Referenzjahres 1990 zu senken

---

sich Liechtenstein beteiligte, ist das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985 (LGBl. 1989 Nr. 37).

117 Vgl. Näscher, 1992, S. 15.

118 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (LGBl. 1995 Nr. 118).

119 BuA Nr. 10/1994 vom 22. Februar 1994 betreffend das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992, S. 16.

120 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (LGBl. 2005 Nr. 49).

(Art. 3 Abs. 1 Kyoto-Protokoll). Liechtenstein verpflichtete sich wie die Schweiz zu einer Emissionsreduktion von 8 Prozent (Anhang B Kyoto-Protokoll), konnte diese Verpflichtung allerdings nur mittels zusätzlicher Reduktionen im Ausland – aufgrund flexibler Mechanismen[121] des Kyoto-Protokolls – erfüllen.[122] Nach der ersten Verpflichtungsperiode wurde das Kyoto-Protokoll von weniger als den ursprünglichen Vertragsstaaten mit einem deutlich geringeren Anteil an den globalen Emissionen bis zum Jahr 2020 weitergeführt, darunter wiederrum Liechtenstein und die Schweiz.[123] Liechtenstein verpflichtete sich für die zweite Periode zu einer Reduktion von 20 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990 (Art. 1 Änderung Kyoto-Protokoll[124]). Ironischerweise trat die Weiterführung erst am letzten Tag der zweiten Verpflichtungsperiode, also am 31. Dezember 2020, in Kraft (Ingress Änderung Kyoto-Protokoll), nachdem die letzte der gemäss Art. 20 Abs. 4 Kyoto-Protokoll zum Inkrafttreten nötigen drei Viertel der Annahmeurkunden hinterlegt worden war.

Im Jahr 2017 trat für Liechtenstein das 2015 in Paris abgeschlossene Klimaübereinkommen[125] in Kraft. Gemäss Art. 2 Abs. 1 Klimaübereinkommen zielt das Übereinkommen u. a. darauf ab, durch eine Verbesserung der Durchführung des Klimarahmenübereinkommens von 1992 den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 Grad und möglichst auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Damit das Übereinkommen überhaupt abgeschlossen werden konnte und letztlich die für das Inkrafttreten nötigen Ratifikationen erreicht werden konnten, sieht es allerdings keine völkerrechtlich verbindlichen quantifizierten Emissionssenkungen wie noch das Kyoto-Protokoll vor. Gemäss Art. 3 Klimaübereinkommen sind nur selbstverpflichtende «national festgelegte Beiträge» vorgesehen, zu denen gemäss Art. 13 Abs. 7 lit. b Klimaübereinkommen regelmässig Informationen zur Verfolgung des Fortschritts bei deren Realisierung an die Konferenz der Vertragsparteien zu übermitteln sind. Liechtenstein hat sich zu einer Reduktion seiner Treibhausgasemissionen bis zum Jahr

121 Flexible Mechanismen schufen die Möglichkeit, die Reduktionsverpflichtungen zum Teil mit Projekten im Ausland oder mit dem internationalen Handel von Emissionsrechten zu erfüllen.

122 Klimastrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2015, in: BuA Nr. 116/2015 vom 29. September 2015 betreffend Klimastrategie, Beilage, S. 6.

123 Vgl. BuA Nr. 79/2014 vom 19. August 2014 betreffend die Änderung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, S. 11.

124 Änderung von Doha des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (LGBl. 2020 Nr. 295).

125 Übereinkommen von Paris (Klimaübereinkommen) (LGBl. 2017 Nr. 286).

2030 um 40 Prozent bezogen auf 1990 verpflichtet.[126] Im Dezember 2022 stimmte der Landtag einer Erhöhung des Reduktionsziels auf 50 Prozent zu.[127] Zur Erreichung der Reduktionsziele wurden in den Jahren 2010 und 2013 insbesondere CO_2-Gesetze[128] erlassen, die u. a. Lenkungsabgaben enthielten bzw. enthalten.

XIV. EWR-Recht 1995 bis 2014

A. EWR-Abkommen

Nachdem das Fürstentum Liechtenstein 1991 der EFTA beigetreten war,[129] konnte nach der Erweiterung des Zollvertrags um einen Art. 8bis ZV, der Liechtenstein die selbstständige Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ermöglicht, im Jahr 1995 auch der Beitritt zum EWR-Abkommen[130] realisiert werden. Der EWR bezweckt primär, dem EU-Binnenmarkt ähnliche Verhältnisse zwischen den Vertragspartnern herzustellen. Hinzu treten sogenannte angrenzende oder horizontale Politiken, wie z. B. Forschung und Entwicklung sowie das Bildungswesen.[131] Das EWR-Abkommen umfasst als horizontale Politik auch die Zusammenarbeit im Bereich Umwelt. Gemäss Art. 73 Abs. 1 EWR-Abkommen hat die Umweltpolitik der Vertragsparteien zum Ziel, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern; zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen sowie eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Art. 73 Abs. 2 EWR-Abkommen beinhaltet das Vorsorgeprinzip, den Grundsatz der Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle sowie das Verursacherprinzip. In Anhang XX des EWR-Abkommens sind die besonderen Bestimmungen zum Umweltschutz enthalten (Art. 74 EWR-Abkommen). Mittlerweile umfasst das Verzeichnis von Anhang XX bereits hunderte von in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Rechtsakten

126 Government Principality of Liechtenstein, Liechtenstein's Intended Nationally Determined Contribution (INDC), 2015, https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Liechtenstein/1/150422_INDC_FL.pdf (29.2.2024), S. 1.

127 Landtagsprotokolle 2022 (Sitzung vom 2. Dezember 2022), S. 2944.

128 Gesetz vom 16. Dezember 2009 über die Erhebung einer CO2-Abgabe auf fossilen Energieträgern (CO2-Gesetz) (LGBl. 2010 Nr. 19); Gesetz vom 6. September 2013 über die Reduktion der CO2-Emissionen (CO2-Gesetz) (LGBl. 2013 Nr. 358).

129 Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (LGBl. 1992 Nr. 17).

130 Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (LGBl. 1995 Nr. 68).

131 Vgl. BuA Nr. 46/1992 vom 15. Juni 1992 betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, S. 3.

zum Umweltrecht. Folglich steht das liechtensteinische Umweltrecht zunehmend, wie das besondere Verwaltungsrecht insgesamt, unter dem Einfluss des EWR-Rechts.[132]

B. Umweltverträglichkeitsprüfung

Ein Beispiel für einen wegweisenden und praxisrelevanten EU-Rechtsakt, der in das EWR-Abkommen übernommen wurde, ist die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung[133]. Im Rahmen des Beitritts zum EWR-Abkommen waren die liechtensteinischen Verwaltungsbehörden noch davon ausgegangen, dass die Bestimmungen in den verschiedenen umweltrechtlichen Erlassen und die Verwaltungspraxis bei Bauprojekten der Richtlinie genügen würden. Dies erwies sich allerdings als Fehleinschätzung, weil eine blosse Verwaltungspraxis keinen eindeutigen und bestimmten Rechtszustand darstellt und vor allem nach liechtensteinischem Recht eine systematische Gesamtbeurteilung der Umweltauswirkungen und -wechselwirkungen eines Projekts nicht erfolgte.[134] Nachdem 1997 in der Europäischen Union eine umfassende Abänderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Kraft getreten war,[135] verzögerte sich die Umsetzung in Liechtenstein bis zum Jahr 1999. Umgesetzt wurde die Richtlinie schliesslich mit dem UVPG[136], wobei die entsprechenden Gesetze Österreichs und der Schweiz als Vorbilder dienten.[137] Art. 2 Abs. 1 UVPG setzte als Ziel der Umweltverträglichkeitsprüfung die Feststellung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts insbesondere auf Menschen, Tiere und Pflanzen und ihre Lebensräume fest. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen sollte mit Blick auf das Umweltschutzrecht über die Zulässigkeit von Projekten entschieden werden (Art. 2 Abs. 2 UVPG). Von der Prüfung umfasst waren vor allem Bauprojekte, aber auch andere Eingriffe in Natur und Landschaft (Art. 3 Abs. 1 lit. a UVPG). Betroffen von

132 Vgl. Wille, 2005, S. 142 f.

133 Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40–48, geändert durch Richtlinie 97/11/EG, Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 20/1999 (LGBl. 2000 Nr. 117).

134 Vgl. BuA Nr. 117/1996 vom 8. Oktober 1996 zur Schaffung eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), S. 7 f.

135 BuA Nr. 38/1998 vom 28. April 1998 zur Schaffung eines Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), S. 4.

136 Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (LGBl. 1999 Nr. 95).

137 Vgl. BuA Nr. 38/1998, S. 14 f.

der Umweltverträglichkeitsprüfung waren Projekte, bei denen in Bezug auf Art, Grösse oder Standort mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen war (Art. 4 Abs. 1 UVPG), also z. B. Betriebe zur Massentierhaltung, Anlagen zur chemischen Reinigung, Helikopterflugfelder, Golfplätze und Deponien (Anhang UVPG). Verbessert wurde die Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit (Art. 9 UVPG) und es wurde ein weiteres Verbandsbeschwerderecht für Umweltschutzorganisationen realisiert (Art. 20 Abs. 2 UVPG).[138] Mit dem auf dem EWR-Recht fussenden UVPG wurde bei umweltproblematischen Projekten ein verwaltungsverfahrensrechtlicher Standard gesetzt.[139] 2014 trat ein neues Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung[140] in Kraft, nachdem die EFTA-Überwachungsbehörde aufgrund der Weiterentwicklung des EWR-Rechts ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Liechtenstein wegen mangelhafter Umsetzung eingeleitet hatte.[141] Neu sollten nicht zuletzt keine Schwellenwerte allein aufgrund der Grösse eines Projekts mehr vorgesehen sein, sodass tatsächlich alle (auch kleinere) umweltproblematische Projekte überprüft werden können.[142]

XV. Umweltschutzgesetz 2008

In den 2000er-Jahren bekam das Thema Mobilfunk, also der Schutz vor nichtionisierender Strahlung, eine grössere öffentliche Aufmerksamkeit.[143] Die Regierung erarbeitete bis zum Jahr 2003 auch ein Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung, das aber zugunsten eines umfassenderen USG schliesslich fallengelassen wurde.[144] Am Vorabend des Inkrafttretens des USG, im September 2008, fanden aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein das ch-USG, soweit nicht entsprechende liechtensteinische Normen in Kraft waren, sowie zahlreiche schweizerische Verordnungen in Teilen oder gänz-

138 Nachdem bereits mit Art. 47 Abs. 1 Gesetz vom 23. Mai 1996 zum Schutz von Natur und Landschaft (LGBl. 1996 Nr. 117) ein einschlägiges Verbandsbeschwerderecht eingeführt worden war.

139 Vgl. Wille, 2005, S. 146 f.

140 Gesetz vom 5. Dezember 2013 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (LGBl. 2014 Nr. 19).

141 Vgl. BuA Nr. 58/2013 vom 20. August 2013 betreffend die Neufassung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sowie die Abänderung des Umweltschutzgesetzes (USG), des Beschwerdekommissionsgesetzes und des Gewässerschutzgesetzes, S. 8 f.

142 Vgl. ebd., S. 12 f.

143 Vgl. z. B. die Petition vom 7. April 2000 betreffend nichtionisierende elektromagnetische Strahlung, verursacht durch die Mobiltelefonie, in: Landtagsprotokolle 2000 (Sitzung vom 12. April 2000), S. 368–376.

144 Vgl. BuA Nr. 77/2007 vom 29. Mai 2007 betreffend die Schaffung eines Umweltschutzgesetzes (USG) sowie die Abänderung weiterer Gesetze, S. 10.

lich direkt Anwendung (Kundmachung Anlage I[145]). Zudem waren als im Wesentlichen aus der Schweiz rezipierte Erlasse das Abfallgesetz, das Bodenschutzgesetz[146], das Luftreinhaltegesetz[147] von 2003 und das Störfallgesetz[148] noch in Kraft.

Mit der Initiierung des USG hatte die Regierung eine «umweltpolitische Weichenstellung»[149] vollzogen, weil sie sich vom Konzept der einzelgesetzlichen Regelung der verschiedenen Umweltbereiche lossagte und stattdessen die genannten Gesetze vom Gesetzgeber aufheben und die entsprechenden wichtigen Umweltbereiche in einem Erlass regeln liess.[150] Die Regierung scheint sich dabei zweier Fallstricke bewusst gewesen zu sein. Erstens holte sie schon vor der Lancierung der Vernehmlassung die Meinung des Landtags zum Gesetzesvorhaben ein, um ein Scheitern wie im Fall des Lärmschutzgesetzes von 1991 zu verhindern, und zweitens erkannte sie die Problematik der gesetzesergänzenden Verordnungen mit Blick auf das Legalitätsprinzip gemäss Art. 92 Abs. 2 LV.[151] Noch bis in die 1970er-Jahre war der Staatsgerichtshof von der Lehre in Österreich geprägt, dass im Grundsatz nur Durchführungsverordnungen dem Legalitätsprinzip genügen,[152] wandte sich in der Folge aber tendenziell der schweizerischen Lehre zu,[153] die gesetzesergänzende Verordnungen zulässt.[154] Mit der Rezeptionsvorlage des ch-USG sollte dementsprechend der Weg weitgehender Delegationsnormen zugunsten des Verordnungsgebers beschritten werden, nicht mehr aber wie früher schweizerische Verordnungsmaterien in liechtensteinische Gesetze übernommen werden.[155] Soweit sich die Regierung als Verordnungsgeber an die Vorgabe hält, dass grundlegende, wichtige, primäre und nicht unumstrittene Bestimmungen im Gesetz selbst enthalten sein müssen,[156] genügen auch Delegationsnormen im USG dem Legalitätsprinzip. Eine offene Regelung bzw. Delegationsnorm auf Gesetzesstufe wird gerade in komplexen und technischen Bereichen – wie im verwaltungsrechtlichen Umweltrecht – als zulässig eingestuft.[157]

---

145 Kundmachung vom 27. Mai 2008 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II) (LGBl. 2008 Nr. 124).
146 Bodenschutzgesetz vom 16. Mai 1990 (LGBl. 1990 Nr. 45).
147 Luftreinhaltegesetz (LRG) vom 18. Dezember 2003 (LGBl. 2004 Nr. 53).
148 Störfallgesetz vom 25. März 1992 (LGBl. 1992 Nr. 47).
149 Landtagsprotokolle 2006 (Sitzung vom 17. Mai 2006), S. 634.
150 Vgl. ebd.
151 Vgl. ebd., S. 644 f.
152 Adamovich, 1971, S. 363 f.
153 BuA Nr. 77/2007, S. 69.
154 Häfelin / Haller, 1984, S. 297 f.
155 Vgl. BuA Nr. 77/2007, S. 8.
156 StGH 1977/10 (LES 1981, 56), Erw. 2.
157 StGH 1999/11 (LES 2002, 196), Erw. 4.3.

Mit dem USG wurde das gesamte Immissionsschutzrecht (Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und nichtionisierende Strahlen), das Abfallrecht, das Bodenschutzrecht und das Störfallrecht in einem Rahmengesetz vereinigt, das mit Hilfe von zahlreichen Verordnungen umgesetzt werden soll (z. B. Art. 16 Abs. 1 USG). Noch stärker als die Vorgängergesetze lehnt sich das USG sehr eng an die Rezeptionsvorlage aus der Schweiz an. Im Weiteren wurde mit dem USG EWR-Recht umgesetzt, nicht zuletzt die Richtlinie zum Umgebungslärm[158], deren verzögerte Umsetzung dem Fürstentum Liechtenstein 2007 eine Verurteilung durch den EFTA-Gerichtshof eingebracht hatte.[159] Im Gegensatz dazu wurde vorauseilend mit dem USG bereits 2008 die erst im Jahr 2013 für Liechtenstein in Kraft tretende Richtlinie über die Umwelthaftung[160] umgesetzt.

XVI. Résumé

Wie die Stoffe des Rechts allgemein ändern sich auch die Fokusthemen des Umweltrechts mit der Zeit. So standen etwa vor 200 Jahren nachbarrechtliche Normen und das Forstrecht, später der Strahlenschutz und das Lärmschutzrecht im Mittelpunkt oder steht heute der Klimaschutz im Vordergrund. Zudem hat der Blick auf einige wichtige Zäsuren in der Entwicklung des nominalen Umweltrechts in Liechtenstein gezeigt, dass sich zwar die Fokussierung auf den Menschen bis heute gehalten, sich aber der Winkel geweitet hat. Beginnend mit dem Pflanzenschutz im Jahr 1903 setzte sich ein erweiterter Artenschutz mit dem Naturschutzgesetz von 1933 und ansatzweise mit dem Gewässerschutzgesetz von 1957 fort. Erst seit den 1980er-Jahren bezwecken liechtensteinische Gesetze den Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen sowie ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen (Art. 1 Abs. 1 Luftreinhaltegesetz) oder der Umwelt insgesamt (Art. 1 Abs. 2 Abfallgesetz). Eine globale Dimension des Umweltschutzes erreichte das liechtensteinische Recht nach früheren Vorläufern mit den ratifizierten Übereinkommen des Erdgipfels von 1992.

Inhaltlich und rechtsdogmatisch von markantem Einfluss war seit den 1920er-Jahren das schweizerische Recht, angefangen mit dem rezipierten Sa-

158 Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12–25, Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 160/2003 (LGBl. 2004 Nr. 114).

159 EFTA-Gerichtshof Urteil EFTA-Überwachungsbehörde – Liechtenstein, E-6/06.

160 Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56–75, Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 17/2009 (LGBl. 2013 Nr. 214).

chenrecht von 1922 bis zum USG von 2008. Es finden sich dabei fast vollkommene Rezeptionen (z. B. Sachenrecht, USG), aber auch Teilrezeptionen (z. B. Strahlenschutzgesetz, Luftreinhaltegesetz) und an das schweizerische Recht angelehnte Erlasse (z. B. Abfallgesetz). Der Zollvertrag von 1923 wirkte sich im Bereich des Umweltrechts erst ab 1979 aus, als einschlägige Schweizer Erlasse für direkt anwendbar erklärt wurden. Liechtenstein war aber schon davor und über den Zollvertrag hinaus, manchmal sogar wider denselben, aus Ressourcenmangel um eine mit der Rechtslage in der Schweiz konforme eigene Rechtslage bemüht. Seit 1995 prägt zusätzlich das EWR-Recht das liechtensteinische Umweltrecht, etwa mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, die einen verwaltungsverfahrensrechtlichen Standard gesetzt hat.

Literaturverzeichnis

Adamovich, Ludwig, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Aufl., Wien 1971.

Beck, Cyrus, Der Vorbehalt des Gesetzes der liechtensteinischen konstitutionellen Verfassung von 1862 und die Rechtsetzungspraxis im Lichte der Formel «Freiheit und Eigentum», Diss. Luzern 2015.

Beck, Cyrus, Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen, in: Hoch, Hilmar / Neier, Christina / Schiess Rütimann, Patricia M. (Hrsg.), 100 Jahre liechtensteinische Verfassung. Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 62, Gamprin-Bendern 2021, S. 153–178.

Berger, Elisabeth, Rezeption im liechtensteinischen Privatrecht unter besonderer Berücksichtigung des ABGB, SLR 16, Schaan 2008.

Biedermann, Klaus, Natur- und Landschaftsschutz im Fürstentum Liechtenstein, in: Jahrbuch Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 114, Vaduz 2015, S. 159–167.

Broggi, Mario F., Grenznahe geplante emittierende Grossanlagen in Sennwald und Rüthi (SG) waren die Umwelt-Schreckgespenster für Liechtenstein, 2018, https://mariobroggi.li/wp-content/uploads/2018/07/180613_Sennwald-und-R%C3%BCthi.pdf (29.2.2024).

Griffel, Alain, Umweltrecht. In a Nutshell, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023.

Häfelin, Ulrich / Haller, Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss, Zürich 1984.

Kloepfer, Michael, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Schriften zum Umweltrecht 50, Berlin 1994.

Leemann, Hans, Berner Kommentar zum ZGB, Band IV, 1. Abteilung, 2. Aufl., Bern 1920.

Marquardt, Bernd, Umwelt und Recht in Mitteleuropa. Von den grossen Rodungen des Hochmittelalters bis ins 21. Jahrhundert, Habil. St. Gallen 2003.

Marxer, Wilfried, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 60, Bendern 2018.

Marxer, Wilfried, Umweltbewegungen in Liechtenstein, in: Frommelt, Christian / Geiger, Märten (Hrsg.), «Und nach dem Nachdenken kommt das Handeln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Guido Meier, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 63, Gamprin-Bendern 2023, S. 153–194.

Näscher, Felix, Bericht über die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), 1992, in: BuA Nr. 5/1994 vom 1. Februar 1994 zur Interpellation vom 17. Juni 1992 betreffend der UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, vom 3. bis 14. Juni 1992, Anhang.

Ospelt, Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, Diss. Fribourg 1972, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 72, Vaduz 1972, S. 5–439.

Randa, Anton, Das Eigenthumsrecht mit besonderer Rücksicht auf die Werthpapiere des Handelsrechtes nach österreichischem Rechte mit Berücksichtigung des gemeinen Rechtes und der neueren Gesetzbücher, 1. Hälfte, 2. Aufl., Leipzig 1893.

Rux, Johannes, Taschen-Definitionen. Zivilrecht, Strafrecht, Öffentliches Recht, 5. Aufl., Baden-Baden 2023.

Schädler, Albert, Die Thätigkeit des liechtensteinischen Landtages im 19. Jahrhunderte. I. Folge. Die Periode von 1862–1873, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 1, Vaduz 1901, S. 81–176.

Schädler, Albert, Die Tätigkeit des liechtensteinischen Landtages in der Periode von 1901–1911, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 12, Vaduz 1912, S. 5–79.

Schiess Rütimann, Patricia M., Art. 21, Stand: 4. September 2017, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art._21.

Steiger, Heinhard, Begriff und Geltungsebene des Umweltrechts, in: Salzwedel, Jürgen (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S. 1–20.

Verein für Abfallentsorgung, Die Geschichte des VfA-Buchs von 1960–2012, https://vfa-buchs.ch/wp-content/downloads/KVA-Buchs-Geschichte/VfA-Geschichte.pdf (29.2.2024).

Vogt, Paul, Das Liechtensteinische Landesarchiv. Der Auftrag. Die Menschen. Die schönsten Dokumente. Ein Archivführer, Vaduz 2009.

Wille, Herbert, Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: Bruha, Thomas et al. (Hrsg.), Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 40, Schaan 2005, S. 108–147.

Zeiller, Franz von, Commentar über das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, 2. Band, 1. Abtheilung, Wien und Triest 1812.

Same but different: Politische Kultur in der Schweiz und Liechtenstein

Thomas Milic*

* Dr. Thomas Milic ist Forschungsleiter Politik am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I.	Einleitung	197
II.	Politische Kultur: Eine Begriffspräzisierung	197
III.	Systemkultur	200
IV.	Prozesskultur	204
V.	Policykultur	209
VI.	Konkordanz und Konsens als Konfliktlösungsmuster	210
Literatur		214

I. Einleitung

Die Schweiz und Liechtenstein teilen viele Gemeinsamkeiten. Sie sprechen – zumindest in der unmittelbaren Nachbarschaft beidseits des Rheins – einen ähnlichen Dialekt, haben eine gemeinsame Grenze, handeln dank dem Zollvertrag im selben Wirtschaftsraum mit derselben Währung (Schweizer Franken), hören und lesen oft dieselbe Musik und dieselbe Literatur, geniessen im Wesentlichen dieselbe Küche und treiben dieselben Nationalsportarten (Skifahren, Wandern etc.). Auch die politischen Systeme beider Nachbarländer weisen Elemente auf, die nur wenige andere Staaten ihr Eigen nennen: allen voran die direktdemokratischen Rechte, die sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz auf nationaler Ebene unvergleichlich stark ausgebaut sind. Sodann aber auch das Subsidiaritätsprinzip, die Kollegialregierung – ein weiteres internationales Unikum – und verschiedene weitere Prozesse und Verfahren. Gewiss, es gibt auch Unterschiede: Einen Regierungschef gibt es in der Schweiz beispielsweise nicht, ebenso wenig einen Fürsten oder Monarchen. Zudem ist die föderale Gliederung des Schweizerischen Bundesstaates aufgrund der Historie der Schweiz dreiteilig: Zwischen der Bundesebene und den Gemeinden sind noch die Kantone, die einstmaligen souveränen Kleinststaaten, welche vor 1848 den Staatenbund der Eidgenossenschaft ausmachten. Wie steht es aber um die politische Kultur in beiden Ländern, von der oftmals gesagt wird, sie sei hier wie dort auf Konsens, Kompromiss und Mässigung ausgerichtet? Ist dem so? Generell: Wie ähnlich sind sich die politischen Kulturen der beiden sonst so ähnlichen Nachbarn?

II. Politische Kultur: Eine Begriffspräzisierung

Zunächst ist zu klären, was politische Kultur ist. Im alltäglichen Sprachgebrauch ist damit oftmals die politische Umgangsform oder der politische Kommunikationsstil gemeint. Wie wird beispielsweise im nationalen Parlament debattiert? Wie gehen die Politiker und Politikerinnen miteinander um? Der Begriff politische Kultur enthält in dieser Verwendung meist auch eine normative Wertung: Gewisse Politikstile sind «gut» oder «kultiviert», andere «krawallig», «hemdsärmelig» oder «schlecht». Diese gedankliche Vorstellung von politischer Kultur ist an sich nicht falsch. Aber in der politikwissenschaftlichen Forschung wird das Konzept der politischen Kultur anders und vor allem umfassender definiert. Das Konzept geht ursprünglich auf Almond und Verba zurück, die es wie folgt definiert haben: «The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation toward political

objects among the members of the nation.»[1] Mit anderen (deutschsprachigen) Worten meint politische Kultur: «… die Gesamtheit der Werte, Glaubensüberzeugungen und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik und politischen Objekten».[2]

Den Ausgangspunkt der modernen Forschung über politische Kultur bildete das Scheitern bzw. die Überlebensfähigkeit junger Demokratien in der Zwischenkriegszeit. Warum erwiesen sich gewisse Demokratien als wenig belastbar, während andere, ganz ähnlich strukturierte demokratische Systeme die Krisenzeit überlebten? Almond und Verba sahen in der Übereinstimmung zwischen den politischen Orientierungen der Bevölkerung und der politischen Struktur eines Staates eine Grundbedingung für die Stabilität einer Demokratie. «Nur wenn das politische System sich auch in den Einstellungen und Wertorientierungen der Bürger wiederfinden lässt, kann es dauerhaft bestehen», fassen Pickel und Pickel die Hauptaussage Almonds und Verbas zusammen.[3] Die Summe dieser Einstellungen ergeben gewissermassen das «Legitimitätsempfinden»[4] der Bürger und Bürgerinnen gegenüber dem Staat. Wenn dieses Legitimitätsempfinden in der Bevölkerung breit verankert ist, bleibt das politische System stabil und übersteht auch Krisensituationen. Andernfalls drohen Legitimitätskrisen oder gar der Zusammenbruch der Demokratie wie in Deutschland zur Zeit der Weimarer Republik.

Diese politischen Orientierungen und Einstellungen der Bevölkerung wiederum sind das «Ergebnis von Kindheitssozialisationen, Erziehung, Medieneinfluss und Erfahrungen im Erwachsenenleben mit den Leistungen von Regierung, Gesellschaft und Wirtschaft».[5] Kurz, solche grundlegenden Werteorientierungen werden oft von Generation zu Generation weitervererbt; sie werden in einer frühen Lebensphase verinnerlicht und weisen deshalb auch eine Zählebigkeit auf. Freitag schreibt gar, dass diese politischen Werteorientierungen «mehr oder weniger unabänderlich» seien.[6] Ein grundlegender Wandel des politischen Systems ohne entsprechende Wertebasis in der Bevölkerung hat demzufolge geringe Erfolgsaussichten, denn die politische Kultur einer Nation oder einer Gesellschaft ändert sich nur höchst inkrementell, durch langjährige Adaptionsprozesse oder als Folge von exogenen, äusserst einschneidenden Ereignissen (z. B. Kriege, Naturkatastrophen etc.).

---

1 Almond / Verba, 1963, S. 14. In der deutschen Übersetzung lautet die Definition wie folgt: «Die politische Kultur einer Nation ist die spezifische Verteilung von Orientierungsmustern gegenüber politischen Objekten unter den Mitgliedern einer Nation.»
2 Freitag, 2017, S. 72
3 Pickel / Pickel, 2006, S. 52.
4 Ebenda.
5 Almond, 1987, S. 27 f.
6 Freitag, 2017, S. 74.

Almond und Verba unterschieden drei Idealtypen politischer Kultur:[7] die parochiale Kultur, die Untertanenkultur und die Teilnahmekultur. Die parochiale Kultur ist die politische Kultur eines vormodernen Staates, dessen Bürgerschaft keine Erwartungen gegenüber dem Staat hat. Die parochiale politische Kultur ist im Wesentlichen eine Kultur des Nichteinmischens. In der Untertanenkultur analysiert und bewertet die Bürgerschaft zwar den Output eines politischen Systems, stellt aber keinen Anspruch auf Mitgestaltung. Eine partizipative Teilnahmekultur zeichnet sich schliesslich dadurch aus, dass die Bürgerschaft sowohl Interesse am Output wie auch an den Input-Prozessen zeigt und sich überdies als teilnehmenden politischen Akteur begreift. Interessanterweise favorisieren Almond und Verba keines der drei Modelle, sondern halten eine bestimmte *Kombination von Elementen aus allen drei Typen*, die sie in der Folge «civic culture» nennen, für die stabilste Wertegrundlage einer demokratischen Ordnung.[8]

Als empirisch fruchtbares Analyseraster hat sich des Weiteren die Unterscheidung dreier Kategorien von Orientierungsobjekten erwiesen:[9] erstens eine *Systemkultur*, welche Einstellungen zum politischen System als Ganzes («Demokratiezufriedenheit»), aber auch zur politischen Gemeinschaft («kollektive Identität», «Nationalbewusstsein») umfasst.[10] Zweitens eine *Policykultur*, deren Hauptgegenstand (konkrete) politische Sachfragen bilden wie etwa die Frage nach dem Ausstieg aus der Kernenergie oder nach dem EU-Beitritt.[11] Drittens eine *Prozesskultur*, zu welcher im Wesentlichen Einstellungen zu handelnden Akteuren (d. h. zu den Bürgerinnen und Bürgern selbst, aber auch zu den Parteien bzw. zum Parteiensystem, zu den Medien und zu weiteren Institutionen und Organen) zu zählen sind.[12] Die Bewertung all dieser unterschiedlichen Einstellungsgegenstände kann schliesslich kognitiver (*beliefs*, d. h. geglaubtes Wissen), affektiver (Gefühle, Empfindungen)

---

7 Almond und Verba, 1963, S. 17–19.

8 Ebenda, S. 3f.

9 Typischerweise werden politische Systeme in die drei Ebenen bzw. Aspekte von System / Strukturen («polity»), Prozess («politics») und Policy / Inhalte («policy») gegliedert.

10 In seinem Rückblicksaufsatz beschreibt Almond die Systemkultur wie folgt: «Die System-Kultur setzt sich zusammen aus Kenntnissen, Gefühlen und Bewertungen gegenüber den politischen Autoritäten und den Amtsinhabern, gegenüber dem Regime, d. h. der institutionellen Struktur, und schliesslich gegenüber der Nation» (Almond, 1987, S. 37).

11 Ebenda: «Policy-Kultur umfasst Kenntnisse, Gefühle und Einschätzungen von Mitgliedern des politischen Systems gegenüber den ‹outputs› des Systems, seine Innenpolitik (abschöpfend, regulierend und verteilend) und seine Aussenpolitik (militärisch, diplomatisch und ökonomisch).»

12 Ebenda: «Prozess-Kultur umfasst Kenntnisse, Gefühle und Einschätzungen von Mitgliedern eines politischen Systems gegenüber sich selbst als politisch Handelnden und gegenüber anderen politischen Akteuren, einschliesslich anderen politischen Gruppen wie Parteien und Interessenverbänden und bestimmten politischen Eliten.»

oder evaluativer Natur (Werturteile) sein.[13] Damit haben Almond und Verba ein empirisches Forschungsprogramm vorgegeben: Die Liechtensteiner und Schweizer Befunde zu diesem Forschungsprogramm werden nachfolgend in zusammengefasster Form präsentiert.

III. Systemkultur

Gemäss Easton sind zwei für die Überlebensfähigkeit und Stabilität eines politischen Systems gleichermassen zentrale Komponenten der Systemkultur zu unterscheiden:[14] zum einen die *Haltungen der Bevölkerung zur bestehenden Regierungs- oder Herrschaftsform* («Regime») oder, wie es bei Gabriel heisst, zu «grundlegenden Merkmalen der institutionellen Ordnung». Dazu zählt er die Grundrechte, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung und das Rechtsstaatsprinzip.[15] Im Liechtensteiner und Schweizer Kontext ist darunter primär die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie als Ganzes zu verstehen. Zum anderen ist – wie zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit wiederholt illustrierten (etwa auseinandergefallene Vielvölkerstaaten) – auch ein bestimmtes *Gefühl der Zugehörigkeit zu einem Kollektiv* (Nation, Ethnie etc.) unabdingbar für die politische Systemstabilität. Denn Loyalität zum Staat, Akzeptanz staatlicher Entscheide und Solidarität mit einer Gemeinschaft setzen voraus, dass man sich auch als Teil eines (Staats-) Volkes begreift.

Haltungen der Bevölkerung zur bestehenden Regierungs- oder Herrschaftsform

Die Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie Demokratie funktioniert,[16] ist sowohl in Liechtenstein wie auch in der Schweiz gross. Im europäischen Vergleich nehmen beide Staaten gar die beiden Spitzenplätze ein. Der in Abbil-

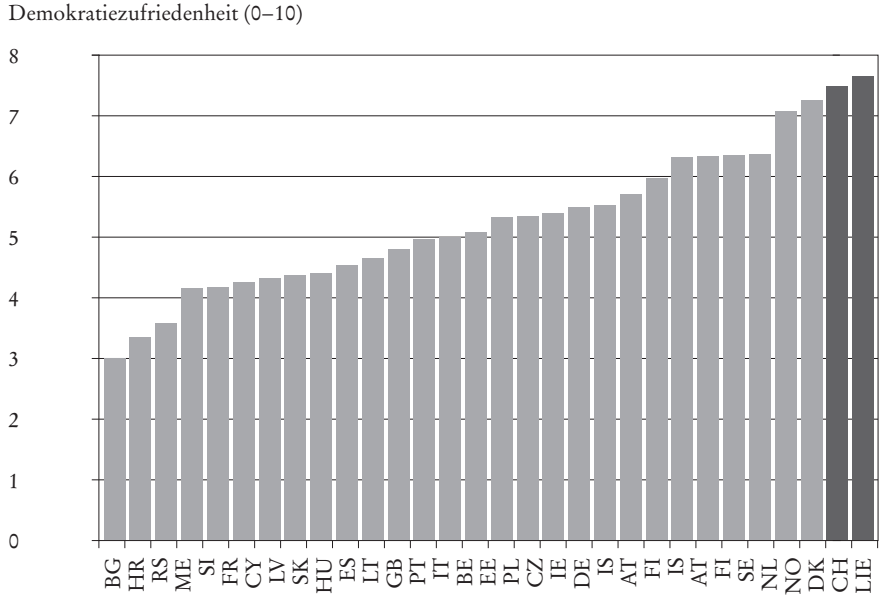
13 Gabriel, 2008 S. 182.

14 Easton, 1979, S. 171.

15 Gabriel, 2008, S. 183.

16 Es sei darauf hingewiesen, dass die *Akzeptanz* eines Regimes (z. B. der Demokratie) als politisches Herrschaftsmodell (in der Fachliteratur oftmals als «generalisierte Systemunterstützung» bezeichnet) und die *Zufriedenheit mit ihrer Funktionsweise* im eigenen Lande nicht dasselbe sind. Ideal und Realität klaffen in den Augen der Bürgerinnen und Bürger möglicherweise auseinander. Die generalisierte Akzeptanz verschiedener Herrschaftsmodelle wird selten abgefragt, während die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im Speziellen «zu den von der empirischen Forschung am besten dokumentierten politischen Einstellungen» gehört (Gabriel, 2008, S. 190). Auch in diesem Beitrag liegt der Fokus auf letzterer Einstellung. Der konkrete Wortlaut der Frage, deren Antworten zur Messung der Systemkultur ausgewertet wurden, lautete: «Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit dem Funktionieren der Demokratie in Liechtenstein?».

Abbildung 1: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie (internationaler Vergleich)



Quellen: Eigene Darstellung. Liechtensteiner Wert (Durchschnitt verschiedener Umfragen des Liechtenstein-Instituts zwischen 2017 und 2021), vergleichende Werte: ESS 2018.

dung 1 ausgewiesene Wert für Liechtenstein ist zwar nicht direkt mit der Schweiz (und den anderen Staaten) vergleichbar, da die Werte auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen.[17] Aber selbst konservativ geschätzt, kann der Liechtensteiner Stimmbevölkerung[18] eine hohe Demokratiezufriedenheit attestiert werden. Praktisch gleich ist der Wert für die Schweiz. Liechtenstein und die Schweiz – zwei mit ihrer Demokratie hoch zufriedene Nachbarn. Überdies ist die Systemzufriedenheit in beiden Staaten nur geringen Schwankungen ausgesetzt. Selbst die Corona-Krise vermochte der Demokratiezufriedenheit in beiden Staaten nicht allzu stark zuzusetzen.

Die Gründe für diesen erfreulichen Befund sind etwas schwieriger zu eruieren. Natürlich ist materieller Wohlstand auch für die Demokratiezufrie-

17 Die Demokratiezufriedenheit wurde im ESS auf einer 11-stufigen Skala (0–10) erhoben, während die Liechtensteiner Werte auf einer 4-stufigen Skala (1–4) gemessen wurden. Angeglichen wurden die Liechtensteiner Werte mit der Formel (Mittelwert LIE–1)*(10/3)+1.

18 Sowohl die Liechtensteiner wie auch die ESS-Werte beziehen sich auf die über 18-jährigen Wahl- oder Stimmberechtigten des Landes. Nicht berücksichtigt wurden demnach alle Ansässigen ohne Wahl- oder Stimmrecht im betreffenden Land.

denheit förderlich. Einer der weiteren Gründe für die hohe und frappant ähnliche Demokratiezufriedenheit in den beiden Staaten könnte aber auch die beiderorts aussergewöhnlich stark ausgeprägte direkte Demokratie sein.[19] Sie vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl, der Staat sei auch «ihr» Staat.

Zugehörigkeitsgefühl zu einem Kollektiv

Sowohl in Liechtenstein wie auch in der Schweiz haben sich die jeweiligen nationalen Identitäten unter besonderen Bedingungen herausbilden müssen. Auf die Sprache als exklusives Identitätsmerkmal konnten weder die Schweiz noch Liechtenstein zurückgreifen, denn in den (meisten) Nachbarländern wird ebenfalls Deutsch gesprochen. In der Schweiz kommt hinzu, dass im Land selbst nicht eine, sondern vier offizielle Landessprachen gesprochen werden. Sich über Kultur oder Sprache zu definieren, wie etwa die Nationalstaaten Deutschland und Italien im späten 19. Jahrhundert, blieb der Schweiz demnach verwehrt. Sie ist zudem auch konfessionell geteilt, was noch ein Jahr vor der Bundesstaatsgründung von 1848 zu einem allerdings nicht sonderlich blutigen Bürgerkrieg führte. Auch wirtschaftlich ist die Schweiz sehr heterogen. Wie sich in der Schweiz trotzdem ein Nationalgefühl entwickeln konnte, war für viele Beobachter ein Rätsel. Karl Deutsch nannte die Schweiz deshalb auch einen «paradigmatischen Fall politischer Integration».[20] Sie definiert sich nicht über Sprache oder Kultur, sondern primär über politische Institutionen (Demokratie, Neutralität, Föderalismus). Wenn auch angereichert mit Mythen und Sagen, ist die schweizerische Identität im Kern von staatspolitischer Natur. Die Schweiz wird deshalb oftmals auch als «Willensnation» bezeichnet.

Auch die liechtensteinische Nationalidentität ist auf untypische Art und Weise entstanden. Einige zweifeln die Existenz einer solchen Nationalidentität gar an. Eine solche habe sich, so Amelunxen, kaum herausbilden können. Denn: «Das Volk von Liechtenstein ist in früheren Jahrhunderten kaum gefragt worden, ob und wie es sein Zusammenleben und seine Zukunft gestalten wollte. Die Fürsten, die das Gebiet aus der Konkursmasse verschuldeter Grafen kauften, gaben dem Land ihren Namen, nicht umgekehrt […]. Die Souveränität kam ebenso ungefragt als Geschenk von aussen, gewissermassen durch historischen Zufall».[21] Marxer hält auf der Basis von Umfragewerten indessen fest: «Eine nationale liechtensteinische Identität hat sich tatsächlich herausgebildet».[22] Diese Identität habe sich zwar – im Vergleich zu anderen

19 Bauer / Fatke, 2014.
20 Deutsch, 1976.
21 Amelunxen, 1973, S. 57 f.
22 Marxer, 2006, S. 207.

Nationen – nur «schleppend» entwickelt, sei aber inzwischen nicht minder stark ausgeprägt als in den Nachbarstaaten.[23] Die einigende Klammer, so Marxer weiter, sei ursprünglich das Fürstenhaus gewesen.[24] Das Erstarken des liechtensteinischen Nationalbewusstseins habe aber vielmehr mit dem Ausbau der Volksrechte zu tun gehabt. Die Einführung von Landtagswahlen 1862[25] sei ein erster Schritt zum «Erwachen» eines Staatsrechtspatriotismus gewesen. Mit der stärker demokratischen Verfassung von 1921 sei dieses Nationalgefühl weitergewachsen, was auch an den Parolen jener Bewegungen – «Liechtenstein den Liechtensteinern» – erkennbar sei. Der weitere Ausbau der Volksrechte und eine «Flut von identitätsstiftenden Momenten» haben «insbesondere im 20. Jahrhundert nachhaltige Wirkung [auf die Bildung einer liechtensteinischen Identität, Ergänzung des Autors] entfaltet».[26]

Tatsächlich zeigen Befragungswerte, dass sich sowohl Schweizerinnen und Schweizer wie auch Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner zunächst am stärksten mit ihrer jeweiligen Nation verbunden fühlen, gefolgt vom Wohnort (in der Schweiz schliesst dies auch die Kantone mit ein) und erst nachfolgend mit Landschaften, also Ober- oder Unterland in Liechtenstein oder Sprachregionen in der Schweiz.[27] Sodann ist der Nationalstolz in Liechtenstein stärker ausgeprägt als in Deutschland oder der Schweiz. 43 Prozent der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner gaben in einer Umfrage an, «sehr stolz» auf ihr Land zu sein.[28] Dieser Wert ist in der Schweiz und in Deutschland signifikant tiefer – möglicherweise aber auch deshalb, weil der Nationalstolz im Speziellen in Deutschland historisch belastet ist. Staatsbürgerschaft und Demokratie, beides politische Merkmale, sind sowohl in der Schweiz wie auch in Liechtenstein bedeutende Identitätsmerkmale.[29] Allerdings wird die Neutralität als identitätsstiftendes Merkmal in der Schweiz deutlich öfter genannt,[30] was wohl auch einer der Gründe dafür sein dürfte, dass die beiden Staaten in Bezug auf die internationale Anbindung (z. B. EWR) unterschiedliche Wege eingeschlagen haben.

---

23 Zum *nation-building* in Liechtenstein im 19. Jahrhundert siehe: Frommelt, 2016.
24 Marxer, 2006, S. 206.
25 Press, 1984, S. 77–82, geht noch weiter zurück – bis ins Jahr 1848, in welchem zum ersten Mal in Liechtensteins Geschichte eine Volksvertretung gewählt und überdies ein Bekenntnis zur liechtensteinischen Eigenständigkeit abgegeben wurde.
26 Marxer, 2006, S. 207.
27 Marxer, 2006, S. 215.
28 Marxer, 2006, S. 217.
29 Marxer, 2006; gfs.bern, 2016.
30 gfs.bern, 2016.

IV. Prozesskultur

Eine generalisierte Systemunterstützung ist für die Stabilität eines politischen Ordnungsmodells auf lange Sicht zwar unverzichtbar. Gleichzeitig weist sie aber einen hohen Abstraktionsgrad auf, da sie sich auf ein von Alltagserfahrungen weit entrücktes Prinzip – ein bestimmtes politisches Ordnungsmodell wie etwa die Demokratie – bezieht. Die nachfolgend zu behandelnden Elemente der *Prozesskultur* sind für das Überleben politischer Systeme weniger fundamental, aber für die Akzeptanz *konkreter* politischer Entscheidungen umso bedeutsamer. Denn die Prozesskultur umfasst Einstellungen zu politischen Institutionen, Organen und Akteuren. Diese Einstellungsgegenstände sind für die meisten Menschen «greifbarer» und alltagsnäher als abstrakte Herrschaftsprinzipien. Die Bürgerinnen und Bürger machen ihre eigenen, alltäglichen Erfahrungen im Umgang mit Einrichtungen des öffentlichen Lebens wie etwa der Regierung, dem Gericht oder der Polizei. Deren Entscheidungen sind aber nur durchsetzbar, wenn diese Institutionen «in der Bevölkerung über einen gewissen Vertrauenskredit verfügen».[31]

Die Vertrauenswürdigkeit von politischen Institutionen wiederum ist auch von ihren Aufgaben bzw. ihrer Funktion im politischen Entscheidungssystem abhängig. Parteienstaatliche Institutionen wie etwa Parteien sind «parteiisch»: Sie bündeln die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Wertvorstellungen, die oftmals im Konflikt zueinander stehen, und bringen sie in den politischen Entscheidungsprozess ein. Ihre Vertrauens- oder Glaubwürdigkeit ist infolgedessen auch stark davon abhängig, inwieweit man diese Interessen und Wertvorstellungen teilt. Rechtsstaatliche Institutionen hingegen werden in der Regel als partei- oder gruppenübergreifende Einrichtungen wahrgenommen, deren Aufgabe darin besteht, «soziale Konflikte verbindlich zu regeln und die Befolgung von Gesetzen zu garantieren».[32] Weil sie als politisch neutrale Instanzen gelten, erzielen sie in der Regel höhere Sympathie- und Vertrauenswerte als parteistaatliche Organe.

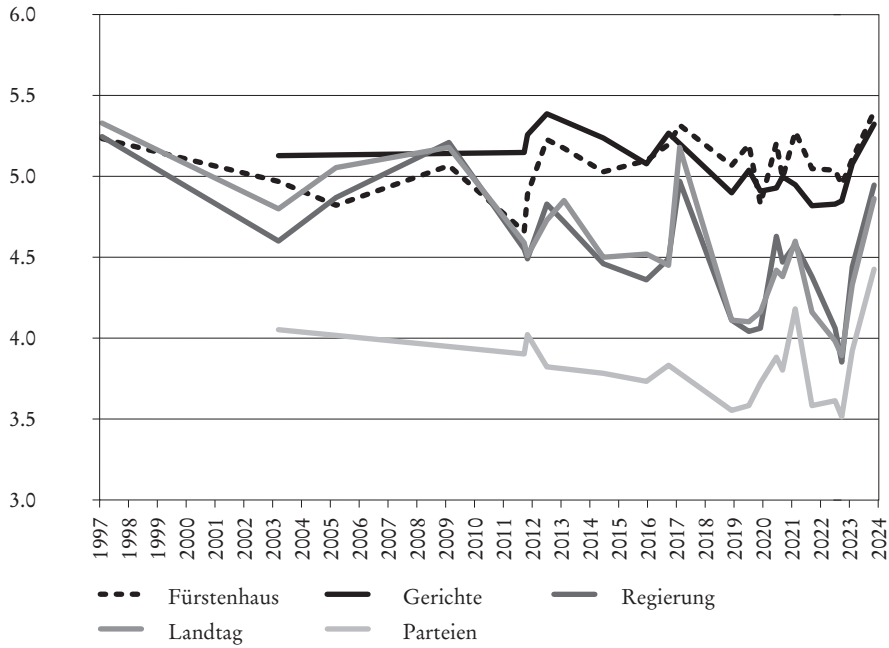
Dies bestätigt sich auch in den Fällen Liechtenstein und Schweiz: Den grössten Vertrauenskredit in der Liechtensteiner Bevölkerung besitzen die Gerichte, gefolgt vom Fürstenhaus – beides Institutionen, die nicht dem politischen Wettbewerb unterliegen. In der Schweiz liegen die Gerichte ebenfalls vorne, ein Fürstenhaus kennt die Schweiz nicht.

In beiden Vertrauensrankings folgen auf die Gerichte (in Liechtenstein zudem auch auf den Fürsten) die Regierung und das Parlament. In Liechtenstein werden beide Institutionen oft gleich bewertet. Anders in der Schweiz: Der

31 Gabriel, 2008, S. 194.
32 Freitag, 2017, S. 82.

Abbildung 2: Vertrauen in ausgewählte Institutionen Liechtensteins 1997–2024

Durchschnittliches Vertrauen (0-7)



Quellen: Eigene Darstellung aufgrund von Befragungen des Liechtenstein-Instituts.

Bundesrat erzielt regelmässig signifikant höhere Vertrauenswerte als das Parlament.[33] Vergleicht man die Liechtensteiner und Schweizer Werte für beide Institutionen,[34] so wird deutlich, dass diese Differenz daher rührt, dass der Schweizer Bundesrat ein höheres Vertrauen in der Bevölkerung geniesst als die Liechtensteiner Regierung. Dem Liechtensteiner Landtag und dem Schweizer Parlament wird in den jeweiligen Staaten hingegen ähnliches Vertrauen entgegengebracht. Erstaunlich ist jedoch, dass das Vertrauen in die Regierung Liechtensteins kaum mit deren Zusammensetzung korreliert: Die Vertrauenswerte von Einparteienregierungen (zwischen 1997 und 2005) waren ähnlich hoch wie jene der grossen Regierungskoalitionen zwischen FBP und VU.

Zuunterst in den Vertrauenshierarchien beider Staaten finden wir die Parteien und Medien. Bei diesen beiden Institutionen überwiegt im Schnitt das

33 Freitag, 2017, S. 84 f.

34 Zu diesem Zweck ist eine Umrechnung der Liechtensteiner Werte nötig, die auf einer siebenstufigen Vertrauensskala gemessen wurden.

Misstrauen das Vertrauen. Das hat gewiss auch damit zu tun, dass sie im Gegensatz zur Regierung oder zu den Gerichten heterogene Akteure sind. Die Konsequenz davon ist: In die eigene, bevorzugte Partei hat man möglicherweise grosses Vertrauen, nicht aber in die restlichen Parteien, was in der Bilanz aller Parteien in einem tiefen Vertrauenswert resultiert. Von einer Vertrauenskrise der Institutionen in den beiden Ländern kann dennoch nicht die Rede sein. Im internationalen Vergleich geniessen die Liechtensteiner und Schweizer Institutionen – egal, ob rechts- oder parteistaatliche – in der eigenen Bevölkerung ein sehr hohes Ansehen. Bezüglich Institutionenvertrauen gehören Liechtenstein und die Schweiz abermals der europäischen Spitzengruppe an.[35] Aufschlussreich ist auch hier, dass die Vertrauensmuster beider Staaten sich stark gleichen. Was das Institutionenvertrauen anbelangt, sind Liechtenstein und die Schweiz Inseln der Glückseligen.

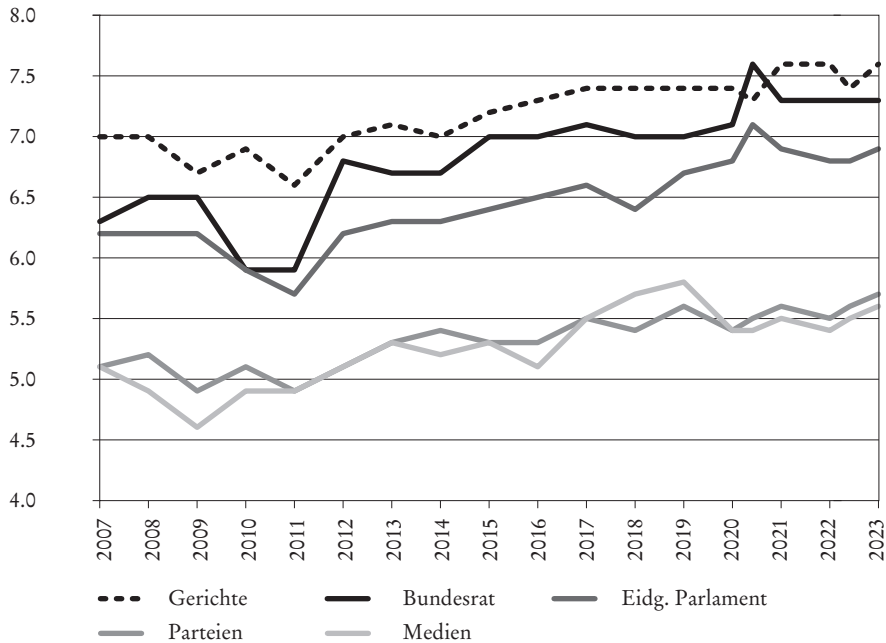
Zu den parteistaatlichen Institutionen gehören selbstredend auch alle intermediären Organisationen, allen voran die Parteien. Deren Funktion im politischen System liegt vor allem darin, gesellschaftliche Interessen zu artikulieren, zu aggregieren und sodann in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Die Erfüllung dieser Funktionen ist (unter anderem) von der Bindung der Bürgerinnen und Bürger an die Parteien abhängig. Starke Parteibindungen erleichtern es den Parteien, diese Artikulations-, Aggregations- und Implementierungsleistungen zu erbringen. Die Verbreitung von Parteiloyalitäten ist ihrerseits eine der am ausgiebigsten erforschten deskriptiven Fragestellungen der Politikwissenschaft. Die Frage nach der Parteinähe oder Parteiidentifikation[36] gehört im Prinzip zum Standardrepertoire der allermeisten politischen Befragungen. Die empirischen Befunde zur historischen Entwicklung von Parteibindungen sind indessen mehrdeutig und unterscheiden sich überdies zwischen den Staaten. In gewissen Staaten wie vor allem in den USA ist (überwiegend) von einer Erosion der Parteibindungen

35 Was das Vertrauen in die Regierung, in das Parlament, in die Justiz und in die Parteien anbelangt, so liegt die Schweiz in einem europäischen Ranking stets in den Top Three (Freitag, 2017, S. 98–101).

36 Das Konzept der Parteiidentifikation wurde ursprünglich von den Autoren des American Voter (Campbell et al., 1960) eingeführt. Im «Ann Arbor-Ansatz» war damit eine höchst stabile, affektive Bindung an eine Partei gemeint, die ihres amerikanischen Ursprungs (Zweiparteiensystem) wegen ausserdem streng bipolar und eindimensional ausgeprägt war. Um die Übertragbarkeit des Konzepts auf europäische Länder zu ermöglichen, wurde die Ann-Arbor-Konzeption (teils) aufgeweicht zugunsten einer Form von Partei*sympathie* oder Partei*nähe*. Diese beiden Konzepte stehen nicht für dieselbe Vorstellung von Parteibindung, wie sie im amerikanischen Kontext vorherrschend ist. Daraus resultierten in der Folge auch unterschiedliche Messvarianten der Parteibindung, die untereinander nur bedingt vergleichbar sind. In Liechtensteiner Befragungen wurde meist das Konzept der Parteinähe erhoben, das, wie gesagt, nur bedingt mit der Parteiidentifikation amerikanischer Prägung vergleichbar ist. Zum Konzept und zur Messung der Parteiidentifikation siehe: Schoen / Weins, 2014, S. 262–267.

Abbildung 3: Vertrauen in ausgewählte Institutionen der Schweiz 2007–2023

Durchschnittliches Vertrauen (0–10)



Quelle: Szvircsev Tresch et al., 2023.

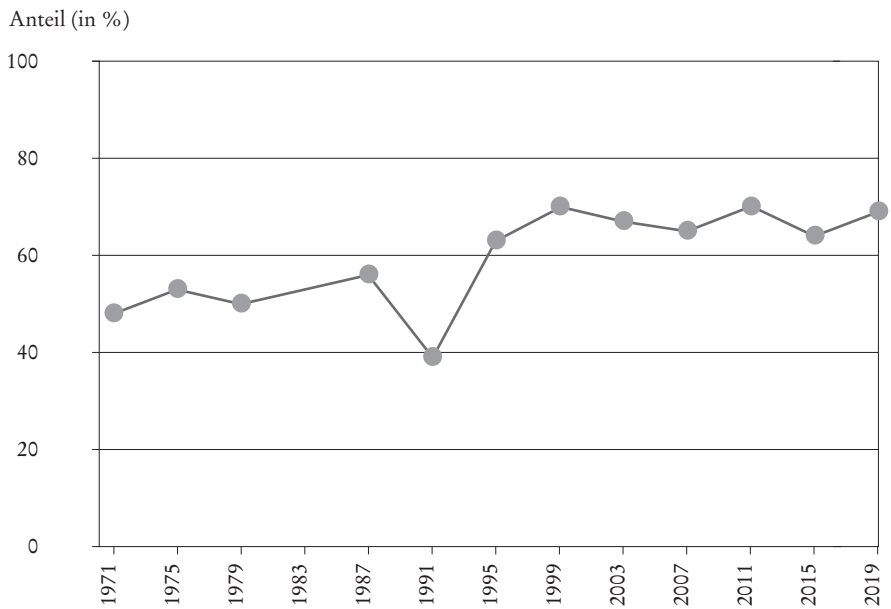
die Rede («Dealignment»),[37] während anderswo ein Abschmelzen der Bindungen kaum oder gar nicht zu beobachten war.

Zeitlich weit zurückgehende Zahlenreihen zu Parteiloyalitäten, die es ermöglichen, eine verlässliche Antwort auf die Frage der Auflösung von Parteibindungen zu geben, sind in der Schweiz erhältlich, sind aber nicht eindeutig.[38] In Liechtenstein fehlten sie lange Zeit. Wenn wir die Schweizer Werte mit jenen Liechtensteins vergleichen, fallen durchaus Unterschiede auf. Während im Schnitt rund zwei Drittel aller Liechtensteiner Wahl- und

37 Zum Beispiel Dalton / Wattenberg, 2002.

38 Die ESS-Befragungen (z. B. ESS 2018) weisen teilweise deutlich höhere Werte an Parteigebundenen in der Schweiz aus als die Schweizer Wahlstudien (SELECTS-Studien). Siehe hierzu Freitag, 2022, S. 102. Hinzu kommt, dass die Parteibindung nicht immer identisch operationalisiert wurde. Die in Abbildung 4 präsentierte Zeitreihe zeigt deshalb nur die Entwicklung der letzten rund fünfzig Jahre und ist aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden und des teilweise unterschiedlichen Wortlauts der Frage nach der Parteinähe als Tendenz zu interpretieren.

Abbildung 4: Anteil Parteiungebundener in der Schweiz 1971–2019



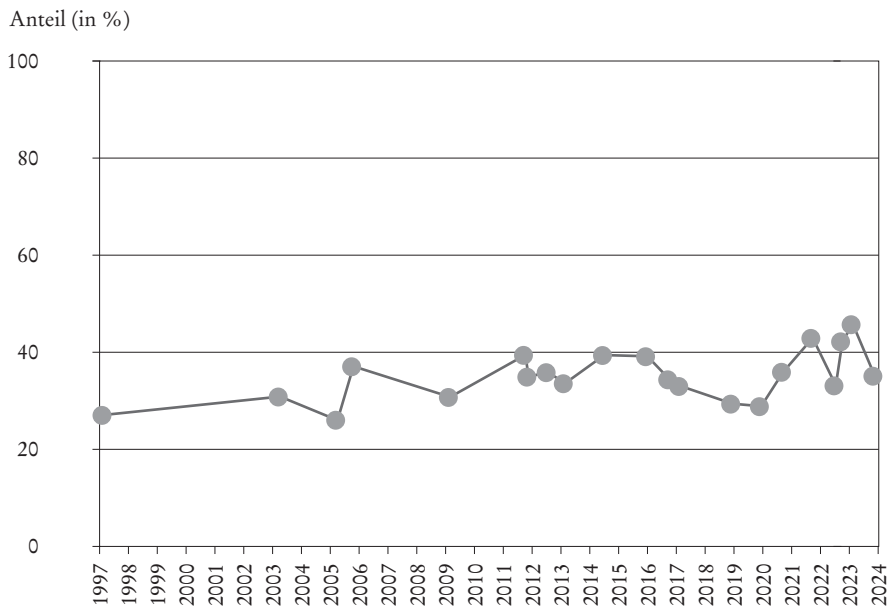
Quelle: Tresch / Rennwald / Lauener, 2023.

Stimmberechtigten angeben, sich einer Partei *nahe zu fühlen*, sind es in der Schweiz mittlerweile noch knapp ein Drittel. Noch in den 1970er-Jahren bekannte sich rund die Hälfte aller Schweizer Stimmberechtigten zu einer Partei. In Liechtenstein gab es keine vergleichbare Erosion, wenngleich auch hierzulande die Bindungen tendenziell abnehmen.

Im internationalen Vergleich sind die Liechtensteiner Werte zusammen mit den skandinavischen Werten hoch, während die Schweizer Werte sich dem europäischen Normalfall annähern. Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die beiden Nachbarstaaten über Parteien verfügen, die auf anteilsmässig zahlreiche Anhängerschaften zählen können. Das bedeutet aber nicht, dass sie regelrechte «Parteienstaaten» sind, in dem Sinne, dass die Parteien die politischen Entscheidungsprozesse massgeblich steuern. Tatsächlich entscheiden die Parteianhängerschaften etwa bei Sachabstimmungen längst nicht immer so, wie man das von «Parteisoldaten» erwarten könnte. Die Bürger und Bürgerinnen entscheiden oftmals unabhängig und entgegen der Parole / Empfehlung ihrer bevorzugten Partei.[39] Von einer Untertanenkultur im

39 Milic, 2022.

Abbildung 5: Anteil Parteiungebundener in Liechtenstein 1997–2024



Quellen: Eigene Darstellung aufgrund von 17 Befragungen des Liechtenstein-Instituts.

Sinne der eingangs geschilderten Definition von Almond und Verba kann beidseits des Rheins nicht die Rede sein.

V. Policykultur

Unter Policykultur versteht man gemeinhin stärker sachfragenbezogene Einstellungen oder politische Orientierungen. Von den drei im Theorieteil vorgestellten Kulturen ist die Policykultur wohl am wenigsten empirisch erforscht. Auf jeden Fall gibt es zur Policykultur wenig systematisch-vergleichende Studien – freilich mit der Ausnahme einer sachfragen*übergreifenden* politischen Grundorientierung, die als gut erforscht gilt: die Links-Rechts-Selbsteinschätzung (bisweilen auch als ideologische Selbstidentifikation bezeichnet). Die Links-Rechts-Achse ist eine Art «*super-issue*» oder «*overarching spatial dimension*»,[40] in welcher eine Mehrzahl von Policypositionen in einer räumlichen Dimension zusammengefasst werden. Tatsächlich hat die

40 Inglehart / Klingemann, 1976; Knutsen, 1997.

Einstellungsforschung gezeigt, dass die meisten Wählerinnen und Wähler in Westeuropa sich selbst, aber auch die zur Wahl stehenden Parteien ohne grössere Mühen auf einer Links-Rechts-Skala verorten können.[41] Der Umstand, dass die meisten (wenn auch nicht alle) Sachfragenorientierungen ziemlich konsistent in Links-Rechts-Begriffen ausgedrückt werden können, vereinfacht sodann die Analyse der Policykultur erheblich: Anstatt die Einstellungen zu allen möglichen Einzelfragen zu erheben, kann alternativ bloss die ideologische Selbstidentifikation abgefragt werden.

Eine diachrone Analyse der Links-Rechts-Selbsteinstufung in Liechtenstein und in der Schweiz zeigt, dass die Polarisierung in beiden Staaten zugenommen hat. Die Mitte ist geschrumpft, die Flügel sind gewachsen. In Liechtenstein war die Mitte seit jeher stärker als in der Schweiz und ist auch weniger stark erodiert. Aber selbst in Liechtenstein, wo das Mitte-Lager noch 1997 eine absolute Mehrheit bildete (53 Prozent), stuft sich mittlerweile nur noch eine *relative* Mehrheit der Wahlberechtigten in der Mitte des politischen Spektrums ein (38 Prozent). Der Rückgang des Mitte-Blocks ging in Liechtenstein primär zugunsten des gemässigt-linken Lagers: 1997 stuften sich 11 Prozent leicht links der Mitte ein (Werte 3 und 4)[42], 2021 waren es bereits 23 Prozent. In der Schweiz ist zwar eine ähnliche Entwicklung zu beobachten: Das Mitte-Lager hat auch jenseits des Rheins in den letzten 25 Jahren verloren – allerdings nicht einseitig zugunsten des gemässigt-linken Lagers. In der Schweiz wurden vielmehr *beide* äusseren Pole des politischen Spektrums gestärkt. Der Aufstieg der rechts-konservativen SVP von der kleinsten Bundesratspartei zur mit Abstand wählerstärksten Partei in der Schweiz hat auch mit diesen ideologischen Präferenzverschiebungen zu tun. Beide Länder aber haben eine Wählerschaft, deren Werthaltungen im Schnitt leicht nach rechts tendieren. Das ist auch am Abstimmungsverhalten zu erkennen. Beide Wählerschaften tendieren eher zum Status quo und nehmen Neuerungen eher zögerlich an.

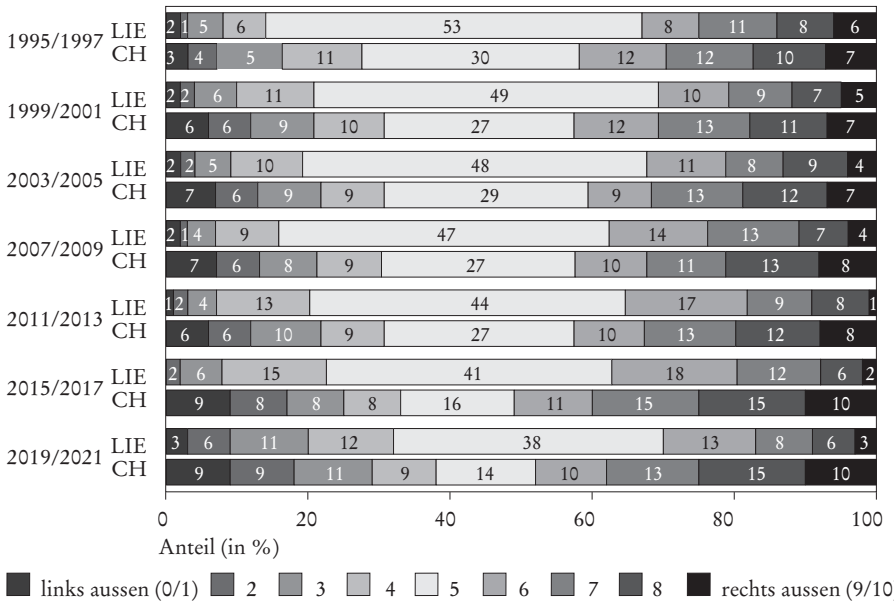
VI. Konkordanz und Konsens als Konfliktlösungsmuster

In einem übergeordneten Sinne ist unter Prozesskultur auch das dominierende Konfliktschlichtungsmuster eines politischen Systems (bzw. einer Gesellschaft als Ganzes) zu subsumieren: Wie tragen die relevanten politischen

41 Otjes / Rekker, 2021.

42 Die Links-Rechts-Selbsteinschätzung wird mit einer elfstufigen Skala erhoben, deren Werte von 0 (linksaussen) bis 10 (rechtsaussen) reichen.

Abbildung 6: Ideologische Selbstidentifikation in Liechtenstein und der Schweiz 1995–2021



Quellen: Frommelt et al., 2021, S. 34 (Liechtensteiner Werte) und Tresch et al., 2020, S. 22 (Schweizer Werte).

Akteure/Gruppen Konflikte üblicherweise aus, so sie denn eintreten?[43] Liechtenstein und die Schweiz weisen diesbezüglich starke Parallelen auf. Auf beiden Seiten des Rheins wird das anderswo meist vorherrschende Mehrheitsprinzip «zugunsten jenes Grundsatzes ausgeschaltet, der im Westfälischen Frieden amicabilis compositio heisst».[44] Anstatt einer Mehrheitsentscheidung wird sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein wo immer möglich ein gütliches Einvernehmen gesucht. Diese Konsensorientierung findet ihren Ausdruck in allerlei institutionellen Arrangements der Konkordanz: Dazu gehören etwa die Einbindung möglichst aller relevanten politischen Kräfte in der Exekutive («übergrosse Koalitionen»[45], «Zauberformel», Allparteienregierungen), die zwar schwerfälligen, aber integrativ wirkenden legislativen

43 Schuppert, 2008, S. 465, nennt dies die «Konfliktkultur» einer Gesellschaft oder eines Staates.

44 Lehmbruch, 1976, S. 7.

45 Mit «übergrosser Koalition» ist generell eine Regierungskoalition gemeint, die grösser ist als rechnerisch nötig wäre, um eine Mehrheit im Parlament zu haben. In Liechtenstein ist mit dem Begriff der «grossen Koalition» die Regierungskoalition der beiden Grossparteien gemeint.

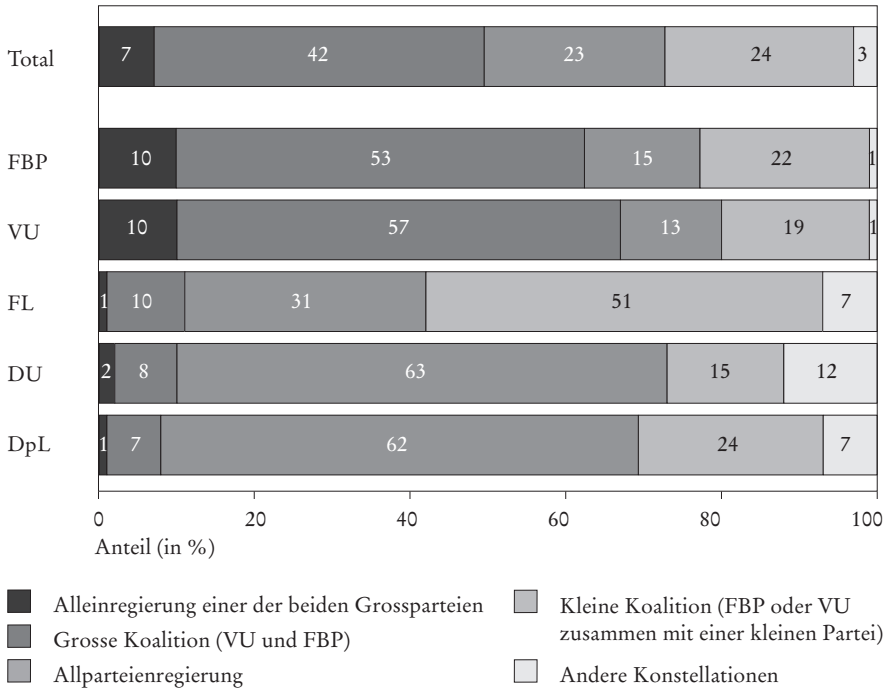
Vorentscheidungsprozesse (z. B. Vernehmlassungsverfahren) und die föderale Politikverflechtung (starke lokale Autonomie). Herausragendes Beispiel ist die Regierungszusammensetzung beider Länder. Obwohl in der Schweiz und in Liechtenstein rechnerisch und formal-juristisch meist entweder eine Einparteienregierung oder eine kleine Koalition möglich wären, wird fast immer eine übergrosse Regierungskoalition gebildet. Eine möglichst breite Einbindung aller Parteien ist überdies die präferierte Regierungsvariante der Wählerschaften. Umfragen aus Liechtenstein zeigen, dass selbst die Anhängerschaften der beiden Grossparteien FBP und VU eine übergrosse Koalition allen anderen Regierungsvarianten vorziehen. In der Schweiz wiederum sind noch nicht einmal Befragungen nötig, um diese Vermutung empirisch zu erhärten. Denn die Regierungen der Kantone werden vom Volk gewählt. Die Ergebnisse dieser kantonalen Regierungsratswahlen informieren uns demnach darüber, welche Zusammensetzung das Volk – zumindest als Kollektiv – wünscht. Es wünscht sich (bzw. wählt) meist eine Vielparteienregierung.

Wie erwähnt, ist die Regierungszusammensetzung nur ein Beispiel für das in beiden Staaten herrschende Prinzip der Konkordanz. Ein weiteres Beispiel ist das aufwendige Vernehmlassungsverfahren, das dazu dient, alle Haltungen möglichst früh auszuloten, um einen breit aufgestellten Kompromiss präsentieren zu können. Der Eindruck ist allerdings, dass politische Auseinandersetzungen in der Schweiz schärfer ausgetragen werden als in Liechtenstein, zumindest dann, wenn sie in der Öffentlichkeit stattfinden – also etwa im Parlament oder in Fernsehdiskussionen wie der «Arena» des Schweizer Fernsehens. Dies ist bloss anekdotische Evidenz; einen empirischen Vergleich der Debattenkultur hat noch niemand durchgeführt. Überraschend wäre dieser Befund jedoch nicht: Die Schweiz ist doch viel grösser als Liechtenstein und ihre Medienlandschaft kompetitiver, was Diskussionen hervorbringt, die der Nachrichtenwertlogik (je schriller, desto besser) genügen müssen.

Dass in beiden Staaten der Konsens die Norm ist, ist kein Zufall. Es hat nicht nur, aber vornehmlich mit der direkten Demokratie zu tun, im Speziellen mit dem fakultativen Referendum.[46] Die Schweiz war ursprünglich kein pluralitäres Konsenssystem, sondern stark majoritär. Bis 1891 stellte der Freisinn alle Bundesräte und das Parlament wurde bis 1919 im Majorz gewählt. Die Einführung des fakultativen Referendums (1874) aber ermöglichte der katholisch-konservativen Opposition, die Gesetzesreformen des Freisinns ein ums andere Mal zu blockieren. Und zwar dadurch, dass sie gegen die Gesetzesbeschlüsse des vom Freisinn dominierten Parlaments das Referendum ergriff und anschliessend auch an der Urne erfolgreich war. Um diese Blockade aufzuheben, wurde den Katholisch-Konservativen relativ rasch ein Bun-

46 Neidhart, 1971.

Abbildung 7: Präferierte Regierungsvariante in Liechtenstein nach Wahlentscheid 2021



Quelle: Frommelt et al., 2021, S. 66.

desratssitz eingeräumt (1891), ein zweiter folgte später (1919). Diese Einbindung hatte das Ziel, den Referendumseifer der Katholisch-Konservativen zu bändigen, was auch gelang. Diese «Zähmung durch Regierungsbeteiligung» erfolgte – zumindest teilweise – auch mit der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB, später SVP) und der SP. Kurz, die Konsenskultur ist auch eine Konsequenz politischer Institutionen. Das Referendum muss im Übrigen nicht zwingend ergriffen werden. Es genügt, damit zu drohen, um bereits eine Konsenswirkung bei den relevanten politischen Akteuren zu erzielen. Und diese Institution des fakultativen Referendums spielt in beiden Staaten, Liechtenstein (Einführung 1921) und Schweiz, eine zentrale Rolle bei der politischen Entscheidfindung. Mehr noch: Eigentlich spielt das fakultative Referendum *nur* in diesen beiden Staaten auf nationaler Ebene eine derart wichtige Rolle. Die Parallelen in der politischen Kultur beider Staaten, die ja nicht nur mit Sprache und Kultur zu tun haben können (denn diese teilt man sich auch mit Deutschland und Österreich), sind somit teilweise das Ergebnis davon, dass beide Demokratien «Referendumsdemokratien» sind.

Literatur

Almond, Gabriel A., Politische Kultur – Forschung – Rückblick und Ausblick, in: Berg-Schlosser, Dirk / Schissler, Jakob (Hrsg.), Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Opladen 1987, S. 27–38.

Almond, Gabriel A. / Verba, Sydney, The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton 1963.

Amelunxen, Clemens, Schwierige Vaterländer – Aspekte der liechtensteinisch-deutschen Beziehungen in Vergangenheit und Gegenwart, in: Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik, hrsg. zum 50jährigen Bestehen des liechtensteinisch-schweizerischen Zollvertrages, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 2, Vaduz 1973, S. 57–74.

Bauer, P. C. / Fatke, M., Direct democracy and political trust: enhancing trust, initiating distrust – or both?, in: Swiss Political Science Review 20/1, S. 49–69.

Campbell, Angus / Converse, Philip E. / Miller, Warren E. / Stokes, Donald E., The American Voter, Chicago 1960.

Dalton, Russell J. / Wattenberg, Martin P., Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies, Oxford 2002.

Deutsch, Karl, Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976.

Easton, David, A Systems Analysis of Political Life, 2. Aufl., Chicago / London 1979.

European Social Survey (ESS) Round 9, Data file edition 3.1, NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC, 2018, doi:10.21338/NSD-ESS9-2018.

Freitag, Markus, Politische Kultur, in: Knoepfel, Peter / Papadouplos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2022, S. 71–94.

Freitag, Markus, Politische Kultur, in: Knoepfel, Peter / Papadouplos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. Aufl., Zürich 2022, S. 85–109.

Frommelt, Christian / Milic, Thomas / Rochat, Philippe, Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage, Beiträge Liechtenstein-Institut 49, Bendern 2021.

Frommelt, Fabian, Der Wiener Kongress (1814-1815) als Angelpunkt der staatlichen Entwicklung Liechtensteins, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 58, 2016.

Gabriel, Oscar W., Politische Einstellungen und politische Kultur, in: Gabriel, Oscar W. / Kropp, Sabine (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, Wiesbaden 2008, S. 181–214.

Inglehart, Ronald / Klingemann, Hans-Dieter, Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics, in: Budge, Ian / Crewe, Ivor / Farlie, Dennis (Hrsg.), Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition, London 1976, S. 225–242.

Knutsen, Oddbjorn, The Partisan and the Value-based Component of Left-Right Self-placement: A Comparative Study, in: International Political Science Review 18(2), 1997, S. 191–225.

Lehmbruch, Gerhard, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976.

Marxer, Wilfried, Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 105, Vaduz 2006, S. 197–235.

Milic, Thomas, Parteilinientreue und Regierungsunterstützung bei Abstimmungen. Ein Vergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz, LI Focus 2/2022, Gamprin-Bendern 2022.

Neidhart, Leonhard, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1971.

Otjes, Simon / Rekker, Roderik, Socialised to think in terms of left and right? The acceptability of the left and the right among European voters, Electoral Studies 72 (2021).

Pickel, Susanne / Pickel, Gert, Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Wiesbaden 2006.

Press, Volker, Das Fürstentum Liechtenstein im Rheinbund und im Deutschen Bund, in: Liechtenstein in Europa, Vaduz 1984, Liechtenstein Politische Schriften, Band 10, S. 45–106.

Schoen, Harald / Weins, Cornelia, Der sozialpsychologische Ansatz zur Erklärung von Wahlverhalten, in: Falter, Jürgen W. (Hrsg.), Handbuch Wahlforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2014, S. 241–329.

Schuppert, Gunnar Folke, Politische Kultur, Baden-Baden 2008.

Szvircsev Tresch, Tibor / Wenger, Andreas / De Rosa, Stefano / Ferst, Thomas / Rizzo, Emanuela / Robert, Jacques / Roost, Till, Sicherheit 2023 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Birmensdorf und Zürich, 2023.

Tresch, Anke / Lauener, Lukas / Bernhard, Laurent / Lutz, Georg / Scaperrotta, Laura, Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid, Lausanne 2020.

Tresch, Anke / Rennwald, Line / Lauener, Lukas, Die Entwicklung der Parteibindungen in der Schweiz 1971–2019, Social Change in Switzerland, N° 34, 2023.

Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 18, Vaduz 1994.

Das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz: Menschenrechte als Abstimmungsgegenstand – oder als Werkzeuge der Demokratie?

Beat Ospelt*

* Beat Ospelt, M.A., Doktorand im Fachbereich Philosophie an der Universität Basel. – Ich bedanke mich bei Katrin Meyer für das wertvolle Feedback sowie bei allen Menschen am Liechtenstein-Institut für den anregenden Austausch während meines Arbeits- und Forschungsaufenthalts in Bendern im Frühjahr 2023.

Inhalt

I. Das Frauenwahlrecht: ein Menschenrecht! 219

II. Direkte Männerdemokratie: vom Sonderfall zum Imageproblem 220

III. Der Marsch nach Bern: «Die Frauenverbände haben aufgehört, harmlos zu sein» 227

A. Jubilieren oder Protestieren? Eine folgenreiche Begegnung 229

B. «Zwischenfälle» in Zürich: Der Marsch steht auf der Kippe 230

C. «Nicht als Bittende, sondern als Fordernde» 232

IV. Die Fahrt nach Strassburg: «Nestbeschmutzerinnen» mit «Brechstangen-Praktik» 233

V. Die Menschenrechte als Vehikel politischer Subjektivierung: von «Bittstellerinnen» zu politischen Subjekten 237

A. Die «Macht des Streits der Menschenrechte» 237

B. Nach Strassburg und zurück: Menschenrechte als Brechstange 239

C. Das Mikrofon ablehnen oder ergreifen – und den 68ern ausschalten 240

VI. Menschenrechtspraxis als demokratische Politik 242

Quellenverzeichnis, Literaturverzeichnis 245

I. Das Frauenwahlrecht: ein Menschenrecht!

«Uns Frauen wird mit der Verweigerung des Stimmrechts ein Unrecht getan. Wir fordern ein Menschenrecht: das Stimm- und Wahlrecht für Frauen.» Mit diesen Worten, gedruckt auf grossflächigen Plakaten, die eine schlummernde Prinzessin zeigen, trat die liechtensteinische feministische Gruppierung «Aktion Dornröschen» 1981 erstmals öffentlich in Erscheinung. Ihr Weckruf – «Politische Mündigkeit wird einem nicht im Schlaf gegeben. Darum aufgewacht!» – markierte einen Wendepunkt in der aktivistischen Rhetorik und Strategie im Kampf um das Frauenwahlrecht: Anstatt weiterhin höflich-charmant um die Gewährung politischer Rechte zu bitten, forderten die Aktivistinnen das Wahlrecht selbstbewusst als ein den Liechtensteinerinnen zustehendes Menschenrecht ein.[1] Dieselbe Forderung – «Menscherächt für beidi Gschlächt!» – war am 1. März 1969 auf dem Bundesplatz in Bern erhoben worden, als die spätere Zürcher Stadt- und Ständerätin Emilie Lieberherr ans Mikrofon trat und der versammelten Menschenmenge zurief: «Wir stehen hier nicht als Bittende, sondern als Fordernde!»[2] Beide Forderungen im Kampf um das Frauenwahlrecht reihen sich ein in eine fortwährende Geschichte des Streits um politische Teilhabe im Namen der Menschenrechte. Denn seit Menschenrechte erfunden, als «allgemein» erklärt und dabei Frauen aufgrund ihres Geschlechts – sowie viele weitere Menschen aufgrund ihrer Herkunft, Rassifizierung, Religion, Bildung, Vermögensverhältnisse etc. – davon ausgenommen worden sind, wurde das vermeintlich «allgemeine» Wahlrecht immer wieder als Menschenrecht eingefordert und erkämpft.[3]

Der politische Theoretiker Jacques Rancière, auf den sich die Überlegungen im Folgenden stützen, beschreibt und benennt diese Dynamik als «Macht des Streits der Menschenrechte». Dessen Macht bestehe darin, im Rekurs auf die proklamierte Universalität der Menschenrechte partikulare Ungleichheiten als Unrecht sicht- und anfechtbar zu machen und damit zugleich eine «Bühne» zu errichten, auf der politische Subjekte erscheinen können, die als solche in der bestehenden Ordnung gar nicht vorgesehen sind.[4] Solche Ereignisse politischer Subjektivierung, in denen der universalistische Anspruch der Menschenrechte auf die Probe gestellt wird, können eine Gesellschaft verändern, wenn es den darin auftretenden Subjekten gelingt, ihre Gleichheit nicht nur im politischen Handeln zu demonstrieren, sondern diese auch in die herrschende Ordnung «einzuschreiben», wie etwa durch das Erstreiten

1 Zitiert nach Marxer, 1994, S. 189. Zur Aktion Dornröschen siehe: Frick, 2011a; Lanter, 2022, S. 92–206.
2 Zitiert nach Keller, 2018, S. 22 f.
3 Arni, 2020, S. 10–12.
4 Rancière, 2002, S. 134; Rancière, 2011a, S. 88 f.; Rancière, 2011b, S. 481–485.

gleicher Rechte. Die Geschichte der Kämpfe für das Frauenwahlrecht lässt sich mit Rancière als eine Vielzahl politischer Subjektivierungsprozesse verstehen, das heisst als die Formierung politischer Subjekte im Ringen mit einer bestehenden Ordnung.

Im vorliegenden Beitrag werden zwei solche Ereignisse in Liechtenstein und in der Schweiz analysiert, die sich – so die These – beide mit Rancière als ein «Streit der Menschenrechte» begreifen lassen: der «Marsch nach Bern», an dem die erwähnte Rede von Lieberherr gehalten wurde, und die «Fahrt nach Strassburg», bei der Mitglieder der Aktion Dornröschen ihr Anliegen im September 1983 im Europarat vorbrachten.

Zur Einbettung der beiden Ereignisse wird in einem ersten Abschnitt die Geschichte des Frauenwahlrechts in Liechtenstein und in der Schweiz entlang einer ihrer zentralen Parallelen – der Rolle der direkten Demokratie – skizziert (II.). Darauf werden die beiden Fallbeispiele einzeln dargestellt (III./IV.) und im Rückgriff auf Rancières Verständnis politischer Subjektivierung als «Streit der Menschenrechte» interpretiert (V.). Das Frauenwahlrecht wurde in beiden Ländern mehrfach per Männerabstimmung abgelehnt und zuletzt auch auf diesem Weg eingeführt. Angesichts dieser geteilten Skurrilität von Männerabstimmungen über Frauenrechte – und deren Glorifizierung als Akte der Demokratie – wird abschliessend gefragt, was die in der Analyse gewonnenen Einsichten zum Verhältnis von Menschenrechten und Politik für das Verständnis von Demokratie bedeuten könnten (VI.).

II. Direkte Männerdemokratie: vom Sonderfall zum Imageproblem

Die Forderung des Frauenwahlrechts als Menschenrecht entstand parallel zum politischen Ausschluss der Bürgerinnen in der Entstehung moderner Demokratien im 18. und 19. Jahrhundert.[5] Olympe de Gouges' «Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin» von 1791 ist wohl eines der bekanntesten Beispiele hierfür.[6] Zur Gründungszeit des Schweizer Bundesstaats (1848) lassen sich auch bereits «vereinzelte Stimmen» finden, welche die Gleichstellung der Schweizerinnen im Rekurs auf universelle Menschenrechte einforderten.[7]

Aufgrund der frühen Einführung des «allgemeinen» Männerwahlrechts 1848 wird die Schweiz oft als «älteste Demokratie der Welt» bezeichnet und als «demokratische Vorreiterin» gefeiert.[8] Nicht nur die Staatsbürgerinnen,

5 Seitz, 2020, S. 19 f.
6 de Gouges, 2018.
7 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 32–34; Arni, 2020, S. 11, 14 f.
8 Mäder, 2016, S. 40; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 110.

sondern auch ein Fünftel der Staatsbürger waren damals allerdings vom Wahlrecht ausgeschlossen, unter anderem wegen «Geistesschwäche, strafrechtlicher Verurteilung, fruchtloser Pfändung, Konkurs, Sittenlosigkeit, Bettelei, administrativer Versorgung usw.».[9] Gestützt auf den Ausbau der Volksrechte in der Bundesverfassung von 1874 (Referendums- und Initiativrecht) sowie eine verklärende Vorstellung von der «alten» ständischen Eidgenossenschaft und ihren Landsgemeinden bildete sich im 20. Jahrhundert ein Selbstverständnis der Schweiz und ihres politischen Systems als «Sonderfall» und «Musterbeispiel» heraus, das gerade aufgrund der ausgeprägten *direkten* Demokratie nicht mit anderen Demokratien zu vergleichen sei.[10] Die «Modelldemokratie» Schweiz müsse sich darum auch nicht den Entwicklungen im Ausland anpassen, weil andere Staaten das Frauenwahlrecht einführten. So wurde bis zuletzt behauptet, dass die direkte Demokratie das fehlende Frauenwahlrecht in der Schweiz kompensieren würde.[11] Dieses «Sonderfalldenken» und die entsprechende Rhetorik der Einzigartigkeit der Schweizer Demokratie verstärkten sich im Rahmen ihrer Kultivierung durch die «Geistige Landesverteidigung» der 1930er- bis in die 1960er-Jahre hinein, was den Kampf um das Frauenwahlrecht in der Schweiz prägte.[12]

Die zelebrierte Sonder- und Pionierstellung rechtfertigte in den Augen der Gegnerschaft des Frauenwahlrechts den Status quo und wurde zugleich «zum Garanten der Schweizer Identität stilisiert».[13] Die ideologische Verkoppelung nationaler Identität mit Institutionen direkter Demokratie legitimierte wiederum – im Namen der Volkssouveränität[14] – das Beharren auf dem direktdemokratischen Verfahren der Volksabstimmung als einzig gangbarem Weg zur Einführung des Frauenwahlrechts, trotz Offenstehen von Alternativen wie etwa per Gesetzesrevision durch das Parlament, welche im Gegensatz zur letztlich durchgeführten (partiellen) Verfassungsrevision nur dem fakultativen und nicht dem obligatorischen Referendum unterstanden hätte.[15]

Die ausgeprägte direkte Demokratie ist damit einer der Gründe, weswegen das Frauenwahlrecht erst 1990 wirklich in der ganzen Schweiz eingeführt wurde. Bis dahin brauchte es über neunzig Abstimmungen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.[16] Das Instrument der Volksabstimmung und dessen Verklärung als Wesenskern der Schweizer Demokratie er-

9 Poledna / Tschannen, 2022, S. 3 f.
10 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 28, 387 f.; Arni, 2020, S. 13; Seitz, 2020, S. 27; Graber, 2017.
11 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 135 f., 354, 388; Seitz, 2020, S. 25 f.
12 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 56, 161; Arni, 2009.
13 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 174.
14 Meyer, 2016, S. 186–191.
15 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 59, 64, 161, 387, 398; Mesmer, 2009.
16 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 30.

möglichten es den stimmberechtigten Männern immer wieder, «un/demokratisch» darüber zu entscheiden, ob sie bereit seien, ihre Macht mit den weiblichen Staatsangehörigen zu teilen oder nicht.[17] Die Anwältin und Feministin Iris von Roten bezeichnete dieses Prozedere der wiederholten Rechtsverweigerung im Namen der Demokratie – angesichts der 1959 mit 66,9 Prozent der Stimmen hochgradig verworfenen ersten Abstimmung auf Bundesebene – treffend als eine «demokratisch funktionierende undemokratische Verwerfungsmaschinerie».[18] Eine strukturanaloge «Maschinerie» männlicher Machterhaltung kam auch im Streit um das Frauenwahlrecht in Liechtenstein zum Einsatz, wo man sich mit der Etablierung direktdemokratischer Volksrechte im Jahr 1921 ein Vorbild an der Schweiz genommen hatte.

Im Zuge der allgemeinen Umbruchphase, die sich gegen Ende des Ersten Weltkrieges anbahnte, erlebte auch Liechtenstein «bewegte Zeiten».[19] Angesichts des Zusammenbruchs der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie, mit der Liechtenstein bis dahin stark verbunden war, sowie des Zerfalls der gemeinsamen Währung, wirtschaftlicher Not und drohenden Staatsbankrotts, richtete sich das Land nicht nur wirtschaftlich mit dem Zollanschlussvertrag von 1923, sondern auch politisch neu nach der Schweiz aus.[20] Mit der Verfassung von 1921, welche den politischen «Neubeginn» Liechtensteins markiert und bis heute in Kraft steht, wurden auch direktdemokratische Instrumente wie «Initiative» und «Referendum» getreu dem Schweizer Vorbild Bestandteil des neu geordneten politischen Systems in Liechtenstein, einem Staat, der sich seitdem dualistisch als «konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» definiert.[21]

Im Frühjahr 1919 fand das Frauenwahlrecht erstmals nachweislich – und auf bezeichnende Weise – in einer politischen Debatte in Liechtenstein Erwähnung, nämlich im Kontext einer durch die Forderung nach mehr Demokratie angestossenen allerersten Volksabstimmung, welche, wenn auch durch Parlament und Fürstenhaus legitimiert, noch ohne jede rechtliche Grundlage stattfand.[22] Anlass hierzu war die Auseinandersetzung zwischen den beiden frisch gegründeten Parteien über das Wahlrechtsalter und die Anzahl Abge-

---

17 Studer/Wyttenbach, 2021, S. 384; Meyer, 2024. Als Phänomen der «Un/Demokratie» bezeichnet die politische Philosophin Katrin Meyer die (paradoxe) Tatsache, dass demokratische Verfahren dazu genutzt werden, Demokratie zu negieren.

18 von Roten, 1959, S. 47. Vgl. auch Studer/Wyttenbach, 2021, S. 62–66; Seitz, 2020, S. 110 f., 122 f.

19 Quaderer-Vogt, 2014.

20 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 464–468; Quaderer, 2011; Büchel, 2011.

21 Marxer, 2011a; Marxer, 2011b; Marxer, 2011c; Wille, 2011; Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 2, S. 221–328; Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101, Art. 2.

22 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 2, S. 172–180, 183.

ordneter im Parlament, dem Landtag. Das Stimm- und Wahlrecht für Frauen wurde hierbei vonseiten der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) als Argument gegen die von der Christlich-sozialen Volkspartei geforderte Senkung des Wahlrechtsalters in Stellung gebracht.[23] Wenn mit Blick ins Ausland das Wahlrechtsalter gesenkt werden solle, dann müsse konsequenterweise auch die Einführung des Frauenwahlrechts gefordert werden, was nach Ansicht der FBP aber ebenso wenig zu den liechtensteinischen Verhältnissen «passen» würde:

> «Dieser gewichtigste Grund, das Ausland sei ringsum auf 20 oder 21 Jahre herunter, hält aber schon deshalb auch nicht stand, weil wir sonst auch das Frauenwahlrecht unbedingt einführen müssten, denn in den meisten Staaten ist es bereits eingeführt oder auf Weg, auch in der Schweiz wird es kommen. Warum also denn nicht zugleich auch das Frauenstimmrecht usw. verlangen? Auch das würde allerdings für unsere kleinen Verhältnisse nicht besonders passen, aber wenn schon das eine, dann auch das andere! Unsere Frauen und erwachsenen Töchter würden sich bedanken, wenn nur der 21jährige Sohn bezw. Bruder wählen könnte, sie aber nicht, und die meisten Mütter haben entschieden mehr politische Einsicht als ein 21jähriger. Mütter und Töchter, würdet ihr euch so auf die Seite stellen lassen?»[24]

Was im Vorjahr mit der Ausrufung der Republik in Deutschland und Österreich eingeführt und im niedergeschlagenen Schweizer Landesstreik prominent gefordert worden war, war für die politischen Parteien im katholisch-konservativen Liechtenstein 1919 «kein ernsthaft diskutiertes Thema».[25] Angesichts der durchgehend negativen Abstimmungen in der Schweiz sollte es mit Blick ins Nachbarland bis in die 1960er-Jahre so bleiben.[26] Das Thema wurde in Liechtenstein erst 1965 im Kontext der Diskussion um die Gleichstellung im Bildungsbereich wieder aufgegriffen, insbesondere wurde die Verfahrensfrage zu dessen Einführung im Landtag diskutiert.[27] Im Mai 1968 legte die Regierung ihren Bericht zum Frauenwahlrecht vor, worin sie sich klar zur politischen Gleichberechtigung als Forderung von «Demokratie», «Rechtsgleichheit» und «Gerechtigkeit» bekannte – und zugleich an der Notwendigkeit der Entscheidung per Volksabstimmung festhielt.[28] Während in der parlamentarischen Diskussion noch die Einführung per Landtagsbe-

---

23 Marxer, 1994, S. 170.

24 Der Hauptausschuss der Fortschrittlichen Bürgerpartei, Zur Wahl am zweiten März, in: Liechtensteiner Volksblatt, 1. März 1919, S. 1.

25 Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 425, Bd. 2, S. 176 f.; Joris, 2018.

26 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 43–46, 163, 165; Marxer, 1994, S. 171.

27 Lanter, 2022, S. 41 ff.

28 Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 22. Mai 1968 betreffend Einführung des Frauenstimmrechtes, S. 2, 8–10, 16.

schluss als Option im Vordergrund stand, schlug die Regierung im Bericht, gestützt auf den starken Ausbau der Volksrechte und orientiert am Schweizer Vorbild und dessen Sonderfallrhetorik, die Volksabstimmung als einzig gangbaren Weg ein.[29]

In der Schweiz wurde das Frauenwahlrecht am 7. Februar 1971 auf Bundesebene im zweiten Anlauf vom Stimmvolk angenommen.[30] Nur drei Wochen später waren die stimmberechtigten Männer auch in Liechtenstein an die Urne gerufen, um über dessen Einführung auf Landesebene zu entscheiden. Anders als im Nachbarland wurde das Frauenwahlrecht in dieser ersten Abstimmung knapp abgelehnt und die Hoffnung, auf den Schweizer Zug aufspringen zu können, begraben.[31] Das negative Abstimmungsresultat führte zu spontanem Protest junger Frauen, die mit einem Banner mit der Aufschrift «Wir schämen uns für euch!» vor das Regierungsgebäude zogen. Auf einer anschliessenden «Stammtischtour» durchs Land gingen sie mit ihrem Banner direkt zum dort versammelten Stimmvolk, wo die «Mädchen» sexistisch belächelt wurden.[32] Kurz darauf, am 5. März 1971, kam es zudem zu einem Protestzug, organisiert durch die Schüler:innen des Liechtensteinischen Gymnasiums. Der bewilligte «Trauermarsch» zur symbolischen Beerdigung der Gleichberechtigung wurde von teilweise gar vermummten Männern gestört, welche handgreiflich gegen die Demonstrierenden vorgingen, ihnen Plakate und Banner entrissen sowie ausländer:innenfeindliche und antisemitische Beschimpfungen skandierten. Letztere richteten sich wohl gegen die «ausländischen Internatsstudenten», welche auch im Nachgang des schockierenden Ereignisses zur Zielscheibe in Leserbriefen wurden.[33]

Das 1969 entstandene «Komitee für das Frauenstimmrecht», das sich im Abstimmungskampf stark engagiert hatte, löste sich im Folgejahr der Abstimmung auf.[34] Eine «Arbeitsgruppe für die Frau», die sich über das Frauenwahlrecht hinaus für Gleichstellung einsetzte, wurde noch 1971 in Reaktion auf das enttäuschende Resultat gegründet.[35] In der zweiten Abstimmung im Februar 1973, angestossen durch die Arbeitsgruppe, scheiterte das Anliegen politischer Gleichberechtigung erneut an der Urne und wurde mit 55,9 Prozent der Stimmen sogar noch deutlicher abgelehnt.[36]

---

29 Marxer, 1994, S. 171–174.
30 Seitz, 2020, S. 142 f.; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 157 f.
31 Marxer, 1994, S. 178–180.
32 Marxer, 1994, S. 182 f.; Lanter, 2022, S. 60.
33 Nachklänge zur Rudi Dutschke-Spätzündung in Liechtenstein, unter dem Kürzel «frn» publizierter Leserbrief, in: Liechtensteiner Vaterland, 11. März 1971, S. 5. Vgl. Marxer, 1994, S. 183 f.; Lanter, 2022, S. 68–72; Biedermann, 2017, S. 30–33; Jansen, 2017, S. 59–61.
34 Zum Komitee für das Frauenstimmrecht siehe: Frick, 2011c; Lanter, 2022, S. 48–52.
35 Zur Arbeitsgruppe für die Frau siehe: Frick, 2011b; Lanter, 2022, S. 73–76.
36 Marxer, 1994, S. 185–188.

Erst im dritten Anlauf und nach mehreren Anpassungen des Bürgerrechts zur Beschwichtigung der vorgeblichen Angst der Gegnerschaft vor «Überfremdung» und «Fremdbestimmung» durch ausländische Frauen, die durch Heirat eingebürgert worden waren (oder noch eingebürgert würden), führte Liechtenstein 1984 das Frauenwahlrecht mit einer knappen Mehrheit von 119 Stimmen ein (51,3 Prozent Ja-Stimmen).[37] Auf Gemeindeebene dauerte es zwei weitere Jahre, bis das Frauenwahlrecht in ganz Liechtenstein Realität wurde.[38] In der Schweiz war die politische Gleichberechtigung der Schweizerinnen erst 1990 formal überall verwirklicht, als das Bundesgericht den Kanton Appenzell Innerrhoden – nach dreifacher Ablehnung an der Landsgemeinde – zur Einführung des Frauenwahlrechts zwang.[39]

Die direkte Demokratie wurde im Kampf um das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz als Mittel zum Machterhalt genutzt, denn sie erlaubte es den stimmberechtigten Männern, immer wieder darüber zu entscheiden, ob sie bereit dazu seien, «die Rechte zu teilen, die ihnen doch nicht allein gehören».[40] Neben der Hürde der Volksabstimmung lassen sich weitere Gründe für die lange Verweigerung des Frauenwahlrechts anführen, wie etwa föderale Strukturen, parteipolitische Kalküle oder eine konservative Geschlechterordnung.[41] Letztlich war es aber vor allem «der fehlende Wille

37 Marxer, 1994, S. 177 f., 181 f., 192, 196 f., 202; Lanter, 2022, S. 179–181, 201 f. Zur Diskussion um die «Eingeheirateten» und deren Bedeutung im Streit um das Frauenwahlrecht siehe: Sochin, 2012, S. 102–118; Ospelt, 2024. Zur Besänftigung der «Frauenüberfremdungsangst» (Marxer, 1994, S. 178) wurde bewusst noch vor der Abstimmung eine zwölfjährige Karenzfrist für Ausländerinnen zum Erwerb des Landesbürgerrechts durch Heirat eingeführt, bei welcher die Ehejahre doppelt zählten (Gesetz vom 11. April 1984 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1984 Nr. 23 LR 151.0).

38 Angestossen durch eine Gruppe Frauen aus Vaduz wurde 1976 die gesetzliche Möglichkeit zur Einführung des Frauenwahlrechts auf Gemeindeebene geschaffen. Vaduz war 1976 die erste Gemeinde, welche das Frauenwahlrecht per Gemeindeabstimmung einführte. Der Weg der «kleinen Schritte» ging allerdings nur schleppend voran. Im Mai 1980 führte Gamprin als zweite Gemeinde das Frauenwahlrecht ein. Im Oktober 1981 wurde die politische Gleichberechtigung von den Stimmbürgern in Schaan mit einer grossen Mehrheit von 59 Prozent der Stimmen abgelehnt. Erst 1986 war das Frauenstimmrecht in allen Gemeinden eingeführt. Vgl. dazu Marxer, 1994, S. 206; Lanter, 2022, S. 84 f., 88.

39 Seitz, 2020, S. 149 f.

40 Arni, 2020, S. 13.

41 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 59 f., 82, 385, 390 f., 395 f., 401–403; Marxer, 1994, S. 204. Für die Schweiz (für einen Überblick siehe: Seitz, 2020, S. 233–235) werden neben den genannten Gründen auch die männerbündisch-republikanische Tradition (Arni, 2009; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 386, 388 f.; Seitz, 2020, S. 23–25), die fehlende Zäsur durch die beiden Weltkriege (Studer / Wyttenbach, 2021, S. 56) sowie mangelnde Allianzpartner aufgrund der frühen Einführung des Männerwahlrechts (Arni, 2020, S. 14; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 387) als weitere Faktoren genannt. Für Liechtenstein werden neben der Verkoppelung des Frauenwahlrechts mit bürgerrechtlichen Fragen (Marxer 1994, S. 178, 197, 204; Sochin

der Männerbehörden und des Männerstimmvolks, Macht zu teilen», der die politische Gleichberechtigung der Staatsbürgerinnen immer wieder verhindert und hinausgezögert hat.[42]

Die Einführung des Frauenwahlrechts ist keiner der Demokratie inhärenten Fortschrittsdynamik geschuldet, sondern das Ergebnis politischer Kämpfe und kontingenter historischer Ereignisse.[43] «Gleiche Rechte fallen nicht vom Himmel»[44], sondern mussten stets erkämpft werden, was sich an der Geschichte der Wahlrechtsausschlussgründe und deren Infragestellung nachzeichnen lässt.[45] Es brauchte Druck, und dieser kam in der Geschichte des Frauenwahlrechts von innen und aussen, initiiert und aufrechterhalten durch teilweise transnational vernetzte Frauenbewegungen und Aktivistinnen, die das Unrecht des politischen Ausschlusses und ihre Forderungen immer wieder ans Licht der Öffentlichkeit trugen.[46]

In den 1960er-Jahren, als das Frauenwahlrecht in einem Grossteil der Welt bereits Realität war, stellte dessen anhaltende Verweigerung für die letzten Bastionen der Männerherrschaft auf dem Parkett einer internationalen Gemeinschaft, die sich seit 1945 im Bekenntnis zu Menschenrechten konstituierte und der «Gleichberechtigung von Mann und Frau» verpflichtet verstand,[47] zusehends ein Reputationsproblem dar. Obwohl sich die Schweiz im Kalten Krieg von multilateralen Organisationen fernhielt, wurde die Teilnahme am Projekt des Europarats und dessen Menschenrechtskonvention auf regionaler Ebene zur «Prestigefrage», über welche sich der angeschlagene Ruf, so die Hoffnung, etwas aufpolieren liesse.[48] Mit dem europäischen Integrationsprozess, dem Interesse an Einbindung und im Bemühen um internationalen Anschluss wurde das fehlende Frauenwahlrecht für die Schweiz und für Liechtenstein aussenpolitisch zum Hemmschuh, die rhetorisch vorgeschobene «Sonderstellung» der vielgepriesenen direkten Männerdemokratie zum Signum der «Rückständigkeit» und zum Imageproblem.[49]

Die Dynamik, welche diese internationale Tragweite des Ringens um das Frauenwahlrecht mit sich brachte, wussten die Stimmrechtsbewegungen ge-

---

D'Elia, 2012, S. 102–118; Lanter, 2022, S. 179–181) auch die ländliche und katholisch-konservative Prägung der Gesellschaft (Lanter, 2022, S. 24–27; Frick, 2006, S. 236 f., 244) sowie mangelnde Bildungschancen für Frauen und Mädchen (Lanter, 2022, S. 27–31; Marxer 1994, S. 203) als Gründe angeführt.

42 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 384.

43 Arni, 2020, S. 10.

44 Marxer-Bulloni, 1994, S. 224.

45 Vgl. Seitz, 2020, S. 27–31; Poledna / Tschannen, 2022; Plüss, 2003.

46 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 71; Seitz, 2020, S. 238.

47 Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, LGBl. 1990 Nr. 65 LR 0.192.010.

48 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 56, 161 f.; Seitz, 2020, S. 238.

49 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 77, 355; Marxer, 1994, S. 172, 180 f., 187 f.

schickt zu nutzen, indem sie immer wieder öffentlichkeitswirksam auf die Diskrepanz zwischen dem staatlichen Bekenntnis zu Menschenrechten und den fehlenden politischen Rechten der Bürgerinnen hinwiesen.[50] Der sich etablierende Diskurs der Menschenrechte und dessen innen- wie aussenpolitische Bedeutung verliehen ihren Forderungen Nachdruck und erlaubten es, Druck aufzubauen.[51]

III. Der Marsch nach Bern: «Die Frauenverbände haben aufgehört, harmlos zu sein»[52]

Die Ablehnung des Frauenwahlrechts in der Schweiz in der Abstimmung am 1. Februar 1959 löste international Unverständnis aus, wurde von der UNO-Menschenrechtskommission mit Bedauern zur Kenntnis genommen und führte zu einer Radikalisierung von Teilen der Stimmrechtsbewegung.[53] In Basel streikten rund fünfzig Lehrerinnen des Mädchengymnasiums, in Zürich wurden Werbeplakate für den Frauenhilfsdienst mit dem Spruch «Nicht ohne Stimmrecht» überklebt und fortan kam es in beiden Städten am Jahrestag der Ablehnung zu «Fackelzügen» durch die Innenstadt, «um an die politische Rechtlosigkeit zu erinnern».[54] Nicht nur die Protestformen änderten sich, sondern auch die Sprache und das Selbstverständnis der Protestierenden. Die Aktivistinnen kritisierten die Schweiz als «Scheindemokratie» und verlangten selbstbewusst ein ihnen zustehendes Recht, dessen Verweigerung sie als Unrecht bezeichneten.[55]

Die Schweiz wurde 1963 in den Europarat aufgenommen. Einen gleichzeitigen Beitritt zu dessen Menschenrechtskonvention (EMRK) erachtete der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aufgrund bestimmter «Eigenarten des schweizerischen Rechts», wie des fehlenden Frauenwahlrechts oder der Institution der «Zwangsversorgung», als verfrüht. Als einziges Mitglied des Europarates, das die EMRK nicht unterzeichnet hatte, stieg der Druck auf die Schweiz, das Vertragswerk zum Schutz der Menschenrechte und Grundfrei-

50 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 404; Marxer, 1994, S. 181, 194, 197–199.

51 Seitz, 2020, S. 232 f.

52 In der Nationalratsdebatte nach dem Marsch nach Bern (1. März 1969) ermahnte der Konservative Alfons Müller-Mahrzoll seine Kollegen: «Wir möchten vermeiden, dass die Frauenorganisationen zu einem Kampf gegen das Parlament und gegen die Politik gezwungen werden und dass man schon bald einmal feststellen möchte: Die Frauenverbände haben aufgehört, harmlos zu sein in politischen Dingen» (zitiert nach Studer / Wyttenbach, 2021, S. 151).

53 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 74 f., 146, 352.

54 Seitz, 2020, S. 123 f.; Wegmüller, 2009; Voegeli, 1997, S. 135, 380 f., 383.

55 Derendinger, 1959; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 48, 75, 146 f., 397; Voegeli, 1997, S. 382.

heiten zu ratifizieren.[56] Der Bundesrat befand sich in einer Zwickmühle. Vonseiten der Frauenorganisationen regte sich geschlossener Widerstand gegen die Unterzeichnung der EMRK mit Vorbehalt zum Frauenwahlrecht, eine Option, die in der Schweizer Politik und Rechtswissenschaft kontrovers diskutiert wurde.[57] Im Parlament stellten sich zudem konservative und europakritische Kräfte grundsätzlich gegen eine Unterzeichnung.[58] Die anhaltende Diskriminierung der Staatsbürgerinnen schadete dem Image der Schweiz. Das Hinauszögern des Beitritts zur EMRK erachtete der Bundesrat aber «als ebenso schädlich, wenn nicht gar schädlicher für das internationale Renommee des Landes».[59] Ende 1968, im «Internationalen Jahr der Menschenrechte», legte der Bundesrat seine Prioritäten im Bericht zur EMRK fest. Wie sich bereits abgezeichnet hatte, gab die Schweizer Regierung der Unterzeichnung der EMRK gegenüber dem Frauenwahlrecht den Vorrang, da sie an dessen Befürwortung durch das Stimmvolk an der Urne zweifelte.[60] Die Bereinigung der «schweizerischen ‹Schönheitsfehler› auf dem Antlitz der Menschenrechte» liesse sich aus Regierungssicht nicht «mit einem Federstrich herbeiführen», sondern gelte es in einer direkten Demokratie zu «erdauern», wie Heinz Langenbacher, der stellvertretende Chef der Abteilung für Internationale Organisationen des damaligen Eidgenössischen Politischen Departements, die Delegierten des «Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht» (SVF) bereits Mitte Juni 1968 wissen liess.[61]

Die Absicht des Bundesrats, der EMRK ohne Frauenwahlrecht beizutreten, stellte aus Sicht der Frauenorganisationen eine «Kriegserklärung» dar.[62] Für Lotti Ruckstuhl, die damalige Präsidentin des SVF, schien der Moment für eine Grossdemonstration in Bern gekommen, eine Idee, die innerhalb des SVF bereits seit dem Schweizer Beitritt zum Europarat diskutiert, aber stets zugunsten von Erwägungen des richtigen Zeitpunkts zurückgestellt worden war. Ruckstuhl schlug vor, während der parlamentarischen Beratung des EMRK-Berichts zu demonstrieren. Doch es kam schliesslich anders und früher als gedacht zum Marsch nach Bern.[63]

---

56 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 352–355; Seitz, 2020, S. 132 f.; Voegeli, 1997, S. 136–139.

57 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 78, 354–359; Voegeli, 1997, S. 499–501, 514; Voegeli, 2009, S. 160 f.

58 Bigler-Eggenberger, 2009, S. 148.

59 So Studer / Wyttenbach, 2021, S. 77, 360; Voegeli, 1997, S. 140.

60 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 78 f., 162, 354 f.; Voegeli, 1997, S. 142; Seitz, 2020, S. 133 f.

61 Langenbacher, 1968, S. 4, 7.

62 So Studer / Wyttenbach, 2021, S. 77. Vgl. auch Studer / Wyttenbach, 2021, S. 359; Voegeli, 1997, S. 143, 398; Seitz, 2020, S. 132 f.

63 Voegeli, 2009, S. 155–160; Voegeli, 1997, S. 496, 499 f., 502. Zum SVF siehe: Voegeli, 1997, S. 435–570.

A. Jubilieren oder Protestieren? Eine folgenreiche Begegnung

Am 10. November 1968 fand mit klassischer Musik, Ansprachen und Bankett die 75-Jahre-Jubiläumsfeier des Zürcher Frauenstimmrechtsvereins statt. Der Anlass im Zürcher Schauspielhaus mit Prominenz aus Politik und Stimmrechtsbewegung wurde durch Aktivistinnen aus der «neuen» Frauenbewegung gestört, die sich bald darauf als «Frauenbefreiungsbewegung» (FBB) zusammenschliessen sollten.[64] Eine von ihnen, die Studentin Andrée Valentin, ergriff im Anschluss an die Festrede ungefragt das Mikrofon und kritisierte das zurückhaltende Vorgehen und das höfliche Taktieren der Stimmrechtlerinnen sowie deren Forderung nach bloss formaler Gleichberechtigung statt umfassender Emanzipation von männlicher Herrschaft: «[…] Wir sollten nicht jubilieren, sondern protestieren und diskutieren […]».[65] Nachdem die dadurch entstandene Unruhe sich gelegt hatte, nahmen einige der Stimmrechtlerinnen die Aufforderung der ungebetenen Gäste an und es kam zum Gespräch, in dessen Verlauf erneut ein Marsch nach Bern vorgeschlagen wurde.[66] Als Folge dieser ersten, aufrüttelnden Begegnung der älteren Stimmrechts- mit der neuen Frauenbewegung wurde am 10. Dezember 1968 vom Zürcher Stimmrechtsverein und von der FBB gemeinsam ein sogenanntes «Teach-in» in der Zürcher Börse organisiert. Anlässlich des zwanzigsten Jahrestages der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» und nur ein Tag nach Erscheinen des Bundesratsberichts zur EMRK wurde von den rund 500 Teilnehmenden dieser öffentlichen Veranstaltung «nach heftiger Diskussion» die Durchführung eines Marsches nach Bern zum Protest gegen die Unterzeichnung der EMRK mit Vorbehalt und für die politischen Rechte der Staatsbürgerinnen beschlossen.[67]

Innerhalb des Vorstandes und in den einzelnen Sektionen des SVF herrschte Uneinigkeit darüber, ob eine Demonstration das geeignete Mittel sei, ihre Stimme in die Öffentlichkeit zu tragen. Vor dem Hintergrund der «Jugendunruhen»[68] im selben Jahr befürchteten einige Stimmrechtlerinnen Krawalle, welche der Sache schaden würden.[69] Aufgrund der medialen Aufmerksamkeit, welche die Ereignisse in Zürich auf sich gezogen hatten, hätte die Zürcher Sektion den bereits angekündigten Marsch allerdings nicht «ohne Gesichtsverlust» wieder absagen können. Die Zürcher Sektion des SVF be-

64 Voegeli, 1997, S. 148, 389 f. Zur FBB siehe: Voegeli, 1997, S. 643–668; Seitz, 2020, S. 203.
65 Zitiert nach Voegeli, 1997, S. 655.
66 Voegeli, 2009, S. 160.
67 Seitz, 2020, S. 136; Voegeli, 1997, S. 149, 391 f.
68 Tackenberg, 2011.
69 Voegeli, 1997, S. 149.

schloss darum, die Kundgebung durchzuführen, und wandte sich in der Suche nach Unterstützung an den Zentralvorstand, dessen Mehrheit sich, trotz Bedenken, letztlich für die Organisation des Marsches aussprach.[70] Als Termin für die Kundgebung wurde bewusst der Samstag vor Sessionsbeginn (1. März 1969) festgelegt, also vor der Beratung des EMRK-Geschäfts im Parlament, «als Demonstration der Willensstärke der Frauen, nicht erst im Falle einer ungünstigen Entscheidung hinterher als Protest ‹sans grand effet pratique›».[71] Kurz nachdem das Datum für den Marsch feststand, entschied sich die mitgliederstarke «Arbeitsgemeinschaft für die politischen Rechte der Frau» *gegen* eine Teilnahme am Marsch und stattdessen für die Durchführung eines Kongresses am selben Tag als «Demonstration in geschlossenen Räumen».[72]

B. «Zwischenfälle» in Zürich: Der Marsch steht auf der Kippe

Im Rahmen des Fackelumzugs am Frauenstimmrechtstag am 1. Februar 1969 kam es in Zürich abermals zu Zusammenstössen zwischen alter und neuer Frauenbewegung, welche in Basel und Zürich gemeinsam marschierten. An der Saalveranstaltung vor dem abendlichen Umzug unterbrachen Mitglieder der FBB die Rednerin des Stimmrechtsvereins durch Klatschen und wurden, als sie ihre eigene Stellungnahme verlesen wollten, ihrerseits durch Zwischenrufe gestört, sodass der Anlass abgebrochen werden musste. Am anschliessenden Fackelzug versuchten Mitglieder der FBB vergeblich, sich mit ihren Transparenten an die Spitze des Umzugs zu stellen. Während der Fackelzug der Stimmrechtlerinnen die traditionelle Route der Studentenverbindungen beschritt, zog die FBB mit ihrer Anhängerschaft an belebtere Orte in Zürich, wo sie ein Strassentheater gegen die konservative Geschlechterordnung aufführte.[73]

Schon vor diesen erneuten Zwischenfällen hatte der «Bund Schweizerischer Frauenorganisationen» (BSF) dem Protestmarsch des SVF und der FBB seine Unterstützung aus Angst vor illegalen Aktionen versagt. Angesichts der neuerlichen Störmanöver entschloss sich nun auch die «Frauenzentrale Zürich» gegen eine Teilnahme am Marsch nach Bern.[74] Aus Furcht vor weiteren Störaktionen der «jugendlichen Elemente» (Girard-Montet) zog der Vor-

70 Voegeli, 1997, S. 392, 505, 512.
71 Voegeli, 2009, S. 160 f.
72 So Ruckstuhl, 1986, S. 137 f.; Voegeli, 2009, S. 161.
73 Voegeli, 2009, S. 161; Voegeli, 1997, S. 384, 392 f.
74 Voegeli, 2009, S. 161; Voegeli, 1997, S. 393; Seitz, 2020, S. 136 f. Zum BSF siehe: Joris, 2023.

stand des SVF seine eben erst gegebene Zusage zur Organisation des Marsches mit Stichentscheid der neuen Präsidentin Gertrude Girard-Montet zurück, worauf die überstimmte Minderheit die Einberufung einer ausserordentlichen Delegiertenversammlung verlangte.[75] An dieser Versammlung, weniger als zwei Wochen vor der angekündigten Demonstration, lehnte schliesslich auch eine knappe Mehrheit der Delegierten die Durchführung des Marsches ab, unter anderem, um anstehende kantonale Vorlagen nicht zu gefährden. Stattdessen wurde beschlossen, den Kongress der «Arbeitsgemeinschaft für die politischen Rechte der Frau» zu unterstützen, welcher ebenfalls gegen die Unterzeichnung der EMRK mit Vorbehalt zum Frauenwahlrecht protestieren und eine entsprechende Eingabe an den Nationalrat richten wollte.[76]

Zuletzt zog auch die FBB ihre Teilnahme am Marsch zurück, weil ihr die Legalität und der Zeitpunkt der Demonstration – ein Samstag, an dem das Parlament nicht tagte – als zu wenig radikal erschienen[77]:

> «Die FBB ist der Ansicht, dass nach 75jährigem praktisch erfolglosen Kampf für die Rechte der Frauen mit den herkömmlichen sogenannten legal-demokratischen Mitteln, Form und Inhalt der Aktion geändert werden müssen. Sie hat deshalb den Vorschlag gemacht, den Marsch nach Bern während der Session zu machen, um die Ratsmitglieder durch Konfrontation zu provozieren und die Öffentlichkeit wachzurütteln. Die traditionalistischen Frauenbewegungen haben sich jedoch über diesen Vorschlag hinweggesetzt, sich das Datum des Marsches diktieren lassen und nicht den Mut gefunden ‹ausserhalb der Legalität› (sprich ohne Genehmigung) die Demonstration vor dem Bundeshaus zu veranstalten. Wir fahren nicht nach Bern, um tote Mauern mit unseren Resolutionen zu beehren und vor einem leeren Bundeshaus uns selbst zu bestätigen».[78]

Das Zürcher Aktionskomitee hingegen hatte sich entschlossen, trotz der Spannungen am Frauenstimmrechtstag am Marschvorhaben festzuhalten. Im Anschluss an die Delegiertenversammlung erklärten sich Marschbefürworterinnen aus verschiedenen SVF-Sektionen dazu bereit, das Komitee weiterhin zu unterstützen. Die Delegierten aus Zürich und Basel teilten in einem Gegencommuniqué mit, sie würden die Organisation des Marsches übernehmen und diesen mit den Sektionen aus Basel, Neuenburg, Schaffhausen und Winterthur «auf eigene Faust» durchführen.[79]

---

75 Voegeli, 1997, S. 505.
76 Voegeli, 2009, S. 161; Voegeli, 1997, S. 393 f., 505–512.
77 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 80 f.; Voegeli, 1997, S. 396.
78 Zitiert nach Voegeli, 1997, S. 664.
79 So Voegeli, 1997, S. 394, 512. Vgl. auch Voegeli, 2009, S. 161 f.; Seitz, 2020, S. 137.

C. «Nicht als Bittende, sondern als Fordernde»

Trotz Absagen und Bedenken im Vorfeld fand am 1. März 1969 der Marsch nach Bern statt. Mit zwei Kundgebungen stand die Bundeshauptstadt ganz im Zeichen des Protests gegen die Unterzeichnung der EMRK mit Vorbehalt und für das Frauenwahlrecht. Vormittags nahmen mehr als 500 Delegierte verschiedener Frauenorganisationen am Kongress der Arbeitsgemeinschaft im Berner Kursaal teil und verabschiedeten vor geladener Presse Resolutionen zu ihren Forderungen.[80] Am Nachmittag versammelte sich nach dem bewilligten Protestzug vom Hauptbahnhof zum Bundesplatz eine mit rund 5000 Demonstrierenden «für damalige Verhältnisse eindrückliche Menschenmenge» vor dem Bundeshaus.[81] Die Kundgebung wurde mit Trommelwirbel eröffnet. Emilie Lieberherr, die Präsidentin des Aktionskomitees, stieg auf das Podium, dankte den Anwesenden für ihren Einsatz und ihre Solidarität im Kampf für die Rechte der Frauen und hielt eine «fulminante Rede», die landesweit im Radio übertragen wurde:[82]

> «Zwei Gründe haben uns veranlasst, nach Bern zu kommen: 1. Unser jahrzehntelanges Warten auf die Gleichberechtigung, auf das Recht, die Gesetze, denen wir uns alle unterziehen müssen, mitgestalten zu können. 2. Unmittelbarer Anlass war die Nachricht, dass der Bundesrat dem Parlament empfiehlt, die Menschenrechtskonvention mit Vorbehalten zu unterzeichnen. Sie ist ein Schlag ins Gesicht der Frauen und hat unser Vertrauen in den Bundesrat erschüttert. Diese Nachricht hat unsere gut eidgenössische Geduld aufs höchste strapaziert. […]. Wir stehen hier nicht als Bittende, sondern als Fordernde.»[83]

Nach dieser klaren Ansage verlas Lieberherr eine Resolution zu Händen von Bundesrat und Parlament, die in allen Landessprachen wiederholt wurde. Im Anschluss rief sie der versammelten Menge mehrere Losungen zu, die jeweils in Sprechchören repetiert wurden, gefolgt von einem Pfeifkonzert mit vorab verteilten Trillerpfeifen. Das Auspfeifen des Bundesrates, eine für die damalige Schweiz noch ungewohnte Form des Protestes, wurde ebenfalls im Radio übertragen.[84] Eine angekündigte Delegation überbrachte die Resolution ins Bundeshaus. Wider Erwarten wurde die Delegierten aber nicht von einem Bundesrat, sondern «nur» vom Bundeskanzler begrüsst, der die Resolution in dessen Vertretung entgegennahm. Dass kein einziges Mitglied der Regierung bereit war, die Frauendelegation zu empfangen, löste auf dem Bundes-

80 Seitz, 2020, S. 137; Voegeli, 2009, S. 162; Voegeli, 1997, S. 505; Ruckstuhl, 1986, S. 138.
81 Studer/Wyttenbach, 2021, S. 213. Vgl. auch Voegeli 2009, S. 162; Voegeli, 1997, S. 394.
82 Seitz, 2020, S. 137. Vgl. auch Joris, 2020, S. 27; Keller, 2018, S. 21 f.; Voegeli, 1997, S. 400.
83 Zitiert nach Keller, 2018, S. 22.
84 Keller, 2018, S. 23; Seitz, 2020, S. 137.

platz ein weiteres Pfeifkonzert aus.[85] Als das Auspfeifen geendet hatte, wollten junge Aktivistinnen das Mikrofon ergreifen und sich zu Wort melden, worauf Lieberherr ihnen, so die Historikerin Elisabeth Joris, kurzerhand «den Stecker» zog, um dem Vorwurf der Instrumentalisierung der Demonstration durch die «aufbegehrende Jugend» zuvorzukommen. «Sehr demokratisch war dieses Vorgehen nicht, doch die Demonstration war ein Erfolg, der Druck auf Bundesrat und Parlament riesig», wie Joris resümiert.[86]

Es kam also nicht zu den befürchteten Ausschreitungen, der Marsch hatte eher den «Charakter eines Volksfestes».[87] Die unerwartete Mobilisierungskraft der Frauenbewegungen auf der Strasse erhöhte spürbar den Druck auf die Politik. Nur vier Tage später erklärte sich der Bundesrat bereit, auf die hängigen Vorstösse zum Frauenwahlrecht einzutreten und eine neue Abstimmungsvorlage auszuarbeiten.[88] Der Nationalrat stimmte dem Antrag zur Ratifikation der EMRK *mit* Vorbehalt zwar knapp zu, der Ständerat nahm den Bericht hingegen nur zur Kenntnis, womit das Vorhaben des Bundesrates vorerst blockiert war.[89] Erst 1974, drei Jahre nach der Annahme des Frauenwahlrechts auf Bundesebene, ratifizierte die Schweiz die EMRK.[90]

IV. Die Fahrt nach Strassburg: «Nestbeschmutzerinnen» mit «Brechstangen-Praktik»[91]

Liechtenstein wurde 1978, wie zuvor die Schweiz, ohne Frauenwahlrecht in den Europarat aufgenommen, wobei die Regierung versprach, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, «um die Einführung des Frauenstimmrechts möglichst bald zu verwirklichen».[92] Auf dieses Versprechen Bezug nehmend, wandte sich die Aktion Dornröschen im Juni 1982 mit einem Schreiben an die Kommission für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen des Europarats, welche in Liechtenstein tagte, um sie daran zu erinnern, dass sie in einem Land zu Gast sei, in welchem die Hälfte der Bürgerschaft noch immer keine politischen Rechte hatte.[93] Das Vorgehen der Dornröschen stiess

85 Voegeli, 1997, S. 153, 394.
86 Joris, 2020, S. 27. Vgl. auch Ruckstuhl, 1986, S. 141.
87 So Voegeli, 1997, S. 394.
88 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 80 f., 162, 397; Voegeli, 2009, S. 163; Voegeli, 1997, S. 149–151.
89 Seitz, 2020, S. 139; Ruckstuhl, 1986, S. 142–146; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 79 f.
90 Studer / Wyttenbach, 2021, S. 348.
91 Hubert Hoch (HH), Brechstangen-Praktik, in: Liechtensteiner Vaterland, 4. Oktober 1983, S. 1.
92 Zitiert nach Lanter, 2022, S. 90 f. Vgl. auch Marxer, 1994, S. 194, 197.
93 Lanter, 2022, S. 152 f.

auf Besorgnis seitens des Fürstenhauses um das Ansehen des Landes und verärgerte die Regierung, die sich bemühte, möglichst wenig Anlass für internationale Kritik zu geben.[94]

Im selben Monat beantragte die Regierung, um im Europarat nicht länger alleine im «Abseits» zu stehen, die EMRK trotz des fehlenden Frauenwahlrechts zu unterzeichnen, was sie 1968 noch für unmöglich gehalten hatte.[95] Der Landtag stimmte dem Antrag einstimmig zu.[96] Zugleich scheiterte eine Petition der Dornröschen zur Einführung des Frauenwahlrechts per Landtagsbeschluss bereits vor ihrer Diskussion, weil kein einziger Abgeordneter bereit war, die Bittschrift inhaltlich zu vertreten.[97] Eine «demokratische Lösung» müsse «auch auf demokratischem Weg gefunden werden», womit einzig die Einführung per «Volksentscheid» infrage komme, wie der Landtagspräsident festhielt.[98] Der Staatsgerichtshof, das Verfassungsgericht Liechtensteins, vertrat dieselbe Auffassung in seinem Urteil vom April 1982, mit dem er die Verfassungsbeschwerde von Aktivistinnen, die das Frauenwahlrecht auf dem Rechtsweg erstreiten wollten, abwies. Das Frauenwahlrecht sei keine Rechtsfrage, sondern könne «nur auf politischem Wege» eingeführt werden, über eine formelle Verfassungsrevision (per Volksabstimmung).[99] Die Einführung des Frauenwahlrechts über den gerichtlichen oder parlamentarischen Weg war damit versperrt. Während die Beschwerdeführerinnen noch auf den endgültigen «Vorstellungsentscheid»[100] des Staatsgerichtshofs warteten, ratifizierte Liechtenstein im September 1982 die EMRK mit fünf Vorbehalten zur Hauptkonvention. Von den Zusatzprotokollen mit materiellen Grundrechtsgehalten wurde kein einziges ratifiziert, aufgrund des fehlenden Frauenstimmrechts auch nicht dasjenige, welches das Recht auf politische Partizipation beinhaltet.[101]

Vor diesem Hintergrund beschlossen einige der Aktivistinnen, sich mit ihrem Anliegen direkt an den Europarat in Strassburg zu richten, um den Druck auf die Politik von aussen zu erhöhen. Am 27. September 1983 fuhren

---

94 Marxer, 1994, S. 194; Frick, 2006, S. 243.

95 Marxer, 1994, S. 173, 191; Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 22. Mai 1968 betreffend Einführung des Frauenstimmrechtes, S. 12; Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag Nr. 20/1982 vom 1. Juni 1982 betreffend die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, das Protokoll Nr. 2 zur Konvention vom 6. Mai 1963 und die Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925, S. 19, 24.

96 Zustimmung mit Vorbehalten, in: Liechtensteiner Vaterland, 6. Juli 1982, S. 1 f.

97 Allgäuer, 1989, S. 125; Lanter, 2022, S. 153 f.

98 Zitiert nach Lanter, 2022, S. 154.

99 StGH 1982/1-25 (= Liechtensteiner Entscheidungssammlung [LES] 1983/3, 69 ff.). Vgl. auch Marxer, 1994, S. 190 f.; Lanter, 2022, S. 127–140.

100 StGH 1982/1-25/V (= LES 1983/3, 74 ff.).

101 Waschkuhn, 1994, S. 72. Vgl. auch Studer / Wyttenbach, 2021, S. 344, 356.

Die Aktivistinnen vor dem Eingang des Europaratsgebäudes in Strassburg am 27. September 1983.



Quelle: Frauenarchiv Liechtenstein, PA 181/039

zwölf Mitglieder der Aktion Dornröschen nach Strassburg, um den Parlamentarier:innen des Europarats ihren «Bericht zur Lage des fehlenden Frauenstimmrechts in Liechtenstein aus Sicht der Betroffenen» zu präsentieren.[102] Der Besuch wurde im Sekretariat des Europarats mit der Bitte um eine Gesprächsrunde angekündigt, zu der auch der ständige Vertreter Liechtensteins eingeladen war. Regierung, Fürstenhaus und prominente Politiker beider Parteien rieten im Voraus dringend von der Reise ab. Die Aktivistinnen liessen sich jedoch nicht von ihrem Vorhaben abbringen.[103]

Vor Ort wurden die zwölf Frauen von der Sekretärin der liechtensteinischen Delegation in Empfang genommen, die sie zu «ihren», also den liechtensteinischen Abgeordneten in ein Besprechungszimmer führen sollte. Die Aktivistinnen waren empört. Es schien ihnen, als sollte verhindert werden, dass sie mit den Europaratsparlamentarier:innen anderer Länder ins Gespräch kommen. Sie weigerten sich, bloss mit liechtensteinischen Abgeordneten zu sprechen, worauf die Sekretärin sich bemühte, auch andere Parlamentarier:in-

102 Zitiert nach Marxer, 1994, S. 197, Anmerkung 109.
103 Marxer, 1994, S. 197–199; Lanter, 2022, S. 181–186.

nen für eine spontane Anhörung zu gewinnen. Nach der Einschätzung einer Aktivistin im Rückblick war ihr Besuch offenbar «einfach wieder abgemeldet» worden.[104] Die Aktivistinnen wurden mit den liechtensteinischen Abgeordneten in einen Raum gebracht und die Sekretärin führte in mehreren Anläufen, sodass sie mit ihren Erläuterungen immer wieder von vorne beginnen mussten, insgesamt fünf Abgeordnete aus der Schweiz, Österreich, Deutschland und Luxemburg zu ihnen.[105]

Die Aktivistinnen hatten sich gut vorbereitet und Dossiers zum Kampf um das Frauenwahlrecht auf Deutsch, Französisch und Englisch zusammengestellt. Doch sie wurden zunächst nicht so ernst genommen, wie erhofft. Erst nach längerer Diskussion über die bereits unternommenen Vorstösse konnten die anfänglichen Zweifel der Abgeordneten überwunden werden. Allein die Genfer Nationalrätin Gertrude Girard-Montet, die ehemalige SVF-Präsidentin und einzige weibliche Abgeordnete in der Anhörung, zeigte sich rasch verständig und bekundete von Beginn an ihre Unterstützung.[106]

Obwohl ihr Besuch anders verlaufen war als geplant, veröffentlichten die Aktivistinnen, zurück aus Strassburg, einen ausführlichen Bericht in beiden Landeszeitungen, zusammen mit unterstützenden Statements der fünf Europaratsabgeordneten. Die anfänglichen Schwierigkeiten des Unterfangens wurden darin bewusst verschwiegen. Alle an der Fahrt nach Strassburg beteiligten Frauen wurden als Verfasserinnen des Artikels aufgeführt und waren daher in der liechtensteinischen Öffentlichkeit bekannt.[107] Die durch den Artikel publik gewordene Aktion führte in Liechtenstein zu heftigen negativen Reaktionen. Die Aktivistinnen wurden öffentlich der «Nestbeschmutzung» bezichtigt und als «Vaterlandsverräter» beschimpft, ihr Handeln habe «politische Instinktlosigkeit» bewiesen und «der Sache des Frauenstimmrechts erneut schwer geschadet». Einige unter ihnen erhielten sogar anonyme Drohanrufe.[108] In der Zeitung Liechtensteiner Vaterland wurde das Vorgehen der Frauen auf der Titelseite als «Brechstangen-Praktik» bezeichnet, die von «einem politischen Unverstand» zeuge, «den die Frauenstimmrechts-Gegner mit Hochgenuss in die Diskussion einbringen werden».[109] In Leserbriefen wehrten sich die Frauen gegen Verleumdung und Vorwürfe.[110] Mit ihrem Gang zum Europarat machten die Aktivistinnen auf die Diskrepanz zwi-

104 Lanter, 2022, S. 184, 245, 288.
105 Lanter, 2022, S. 184 f., 245, 267; Fritsche-Mündle, 2017, S. 55 f.
106 Marxer, 1994, S. 198 f.; Lanter, 2022, S. 185.
107 Frauenstimmrecht in Liechtenstein. Gespräche im Europarat, in: Liechtensteiner Vaterland, 1. Oktober 1983, S. 5. Vgl. dazu Lanter, 2022, S. 186 f., 268; Waschkuhn, 1994, S. 72.
108 Marxer, 1994, S. 198; Lanter, 2022, S. 187, 189; Marxer-Bulloni / Walser, 1994, S. 7.
109 Hubert Hoch (HH), Brechstangen-Praktik, in: Liechtensteiner Vaterland, 4. Oktober 1983, S. 1.
110 Lanter, 2022, S. 187 f.

schen Menschenrechtsbekenntnis und anhaltender Verweigerung des Frauenwahlrechts aufmerksam und störten damit die Bemühungen des Kleinstaates Liechtenstein um internationale Anerkennung und um die Konsolidierung seiner fragilen Souveränität.[111]

V. Die Menschenrechte als Vehikel politischer Subjektivierung: von «Bittstellerinnen» zu politischen Subjekten

Im Anschluss an den politischen Theoretiker Jacques Rancière lassen sich die zwei dargestellten Ereignisse als politische Subjektivierung in Form eines «Streits der Menschenrechte» deuten.[112] Mit dieser Lesart gerät der grössere Zusammenhang einer gesellschaftlichen Ordnung und ihrer Machtverhältnisse in den Blick, welche mit der Fahrt nach Strassburg und im Marsch nach Bern herausgefordert worden sind.

A. Die «Macht des Streits der Menschenrechte»

Politische Subjekte formieren sich nach Rancière im «Bruch» mit einer bestehenden Ordnung, welche alles und alle auf ihren «rechtmässigen» Platz verweist, das heisst im «Losreissen» von einem zugewiesenen Platz.[113] Die Zuteilung der Plätze erfolgt laut Rancières Sozialtheorie über Prozesse der Wahrnehmung und Interpretation, was er als «Identifizierung» bezeichnet: Als etwas wahrgenommen und interpretiert zu werden, bedeutet auch, als etwas sozial verortet zu sein.[114] Ein Körper, der als Frau identifiziert wurde, «gehörte» beispielsweise ins Reich des Privaten und nicht in die Öffentlichkeit. So galten Familie und Haus als «rechtmässiger» Tätigkeitsbereich der (bürgerlichen) Frau und nicht etwa Rathaus oder Parlament. Die Verweige-

111 Lanter, 2022, S. 210.

112 Rancière, 2002, S. 134.

113 Rancière, 2002, S. 41 f., 48.

114 Die Herstellung, Reproduktion und Legitimierung gesellschaftlicher Ordnung geschieht nach Rancière innerhalb historisch spezifischer Regime der sinnlichen Wahrnehmung und symbolischen Deutung, die er im Rückgriff auf die Machtanalytik Michel Foucaults als «Polizei» oder «polizeilich» bezeichnet (Rancière, 2002, S. 40). Gesellschaftliche Ordnungen lassen sich darum mit Rancière als eine «Aufteilung des Sinnlichen» verstehen und beschreiben, welche als eine Art «Regelwerk» der Bedingungen von Wahrnehmbarkeit festlegt, ob und als was eine Entität wahrgenommen und interpretiert wird und welchen Platz sie dementsprechend in der sozialen Ordnung einnimmt. Siehe: Rancière, 2008; Niederberger, 2004; Völker, 2012, S. 143–147.

rung politischer Rechte lässt sich mit Rancière also als Teil einer Gesellschaftsordnung begreifen, welche Frauen in der Öffentlichkeit den Platz des Schweigens zuweist.[115] Indem Frauen *trotzdem* öffentlich das Wort ergriffen, «entfernten» sie sich vom ihnen zugedachten Ort politischer Unsichtbarkeit. Sie erschienen im Akt der «Wortergreifung» als ein so nicht vorgesehenes, «überschüssiges» Subjekt, dessen ungebetener öffentlicher Auftritt die Grenzziehung zwischen Öffentlichem und Privatem und damit die herrschende Platzordnung infrage stellte.[116] Genau hierin besteht für Rancière «Politik».[117] Die Formierung politischer Subjekte beschreibt er dementsprechend als eine «Ent-Identifizierung», als das Loslösen von einer «Identifizierung» mit einem bestimmten Platz in der gesellschaftlichen Ordnung.[118]

Der Rekurs auf Menschenrechte kann dabei als *Vehikel* der Loslösung vom zugeteilten Platz dienen, weil deren proklamierte Universalität es erlaubt, partikulare Ungleichheiten (Platzverteilungen) im Namen universeller Gleichheit anzufechten. Universelle Deklarationen der Menschenrechte und deren rechtliche Kodifikationen lassen sich mit Rancière als erkämpfte «Einschreibungen der Gleichheit» in soziale Ordnungen verstehen, deren universalistischer Anspruch in konkreten Fällen der Rechtsverweigerung auf die Probe gestellt werden kann.[119] Dies geschieht in Form eines «Streits der Menschenrechte», womit Rancière eine Figur politischer Subjektivierung beschreibt, in welcher ein politisches Subjekt in der Diskrepanz von Gleichheitseinschreibung und faktischer Ungleichheit in Erscheinung tritt, indem es sich selbst die Rechte zuschreibt, die ihm in der herrschenden Ordnung verwehrt werden.[120] Paradoxerweise aktualisiert es gerade dadurch das ihm verweigerte Recht auf politische Teilhabe. Im Akt der Selbstzuschreibung universeller Rechte, welche den Frauen abgesprochen wurden, machten die Stimmrechtsaktivistinnen nämlich nicht nur auf das Unrecht des Ausschlusses aufmerksam. Durch die Artikulation ihrer Forderung als ein *auch* den Frauen zustehendes Menschenrecht formierten sie sich zugleich als ein politisches Subjekt, das in der Erhebung vom zugewiesenen Platz des Schweigens mit der herrschenden Ordnung brach. Im Moment ihrer «Wortergreifung» traten die Frauen bereits in den Raum der Öffentlichkeit, aus dem sie ausgeschlossen waren.[121] Sie nahmen sich das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess, das ihnen formal verwehrt war, obwohl sie dieses Recht laut Erklä-

115 Rancière, 2011a, S. 89 f.
116 Rancière, 2011b, S. 484; Rancière, 2002, S. 42, 47 f., 70 f.
117 Rancière, 2011a, S. 93; Rancière, 2003, S. 120.
118 Rancière, 2002, S. 48.
119 Rancière, 2011b, S. 481 f.; Rancière, 2002, S. 134.
120 Rancière, 2002, S. 134 f.
121 Martinsen, 2019, S. 257–259.

rung der Menschenrechte bereits «hatten». Diese «paradoxe Bewegung»[122] im Handeln, «als ob» die Frauen die Rechte bereits haben, welche sie einfordern (und gerade dadurch praktisch aktualisieren), führt Rancière zu seiner Bestimmung der Menschenrechte als Rechte derer, «die nicht die Rechte haben, die sie haben, und zugleich die Rechte haben, die sie nicht haben».[123]

> «Die Frauen konnten zweierlei unter Beweis stellen: Sie konnten zeigen, dass ihnen Rechte, die sie dank der Menschenrechtserklärung hatten, abgesprochen wurden. Und sie konnten durch ihr öffentliches Handeln zeigen, dass sie die Rechte hatten, die die Verfassung ihnen wiederum absprach, nämlich indem sie ihre Fähigkeit zur Durchsetzung dieser Rechte bewiesen. So konnten sie als Subjekte der Menschenrechte handeln […].»[124]

Die «Macht des Streits der Menschenrechte» besteht darin, Ausschlüsse sichtbar zu machen und dabei in eine Bühne des Streits über die Einrichtung der politischen Gemeinschaft, ihre Grenzziehungen und ihre Platzordnung zu verwandeln.[125] Das selbstbewusste Einfordern des Frauenwahlrechts als Menschenrecht liess die Stimmrechtlerinnen in Liechtenstein und in der Schweiz «nicht als Bittende», sondern als politische Subjekte auftreten. Nur schon durch die Formulierung ihres Anliegens als *Forderung* setzten sich die Aktivistinnen bereits performativ als gleichberechtigte Bürgerinnen voraus und entfernten sich vom ihnen zugewiesenen Platz des Bittens und Wartens. Durch die Erhebung ihrer Stimme nahmen sie ohne politische Rechte politisch teil und brachten die herrschende Ordnung damit durcheinander.

B. Nach Strassburg und zurück: Menschenrechte als Brechstange

Die Fahrt nach Strassburg verdeutlicht, interpretiert als Eröffnung eines «Streits der Menschenrechte», wie die Menschenrechte als Brechwerkzeug gebraucht werden können, um sich Zugänge zur Bühne der Öffentlichkeit zu verschaffen. Im demonstrativen Gang zum Europarat als Wiege der EMRK trugen die Aktivistinnen nicht nur das Unrecht des politischen Ausschlusses ans Licht der internationalen Öffentlichkeit, sondern erschienen zurückgekehrt nach Liechtenstein selbst als politisches Subjekt, weil ihr unerwünschtes, mutiges Handeln mit der gewohnten Vorstellung «weiblicher» Zurückhaltung, Fügsamkeit und stiller Geduld gebrochen hatte. Die breite Empörung, welche die Fahrt zum Europarat in Liechtenstein auslöste, veranschaulicht,

122 Krasmann, 2012, S. 89 f.
123 Rancière, 2011b, S. 481. Vgl. auch Rancière, 2011b, S. 481–484; Rancière, 2011a, S. 89–92.
124 Rancière, 2011b, S. 483.
125 Rancière, 2002, S. 134, 148.

«wie ungewohnt, ja fremd selbst erklärten Befürwortern des Frauenstimmrechts das unerschrockene Auftreten von Frauen für die ihnen zustehenden Rechte war».[126] Die Anfeindungen als «Nestbeschmutzerinnen» und die Kritik ihres Vorgehens als «Brechstangen-Praktik» legen Zeugnis von einer politischen Subjektivierung ab, genauso wie die Zurechtweisung der zurückgekehrten Frauen auf die erfolgreiche Entfernung von ihrem «natürlichen» Platz verweist. Gerade in dieser Erschütterung der herrschenden Vorstellungswelt, wie sich Frauen zu verhalten haben, erweist sich das Handeln der Aktivistinnen als politisches Handeln im Sinne Rancières.

C. Das Mikrofon ablehnen oder ergreifen – und den 68ern ausschalten

Wie oben erläutert, haben die Schweizer Frauenverbände «aufgehört, harmlos zu sein», weil Teile von ihnen sich angesichts der gescheiterten Abstimmung von 1959 und durch die konflikthaften Begegnungen mit der FBB radikalisierten. Der Marsch nach Bern lässt sich als Kristallisationspunkt dieses Zusammentreffens von alter und neuer Frauenbewegung in der Schweiz interpretieren.

Die private Veranstaltung im Berner Kursaal steht sinnbildlich für die Zurückhaltung der alten Stimmrechtsbewegung, welche sich in der Wahl ihrer Mittel, angesichts der institutionellen Hürde der Männerabstimmung (und im Bewusstsein ihrer hohen Legitimität und Verankerung im Selbstbild der Schweiz), auf nicht-provozierende Aktionen beschränkte.[127] Der Protest im geschlossenen Saal verharrte im Abfassen von Petitionen, deren Wortlaut draussen auf der Strasse nicht vernommen wurde. Der Anlass wurde nicht als «Bruch» mit dem Althergebrachten erfahrbar, sondern reihte sich ein in das «gewohnte» Bild der Frauen als *Bittstellerinnen,* rührte also nicht wirklich an den Machtverhältnissen der bestehenden Ordnung.

Mit der öffentlichen Kundgebung auf dem Bundesplatz hingegen lösten sich die Protestierenden aus der Starre der «gewohnten» Zurückhaltung. Die unerwartete Menschenmenge, welche das Frauenwahlrecht lauthals als Menschenrecht *einforderte* und den Bundesrat auspfiff, erschütterte die Machtverhältnisse in dem Sinne, dass die Frauen durch diese Demonstration endlich als «ernstzunehmende Kraft» wahrgenommen wurden.[128]

126 So Marxer, 1994, S. 198. Vgl. auch Fritsche-Mündle, 2017, S. 57.
127 Seitz, 2020, S. 234 f.
128 So Studer / Wyttenbach, 2021, S. 397. Vgl. auch Voegeli, 1997, S. 149–151, 516.

Der Bundesrat verweigerte der Delegation am Tag der Kundgebung den persönlichen Empfang und rechtfertigte dies im Nachhinein damit, dass die «Arbeitsgemeinschaft für die politischen Rechte der Frau», die den Kongress im Kursaal organisierte, im Vorfeld beschlossen hatte, auf eine Teilnahme am Marsch nach Bern zu verzichten.[129] Während die zurückhaltenden Frauenverbände offiziell als «legitime» Stimme der Frauen angesehen und zur Anhörung eingeladen wurden, stellte der Bundesrat die Demonstrierenden vor dem Bundeshaus «als nicht repräsentative Randerscheinungen» dar.[130] Mit Rancière betrachtet, wurden die Demonstrierenden, wohl gerade weil sie der Regierung «nicht als Bittende, sondern als Fordernde» (Lieberherr) entgegentraten, durch eine Geste der Nicht-Beachtung auf ihren «rechtmässigen» Platz zurückverwiesen. Ähnlich wie einige Jahre später in Reaktion auf die Fahrt der Dornröschen nach Strassburg wurde den Organisatorinnen der Kundgebung in den Zürcher Medien «politische Unreife und mangelndes ‹weibliches Einfühlungsvermögen› attestiert» sowie der Marsch nach Bern (passenderweise) «als ‹Demonstration am falschen Platz› bezeichnet».[131]

Während sich 1969 an diesem «falschen» Platz in Bern ein politisches Subjekt im Namen der Menschenrechte formierte, fand inmitten dieses Aufbruchs zugleich der Versuch einer weiteren «Wortergreifung» statt, über welchen in der Literatur zum Schweizer Frauenwahlrecht nur am Rande berichtet wird. Den jungen Frauen, welche die Gelegenheit nutzen wollten, ebenfalls ihre Stimme zu erheben, wurde von Emilie Lieberherr zuvorkommend das Mikrofon ausgeschaltet. Im übertragenen Sinn verschloss das Aktionskomitee damit den sich eröffnenden Raum der Subjektivierung für die jungen Aktivist:innen, indem ihnen wortwörtlich der Zugang zur Bühne versperrt wurde. In der «Wortergreifung» der Stimmrechtsbewegung waren die anwesenden Stimmen der 68er-Bewegung aus taktischen Gründen unerwünscht. Die Szene der Intervention an der Jubiläumsfeier in Zürich sollte sich in Bern nicht wiederholen. Durch das Ausschalten des Mikrofons verwies Lieberherr die Aktivistinnen aus der neuen Frauenbewegung auf «ihren» Platz an der Demonstration. Dieses Beispiel einer vereitelten «Wortergreifung» innerhalb eines historischen Moments der «Wortergreifung» verweist auf die Komplexität und Ambivalenz politischer Subjektivierungsprozesse, deren vielschichtige Öffnungsbewegung stets auch mit der Verstärkung bestehender oder mit neuen Platzanweisungen einhergehen kann, wie Carolin Zieringer und Christian Leonhardt in ihrer kritischen Auseinandersetzung mit Rancière herausarbeiten.[132]

---

129 Bundesrat und Frauenstimmrechtskundgebung, unter dem Kürzel «um» publizierter Bericht, in: Neue Zürcher Zeitung, 7. Mai 1969, S. 17 f.

130 So Voegeli, 1997, S. 152 f.

131 Voegeli, 1997, S. 398.

132 Zieringer / Leonhardt, 2020.

Vor dem Hintergrund der vorwiegend aussenpolitisch motivierten Absicht des Bundesrats, die EMRK zu ratifizieren, gelang es der Stimmrechtsbewegung, die Menschenrechte im Marsch nach Bern als «Hebel für die Forcierung der Diskussion über das fehlende Frauenstimmrecht» zu nutzen und so Druck auf die Politik auszuüben, was die Behörden schliesslich zu einem Haltungswechsel und rascheren Vorgehen bezüglich des Frauenwahlrechts zwang.[133] Erst die für die damalige Schweiz ungewöhnliche Aktion einer «Massenkundgebung» auf dem Bundesplatz liess die Frauenverbände aus Sicht der institutionellen Politik zur ernstzunehmenden politischen Kraft werden. Die Stimmrechtsfrauen hörten damit ironischerweise genau dann auf, als «harmlos» wahrgenommen zu werden, als ihr Begehren nach politischer Inklusion im Vergleich zur Forderung der neuen Frauenbewegung nach umfassender Emanzipation «mit einem Mal als ‹harmlos›» erschien.[134]

VI. Menschenrechtspraxis als demokratische Politik

Liechtenstein und die Schweiz sind die einzigen Länder, in denen das Frauenwahlrecht per Männerabstimmung eingeführt worden ist. In beiden Staaten wurde dessen Einführung als «demokratische Entscheidung» und Akt männlicher «Grosszügigkeit» gegenüber den Frauen gefeiert.[135] Nirgendwo sonst sei es schliesslich das männliche Stimmvolk gewesen, welches den Bürgerinnen die politischen Rechte im direkten Urnengang «zugestanden» habe, was die lange Verweigerung des Frauenwahlrechts zwar «nicht ganz, aber doch erheblich auf[wiege]».[136] Dieselbe Sonderfallrhetorik, welche das fehlende Frauenwahlrecht so lange rechtfertigen sollte, wurde nach dessen Einführung unter verkehrtem Vorzeichen erneut in Stellung gebracht, zur Auszeichnung des Ergebnisses als von besonders «demokratischer» Qualität und zur selbstgefälligen Bekräftigung der Unvergleichbarkeit der Einführung des Frauenwahlrechts durch ein direktdemokratisches Verfahren gegenüber dem parlamentarischen oder revolutionären Weg wie in anderen Ländern.

Der fragwürdige Stolz auf die direkte Demokratie scheint auch Jahrzehnte später im Rückblick auf die Einführung des Frauenwahlrechts nach wie

133 Seitz, 2020, S. 232 f.

134 So Voegeli, 1997, S. 683.

135 Studer/Wyttenbach, 2021, S. 156–158, 406; Freude und Dank, in: Liechtensteiner Vaterland, 2. Juli 1984, S. 1.

136 Solothurner AZ [Solothurner Arbeiterzeitung?], 8. Februar 1971, zitiert nach Studer/Wyttenbach, 2021, S. 157 f.

vor ungebrochen zu sein.[137] Es hat offenbar wenig kritische Reflexion über die Bedeutung des Frauenwahlrechts für das Verständnis von Demokratie stattgefunden, was sich auch am hegemonialen «Schweigen» zum Thema in der Fachliteratur zur Schweizer Demokratie nach 1971 zeigt.[138] Bis zuletzt wurde in Liechtenstein und in der Schweiz von einer Mehrheit der Männer, aber auch von den Regierungen, Parlamenten und Gerichten am «Primat der männlichen Volksentscheide»[139] und damit am Weg der Volksabstimmung festgehalten. Dies machte die Bürgerinnen fortwährend zu Bittstellerinnen, die im Kampf um ihre Rechte der willkürlichen «Gnade» der Stimmbürger ausgeliefert waren. Handelte es sich bei dieser wiederholten «Demütigung»[140] wirklich um einen Akt der Demokratie?

Die hier unternommene Darstellung und Analyse zweier Ereignisse politischer Subjektivierung legt im Rückgriff auf das politische Denken Jacques Rancières ein anderes Demokratieverständnis nahe, wonach sich gerade nicht die Institution der Männerabstimmung, sondern die Praxen der «Wortergreifung» im langwierigen Kampf um Gleichberechtigung als genuin demokratisches Handeln begreifen lassen. Indem sie das Frauenwahlrecht als Menschenrecht einforderten, das heisst indem sie sich selbst das Recht auf politische Teilhabe zusprachen, das ihnen verweigert wurde, erschienen die Frauen nach Rancière nämlich nicht nur als paradoxes Subjekt der Menschenrechte, sondern zugleich auch als Subjekt der Demokratie.

Begriffe wie «Mensch» oder «Bürgerschaft» bezeichnen laut Rancière keine Gruppen von Individuen, sondern sind «umstrittene Namen», «deren Extension und Verständnis unsicher sind» und gerade deshalb, wie in den beiden Fallbeispielen anschaulich wurde, als Vehikel politischer Subjektivierung gebraucht werden können.[141] Mit dem Marsch nach Bern und der Fahrt nach Strassburg erprobten die Aktivistinnen in Form eines Streits der Menschenrechte die «Macht der politischen Namen», indem sie durch die Inanspruchnahme des politischen Namens «Mensch» und dessen Eigenschaft der «Menschenrechte» einen Streit eröffneten, wer alles unter diesem Namen dazu gezählt wird und was diese Rechte zur Folge haben. Der allgemeine oder «generische Name der Subjekte», die solche Bühnen des Streits über die «Zählung» der Gemeinschaft und ihrer Teile errichten, ist für Rancière «der Name des *demos*, der Name des Volkes». Das «Volk» als politisches Subjekt

137 Bürgi / Burkart / Maihofer, 2022; Merki, 2021: «Immerhin waren Liechtenstein und die Schweiz die einzigen Länder, in denen eine direktdemokratische Männerabstimmung über die politische Gleichstellung der Frauen befand».

138 Meyer, 2022.

139 Regina Wecker zitiert nach Seitz, 2020, S. 232.

140 Marxer, 1994, S. 174; Studer / Wyttenbach, 2021, S. 406; Voegeli, 1997, S. 390 f.

141 Rancière, 2011b, S. 481–484.

der Demokratie seien daher stets diejenigen, die in der bestehenden Ordnung von der Teilhabe ausgeschlossen sind und *dennoch* das Wort ergreifen und ihre Gleichheit demonstrieren. Demokratie bezeichnet für Rancière darum «die Macht derer, die keine Berechtigung zur Machtausübung haben» und *trotzdem* als «überschüssiges» Subjekt im Licht der Öffentlichkeit erscheinen, wodurch sie die herrschende Ordnung durcheinanderbringen.[142]

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, werden die Menschenrechte in ihrer Praxis zum «Motor» demokratischer Politik.[143] Sie sind die «Rechte des *demos*», weil sie den «Anteillosen» erlauben, sich in der «Überbrückung» von geschriebenen Rechten und deren praktischer Inanspruchnahme als politisches Subjekt zu formieren.[144] Die «Unbestimmtheit»[145] des abstrakten «Menschen» der Menschenrechte, in dessen Namen die Frauen ihre Rechte einforderten, erlaubte die situative Zurückweisung der partikularen Bestimmung des «Bürgers» als männlich, um zu einer Neubestimmung der Bürger:innenschaft Anlass zu geben, die auch Frauen als politisch Berechtigte umfasste. Doch jede solche «Neuzählung» der Teile der Gemeinschaft schlägt im Medium des Rechts in neue Festschreibungen um, welche mit neuen wie fortgeschriebenen Ausschlüssen einhergehen, die selbst wiederum im Namen der Menschenrechte infrage gestellt werden können, wie aktuell etwa im Kampf um das Wahlrecht für Ausländer:innen.[146]

Demokratie erweist sich in diesem Sinn als ein unabschliessbarer Prozess der «Befragung», immanenten Kritik und Umgestaltung bestehender Gesellschaften und ihrer Platzordnungen.[147] Der Kampf um das Frauenwahlrecht ist hiernach also keine bloss «sachbezogene» Auseinandersetzung *innerhalb* einer bestehenden demokratischen Ordnung, sondern Ausdruck eines fortwährenden Streits darüber, was «Demokratie» als solche eigentlich ausmacht.[148] Im Streit um die Grenzen politischer Zugehörigkeit wird bereits ein Verständnis von Demokratie praktisch demonstriert, das deren Reduktion auf ein vorgegebenes Set an Institutionen wie das Männerstimmrecht übersteigt.[149] Darum sollten aus erinnerungspolitischer Sicht auch nicht die Abstimmungen der Männer, sondern Ereignisse wie der Marsch nach Bern oder die Fahrt nach Strassburg als Meilensteine der Demokratie erinnert und gefeiert werden.

---

142 Rancière, 2011b, S. 483–485.
143 Martinsen, 2019, S. 9, 25. Vgl. auch Raimondi, 2011, S. 377 f.
144 Rancière, 2011b, S. 481, 485; Rancière, 2011a, S. 88 f.
145 Raimondi, 2011, S. 377 f.
146 www.aktionviervierteltel.ch/manifest/ (zuletzt abgerufen am: 1.8.2021).
147 Rancière, 2011a, S. 92 f.; Flügel-Martinsen, 2017, S. 236–258.
148 Meyer, 2024.
149 Martinsen, 2021.

Quellenverzeichnis

Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag vom 22. Mai 1968 betreffend Einführung des Frauenstimmrechtes.

Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag Nr. 20/1982 vom 1. Juni 1982 betreffend die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, das Protokoll Nr. 2 zur Konvention vom 6. Mai 1963 und die Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 5. November 1925.

Liechtensteiner Entscheidungssammlung (LES), amtliche Sammlung von Entscheidungen liechtensteinischer Gerichte und Verwaltungsbehörden, hrsg. von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Beilage zur Liechtensteinischen Juristenzeitung (1982–2001), gerichts entscheidungen.li (seit 2000).

Liechtensteiner Vaterland, 11. März 1971, 6. Juli 1982, 1. Oktober 1983, 4. Oktober 1983, 2. Juli 1984.

Liechtensteiner Volksblatt, 1. März 1919.

Neue Zürcher Zeitung, 7. Mai 1969.

Literaturverzeichnis

Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 13, Vaduz 1989.

Arni, Caroline, Republikanismus und Männlichkeit in der Schweiz, in: Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF) (Hrsg.), Der Kampf um gleiche Rechte / Le combat pour les droits égaux, Basel 2009, S. 20–31.

Arni, Caroline, Nichts versprochen, alles erkämpft, in: Schmid, Denise (Hrsg.), Jeder Frau ihre Stimme. 50 Jahre Frauengeschichte 1971–2021, Zürich 2020, S. 9–20.

Biedermann, Josef, Die 68er für Liechtenstein, in: Banzer, Roman / Quaderer, Hansjörg / Sommer, Roy (Hrsg.), Demokratische Momente, Liechtenstein erzählen, Bd. 1, Zürich 2017, S. 30–38.

Bigler-Eggenberger, Margrith, Stimmrecht – ein Menschenrecht. Zur Diskussion um das Frauenstimm- und -wahlrecht in den 1960er-Jahren, in: Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF) (Hrsg.), Der Kampf um gleiche Rechte / Le combat pour les droits égaux, Basel 2009, S. 144–154.

Büchel, Donat, Stichwort «Schweiz, Abschnitt: Die Schweiz und Liechtenstein nach 1914», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 9.8.2021).

Bürgi, Sophie / Burkart, Joana / Maihofer, Andrea, Wie Unrecht (nicht) erinnert wird, in: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik 79 (2022), S. 41–50.

de Gouges, Olympe, Die Rechte der Frau und andere Texte, Ditzingen 2018.

Derendinger, Gertrud, Unsere Scheindemokratie. Ein weiblicher Kommentar über unseren Staat der Männerherrschaft, der sich einbildet, eine wahre Demokratie zu sein, Burgdorf 1959.

Flügel-Martinsen, Oliver, Befragungen des Politischen. Subjektkonstitution – Gesellschaftsordnung – Radikale Demokratie, Wiesbaden 2017.

Frick, Julia, Mit Bitten und Abwarten kommt frau nirgendwo hin. Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein, in: Bab, Bettina / Notz, Gisela / Pitzen, Marianne / Rothe, Valentine (Hrsg.), Mit Macht zur Wahl. 100 Jahre Frauenwahlrecht in Europa, Bonn 2006, S. 236–245.

Frick, Julia, Stichwort «Aktion Dornröschen», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 6.3.2021) (zitiert als: Frick, 2011a).

Frick, Julia, Stichwort «Arbeitsgruppe für die Frau», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 9.8.2021) (zitiert als: Frick, 2011b).

Frick, Julia, Stichwort «Komitee für das Frauenstimmrecht», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 9.8.2021) (zitiert als: Frick, 2011c).

Fritsche-Mündle, Claudia, Der Besuch der «Dornröschen»-Frauen in Strassburg, in: Banzer, Roman / Quaderer, Hansjörg / Sommer, Roy (Hrsg.), Demokratische Momente, Liechtenstein erzählen, Bd. 1, Zürich 2017, S. 55–58.

Graber, Rolf, Demokratie und Revolten. Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz, Zürich 2017.

Jansen, Norbert, Frauenstimmrecht und EWR – zwei Nagelproben der Demokratie, in: Banzer, Roman / Quaderer, Hansjörg / Sommer, Roy (Hrsg.), Demokratische Momente, Liechtenstein erzählen, Bd. 1, Zürich 2017, S. 59–68.

Joris, Elisabeth, Das Frauenstimmrecht im Landesstreik von 1918, in: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) (Hrsg.), Frauenfragen, Bern 2018, S. 8–11.

Joris, Elisabeth, List, Ironie und Kampfeslust, in: Jost, Rita / Kronenberg, Heidi (Hrsg.), Gruss aus der Küche. Texte zum Frauenstimmrecht, Zürich 2020, S. 20–27.

Joris, Elisabeth, Stichwort «Bund Schweizerischer Frauenorganisationen (BSF)», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), hls-dhs-dss.ch (Stand: 9.3.2023, abgerufen am: 9.5.2023).

Keller, Elisabeth, «… nicht als Bittende, sondern als Fordernde». Emilie Lieberherr und der «Marsch nach Bern» 1969, in: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) (Hrsg.), Frauenfragen, Bern 2018, S. 20–26.

Krasmann, Susanne, Jacques Rancière. Polizei und Politik im Unvernehmen, in: Bröckling, Ulrich / Feustel, Robert (Hrsg.), Das Politische denken. Zeitgenössische Positionen, 3. Aufl., Bielefeld 2012, S. 77–98.

Langenbacher, Heinz, Die Schweiz im Jahr der Menschenrechte (zur Frage des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention). Vortrag gehalten am 15./16. Juni 1968 an der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Verbandes für Frauenstimmrecht, Luzern 1968, Diplomatische Dokumente der Schweiz, dodis.ch/34085 (abgerufen am: 25.4.2023).

Lanter, Claudia K., Aufgewacht! Der dornige Weg zum Frauenwahlrecht in Liechtenstein, Triesen 2022.

Mäder, Claudia, Der Platz der Frau, in: NZZ Geschichte 2016, S. 26–42.

Martinsen, Franziska, Die Erfindung der citoyenne. Weibliche (Staats-)Bürgerschaft und die Gleichberechtigung der Geschlechter in Olympe de Gouges' politischen Schriften, in: Campagna, Norbert / Martinsen, Franziska, Staatsverständnisse in Frankreich, Staatsverständnisse, Bd. 112, Baden-Baden 2018, S. 243–262.

Martinsen, Franziska, Grenzen der Menschenrechte. Staatsbürgerschaft, Zugehörigkeit, Partizipation, Edition Politik, Bd. 75, Bielefeld 2019.

Martinsen, Franziska, Streit um Zugehörigkeit. Der Begriff des Demos und das Paradox des Politischen, in: Westphal, Manon (Hrsg.), Agonale Demokratie und Staat, Staatsverständnisse, Bd. 158, Baden-Baden 2021, S. 153–170.

Marxer, Veronika, Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein. Ein Sittengemälde, in: Trägerschaft des Frauenprojektes in Liechtenstein (Hrsg.), Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein, Bern / Dortmund 1994, S. 169–210.

Marxer, Wilfried, Stichwort «Initiative», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 9.8.2021) (zitiert als: Marxer, 2011a).

Marxer, Wilfried, Stichwort «Referendum», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), https://historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 9.8.2021) (zitiert als: Marxer, 2011b).

Marxer, Wilfried, Stichwort «Politisches System, Abschnitt: Verfassungsordnung von 1921», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), https://historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 28.3.2023) (zitiert als: Marxer, 2011c).

Marxer-Bulloni, Helen, Vor dem Gesetz sind alle gleich? Die verschiedenen politischen Vorstösse, um den Anspruch der Frauen auf Rechtsgleichheit in der Verfassung zu verankern, in: Trägerschaft des Frauenprojektes in Liechtenstein (Hrsg.), Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein, Bern / Dortmund 1994, S. 211–224.

Marxer-Bulloni, Helen / Walser, Dagmar, «Gleiche Rechte fallen nicht vom Himmel. Sie müssen erkämpft werden, auch in Liechtenstein». Ein Interview mit der liechtensteinischen Feministin Helen Marxer, in: Emanzipation. Feministische Zeitschrift für kritische Frauen 1994, Heft 7, S. 7f.

Merki, Christoph Maria, Startseitentext «Die Liechtensteiner Männer lehnen das Frauenstimmrecht ab», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), Mitteilungsarchiv (23.2.2021), historisches-lexikon.li (abgerufen am: 29.3.2023).

Mesmer, Beatrix, Verfassungsrevision oder Interpretationsweg?, in: Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF) (Hrsg.), Der Kampf um gleiche Rechte / Le combat pour les droits égaux, Basel 2009, S. 88–100.

Meyer, Katrin, Demokratie zwischen Volkssouveränität und egalitärer Machtteilung. Kritische Überlegungen aus neorepublikanisch-feministischer Perspektive, in: Demirovi , Alex (Hrsg.), Transformation der Demokratie – demokratische Transformation, Münster 2016, S. 174–200.

Meyer, Katrin, Tracing the Violence of Hegemonic Silence. The (Non-)Representation of Women's Suffrage in Theories on Swiss Democracy since 1971, in: Grisard, Dominique / Erismann, Annelise / Dahinden, Janine (Hrsg.), Violent Times, Rising Resistance. An Interdisciplinary Gender Perspective, Zürich 2022, S. 81–98.

Meyer, Katrin, Verfassungen der «Un / Demokratie». Die demokratietheoretische Bedeutung des Schweizer Frauenstimmrechts, in: Meyer, Katrin / Pfenniger Tuchschmid, Stephanie / Skilarova, Yunna (Hrsg.), Revisioning Democracy and Women's Suffrage. Critical Feminist Interventions, Zürich 2024 (im Erscheinen).

Niederberger, Andreas, Aufteilung(en) unter Gleichen. Zur Theorie der demokratischen Konstitution der Welt bei Jacques Rancière, in: Flügel, Oliver / Heil, Reinhard / Hetzel, Andreas (Hrsg.), Die Rückkehr des Politischen. Demokratietheorien heute, Darmstadt 2004, S. 129–145.

Ospelt, Beat, Die «Eingeheirateten» und das Frauenwahlrecht in Liechtenstein. Ein Fallbeispiel der Verstrickung politischer Subjektivierung nach Jacques Rancière, in: Meyer, Katrin / Pfenniger Tuchschmid, Stephanie / Skilarova, Yunna (Hrsg.), Revisioning Democracy and Women's Suffrage. Critical Feminist Interventions, Zürich 2024 (im Erscheinen).

Plüss, Kaspar, Der Ausschluss vom Wahlrecht als Demokratiedefizit. Die Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts bis zur heutigen Forderung nach politischer Mitsprache integrierter Ausländerinnen und Ausländer, in: Schiess Rütimann, Patricia (Hrsg.), Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung? Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich (APARIUZ), Zürich 2003, S. 133–164.

Poledna, Tomas / Tschannen, Pierre, Stichwort «Stimm- und Wahlrecht», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), hls-dhs-dss.ch (Stand: 2.12.2022, abgerufen am: 2.1.2023).

Quaderer, Rupert, Stichwort «Erster Weltkrieg», in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), historisches-lexikon.li (Stand: 31.12.2011, abgerufen am: 30.3.2023).

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bände, Vaduz / Zürich 2014.

Raimondi, Francesca, Partizipation. Einleitung, in: Menke, Christoph / Raimondi, Francesca (Hrsg.), Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen, Berlin 2011, S. 373–380.

Rancière, Jacques, Das Unvernehmen. Politik und Philosophie, Frankfurt am Main 2002.

Rancière, Jacques, Überlegungen zur Frage, was heute Politik heisst, in: Dialektik. Zeitschrift für Kulturphilosophie 2003, S. 113–122.

Rancière, Jacques, Die Aufteilung des Sinnlichen. Die Politik der Kunst und ihre Paradoxien, Berlin 2008.

Rancière, Jacques, Der Hass der Demokratie, Berlin 2011 (zitiert als: Rancière, 2011a).

Rancière, Jacques, Wer ist das Subjekt der Menschenrechte?, in: Menke, Christoph / Raimondi Francesca (Hrsg.), Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen, Berlin 2011, S. 474–490 (zitiert als: Rancière, 2011b).

Ruckstuhl, Lotti, Frauen sprengen Fesseln. Hindernislauf zum Frauenstimmrecht in der Schweiz, Bonstetten 1986.

Seitz, Werner, Auf die Wartebank geschoben. Der Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz seit 1900, Zürich 2020.

Sochin D'Elia, Martina, «Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!». Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945, Zürich 2012.

Studer, Brigitte / Wyttenbach, Judith, Frauenstimmrecht. Historische und rechtliche Entwicklungen 1848–1971, Zürich 2021.

Tackenberg, Marco, Stichwort «Jugendunruhen», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), hls-dhs-dss.ch (Stand: 24.3.2011, abgerufen am: 9.5.2023).

Voegeli, Yvonne, Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz 1945–1971, Zürich 1997.

Voegeli, Yvonne, Der Marsch nach Bern, in: Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF) (Hrsg.), Der Kampf um gleiche Rechte / Le combat pour les droits égaux, Basel 2009, S. 155–164.

Völker, Jan, Jacques Rancière, in: Hebekus, Uwe / Völker, Jan, Neue Philosophien des Politischen zur Einführung, Hamburg 2012, S. 129–173.

von Roten, Iris, Frauenstimmrechts-Brevier. Vom schweizerischen Patentmittel gegen das Frauenstimmrecht, den Mitteln gegen das Patentmittel, und wie es mit oder ohne doch noch kommt, Basel 1959.

Waschkuhn, Arno, Politisches System Liechtensteins. Kontinuität und Wandel, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 18, Vaduz 1994.

Wegmüller, Renate, Es reicht. Der Basler Lehrerinnenstreik vom 3. Februar 1959, in: Schweizerischer Verband für Frauenrechte (SVF) (Hrsg.), Der Kampf um gleiche Rechte / Le combat pour les droits égaux, Basel 2009, S. 134–143.

Zieringer, Carolin / Leonhardt, Christian, Politik, Körper, Ironie. Rancière queer-feministisch weiterdenken, in: Gebhardt, Mareike (Hrsg.), Staatskritik und Radikaldemokratie. Das Denken Jacques Rancières, Staatsverständnisse, Bd. 140, Baden-Baden 2020, S. 173–189.

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt

Philippe Rochat*

* Dr. Philippe Rochat ist Forschungsbeauftragter für Politik am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I.	Nachbarstaaten stehen sich nahe – Regionen noch näher	253
II.	Funktionale versus politisch-administrative Räume	255
A.	Der funktionale Raum Liechtenstein–Ostschweiz	255
B.	Herausforderungen in funktionalen Räumen	260
III.	Die Organisation funktional integrierter Räume	262
A.	Gebietsreform, Wettbewerb oder Governance? Die politikwissenschaftlichen Denkschulen	262
B.	Kooperationen der Liechtensteiner Gemeinden	265
C.	Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein	268
IV.	Demokratische Zweckregionen: Utopie oder valable Alternative?	270
A.	Die Herausforderungen einer engen Politikverflechtung	271
B.	Das Modell funktionaler Zweckregionen	272
C.	Schlussbetrachtung: Zweckregion Liechtenstein–Ostschweiz	274
	Literaturverzeichnis, Onlinequellen	276

I. Nachbarstaaten stehen sich nahe – Regionen noch näher

«Zwei Staaten können sich nicht näherstehen als die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein.»[1] Mit diesen Worten begann der Schweizer Bundespräsident Alain Berset seine Ansprache anlässlich der Feier zum 100-Jahr-Jubiläum des Zollvertrags zwischen Liechtenstein und der Schweiz am 29. März 2023 in Schaan. Zweifellos sind die bilateralen Verflechtungen zwischen den beiden Staaten eng. Dies zeigt sich nicht nur in den mehr als 100 Abkommen, sondern auch am regen gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Austausch über die Landesgrenzen hinaus.

Die engen Beziehungen zwischen den beiden Ländern sind jedoch in erster Linie auf regionaler und eher selten auf nationaler Ebene erlebbar. Merki moniert denn auch, Liechtenstein werde in der Schweiz insgesamt «kaum je öffentlich wahrgenommen» und die mediale Berichterstattung zu Liechtenstein schwanke «zwischen neutral-informativ, wohlwollend-herablassend und kritisch missbilligend».[2] Tatsächlich dürfte der Nachbar Liechtenstein im Alltag der meisten Genferinnen und Genfer wohl kaum eine prägende Rolle spielen. Für die Einwohnerinnen und Einwohner der St. Galler Grenzgemeinde Buchs sieht die Situation demgegenüber anders aus, schliesslich leben sie mitten im engen, transnationalen Geflecht der beiden Länder.

Eine Region, die durch starke Austauschbeziehungen über bestehende politisch-administrative Grenzen hinweg charakterisiert ist, wird als «funktionaler Raum» oder «funktionale Region» bezeichnet.[3] Das vorliegende Kapitel widmet sich dem funktionalen Raum Liechtenstein-Ostschweiz. Dabei spielt der Verkehrsbereich eine prägende Rolle, denn die Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung des grenzüberschreitenden Austauschs. Gleichzeitig ist der Verkehr eine der grössten Herausforderungen der Region. Der innerliechtensteinische Verkehr – Liechtenstein gehört zu den Ländern mit dem höchsten Motorisierungsgrad weltweit – und die zahlreichen Grenzgängerinnen und Grenzgänger überlasten die Verkehrsinfrastruktur regelmässig.[4] Es erstaunt denn auch nicht, dass die Liechtensteiner Bevölkerung den Verkehr zu den grössten Problemen ihres Landes zählt. In Umfragen kommt er je-

1 Es gilt das gesprochene Wort. Die Textfassung der Rede findet sich online unter: https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/reden.msg-id-94038.html (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).
2 Merki, 2020, S. 14.
3 Z. B. Lendi / Elsasser, 1985; Blöchliger, 2005.
4 Merki, 2022, S. 62–65.

weils in die Top drei von mehr als 20 abgefragten Themen.[5] Die Entlastung des Strassenraums durch Förderung des regionalen Schienenverkehrs steht in Liechtenstein gegenwärtig aber nicht zur Debatte. Ein Projekt zum Ausbau der bestehenden Bahnlinie zwischen Feldkirch in Österreich und Buchs in der Schweiz («S-Bahn Liechtenstein») scheiterte am 30. August 2020 an der Urne. Eine klare Mehrheit von 62,3 Prozent der Stimmenden erteilte der Genehmigung eines dazu nötigen Verpflichtungskredits eine deutliche Abfuhr.[6]

Bestehende politisch-administrative Grenzen durchschneiden funktionale Räume. So ist die Region Liechtenstein-Ostschweiz durchzogen von nationalen, kantonalen und kommunalen Grenzen. In der Konsequenz verlangt die gemeinsame Lösung grenzüberschreitender Herausforderungen eine aufwendige und komplexe Koordination verschiedener Akteure, die in je eigene nationale, kantonale und kommunale Kontexte eingebettet sind. Doch gerade für Liechtenstein sind solche Kooperationen entscheidend, denn «[i]m politischen System des Fürstentums Liechtenstein nimmt eine ineinander verzahnte Nachbarschaftspolitik auf Grund der Grösse des Staates eine herausragende Bedeutung ein.»[7] Solche Kooperationen und mögliche Lösungsansätze werden im Folgenden skizziert.

In einem ersten Schritt stellt Abschnitt II den funktionalen Raum Liechtenstein-Ostschweiz dar. Neben der grafischen Darstellung und einem kurzen Abriss zur Entwicklung dieses Raums wird dabei auf grundlegende, in der politikwissenschaftlichen Literatur diskutierte Herausforderungen von institutionell fragmentierten Räumen eingegangen. Daran anschliessend widmet sich Abschnitt III verschiedenen Organisationsformen funktionaler Territorien. Dabei werden in theoretischer Perspektive zunächst die relevanten politikwissenschaftlichen Denkschulen kurz erläutert, bevor bestehende Kooperationen und das wohl am weitesten fortgeschrittene Projekt, das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein, in den Fokus rücken. Abschnitt IV behandelt sodann die Idee einer weiter gehenden und demokratisch fundierteren Steuerung des funktionalen Raums via Zweckregionen. Nach einer Präsentation dieses Konzepts und seiner Vor- und Nachteile schliesst der Beitrag mit einer Schlussbetrachtung.

Im vorliegenden Beitrag wird immer wieder auf die Abstimmung zur S-Bahn Liechtenstein Bezug genommen. Dabei steht aber weder die konkrete

---

5 Darüber hinaus rangieren auch andere, klassisch grenzüberschreitende Herausforderungen wie Umwelt-, Klima- und Energiefragen jeweils weit oben auf der Sorgenagenda der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner (Frommelt, 2020; Frommelt/Milic/Rochat, 2021; Frommelt/Rochat, 2022).

6 Die Stimmbeteiligung betrug 83,5 Prozent. In keiner Gemeinde erreichte die Vorlage eine Mehrheit, https://abstimmungen.li/resultat/24#a34 (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).

7 Salomon, 2012, S. 5.

Abstimmungsvorlage mit all ihren Details noch der Abstimmungsentscheid[8] im Zentrum des Interesses. Vielmehr dient sie der exemplarischen Veranschaulichung der Herausforderungen, Argumentationen und Entwicklungen in der Organisation des grenzüberschreitenden Raums.

II. Funktionale versus politisch-administrative Räume

A. Der funktionale Raum Liechtenstein–Ostschweiz

Die Bürgerinnen und Bürger Liechtensteins und der Schweiz leben in einer Gemeinde innerhalb eines Staates – in der Schweiz zusätzlich eines Kantons und je nach Kanton eines Bezirks –, bezahlen dort Steuern und nehmen ihre politischen Rechte wahr. Noch vor wenigen Jahrzehnten war es nicht aussergewöhnlich, dass Menschen ihr gesamtes Leben in dieser einen politisch-administrativen Gebietskörperschaft verbrachten. Ihre Lebenswelt, ihre sozialen Netzwerke und ihre Arbeit blieben auf ein relativ enges Territorium beschränkt. «Die Dorfbewohner kamen kaum aus ihren Dörfern heraus. Reisen waren nichts für gewöhnliche Leute: Sie hatten dafür weder Zeit noch Geld. Die Arbeitswege waren kurz: Bei Handwerkern befanden sich Wohnen und Arbeiten oft unter einem Dach, und bei Bauern schlug allenfalls der Weg aufs Feld zu Buche.»[9]

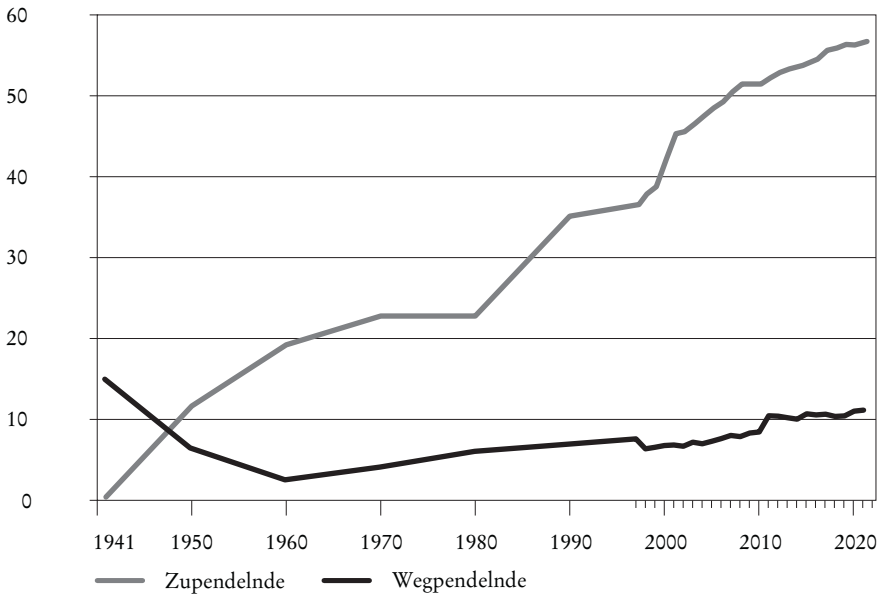
Mit dem Wirtschaftsaufschwung und der zunehmenden Mobilität durch das Aufkommen des Automobils und des (motorisierten) öffentlichen Verkehrs nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kam es zusehends zur Trennung von Arbeits- und Wohnort.[10] Heute ist Liechtenstein das Land mit den drittmeisten Autos pro Kopf[11] und nur noch gut 37 Prozent der im Land wohnhaften und beschäftigten Erwerbstätigen arbeiten in ihrer Wohngemeinde.[12]

Auch aus dem Ausland pendelten zusehends Beschäftigte nach Liechtenstein, während andererseits erwerbstätige Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner im nahen Ausland einer Arbeit nachgingen. Betrug der Anteil von Zupendlerinnen und Zupendlern am Total der in Liechtenstein Beschäftigten im Jahr 1941 noch weniger als ein Prozent, kommt er seit 2007 auf über 50 Prozent (Abbildung 1). Mit anderen Worten wohnt mehr als jede zweite in

8 Siehe hierzu Marxer, 2020.
9 Merki, 2022, S. 8.
10 Kübler, 2022; Merki, 2022.
11 https://www.welt-in-zahlen.de/laendervergleich.phtml?indicator=126 (zuletzt aufgerufen am: 5.7.2023).
12 Amt für Statistik, 2022.

Abbildung 1: Anteil Zu- und Wegpendelnder nach / von Liechtenstein 1941–2021

Pendleranteil in Prozent

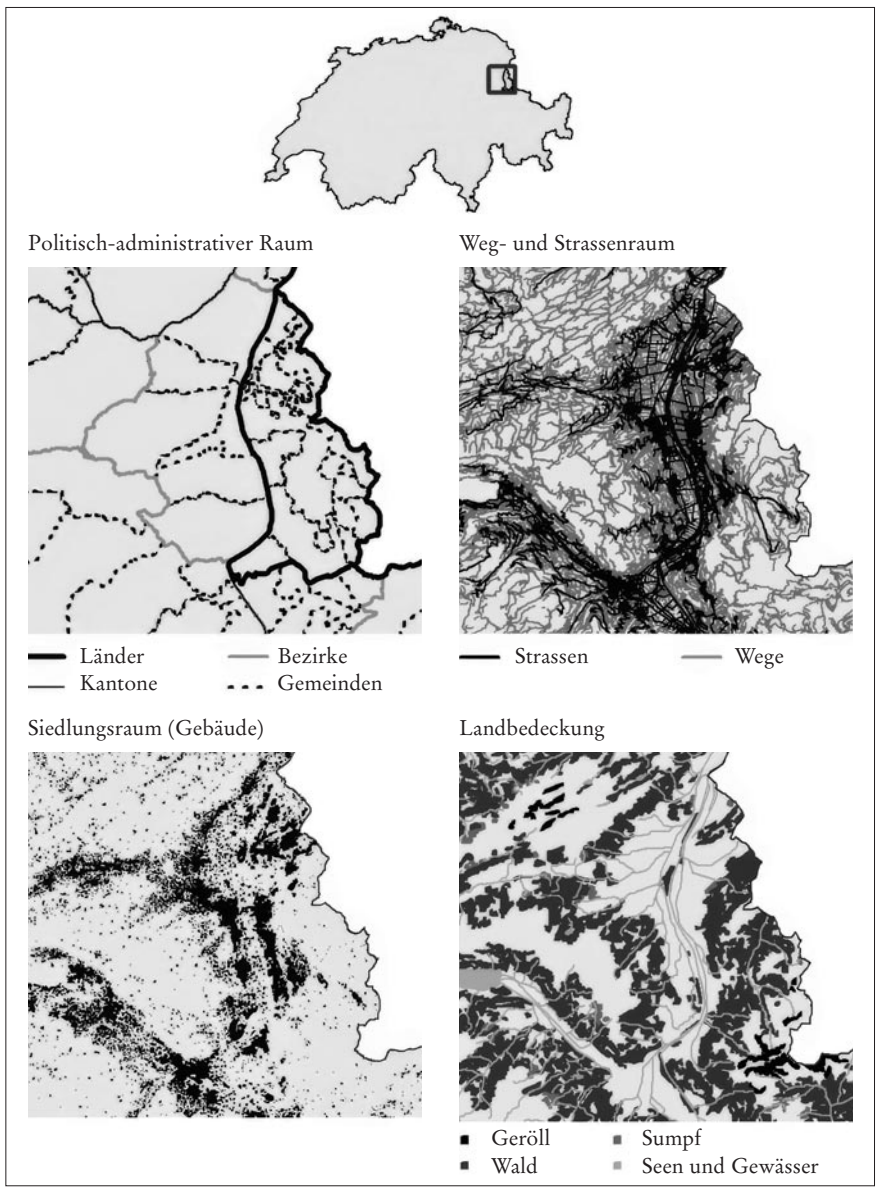


Bemerkungen: Dargestellt ist der Anteil der Wegpendelnden am Total der erwerbstätigen liechtensteinischen Wohnbevölkerung sowie der Anteil Zupendelnder am Total der in Liechtenstein Beschäftigten. Die Anzahl Zupendelnder der Jahre 1941, 1950 und 1960 beruhen auf Schätzungen des Amts für Statistik. Die Zupendlerzahl 1997 wurde nachträglich durch das Amt korrigiert und ist teilweise berechnet. Bis 2009 beziehen sich die Daten auf Personen mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr, ab 2010 mit einem Beschäftigungsgrad von zwei Prozent und mehr.

Quellen: Eigene Darstellung basierend auf der Beschäftigungsstatistik 2021[13]

13 Ebd.

Abbildung 2: Räumliche Darstellungen Liechtenstein–Ostschweiz



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Stand 2023[14]

14 swissBoundaries3D, swissTLM3D und swissTLMRegio, online unter https://www.swisstopo.admin.ch/de/geodata/landscape.html (zuletzt abgerufen am: 22.6.2023).

Liechtenstein beschäftigte Person im Ausland. Weniger stark entwickelte sich der Anteil wegpendelnder, in Liechtenstein wohnhafter Erwerbstätiger, der gegenwärtig bei rund elf Prozent liegt.

Diese Entwicklung blieb nicht auf das Arbeiten beschränkt. Vergleichsweise offene Grenzen zur benachbarten Schweiz förderten den gegenseitigen Austausch und schufen neue Abhängigkeiten. Einkaufen «ennet der Grenze», der Besuch kultureller Veranstaltungen oder der Abschluss einer Ausbildung im nahen Ausland wurden zusehends selbstverständlich. Entsprechend etablierten sich über die Zeit neue, grenzüberschreitende soziale Netzwerke, Kontakte und Vereine.

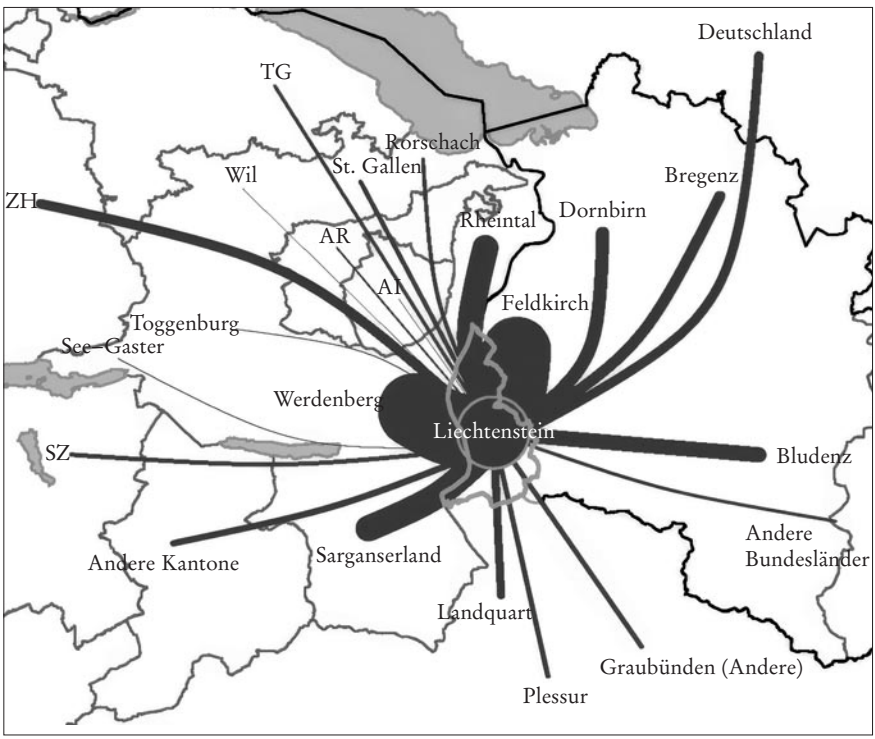
Damit einher ging eine zunehmende Zersiedelung der Landschaft. Über hergebrachte politisch-administrative Grenzen hinweg entstanden mehr oder weniger zusammenhängende Siedlungsgebiete mit entsprechender Verkehrsinfrastruktur (Abbildung 2). Heute ist Liechtenstein insbesondere mit den kulturell eng verwandten Gebieten der Ostschweiz gesellschaftlich, wirtschaftlich und ökologisch eng verflochten. In einer Umfrage gaben 2022 drei von fünf befragten Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern an, dass sie sich mit der Region Rheintal / Bodensee verbunden fühlen.[15] Der Begriff «funktionaler Raum» bringt diese Vielfalt von über die politisch-administrativen Grenzen hinweg existierenden Interaktionen und Lebensräumen zum Ausdruck.

Als ein entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung eines funktionalen Raums hat sich die bereits erwähnte Pendlerverflechtung etabliert. Das Schweizerische Bundesamt für Statistik (BFS) zählt beispielsweise diejenigen Gemeinden zu einer Agglomeration, in denen mindestens ein Drittel der dort wohnhaften Beschäftigten in der Kerngemeinde der Agglomeration arbeitet.[16] Auf dieser Basis definiert das BFS die grenzüberschreitende Agglomeration Vaduz-Buchs mit den elf Liechtensteiner und den vier Schweizer Gemeinden Buchs, Gams, Grabs und Sevelen (siehe Abbildung 4 im Abschnitt III.B).

Die Pendlerverflechtung Liechtensteins mit den angrenzenden Regionen ist sehr dicht. Von den 41 352 in Liechtenstein Beschäftigten wohnten am 31. Dezember 2021 lediglich 44 Prozent in Liechtenstein selbst, während 33 Prozent in der Schweiz und 21 Prozent in Österreich lebten.[17] Besonders viele Beschäftigte pendeln aus dem benachbarten Bezirk Werdenberg zu, nämlich 25 Prozent aller Zupendlerinnen und Zupendler (Abbildung 3). Zusammen mit den Zupendelnden aus den angrenzenden Bezirken Sarganserland und Rheintal machen sie mehr als 40 Prozent aus. Ebenfalls viele Pend-

15 Frommelt / Rochat, 2022.
16 Bundesamt für Statistik, 2014, S. 8.
17 Amt für Statistik, 2022.

Abbildung 3: Zupendelnde nach Liechtenstein 2021



Bemerkungen: Dargestellt sind die aus den verschiedenen Bezirken, Kantonen/Bundesländern und Ländern nach Liechtenstein pendelnden Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) per 31.12.2021. Die Dicke der Linien entspricht der Anzahl Zupendelnder. Aus dem Bezirk Werdenberg pendelten beispielsweise 5898 Personen nach Liechtenstein, aus dem Kanton Thurgau 200. Nicht berücksichtigt sind 309 Beschäftigte aus anderen Gebieten als den oben dargestellten.

Quellen: Eigene Darstellung basierend auf der Beschäftigungsstatistik 2021[18] *und Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo*

18 Amt für Statistik, 2022.

lerinnen und Pendler gibt es aus dem österreichischen Bezirk Feldkirch. Insgesamt wohnen 59 Prozent der Zupendelnden in der Schweiz, 37 Prozent in Österreich und vier Prozent ausserhalb.

Der funktionale Raum Liechtenstein-Ostschweiz hat kein institutionelles Abbild. Er umfasst stattdessen mehrere bestehende politisch-administrative Gebietskörperschaften und überschreitet bestehende Grenzen. Der funktionale Raum ist mit anderen Worten *institutionell fragmentiert*. Diese Inkongruenz zwischen funktionalem und politisch-administrativem Raum führt zu verschiedenen Problemen und Herausforderungen.[19] Diese werden im Folgenden kurz erläutert. Zur Illustration wird dabei wiederum auf den Verkehrsbereich Bezug genommen, da er einerseits ein Hauptkriterium für die Definition funktionaler Räume ist und andererseits einen Knackpunkt in der Beziehung zwischen Liechtenstein und der Ostschweiz darstellt.

B. Herausforderungen in funktionalen Räumen

In funktional integrierten, aber institutionell fragmentierten Räumen kann es zu einer ungleichen Verteilung von Lasten und Aufwendungen der einzelnen Gebietskörperschaften kommen. Besonders deutlich ist dies insbesondere in Stadtgebieten, in denen Kernstädte mit Zentrumslasten von suburbanen Wohngemeinden und einigen reichen Vorstadtgemeinden umgeben sind.[20] Aber auch in der Region rund um Liechtenstein kann eine funktionale Differenzierung mit entsprechenden Folgen beobachtet werden. Sonderregelungen für das EWR-Mitglied Liechtenstein erlauben beispielsweise eine Begrenzung der Zuwanderung. Als Folge davon wohnen viele in Liechtenstein beschäftigte Personen und ihre Familien in der nahen Schweiz, in der das Niederlassungsrecht weniger eingeschränkt ist. Die Stiftung Zukunft.li spricht denn auch vom Modell «Wohnen in der Schweiz – Arbeiten in Liechtenstein».[21]

Als Folge davon werden mit zunehmender funktionaler Integration immer mehr Menschen «faktisch entrechtet».[22] Insbesondere Pendlerinnen und Pendler verbringen einen grossen Teil ihrer Zeit am Arbeitsort. Sie sind von den dort getroffenen politischen Entscheidungen unmittelbar betroffen, können aber wegen der Bindung der demokratischen Rechte an ihre Wohngemeinde nicht darüber mitbestimmen. So konnten Grenzgängerinnen und Grenzgänger beispielsweise nicht über den Ausbau der grenzüberschreiten-

19 Siehe Kübler, 2003.
20 Kübler / Rochat, 2019.
21 Stiftung Zukunft.li, 2016.
22 Kübler, 2003, S. 536.

den Verkehrsinfrastruktur im Kontext der S-Bahn Liechtenstein mitbestimmen, schliesslich waren zur Abstimmung nur in Liechtenstein wohnhafte Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürger zugelassen.

Ferner führt die institutionelle Fragmentierung funktionaler Räume zu Ineffizienz in der Produktion öffentlicher Güter. Einerseits bleiben mögliche Skalenerträge ungenutzt, wenn jede Gemeinde selber für ihre öffentlichen Güter aufkommen muss. So zeigen Derungs und Fetz beispielsweise, dass Zusammenarbeitsverträge zwischen den Liechtensteiner Gemeinden zu nicht unerheblichen Einsparungen in den Bereichen Informatik, Feuerwehr und Forstbetriebe führen könnten.[23] Mit einer noch weiter gehenden Integration mittels Zweckverbänden oder öffentlich-rechtlichen Anstalten könnten gemäss Modellrechnungen in der Forstwirtschaft sogar bis zu 1,3 Mio. CHF und in der Wasserversorgung fast 0,7 Mio. CHF eingespart werden.[24] Andererseits kommt es in funktional integrierten Räumen zu Inkongruenzen zwischen dem Kreis der Nutzniesser und dem Kreis derjenigen, die eine öffentliche Leistung bezahlen. In einer nach der verlorenen S-Bahn-Abstimmung durchgeführten Umfrage begründeten beispielsweise 59 Prozent der Neinstimmenden Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner ihren Entscheid damit, dass ihnen die neue S-Bahn mit den nur drei Haltestellen auf Liechtensteiner Boden schlicht keinen persönlichen Vorteil gebracht hätte.[25] Ferner gaben 83 Prozent an, dass die S-Bahn den Oberländer Gemeinden nichts nutzen würde.

Schliesslich führt die institutionelle Fragmentierung zum Aufkommen neuer Spannungen und Konflikte zwischen den Gemeinwesen. Erinnert sei in diesem Kontext etwa an einen Artikel der Schweizer Zeitung Blick, in dem die Liechtensteiner als «die grössten Rosinenpicker Europas» bezeichnet wurden, deren «ausländische Arbeitnehmer […] zuhauf in den Grenzregionen der Schweiz» wohnen, die ihren Berufsverkehr ohne entsprechende Vergütung über die Grenze in die Schweiz auslagern, «ausländische Lastwägeler» einschleusen und aufgrund ihrer Kontingentierungspolitik einen «ausländischen Bevölkerungszuwachs» in den kleineren grenznahen Gemeinden provozieren würden.[26] Auch im Bereich der Spitalplanung wird in jüngster Zeit eine, wie es in einer Interpellation im St. Galler Kantonsrat hiess, «zunehmende Distanzierung zwischen Liechtenstein und dem Kanton St. Gallen» wahrgenommen. Neue administrative Hürden für grenzüberschreitende Dienstleistungen hätten «die Gemütslage von Gewerbetreibenden und Bevölkerung stark erhitzt» und die Ablehnung des Projektierungskredits für die

23 Derungs / Fetz, 2018, S. 30 f.
24 Ebd., S. 39–49.
25 Marxer, 2020, S. 36.
26 Duc / Greiner / Staehelin / Gnos / Menzato, 2017.

S-Bahn von Buchs nach Feldkirch müsse als «herber Rückschlag» bewertet werden.[27] Daneben sorgt beispielsweise auch der grenzüberschreitende Schwerverkehr immer wieder für Spannungen. So kritisierte eine andere Interpellation im St. Galler Kantonsrat das nächtliche Fahrverbot durch das liechtensteinische Schaanwald, wegen dem «die [Schweizer] Gemeinde Au die negativen Auswirkungen» dieser «fragwürdigen Massnahme des Fürstentums Liechtenstein» tragen müsse.[28]

III. Die Organisation funktional integrierter Räume

Wie also können die «eigentlich nicht ins Korsett fester Gebietskörperschaften»[29] passenden funktionalen Regionen am besten organisiert werden? Die politikwissenschaftliche Forschung hat die Organisation und Steuerung funktional integrierter Räume seit dem frühen 20. Jahrhundert vor allem anhand städtischer Räume wie Agglomerationen diskutiert. Dabei standen sich lange Zeit zwei theoretische Ansätze gegenüber, die später mit einem dritten Ansatz ergänzt wurden.[30] Auf diese wird im Folgenden kurz eingegangen. Daran anschliessend wird der Fokus weg von der Theorie hin zur Praxis bestehender Kooperationen gerichtet. Eine umfassende Darstellung aller möglicherweise bestehenden grenzüberschreitenden Kooperationen der liechtensteinischen Gemeinden mit der Ostschweiz gibt es bislang jedoch nicht und kann auch von der vorliegenden Studie nicht geliefert werden. Stattdessen wird in einem dritten Schritt auf das wohl ambitionierteste Projekt, nämlich das spezifisch auf diese Region ausgerichtete Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein, etwas genauer eingegangen.

A. Gebietsreform, Wettbewerb oder Governance? Die politikwissenschaftlichen Denkschulen

Die älteste Denkschule zur Organisation funktionaler Regionen ist die *Metropolitan Reform Tradition.* Diese plädierte schon früh für den direkten Weg via Gebietsreformen. Konkret sollte die Fragmentierung in viele autonome Gebietskörperschaften durch institutionelle Konsolidierungen, Ge-

27 Interpellation Christian Lippuner vom 20. April 2022 «Jubiläum Zollanschlussvertrag Liechtenstein 1923 – Zeit für ein Fazit» im St. Galler Kantonsrat, Nr. 51.22.36.

28 Interpellation Christoph Kempter vom 26. September 2007 «Hält sich das Fürstentum Liechtenstein an das unterzeichnete Zollabkommen?» im St. Galler Kantonsrat, Nr. 51.07.80.

29 Blöchliger, 2005, S. 134.

30 Kübler, 2003.

meindefusionen und Eingemeindungen überwunden oder zumindest verringert werden. Ihre Vertreterinnen und Vertreter argumentierten, dass mit einer solchen Grossreform alle bestehenden Herausforderungen auf einen Schlag gelöst würden, weil der funktionale und der politisch-administrative Raum nunmehr deckungsgleich wären.[31] Alternativ dazu erschien auch die Schaffung einer neuen Regierungsebene denkbar, die den gesamten funktionalen Raum umfasst. Diese neue Institution müsste sowohl von höheren wie auch tieferen Staatsebenen weitestgehend unabhängig sein, weitreichende Kompetenzen haben und ihre Entscheidungsträger direkt vom Volk wählen lassen.[32]

So geradlinig der Ansatz der *Metropolitan Reformer* ist, so schwierig gestaltet sich seine reale Umsetzung.[33] Erfahrungen aus vielen Ländern zeigen, dass die Widerstände gegen Fusionen und territoriale Neugründungen zuweilen gross sind. Ebenso hatten in den 1960er- und 1970er-Jahren gegründete *Metropolitan Governments* Mühe, sich gegen die anderen Staatsebenen durchzusetzen.[34] Opposition erwuchs der *Metropolitan Reform Tradition* ab den frühen 1960er-Jahren zudem vonseiten der ökonomischen Theorie der Politik (*Public Choice Theory*). Ihre Vertreterinnen und Vertreter erkannten in der kleinteiligen Fragmentierung funktionaler Räume nämlich weniger Nach- als vielmehr Vorteile.[35] Zudem bezweifelten sie, dass es den einen optimalen Perimeter für alle staatlichen Dienstleistungen gibt. Denn nicht jedes öffentliche Gut hat dieselbe Reichweite.[36]

Im Kern vergleichen die Anhängerinnen und Anhänger der *Public-Choice*-Theorie funktionale Räume mit der Situation auf einem Markt. In den lokalen politischen Einheiten sehen sie Produzenten öffentlicher Güter, die von den Bürgerinnen und Bürgern sowie juristischen Personen nachgefragt und genutzt werden. Als nutzenmaximierende Konsumentinnen und Konsumenten wägen diese die in den verschiedenen Gemeinden zur Verfügung stehenden Leistungen und Kosten gegeneinander ab und nehmen dort Wohnsitz, wo sie ihre individuellen Bedürfnisse bestmöglich realisiert sehen.[37] Damit befinden sich die Gemeinden in einem Wettbewerb zueinander. Der damit einhergehende Effizienzdruck führt zu einer wirksamen Allokation von öffentlichen Ressourcen, grösserer Bürgernähe und besserer Befriedigung der

31 Ebd.
32 Vgl. ebd., S. 536.
33 Lefèvre, 1998.
34 Savitch / Vogel, 2000.
35 Kübler, 2003, S. 537 f.
36 Ostrom / Tiebout / Warren, 1961.
37 Tiebout, 1956. Er prägte in diesem Kontext den berühmt gewordenen Ausspruch «People vote with their feet».

Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner durch Spezialisierung auf die Bereitstellung spezifischer öffentlicher Güter.

Bestehende Probleme in verflochtenen Räumen sind in dieser Perspektive vor allem auf Verzerrung des Wettbewerbs zurückzuführen und können beispielsweise durch Finanzausgleichssysteme kompensiert werden.[38] Dies schliesst freiwillige, zweckorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden – und mit Privaten – zur Realisierung von Skalenerträgen zwar nicht grundsätzlich aus, eine «institutionelle Konsolidierung hin zu einer universell zuständigen Regierungsebene mit fixer Gebietsabgrenzung»[39] verbietet sich aber.

Im Widerstreit der *Metropolitan Reform Tradition* und dem *Public-Choice*-Ansatz entstand in den 1990er-Jahren eine neue, als *New Regionalism* bezeichnete Denkschule. Unter diesem Label werden verschiedenste Formen der freiwilligen, sektorübergreifenden Kooperation in fragmentierten Räumen zusammengefasst.[40] Gemeinsam ist ihnen der Perspektivenwechsel weg vom eigentlichen politischen und oftmals hierarchischen Regieren (*Government*) hin zur Steuerung durch nicht-hierarchische, gemeinschaftliche und freiwillige Netzwerke, die neben staatlichen Akteuren verschiedener Ebenen auch nichtstaatliche Akteure aus der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft aufnehmen (*Governance*).[41] «Dieses Geflecht», so Kübler, «stellt keineswegs – wie von den *Metropolitan Reformers* gefordert – eine autonome Regierungsebene dar. Aber es wäre ebenfalls verfehlt, darin nur zweckorientierte Kooperationen ohne Relativierung der Gemeindeautonomie zu sehen – wie dies der *Public-Choice*-Ansatz tut.»[42] Auch geht der *New Regionalism* nicht von einer per se bestehenden, besten Institution zur Organisation funktionaler Räume aus. Diese muss sich vielmehr an den jeweils vorherrschenden Bedingungen und relevanten Akteurskonstellationen orientieren und dementsprechend ausgestaltet werden.[43]

Während grenzüberschreitende Gemeindefusionen und die Neugründung einer transnationalen politischen Ebene zwischen zwei oder mehr Staaten nicht besonders realistisch sind, sind auch zweckorientierte, horizontale Formen der internationalen Zusammenarbeit im Sinne der *Public-Choice*-Literatur mit Schwierigkeiten behaftet. Der von ihren Anhängerinnen und Anhängern propagierte Markt verlangt nicht nur vollständige Information, sondern wird auch durch unterschiedliche Ausgangslagen (nationale, regio-

38 Siehe hierzu Kübler / Rochat, 2019, für die Situation in der Schweiz.
39 Kübler, 2003, S. 538.
40 Blatter, 2006.
41 Savitch / Vogel, 2000.
42 Kübler, 2003, S. 539.
43 Le Galès, 1998.

nale und kommunale Rechtssysteme und Zuständigkeiten, unterschiedliche Planungsgrundlagen und Autonomien etc.) eingeschränkt. In der Grenzregion Liechtenstein-Ostschweiz ist ferner die Kontingentierung der Zuwanderung nach Liechtenstein ein prägendes Markthemmnis im Sinne dieser Denkschule. Demgegenüber wurde die Transformation von *Government* zu *Governance* anhand von Ländergrenzen überschreitenden Regionen untersucht. So analysierte beispielsweise Blatter entsprechende Regionen in Europa und Nordamerika und fand dabei verschiedene, auf die jeweilige Situation angepasste Kooperationstypen.[44] Systematische politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Liechtensteiner Gemeinden fehlen jedoch weitestgehend. Im Folgenden wird deshalb zunächst in allgemeiner Form auf die bestehende Praxis eingegangen, bevor spezifischer auf ein vielversprechendes Programm fokussiert wird.

B. Kooperationen der Liechtensteiner Gemeinden

Empirische Studien zur grenzüberschreitenden Kooperation Liechtensteins fokussieren hauptsächlich auf die Landesebene. In der detailliertesten Darstellung zählt Salomon 402 solche Kooperationen. Rund ein Drittel davon sind dem Sachgebiet «Gesundheit, Arbeit, Soziale Sicherheit» zugeordnet. Ferner sind Kooperationen im Bereich «Bauwesen, Raumplanung, Energie, Verkehr» häufig. Zusammen machen diese beiden Sachgebiete genau die Hälfte aller Kooperationen aus. Dabei stehen bilaterale Lösungen, insbesondere mit der Schweiz, im Zentrum. Nur etwa 15 Prozent laufen zwischen Liechtenstein und benachbarten Gliedstaaten oder Gemeinden, aber ohne Einbezug eines benachbarten Bundesstaates ab.[45] Am häufigsten sind dabei Kooperationen mit dem Kanton St. Gallen, gefolgt von Graubünden und dem Bundesland Vorarlberg. An den meisten Kooperationen sind jedoch mehrere Gliedstaaten – manchmal sogar alle Schweizer Kantone – beteiligt.[46]

Während Salomon sich auf die grenzüberschreitende Kooperation des Landes im Alpenrheintal konzentriert, richtet Bussjäger seinen Blick spezifisch auf die Rechtsgrundlagen der liechtensteinischen Gemeindekooperation. Diese taxiert er insgesamt als «dürftig».[47] Tatsächlich gibt es auf Verfassungsebene «überhaupt keine» und auf gesetzlicher Ebene «lediglich eine

44 Blatter, 2004.
45 Salomon, 2012, S. 48.
46 Ebd., S. 49.
47 Bussjäger, 2019, S. 136.

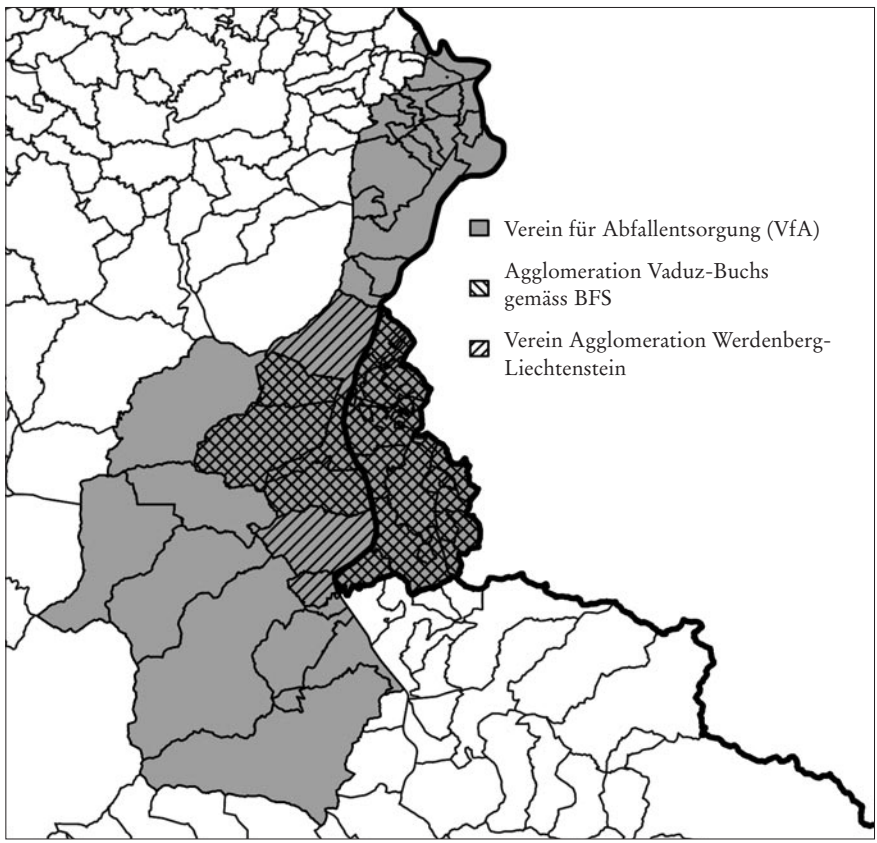
dürre Regelung» der Gemeindekooperation.[48] Das Gemeindegesetz[49] erwähnt in Art. 7 einzig die Zweckverbände[50], denen Gemeinden «zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben» beitreten können oder die zu diesem Zweck neu gegründet werden können. Solche Zweckverbände gibt es in Liechtenstein in erster Linie im Bereich Wasser und Abwasser. So sind alle elf Gemeinden im Abwasserzweckverband der Gemeinden Liechtensteins (AZV), die fünf Gemeinden des Unterlands in der Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) und fünf der sechs Oberländer Gemeinden in der Grundwasserversorgung Liechtensteiner Oberland (GWO) vertreten. Zusammenfassend erkennt Bussjäger eine inhaltliche Dominanz von «Kooperationen in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Sportanlagen, Schwimmbäder udgl.»[51]

Der rechtliche Fokus auf die Zweckverbände bedeutet jedoch nicht, dass es keine anderen Formen der Kooperation gibt. Bussjäger nennt in diesem Zusammenhang neben den bereits erwähnten Zweckverbänden die informale Kooperation durch die Gemeindevorsteherkonferenz und andere Absprachen, privatrechtliche Vereinbarungen sowie Beteiligungen an Unternehmen, Stiftungen und Vereinen.[52] Derungs und Fetz listen ihrerseits 29 Vereinbarungen der interkommunalen Zusammenarbeit auf, an denen jeweils zwischen zwei und alle elf Liechtensteiner Gemeinden beteiligt sind.[53] Darunter befinden sich neben den drei erwähnten Zweckverbänden so verschiedene Dinge wie Vereine, Forstgemeinschaften und gemeinsame Freizeitinfrastrukturen, aber auch Projekte wie die Liechtensteiner Gitarrentage oder Slow Up.

Viele, aber nicht alle diese interkommunalen Kooperationen bleiben auf das Territorium Liechtensteins beschränkt. In der Literatur werden jedoch einzelne länderübergreifende Kooperationen zwischen Gemeinden erwähnt, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird.[54] Die elf Liechtensteiner Gemeinden sind beispielsweise zusammen mit 31 Schweizer Gemeinden aus drei Kantonen im Verein für Abfallentsorgung (VfA) mit Sitz in Buchs (SG) vereint (Abbildung 4). Sein Zweck besteht im «Bau und Betrieb von Abfallentsorgungs- und Verwertungsanlagen».[55] Ferner sind die vier Liechtensteiner Gemeinden Mauren, Ruggell, Schaan und Triesenberg im

48 Ebd.
49 LGBl. 1996 Nr. 76; LR 141.0.
50 In der Praxis wird kein Unterschied zwischen einem Zweckverband und einem Gemeindeverband gemacht. Eine solche Unterscheidung ist «in Liechtenstein rechtlich bedeutungslos» (Bussjäger, 2019, S. 138).
51 Bussjäger, 2019, S. 148.
52 Ebd., S. 140 f.
53 Derungs / Fetz, 2018.
54 Salomon, 2012; Derungs / Fetz, 2018; Bussjäger, 2019.
55 Artikel 2 der Statuten des Vereins für Abfallentsorgung.

Abbildung 4: Ausdehnung funktionaler Räume und Organisationen



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Angaben des VfA, des Bundesamts für Statistik (BFS), des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein und Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Stand 2023

Verein «Gemeinde-Netzwerk ‹Allianz der Alpen› e.V.» beteiligt. Dieser verfolgt «die lokale Umsetzung in erster Linie der Alpenkonvention und auch der Agenda 21. […] Dabei soll ein intensiver Wissensaustausch zwischen den Gemeinden angeregt und vertieft werden.»[56] Gegenwärtig gehören ihm 309 Gemeinden aus sieben Alpenländern an (Stand Juni 2023).[57]

Spezifischer mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und seinen Nachbargemeinden setzt sich der 1986 gegründete Verein «Rheintalische Grenzgemeinschaft» auseinander. Die Grenzgemeinschaft «fördert mit ihren Aktivitäten Netzwerke», will «bei der Planung und Förderung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung des als Region bezeichneten Raums» mitwirken und «versteht sich in erster Linie als Informationsplattform zum Erfahrungsaustausch für die Gemeinden und die regionalen Körperschaften aus dem St. Galler Rheintal, dem Land Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein und steht darüber hinaus allen an ihren Zielsetzungen interessierten öffentlichen und privaten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft offen».[58] Ihr gehören – neben grösseren und kleineren Unternehmen sowie Einzelpersonen – die elf Liechtensteiner, elf Vorarlberger und 17 Schweizer Gemeinden an.[59]

Eine weiter gehende Koordination als in der Rheintalischen Grenzgemeinschaft beabsichtigt das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein. Es strebt neben der Förderung von Netzwerken und Austauschbeziehungen «eine verstärkte Zusammenarbeit, die gemeinsame Entwicklung von Zukunftsperspektiven und deren Umsetzung […] sowie die effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben»[60] in der Grenzregion zwischen den Liechtensteiner und den angrenzenden Gemeinden des Kantons St. Gallen an. Darauf wird im Folgenden kurz eingegangen.

C. Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein

Seit dem Ende der 1990er-Jahre engagiert sich die Schweiz auf Bundesebene verstärkt im Bereich der Agglomerationspolitik. In einer Linie mit dem *New-Regionalism*-Ansatz wurde dazu 2001 ein Förderprogramm gestartet,

56 § 2 Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen» e.V.

57 Grundsätzlich setzt sich der Verein aus konstituierenden (Gemeinden, Talschaften und Gemeindeverbände des Alpenraums), kooperierenden (juristische Personen) und unterstützenden Mitgliedern (Privatpersonen) zusammen (§ 3 Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen»).

58 Art. 2 der Statuten der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 9. Juni 2006.

59 Leitbild der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 13.1.2006.

60 Art. 2 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.

mit dem der Bund Unterstützung für konkrete Zusammenarbeitsprojekte in Agglomerationen und für die Verbesserung der Beziehungen der jeweils relevanten Akteure leistet.[61] Ein wichtiges Element dieser Politik ist seit 2007 das «Programm Agglomerationsverkehr (PAV)». Im Rahmen dieses Programms können die Gebietskörperschaften einer Agglomeration alle vier Jahre sogenannte Agglomerationsprogramme einreichen, um finanzielle Unterstützung vom Bund zu beantragen.

Ein Agglomerationsprogramm besteht aus einem Zukunftsbild, das die zukünftige Siedlungsentwicklung und den darauf abgestimmten Verkehr skizziert, einer Strategie, die aufzeigt, wie diese Ziele erreicht werden können, sowie konkreten Massnahmen und Projekten, die realisiert werden sollen. Nach einer Prüfung der Programme durch den Bund erhalten die Agglomerationen Bundesbeiträge, sofern sie «mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen»[62]. Bislang hat es vier Generationen solcher Agglomerationsprogramme gegeben. Programme der fünften Generation können 2025 eingereicht werden.

Im Jahre 2009 wurde der Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein als Träger eines Agglomerationsprogramms im Grenzgebiet Liechtenstein-Ostschweiz gegründet.[63] Mitglieder sind die Gemeinden der Region Werdenberg (Buchs, Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau), die Gemeinde Sargans, die elf Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein, der Kanton St. Gallen, das Fürstentum Liechtenstein sowie (mit Beobachterstatus) die österreichische Stadt Feldkirch (Abbildung 4). Gemeinsam wurde 2011 ein erstes Agglomerationsprogramm entwickelt und beim Bund eingereicht («Agglomerationsprogramm 2. Generation»). Dieser stufte die Projektkosten als Mittel ein und sprach mit einem Beitragssatz von 35 Prozent insgesamt 7,8 Mio. CHF gut.[64] Dabei betonte er den gut gelungenen «Brückenschlag über den Rhein und die Landesgrenzen» und erkannte Stärken unter anderem «in einer guten Konzeption im öffentlichen Verkehr (ÖV) und der Abstimmung zwischen S-Bahn (FL-A-CH) und Feinverteiler (Buskonzept 2015)».[65] Schwächen verortete er demgegenüber «in der erst in Ansätzen erkennbaren Politik zur Lenkung und Bündelung des motorisierten Individualverkehrs (MIV).»[66]

In der folgenden dritten Programmgeneration reichte der Verein 2016 erneut ein Agglomerationsprogramm ein, das auf den bereits bestehenden

61 Kübler, 2022, S. 362–365; Plüss, 2015.
62 https://www.are.admin.ch/pav (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).
63 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2011.
64 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014.
65 Ebd., S. 5.
66 Ebd., S. 5.

Grundsätzen aufbaute und diese fortführte.[67] Neben Verkehrsoptimierungen bei den Rheinübergängen, dem Bushof Buchs und der Langsamverkehrsbrücke Buchs-Vaduz zählte erneut die S-Bahn Liechtenstein zu den Prioritäten.[68] Der Bund entschied sich daraufhin bei einem Beitragssatz von 30 Prozent für Beiträge im Umfang von 10,35 Mio. CHF.[69]

Ein Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein für die vierte Generation kam nicht zustande. Grund dafür war die klare Ablehnung der S-Bahn Liechtenstein bei der Volksabstimmung vom 30. August 2020. Damit fiel ein «Rückgrat der ÖV-Strategie» weg, die Einreichung einer vierten Generation des Agglomerationsprogramms erschien als «nicht umsetzbar» und «die Neuerarbeitung eines valablen ÖV-Konzepts nicht mehr möglich».[70] Die bereits erfolgte Anmeldung der vierten Programmgeneration musste zurückgezogen werden. Die für die vierte Generation getätigten Arbeiten fliessen jedoch in ein Agglomerationsprogramm der fünften Generation ein, für das aber ein neues Zukunftsbild und eine neue Teilstrategie für den öffentlichen Verkehr entwickelt werden muss.

IV. Demokratische Zweckregionen: Utopie oder valable Alternative?

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein illustriert verschiedene Vorteile einer dem Konzept des Neuen Regionalismus folgenden Organisation des funktionalen Raums. Es bringt relevante Akteure verschiedener Ebenen zusammen, fördert dadurch unter anderem den Kontakt und die Vernetzung, schafft neue Handlungsräume und gegenseitiges Verständnis und versucht mit gemeinsamen Zukunftsbildern, Konzepten, Leitbildern und Projekten eine Steuerung von Verkehrs- und Siedlungsraum in einem fragmentierten politisch-administrativen Umfeld. Zugleich zeigt aber insbesondere die Ablehnung der S-Bahn in Liechtenstein – ein Grundpfeiler des Agglomerationsprogramms – exemplarisch grundlegende Herausforderungen des Konzepts auf. Diese werden im Folgenden kurz gestreift, bevor eine mögliche alternative Organisationsform zur Diskussion gestellt wird.

---

67 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2016.

68 Vgl. https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/programme/3-generation (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

69 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2018.

70 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2020.

Mit Kooperationen im Geiste des *New Regionalism* steigt die Komplexität der Verflechtungen. Damit nimmt die Gefahr von Blockaden zu. Dies illustriert das Beispiel der S-Bahn Liechtenstein. Der Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein kann nicht selbst über die Umsetzung von konkreten Projekten entscheiden: «Der Entscheid über die Realisierung und Finanzierung der einzelnen Projekte aus dem Agglomerationsprogramm steht allein den zuständigen Instanzen der am Projekt beteiligten Gemeinden, dem Kanton St. Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein zu.»[71] Sprechen sich zuständige Instanzen wie die liechtensteinische Stimmbürgerschaft gegen ein Projekt aus, hat dies nicht nur einschneidende Auswirkungen auf das Agglomerationsprogramm, sondern auf die Organisation und Steuerung des gesamten funktionalen Raums. Die direkte Demokratie und die Möglichkeiten der Bürgerpartizipation sind im Innern – in den beteiligten Gemeinden, Kantonen und Ländern – zweifellos gross. Eine Entsprechung auf der Ebene des gesamten funktionalen Raums fehlt jedoch. Darüber hinaus zeigt das Beispiel der S-Bahn Liechtenstein, dass hier die Kreise der Profiteure und der Bezahler nicht völlig deckungsgleich sind. Eine fiskalische Äquivalenz liegt folglich nicht vor.

Kritik an der engen Verflechtung verschiedener Akteure erwächst darüber hinaus aus der Befürchtung, dass einerseits nicht mehr klar ersichtlich ist, wer konkret für was verantwortlich ist, und dass andererseits die Rückkopplung an die demokratische Öffentlichkeit fehlt.[72] So mangelt es oftmals bereits im Stadium der Ausarbeitung von Projekten, Plänen und Visionen an einer demokratischen Mitwirkung im Rahmen eines Parlaments oder direktdemokratischer Foren. Tatsächlich bestehen die Organe der überkommunalen Zusammenarbeit normalerweise aus Delegierten der beteiligten Gebietskörperschaften, «die aber höchstens indirekt gewählt werden»[73]. So setzt sich die Vereinsversammlung der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein etwa aus den Gemeindepräsidenten (SG) und Vorstehern (FL) sowie den zuständigen Regierungsräten und Mitgliedern der Verwaltung des Kantons St. Gallen und des Fürstentums Liechtenstein zusammen.[74]

Ähnliche Bedenken werden auch im Kontext der innerliechtensteinischen Gemeindekooperationen via Zweckverbände geäussert. Da abgeschlossene Vereinbarungen der Regierung vorzulegen sind, besteht für Buss-

71 Art. 17 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.
72 Plüss, 2015, siehe auch Salomon, 2012, S. 7.
73 Kübler, 2022, S. 353; sieh auch Frey / Eichenberger, 1995.
74 Art. 5 Abs. 2 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.

jäger zwar eine «gewisse Kontrolle»; gleichwohl werde die gewollte Dezentralisierung «teilweise rückgängig gemacht», indem «Aufgaben einer Gemeinde auf eine neue Rechtsetzungsebene delegiert» würden.[75] «Es ist darüber hinaus aber unumgänglich, dass die Mitglieder des Zweckverbandes erstens demokratisch legitimiert sein müssen, zweitens ihr Handeln unter einer demokratischen Kontrolle steht.»[76]

B. Das Modell funktionaler Zweckregionen

Von politökonomischer Seite gibt es den Vorschlag, die Herausforderungen der fiskalischen Äquivalenz sowie der demokratischen Kontrolle und Mitsprache in verflochtenen Systemen in einem «neuen Typ eines Föderalismus»[77] zu verwirklichen. Seit Mitte der 1990er-Jahre immer wieder diskutiert wird in diesem Kontext die Idee der FOCJ (FOCUS in der Einzahl), die im deutschsprachigen Raum auch als «verfasste Zweckregionen»[78] bezeichnet werden. Das Akronym FOCJ steht für «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» und wurde von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger nicht zuletzt mit Blick auf grenzüberschreitende Regionen der EU eingeführt.[79]

Diese neuen politischen Einheiten sind erstens funktional, d. h. sie dehnen sich über die Grenzen bestehender Gebietskörperschaften auf dasjenige Territorium aus, für das sie eine bestimmte Aufgabe erfüllen. Je nach Funktion ändert sich die Grösse dieses Territoriums, denn jede Dienstleistung hat einen anderen optimalen Perimeter, mit dem Spillovers vermieden und Skalenerträge realisiert werden können. Die Kosten der jeweiligen Dienstleistung werden von den Bewohnerinnen und Bewohnern des entsprechenden Einzugsgebiets getragen. «Eine bestimmte öffentliche Dienstleistung, die einem bestimmten geographischen Gebiet zugutekommt, sollte von den Menschen finanziert werden, die in diesem Gebiet leben.»[80]

Zweitens überschneiden sich FOCJ gegenseitig («Overlapping»). Einerseits können in einer Gemeinde mehrere FOCJ existieren, die dieselbe Funktion erfüllen. Andererseits kann es zu Überschneidungen zwischen FOCJ kommen, die unterschiedliche Funktionen erfüllen. In der Konsequenz gehört jedes Individuum mehreren dieser Einheiten an. Als Beispiele werden etwa verschiedene Schuleinheiten auf demselben Gebiet, schweizerische Bür-

75 Bussjäger, 2019, S. 138f.
76 Ebd., S. 139.
77 Frey / Zimmer, 2023, S. 98.
78 Blöchliger, 2005.
79 Frey / Eichenberger, 1995.
80 Frey / Zimmer, 2023, S. 100.

gergemeinden oder Religionsgemeinschaften genannt, die nebeneinander existieren und zwischen denen sich die Individuen frei entscheiden können.[81]

Drittens stehen die FOCJ in zweierlei Hinsicht in einem Wettbewerb («Competing»). Zum einen besteht eine direktdemokratische Mitsprache, indem die Bürgerinnen und Bürger die Leitungsgremien der FOCJ direkt wählen und das Recht erhalten, via Volksabstimmungen mitzubestimmen. Zum anderen gibt es die Möglichkeit des Austritts aus einem FOCUS, wenn seine Mitglieder «mit dem Verhältnis von dessen Leistungen und den aufzubringenden Steuern nicht zufrieden sind.»[82] Beides führt dazu, dass die FOCJ stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen müssen und Anreize für die Erarbeitung effizienter und kostengünstiger Lösungen haben. Dabei kann das Austrittsrecht zwecks Aufrechterhaltung von gegenseitiger Solidarität auch eingeschränkt werden, indem Gebietskörperschaften beispielsweise verpflichtet werden, dass sie «auf jeden Fall einer Zweckregion angehören müssen.»[83] Dies verleiht den FOCJ Stabilität.

Zu guter Letzt ist ein FOCUS, viertens, eine Jurisdiktion, also «eine demokratische Regierungseinheit mit Autorität über seine Bürgerinnen und Bürger, einschliesslich der Befugnis, Steuern zu erheben»[84]. Handelt es sich bei den Mitgliedern eines FOCUS um Gemeinden, so sind ihre Bürgerinnen und Bürger automatisch auch Bürgerinnen und Bürger des FOCUS mit den entsprechenden Rechten und Pflichten. Ihre hoheitliche Stellung erfordert wiederum eine demokratische Kontrolle sowie eine rechtliche Verankerung auf Verfassungs- und Gesetzesebene.[85]

Zusammengenommen vereint die Idee von FOCJ verschiedene Vorteile. Im Unterschied zu Gebietsreformen im Sinne der *Metropolitan Reformer* entspricht das Territorium einer Zweckregion dem tatsächlichen Einzugsgebiet einer spezifischen Aufgabe (Funktion), während sie gleichzeitig demokratisch besser verankert und stabiler sind als die freiwillige Zusammenarbeit im Sinne des *Public-Choice*-Ansatzes.[86] Dadurch sind die Bürgerinnen und Bürger besser informiert, öffentliche Dienstleistungen können effizient und kostengünstig hergestellt werden, sie brechen die *Classe Politique* auf und ziehen spezialisierte, kompetente Persönlichkeiten («functionally competent outsiders») anstelle von Politikerinnen und Politikern mit einem weiten, aber weniger spezialisierten Fachwissen an.[87]

---

81 Frey / Eichenberger, 1995, S. 212.
82 Frey / Zimmer, 2023, S. 101.
83 Blöchliger, 2005, S. 355.
84 Frey / Eichenberger, 1995, S. 214; Übersetzung aus dem Englischen P. R.
85 Blöchliger, 2005, S. 356.
86 Ebd., S. 357; Kübler, 2003, S. 538.
87 Frey / Eichenberger, 1995, S. 218.

Gleichzeitig weckt diese flexible Neuordnung aber auch Befürchtungen. So wird beispielsweise moniert, dass Bürgerinnen und Bürger durch die Wahlen und Abstimmungen in den verschiedenen FOCJ, denen sie angehören, überfordert sind, dass die Koordination zwischen den einzelnen FOCJ aufwendig wird, dass Präferenzen weniger gut eingebracht werden können und dass sie Solidarität und Umverteilung einschränken.[88] Auch die tatsächliche Umsetzbarkeit wird angezweifelt, denn bislang gibt es trotz teilweise intensiver Diskussion keine real existierenden FOCJ. Ihre Befürworterinnen und Befürworter argumentieren jedoch, dass es sehr wohl funktionale, sich überschneidende und konkurrierende Jurisdiktionen gibt und gegeben hat. Diese erfüllen jedoch häufig nicht alle Anforderungen. Die prominentesten Beispiele solcher Einheiten finden sich in den USA mit den Sonderbezirken (*special districts*) und in der Schweiz mit den Sondergemeinden (Schul-, Kirch-, Bürger-, Zivilgemeinden), Korporationen und den Schwyzer Bezirken.[89]

C. Schlussbetrachtung: Zweckregion Liechtenstein–Ostschweiz

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz sind stark miteinander verflochten. Ein Treiber, aber auch ein besonders sichtbarer und emotionaler Teil dieser engen Verzahnung ist der Verkehrsbereich. Klagen über Staus, Rufe nach mehr Verkehrssicherheit und Verärgerung über den Ausweichverkehr in den Quartieren sind auf beiden Seiten der Landesgrenze zu vernehmen. Grenzüberschreitende Herausforderungen beschränken sich jedoch nicht alleine auf diesen Bereich. Auch gesellschaftliche Kontakte, wirtschaftliche Austauschbeziehungen, Bildung, Natur und Umwelt überschreiten hergebrachte politisch-administrative Grenzen. Dass damit einhergehende Herausforderungen gemeinsam und auf derjenigen Ebene anzugehen sind, auf denen sie auftreten, wird nicht nur aus politökonomischer Warte gewünscht.

Entsprechende Kooperationsgefässe auf regionaler Ebene existieren. Insbesondere mit dem Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein besteht ein Forum, das sich mehr als «nur» die verstärkte Kontaktpflege auf die Fahne geschrieben hat. Doch eine parallel dazu verlaufende Verlagerung der demokratischen Mitbestimmung auf die regionale Ebene lässt bislang auf sich warten. Man mag einwenden, dass eine solche Forderung im Landesgrenzen überschreitenden Raum utopisch anmutet. Auch ist unbestritten, dass die Herausforderungen nicht nur aus rechtlicher Sicht sehr gross wären.

88 Ebd., S. 219–221.
89 Ebd., S. 223–225; Blöchliger, 2005, S. 360–363.

Die Gemeinden Liechtensteins und des Kantons St. Gallen verfügen über eine vergleichsweise grosse Autonomie und sind in zwei unterschiedliche nationale und – im Falle St. Gallens – ein kantonales Rechtssystem eingebettet. Auch darf nicht unterschätzt werden, dass eine Verlagerung auf die regionale Ebene und die damit einhergehende Abgabe von Souveränität auf Widerstand der Bevölkerung und der Gebietskörperschaften stossen wird. Die Hürden für die Etablierung einer grenzüberschreitenden, funktional integrierten Zweckregion sind also unzweifelhaft sehr gross.

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein leistet diesbezüglich wichtige Vorarbeiten, indem es die über weite Strecken informelle und wenig strukturierte Kooperation im Grenzraum der beiden Länder auf eine solidere Grundlage stellt.[90] Mit gemeinsamen Planungsgrundlagen, Zukunftsbildern, Strategien und konkreten Massnahmen sind erste zentrale Integrationsschritte gemacht. Eine darüber hinausgehende demokratie- und fiskalpolitische Integration ist gegenwärtig aber nicht absehbar und auch nicht Sinn und Zweck des bestehenden Agglomerationsprogramms.

Das Fernziel einer wie auch immer gearteten und rechtlich zu organisierenden partizipativeren Demokratie im Grenzgebiet verliert damit nicht an Attraktivität. Die Liechtensteiner und angrenzenden Ostschweizer Gemeinden sind sich nicht nur geografisch nahe. Ein Gefühl von Gemeinschaft und Zugehörigkeit ist in Ansätzen durchaus vorhanden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Laufe der Zeit eine so starke grenzüberschreitende Wahrnehmung etabliert, dass daraus der Willen zur gemeinsamen, demokratischen Institutionalisierung einzelner Funktionen erwachsen kann. Dazu sind noch viele kleine Schritte auf einem langen Weg zu gehen. In etablierten Demokratien wie Liechtenstein und der Schweiz sind beispielsweise deliberative Versammlungen ein pragmatisches Werkzeug, um die öffentliche Meinung zu konfliktträchtigen Geschäften zu erkennen und Lösungen so anzupassen, dass sie für die verschiedenen politischen Gruppen akzeptabel sind.[91]

Die Gemeinden Liechtensteins und der angrenzenden Ostschweiz könnten Pionierarbeit bei der Organisation eines engmaschig vernetzten Territoriums leisten. Eine vorgefertigte Schablone, wie eine entsprechende Institution auszusehen hat, gibt es aber nicht. Verschiedene Modelle und Theorien liegen zwar vor, aber letztlich muss sich eine solche Institution unter den gegebenen Bedingungen im spezifischen Kontext demokratisch von unten etablieren und ständig weiterentwickeln.

---

90 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2016.

91 Kübler / Rochat / Woo / van der Heiden, 2020, S. 423.

Literaturverzeichnis

Blatter, Joachim, From «spaces of place» to «spaces of flows»? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europa and North America, in: International Journal of Urban and Regional Research, 28(3), 2004, S. 530–548.

Blatter, Joachim, Die Vielfalt des «New Regionalism». Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen, in: disP 176, 4/2006, S. 5–24.

Blöchliger, Hansjörg, Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Herausgegeben von Avenir Suisse. Zürich 2005.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein 3. Generation. Prüfbericht des Bundes. Bern 2018.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein 2. Generation. Prüfbericht des Bundes. Bern 2014.

Bundesamt für Statistik BFS, Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012. Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel 2014.

Bussjäger, Peter, Gemeindekooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, S. 135–148.

Derungs, Curdin / Fetz, Ursin, Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li. Chur 2018.

Duc, Julien / Greiner, Vinzenz / Staehelin, Konrad / Gnos, Lea / Menzato, Nico, Schmarotzertum Liechtenstein. Blick.ch, 2017, online unter: https://www.blick.ch/ausland/das-laendle-lebt-gut-auf-kosten-der-nachbarschaft-schmarotzertum-liechtenstein-id7141182.html (zuletzt abgerufen am: 15.5.2023).

Frey, Bruno S. / Eichenberger, Reiner, Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: Gerken, Lüder (Hrsg): Competition among Institutions. London 1995, S. 209–229.

Frey, Bruno S. / Zimmer, Oliver, Mehr Demokratie wagen. Für eine Teilhabe aller. Berlin 2023.

Frommelt, Christian, Lie-Barometer 2020. Wie zufrieden sind die Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins? Auswertung einer Umfrage im Auftrag des Liechtensteiner Vaterlands, Gamprin-Bendern 2020.

Frommelt, Christian / Rochat, Philippe, Lie-Barometer 2022. Ergebnisse einer Onlineumfrage zu Lebenszufriedenheit und Sorgen der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner sowie weiteren Themen, LI Aktuell 3/2022, Gamprin-Bendern 2022.

Frommelt, Christian / Milic, Thomas / Rochat, Philippe, Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage, Beiträge Liechtenstein-Institut 49/2021, Gamprin-Bendern 2021.

Kübler, Daniel, Agglomerationen, in: Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja / Emmenegger, Patrick / Fossati, Flavia (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la Politique Suisse, Basel 2022, S. 343–370.

Kübler, Daniel, «Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 8(9), 2003, S. 535–541.

Kübler, Daniel / Rochat, Philippe, Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing, in: Urban Affairs Review, 55(5), 2019, S. 1247–1279.

Kübler, Daniel / Rochat, Philippe / Woo, Su Yun / van der Heiden, Nico, Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance, in: International Review of Administrative Science, 86(3), 2020, S. 409–426.

Le Galès, Patrick, Regulations and Governance in European Cities, in: International Journal of Urban and Regional Research, 22(3), 1998, S. 482–506.

Lefèvre, Christian, Metropolitan governance and governance in western countries: a critical review, in: International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1998, S. 9–25.

Lendi, Martin / Elsasser, Hans, Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung. Zürich 1985.

Marxer, Wilfried, Volksabstimmung «S-Bahn» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Onlineumfrage, LI Aktuell 1/2020.

Merki, Christoph Maria, Die Entwicklung der Liechtensteinischen Mobilität seit 1900, Beiträge Liechtenstein-Institut 50/2022.

Merki, Christoph Maria, Die Geschichte der Liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1950, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 67/2020.

Ostrom, Vinzent / Tiebout, Charles M. / Warren, Robert, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, in: The American Political Science Review, 55(4), 1961, S. 831–842.

Plüss, Larissa, Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic of new regionalism in Switzerland, in: European Urban and Regional Studies, 22(3), 2015, S. 261–284.

Salomon, Martin, Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 32, Gamprin-Bendern 2012.

Savitch, Hank V. / Vogel, Ronald K., Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review, 32(3), 2000, S. 158–168.

Stiftung Zukunft.li, Knacknuss Wachstum und Zuwanderung. Hintergründe und Zusammenhänge, Ruggell 2016.

Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64(5), 1956, S. 416–424.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Programm für vierte Generation zurückgezogen, Medienmitteilung vom 25. September 2020, online unter https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/fileadmin/user_upload/Dateien/Medienmitteilungen/APWFL_VVS_PD_17092020.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr. Synthesebericht 3. Generation, Buchs 2016.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr. Synthesebericht, Buchs 2011.

Onlinequellen

Abstimmung zur «S-Bahn Liechtenstein» («Finanzbeschluss vom 4. Juni 2020 über die Genehmigung eines Verpflichtungskredites für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch – Buchs SG für eine S-Bahn Liechtenstein»). Online unter: https://abstimmungen.li/resultat/24#a34 (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).

Ansprache des Schweizerischen Bundespräsidenten Alain Berset vom 29.3.2023 in Schaan anlässlich der Feier zum 100-Jahr-Jubiläum des Zollvertrags zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Online unter: https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/reden.msg-id-94038.html (zuletzt abgerufen am: 6.6.2022; es gilt das gesprochene Wort).

Beschäftigungsstatistik 2021, Amt für Statistik, Vaduz 2022, online unter: https://www.statistikportal.li/de/themen/arbeit-und-erwerb/beschaeftigung (zuletzt abgerufen am: 14.6.2023).

Geodaten (Shapefiles) des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Wabern 2023, online unter: https://www.swisstopo.admin.ch/de/geodata/landscape.html (zuletzt abgerufen am: 22.6.2023).

Leitbild, Organisation, Aufgaben der Rheintalischen Grenzgemeinschaft, Fassung gemäss Sitzung des Vorstands vom 13.1.2006, St. Gallen 2006, online unter: https://www.grenzgemeinschaft.net/wp-content/uploads/2020/01/Leitbild_RGG_17_01_06.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Programm Agglomerationsverkehr, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern 2023, online unter: https://www.are.admin.ch/pav (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Räumliche Gliederung der Schweiz, Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel 2023, online unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen.html (zuletzt abgerufen am: 10.7.2023).

Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen» e.V. vom 10.9.2021, online unter: https://alpenallianz.org/docs/522/AidA_Satzung_d_2021.pdf (zuletzt abgerufen am: 15.6.2023).

Statuten der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 9. Juni 2006, online unter: https://www.grenzgemeinschaft.net/wp-content/uploads/2020/01/Statuten_RGG_beglaubigt.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Statuten des Vereins für Abfallentsorgung, Buchs 2001, online unter https://vfa-buchs.ch/wp-content/downloads/Dokumente/statuten-vfa-2018.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Trägerschaftsorganisation und Statuten der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, definitive Fassung vom 17.6.2009, online unter https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/fileadmin/user_upload/Dateien/Dokumente/090617_Organisation_Statuten_AP_W-FL_plus_Sargans_DEFINITIV.pdf (zuletzt abgerufen am: 4.7.2023).

Liechtenstein als Vertragspartei von Freihandelsabkommen

Der Zollvertrag als rechtlicher Ausgangspunkt des liechtensteinischen Aussenhandels

Georges Baur*

* Dr. iur. Georges Baur, Forschungsleiter Recht am Liechtenstein-Institut

Inhalt

I. Einführung 283

II. Einleitende Bemerkungen zur Aussenhandelstheorie 285
A. Grundlagen 285
B. Stufen der wirtschaftlichen Integration 286
C. Freihandelszone oder Zollunion? 288

III. Liechtensteinischer Freihandel und das Welthandelssystem 289

IV. Inhalt von Freihandelsabkommen 291
A. Allgemeines 291
B. Vertikal: Der Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen 293
1. Industrielle Produkte 293
2. Landwirtschaftliche Produkte, Fisch und andere Meeresprodukte 294
3. Ursprungsregeln 295
4. Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen und technische Handelshemmnisse 295
5. Rechte an Geistigem Eigentum 296
6. Wettbewerb und staatliche Beihilfen 296
7. Handel mit Dienstleistungen und Investitionen 297
8. Öffentliche Beschaffung 298
C. Horizontal: «Politische» Instrumente 298
1. Erleichterung des Handels 298
2. Abhilfemassnahmen für den Handel 299
3. Unterschiedliche Ebenen der wirtschaftlichen Entwicklung 299
4. Nachhaltige Entwicklung 300
D. Generationstypen von Freihandelsabkommen 302
E. Institutioneller Aufbau im Rahmen der Freihandelsabkommen 303
F. Streitbeilegung im Rahmen der Freihandelsabkommen 304

V. Schweizer Vertretungskompetenz hinsichtlich der mit Geltung für Liechtenstein abgeschlossenen Freihandelsabkommen 305
A. Einbindung Liechtensteins in die durch die Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommen 305
B. Besondere Vertragsbeziehungen Liechtensteins zum Vereinigten Königreich 307
1. Sonderfall 307
2. Freihandelsabkommen nach dem Brexit 307
3. Trennungsvereinbarung 308
4. Freihandelsabkommen zwischen Island, Liechtenstein, Norwegen und dem Vereinigten Königreich 309

VI. Abhängigkeit von der Schweizer Innenpolitik 311
A. Änderungen betreffend das Ratifikationsverfahren in der Schweiz 311
B. Risiken für die Ratifikation 312
C. Folgen und Optionen für Liechtenstein 312
1. Folgen für Liechtenstein 312
2. Liechtensteinische Optionen bei verweigerter Ratifikation eines Freihandelsabkommens durch die Schweiz 313
3. Wechsel des Partners? 313

VII. Schluss 314

Literaturverzeichnis 315
Ablürzungsverzeichnis 316

I. Einführung

Der Zollanschlussvertrag zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein (im Folgenden: Zollvertrag; ZV)[1] brachte durch die Integration Liechtensteins in das schweizerische Zollgebiet eine Verpflichtung zur Übernahme schweizerischen Rechts mit sich, nämlich «der gesamten schweizerischen Zollgesetzgebung» sowie «der übrigen Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt.»[2] Vor allem der zweitgenannte Bereich öffnet die Tür für die Übernahme schweizerischen Rechts weit über den eigentlichen Bereich des Zollrechts hinaus, weshalb heute oft von einer Integration Liechtensteins in den schweizerischen Wirtschaftsraum gesprochen wird.[3] Schweizerisches Recht hat also – zumindest bis zum Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)[4] – die liechtensteinische Rechtswirklichkeit in den meisten Bereichen, vorab des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts, stark beeinflusst und tut dies in etwas geringerem Masse immer noch.[5]

Die bereits genannte Integration Liechtensteins in den schweizerischen Wirtschaftsraum wirkt in zweierlei Art: Zum einen natürlich gegen innen, indem in vielen Bereichen Schweizer Recht gilt; zum anderen gegen aussen, indem Liechtenstein in die schweizerische Aussenhandelspolitik einbezogen wird. Es finden also die von der Schweiz «mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge» auch auf Liechtenstein Anwendung.[6]

Diese komplette Übertragung der Aussenhandelskompetenz von Liechtenstein auf die Schweiz wurde im Laufe der Zeit durchbrochen. Nachdem Liechtenstein nach 1923 von der Schweiz im Hinblick auf zollvertragsrelevante Abkommen einfach mitvertreten worden war, trat 1960 ein Wandel ein: Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich gründen die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), deren Anwendungsbereich auf Liechtenstein ausgedehnt wird. Nach wie vor handelt die Schweiz für Liechtenstein, aber nicht mehr einfach gestützt auf den Zollvertrag, weil «gemäss diesem Vertrag nicht alle Bestim-

---

1 Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24, LR 0.631.112.

2 Art. 4 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 ZV.

3 Geiger, 2000, S. 271.

4 Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBl. 1995 Nr. 68, LR 0.110.

5 Siehe aber Schiess Rütimann, in diesem Band, welche darauf hinweist, dass bereits der Postvertrag vom 10. November 1920 derartige Kompetenzübertragungen vorsieht.

6 Art. 7 ZV und schon früher im Postvertrag in Art. 2 Abs. 1; siehe Schiess Rütimann, in diesem Band.

mungen des Übereinkommens ohne weitere Bevollmächtigung auf Liechtenstein angewandt werden können». Allerdings hatte «das Fürstentum Liechtenstein dem Wunsch Ausdruck gegeben […], dass alle Bestimmungen des Übereinkommens auf Liechtenstein angewandt werden, und zu diesem Zwecke» vorgeschlagen, «der Schweiz, soweit dies notwendig ist, besondere Vollmachten zu erteilen». Infolgedessen wurde ein gesondertes Protokoll zur EFTA-Konvention vereinbart.[7] Liechtenstein wurde somit bereits auf der Grundlage des Zollvertrags durch ein Protokoll zum EFTA-Abkommen Teil der EFTA-Freihandelszone. Im Zeitraum zwischen 1991 und 1995, also während des Beitrittsverfahrens zum EWR-Abkommen, erlangte Liechtenstein in zwei Schritten völkerrechtliche Parteistellung, ohne – abgesehen vom Kernbereich der Zollgesetzgebung und folglich des Warenverkehrs – von der Schweiz vertreten zu werden. Zum einen erhielt Liechtenstein 1991 auch formal die Stellung eines Mitgliedstaats der EFTA-Konvention,[8] wodurch die eigenständige Teilnahme Liechtensteins am Europäischen Wirtschaftsraum ermöglicht wurde. Zum anderen musste Liechtenstein, da die Schweiz dem EWR nicht beigetreten war, die Kompetenz zurückerlangen, auch ohne Teilnahme der Schweiz eigenständiges Mitglied des EWR zu werden.[9] Nachdem Dänemark, das Vereinigte Königreich, Portugal, Finnland, Österreich und Schweden der EU beigetreten waren, blieben nur noch die vier EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Davon sind lediglich die ersten drei dem EWR beigetreten.

Nachstehend soll zunächst kurz in die relevanten Grundlagen des Freihandelsrechts eingeführt werden (II.), dann folgt ein Blick darauf, wie der liechtensteinische Freihandel in das Welthandelssystem eingebettet ist (III.). Daran schliesst ein Überblick über den Inhalt von Freihandelsabkommen an (IV.). Da in der Literatur zum liechtensteinisch-schweizerischen Wirtschaftsraum wenig zum Thema Freihandel publiziert wurde, scheint es sinnvoll, in diesen drei Abschnitten etwas weiter auszuholen. Schliesslich folgen ein Abschnitt über die Schweizer Vertretungskompetenz hinsichtlich der mit Geltung für Liechtenstein abgeschlossenen Freihandelsabkommen (V.) sowie ein Abschnitt über die Abhängigkeit der liechtensteinischen Aussenhandelspolitik von der schweizerischen Innenpolitik (VI.). Die Ergebnisse werden zum Schluss zusammengefasst und es wird eine kurze Bewertung abgegeben (VII.).

---

7 Protokoll über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation auf das Fürstentum Liechtenstein, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation, BBl 1960 I 841, 949.

8 Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), LGBl. 1992 Nr. 17, LR 0.632.31.

9 Siehe im Einzelnen Schiess Rütimann in diesem Band.

II. Einleitende Bemerkungen zur Aussenhandelstheorie

A. Grundlagen

Freihandel ist in der Wirtschafts- und Aussenhandelspolitik Handel zwischen Staaten bzw. Staatengruppen, bei dem idealerweise weder Handelshemmnisse bestehen noch repressive Aussenhandelsinstrumente zum Einsatz kommen und auch keine Handelskriege ausgetragen werden.

Ein Freihandelsabkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag zur Gewährleistung des Freihandels zwischen den vertragschliessenden Staaten (bzw. Staatengruppen oder anderen Völkerrechtssubjekten). Die Vertragspartner verzichten untereinander auf Handelshemmnisse, betreiben jedoch gegenüber Drittländern eine autonome Aussenhandelspolitik. Ein solches Abkommen kann auch ein Schritt hin zu einer weitergehenden wirtschaftlichen Integration sein.

Die Idee des Freihandels beruht im Wesentlichen auf den Theorien von Adam Smith und David Ricardo. Adam Smith sah den Freihandel als Möglichkeit, absolute Kostenvorteile zwischen den Ländern zu nutzen. Das vorhandene Arbeitsvolumen könne so produktiver eingesetzt werden, als wenn jedes Land nur für seinen Eigenbedarf produziere. Allerdings war Freihandel nach Smiths Theorie der absoluten Kostenvorteile (1759) nicht für alle Länder gleichermassen vorteilhaft. Ein Land, welches kein Gut produziert, das im Vergleich zur Produktion anderer Länder einen absoluten Kostenvorteil aufweist, konnte demnach nicht gewinnbringend am Welthandel teilnehmen.[10]

David Ricardo setzte in seiner Freihandelstheorie (1817) auf komparative Kostenvorteile. Sein zentrales Argument ist der Grundsatz, dass jedes Land produzieren soll, was es am besten kann, und es dann gegen Güter tauscht, die andere Länder besser herstellen können. Diese Theorie der Aussenhandelsgewinne bildet heute noch die Grundlage für die Ansicht, dass Freihandelsabkommen positiv zu bewerten sind («win-win»). Zudem gründet auf dieser Theorie auch die Annahme einer grundsätzlich positiven Wirkung des Freihandels zwischen industrialisierten und weniger industrialisierten Ländern.[11]

---

10 Krajewski, 2017, Rz. 142.

11 Ders., Rz. 144 ff.

B. Stufen der wirtschaftlichen Integration

Die Theorie der wirtschaftlichen Integration kategorisiert den Grad der wirtschaftlichen Integration in sieben Stufen.[12] Es gibt allerdings auch andere Einteilungen, wobei es sich zumeist um dieselben Elemente handelt, die jedoch manchmal zusammengefasst werden.

Die Grundform der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist eine präferenzielle Handelszone oder ein präferenzielles Handelsabkommen (*preferential trade agreement*, PTA). Es handelt sich um ein Handelsabkommen, das einen präferenziellen Zugang zu bestimmten Produkten der teilnehmenden Länder gewährt. Dies geschieht im Wesentlichen durch die Senkung von Zöllen. Diese werden jedoch oft nicht gänzlich abgeschafft. Zudem werden zumeist auch Quoten vereinbart, für welche die Zollpräferenz gelten soll. Die Grenze zwischen einem PTA und einem Freihandelsabkommen (FHA bzw. *free trade agreement*, FTA) ist nicht leicht zu ziehen. Sie kann verschwommen sein. Beim Abschluss eines Freihandelsabkommens streben die teilnehmenden Länder meist an, dieses zu einer Freihandelszone im Sinne des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)[13] auszubauen. Allgemein wird PTA quasi als Oberbegriff für alle Arten der wirtschaftlichen Integration verwendet, da sie alle ein gewisses Mass an «bevorzugter» Behandlung beinhalten.[14] Im Besonderen kann PTA aber auch ein regionales Handelsabkommen (*regional trade agreement*, RTA) bedeuten.[15]

Ein Freihandelsabkommen bzw. eine sich daraus ergebende Freihandelszone kann als eine erweiterte Form eines PTA angesehen werden. Neben der blossen Senkung von Zöllen beinhalten solche Abkommen eine weiterreichende Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Ländern, um auch Handelsschranken wie z. B. Importkontingente abzubauen sowie um die Zölle und Abgaben auf dem grösstmöglichen Teil der Produkte mit Ursprung in diesen Gebieten abzuschaffen.[16] Darüber hinaus beabsichtigen die Partner in einem Freihandelsabkommen normalerweise, den Handel mit Waren und Dienstleistungen zu intensivieren. Manchmal können diese Freihandelsabkommen auch natürlichen Personen erlauben, sich zwischen den Ländern zu bewegen. Gewissen Theorien zufolge wird dies als die zweite Stufe der wirt-

12 Balassa, 2011, S. 2; Baur, 2020b, S. 2; siehe auch Brunhart/Geiger in diesem Band.

13 GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (vom 30. Oktober 1947, revidiert 14. April 1994; LGBl. 1997 Nr. 107, LR 0.632.21) hat als Hauptziel die Förderung des internationalen Handels durch den Abbau oder die Beseitigung von Handelshemmnissen wie Zöllen oder Kontingenten für Waren.

14 Suranovic, 1998.

15 Acharya, 2016, S. 2.

16 Art. XXIV (8) (b) GATT.

schaftlichen Integration betrachtet. Im EFTA-Zusammenhang, somit auch in Bezug auf Liechtenstein und die Schweiz, wird auf dieser unteren Stufe (PTA, FTA, RTA) ausschliesslich der Begriff Freihandelsabkommen verwendet.[17] Dies soll auch für diesen Beitrag so gehandhabt werden.

Um die wirtschaftliche Effizienz zu erhöhen, greifen Länder häufig auf eine Zollunion zurück. Sie wird im Allgemeinen als ein Handelsblock definiert, der aus einer Freihandelszone mit einem gemeinsamen Aussenzoll besteht.[18] Das letztere Element erfordert eine gemeinsame Aussenhandelspolitik. Allenfalls sind geringfügige Abweichungen möglich, wie z. B., dass unterschiedliche Einfuhrquoten vereinbart werden. Die Vorteile bestehen darin, die Kosten im grenzüberschreitenden Handel innerhalb der Zollunion zu senken und die Attraktivität von Handelsabkommen mit externen Teilnehmern zu erhöhen. Letzteres geschieht dadurch, dass gegenüber Drittstaaten z. B. die EU «Kreuzkonzessionen» (Beispiel: deutsche Pharmazieprodukte für Argentinien gegen argentinisches Rindfleisch für Finnland) anbieten bzw. eine viel grössere Anzahl von Produkten für den Im- und Export abdecken kann als ihre Mitgliedstaaten allein. Dazu kommt zumeist eine gemeinsame Wettbewerbspolitik. Diese hilft, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.[19] Normalerweise ist eine Zollunion die Grundlage jeder Wirtschaftsunion, Zoll- und Währungsunion oder Wirtschafts- und Währungsunion.

Um einen Binnenmarkt zu errichten, werden die meisten Handelsschranken für Waren mit einigen gemeinsamen Politiken zur Produktregulierung und zur Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie der Unternehmen und Dienstleistungen abgebaut. Das Ziel besteht darin, den Verkehr von Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten so einfach wie innerhalb der Mitgliedstaaten selbst zu gestalten. Die physischen Grenzen und andere Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten, wie unterschiedliche technische Normen oder fiskalische Zölle, werden so weit wie möglich beseitigt. Diese Handelshemmnisse behindern die Freizügigkeit der vier Produktionsfaktoren (Waren, Kapital, Dienstleistungen, Arbeitnehmer). Manchmal wird der Begriff gemeinsamer Markt verwendet. In der Regel bezeichnet er die Stufe eines Freihandels ohne Zölle für Waren, zu dem ein relativ freier Kapital- und Dienstleistungsverkehr hinzukommt. Nichttarifäre Handelshemmnisse werden jedoch bei reinem Freihandel weniger stark abgebaut als in einem Binnenmarkt, der die anspruchsvollere Stufe darstellt. So verfügt die EU über einen Binnenmarkt, während der EWR, zumindest von seinem Ansatz her, ein gemeinsamer Markt ist.

---

17 O'Sullivan / Sheffrin, 2003, S. 453.

18 Art. XXIV (8)(a) GATT.

19 Winters, 1992, S. 5; Nicolaides, 1997, S. 35–49.

Wenn der Binnenmarkt zu einer Zollunion hinzukommt, entsteht eine Wirtschaftsunion. Die Teilnehmerländer haben sowohl eine gemeinsame Politik der Produktregulierung und des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) als auch eine gemeinsame Aussenhandelspolitik.

Sobald in einer solchen Wirtschaftsunion eine (einheitliche) Währung eingeführt wird, wird sie zu einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Dies ist z. B. bei der Eurozone (EU-Mitgliedstaaten, die den Euro verwenden) der Fall.

Die letzte Stufe der wirtschaftlichen Integration ist die der vollständigen wirtschaftlichen Integration. Sie lässt den integrierten Teilen keine oder kaum noch eine Kontrolle über die Wirtschaftspolitik. Normalerweise schliesst sie eine vollständige Währungsunion und eine weitreichende Harmonisierung der Finanzpolitik ein. Beispiele dafür sind bei modernen supranationalen Institutionen (noch) nicht zu finden. Es ist jedoch ein Merkmal der historischen Entwicklung von Staaten. Beispiele für diese Entwicklung sind die ursprünglichen 13 Kolonien der Vereinigten Staaten von Amerika, die Schweizer Kantone vor 1798 bzw. 1848 oder die einzelnen deutschen Staaten vor 1871. In all diesen Fällen bildeten (quasi-)unabhängige Staaten eine Union, der oft Phasen geringerer wirtschaftlicher Integration vorausgingen, bis sie schliesslich eine föderale Regierungsstruktur bildeten. Einige haben die Vorstellung, dass dies die letzte Stufe der Europäischen Union sein wird.

C. Freihandelszone oder Zollunion?

Zur Beantwortung der Frage, ob eine Freihandelszone oder eine Zollunion vorliegt, soll beispielshaft auf den Kernunterschied zwischen den Ansätzen der EU-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten verwiesen werden. Für die Unterscheidung müssen die Gründe, welche zur Schaffung der Organisationen führten, etwas genauer untersucht werden. Der Beitritt zu einer Zollunion bedeutet, wie gesagt, zwangsläufig, dass es einen gemeinsamen Aussenzolltarif und eine gemeinsame Aussenhandelspolitik geben muss. Und es wird schwierig sein, die Landwirtschaft aus einem solchen Bereich auszuschliessen. Während die EU in ihrem möglichst umfassenden Ansatz ein Mittel zur effektiven Beseitigung aller Handelsschranken und damit zur Vollendung des Binnenmarktes sah, wollten die EFTA-Staaten nie so weit gehen. In den ersten Jahren nach der Gründung der EFTA waren die Unterschiede zwischen ihren Volkswirtschaften ausserordentlich gross, z. B. zwischen dem Vereinigten Königreich oder der Schweiz auf der einen Seite und Portugal, damals eines der ärmsten Länder Westeuropas, auf der anderen. Wichtiger ist jedoch, dass die EFTA-Staaten nicht bereit waren, ihre Souveränität mit

Rücksicht auf den Aussenhandel aufzugeben. Sie beabsichtigten auch nicht, eine gemeinsame Agrarpolitik zu betreiben. Dies führte schliesslich dazu, dass im EWR-Abkommen der freie Warenverkehr eingeführt wurde, wenn auch nicht für alle Bereiche. Die Parteien gingen so weit, alle Barrieren so weit wie möglich zu beseitigen, ohne den Schritt in eine Zollunion tun zu müssen.[20] Während die EFTA-Staaten also eine Freihandelszone bilden, ist die EU eine Zollunion. Der EWR ist etwas dazwischen: Während der Warenverkehrsteil des EWR-Abkommens noch einer Freihandelszone ähnelt, geht das Gesamtabkommen weit darüber hinaus und ist de facto eine Erweiterung des EU-Binnenmarkts, aber ohne Zollunion.

III. Liechtensteinischer Freihandel und das Welthandelssystem

Wie eingangs erwähnt, hat die Schweiz in den Bereichen, die durch den ZV geregelt werden, eine Vollmacht, Liechtenstein bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen zu vertreten.[21] Diese pauschale Feststellung trifft aber die heutige Realität nicht. Darauf, in welchem Rahmen Liechtenstein verhandelt, ob es vertreten wird oder nicht, und welche Gebiete dies betrifft, wird später zurückzukommen sein.[22] Vorab so viel: Liechtenstein wird bis heute von allen von der Schweiz verhandelten Freihandelsabkommen in irgendeiner Weise mitumfasst. Allerdings hat auch die Schweiz nur wenige Freihandelsabkommen eigenständig ausgehandelt. Alle anderen wurden im Verbund mit den drei anderen EFTA-Staaten abgeschlossen. Es zeigt sich also einerseits, dass Freihandelsabkommen auch von grösseren Staaten in Europa kaum mehr im Alleingang verhandelt und abgeschlossen werden, sondern zumeist im Verbund mit anderen, gleichgesinnten Staaten.

Freihandelsabkommen zwischen Staaten oder mit Organisationen der wirtschaftlichen Integration können nicht ohne jeglichen Bezug zu weltweit vereinbarten Regeln geschlossen werden. Damit ist in erster Linie das Welt-

20 Baur, 2020b, S. 4.
21 Siehe Art. 8 Abs. 2 ZV.
22 Siehe nachstehend Abschnitt V.

handelssystem um die Welthandelsorganisation (WTO)[23] und seine wichtigsten Abkommen, d. h. GATT,[24] GATS[25] und TRIPS[26] gemeint.

Grundsätzlich gilt unter allen WTO-Mitgliedstaaten das Prinzip der Meistbegünstigung (*most favoured nation [MFN] principle*).[27] Das heisst, Vorteile, welche einem WTO-Mitgliedstaat gewährt werden, sind auch allen anderen einzuräumen. Allerdings erlaubt das WTO-Recht eine Ausnahme von diesem Kernprinzip.[28] Eine Differenzierung zwischen Handelspartnern ist mittels Freihandelsabkommen erlaubt, wenn diese «umfassend» sind, also eine ganze Palette von Inhalten abdecken. Ein Freihandelsabkommen z. B. nur über Autos oder Finanzdienstleistungen würde dem nicht genügen.

Alle vier EFTA-Staaten sind Mitglieder der WTO. Mit der EFTA-Mitgliedschaft ist – im Gegensatz zur EU – keine gemeinsame Aussenhandelspolitik verbunden, obwohl die EFTA-Staaten zumeist gemeinsam auftreten. Es gibt bei der EFTA auch kein supranationales Organ, das – teilweise – in ihrem Namen handelt, wie es die EU-Kommission für die EU-Mitgliedstaaten tut. Die EFTA-Staaten sind daher eigenständige Vollmitglieder der WTO, die ein Freihandelsgebiet gebildet haben.[29] Die daran beteiligten Länder können ihren Freihandelspartnern günstigere Bedingungen als anderen Ländern einräumen. Dieses Recht ist über das vorhin genannte quantitative Kriterium, dass die Abkommen «umfassend» sein müssen, an bestimmte qualitative Bedingungen geknüpft. Diese sind in den einschlägigen Bestimmungen der WTO-Abkommen festgelegt, um die Komplementarität des Freihandelsabkommens mit dem WTO-System zu gewährleisten.[30]

So entsprechen beispielsweise die EFTA-Regeln im Bereich der sanitären und phytosanitären Massnahmen (SPS) im Wesentlichen jenen des WTO-Abkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen.[31] Es gibt mehrere weitere solcher Verweise, z. B. für staatliche Beihilfen, öffentliche Unternehmen und Wettbewerbsregeln, das öffentliche Beschaffungswesen sowie die technischen Handels-

---

23 World Trade Organisation (Welthandelsorganisation), LGBl. 1997 Nr. 108, LR 0.632.20.

24 Siehe Fn. 13.

25 GATS: General Agreement on Trade in Services (vom 14. April 1994; Fn. 22 Anhang 1B) wurde geschaffen, um das multilaterale Handelssystem auf den Dienstleistungssektor auszudehnen, so wie es das GATT für Waren tut.

26 TRIPS: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (vom 14. April 1994; Fn. 22 Anhang 1C) legt Mindeststandards für die Regulierung vieler Formen des Geistigen Eigentums durch die nationalen Regierungen fest.

27 Art. I GATT; Art. II GATS; Art. 4 TRIPS.

28 Art. XXIV GATT.

29 Siehe Balassa vorne Fn. 12.

30 Art. XXIV GATT; Art. V GATS.

31 Vgl. Art. 12 und Anhang G EFTA-Konvention.

hemmnisse (*technical barriers to trade*, TBT).[32] Ebenso gilt dieser Verweis auf die WTO-Regeln nicht nur für die Rechtsbeziehungen unter der EFTA-Konvention, also für das Verhältnis der EFTA-Staaten untereinander, sondern auch für die Freihandelsabkommen, die die EFTA-Staaten mit Drittstaaten abgeschlossen haben. Diese enthalten in der Regel Verweise auf das WTO-Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen)[33] oder das WTO-Vergaberechtsabkommen (GPA).[34]

IV. Inhalt von Freihandelsabkommen

A. Allgemeines

Die Freihandelsabkommen schaffen Freihandelszonen zwischen den Handelspartnern. Wie erwähnt, sind die meisten auf Liechtenstein anwendbaren Freihandelsabkommen solche, die im Rahmen der EFTA verhandelt und abgeschlossen wurden. Diese, wie auch jene, die lediglich zwischen der Schweiz mit Wirkung auch für Liechtenstein abgeschlossen wurden, decken im Wesentlichen ähnliche Bereiche wie die EFTA-Konvention ab. Dies ist schon dadurch zu erklären, dass die EFTA-Konvention den Freihandel zwischen den vier EFTA-Staaten regelt und deren Struktur und Substanz auch den Verhandlungen mit Drittstaaten zugrunde gelegt wird.

Die Begriffe «EFTA-Freihandelsabkommen» oder «EFTA-Drittlandbeziehungen» sind übrigens irreführend, denn nicht die EFTA ist Vertragspartei eines Freihandelsabkommens mit einem oder mehreren Partnerländern, sondern die EFTA-Staaten selbst. Innerhalb der EFTA haben die EFTA-Staaten ihre aussenwirtschaftspolitische Kompetenz nicht aufgegeben. Die EFTA ist weder eine Zollunion noch hat sie eine mit der EU vergleichbare supranationale Qualität. Deshalb steht es den EFTA-Staaten grundsätzlich frei, auch mit Drittstaaten einseitig Freihandelsabkommen abzuschliessen. Darüber hinaus besteht, wie weiter unten gezeigt wird,[35] auch ein gewisser Spielraum für Differenzierungen zwischen den EFTA-Staaten, auch wenn sie gemeinsam verhandeln.

---

32 Ein technisches Handelshemmnis ist eine zollfremde Massnahme (technische Normen, Vorschriften bezüglich Verpackung oder Etikettierung, Kontingente usw.), die ein Staat beschliesst, um die Einfuhr bestimmter Waren in sein Staatsgebiet zu erschweren oder zu beschränken; Baur / Sanchez Rydelski / Zatschler, 2018, S. 33–34, 38 m. w. H.

33 Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT), publiziert in: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Secretariat, Genf 1994.

34 Agreement on Government Procurement (as amended on 30 March 2012), https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm, zuletzt abgerufen am 21.6.2024.

35 Siehe Abschnitt IV.B.7.

Die EFTA-Staaten haben vier Kriterien für die Auswahl von Partnern für den Abschluss von Freihandelsabkommen festgelegt:

- die wirtschaftliche Bedeutung der Partner, gemessen am Handel oder am Handelspotenzial;
- das Diskriminierungspotenzial der EFTA-Exporteure gegenüber den Exporteuren der Hauptkonkurrenten wie der EU, den USA, Kanada, Japan usw.;
- die Wahrscheinlichkeit des Abschlusses eines Abkommens auf der Grundlage der offensiven Interessen (gewünschter Zugang für eigene Produkte im Markt des Verhandlungspartners) und der defensiven Interessen (Zugang zum eigenen Markt, den man Konkurrenzprodukten des Verhandlungspartners nicht gewähren möchte) der EFTA im Vergleich zu denen des potenziellen Partners; und
- politische Erwägungen, wie z. B. ein günstiges politisches Umfeld im Partnerland oder der Wunsch, einen positiven Beitrag zur Stabilität des Partnerlandes und zur Einbeziehung des Partnerlandes in den Rahmen der europäischen oder globalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu leisten.[36]

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass es auch sehr konkrete Gründe gab, die die EFTA-Staaten veranlassten, bestimmte Freihandelsabkommen auszuhandeln. Einer stand im Zusammenhang mit dem «Barcelona-Prozess» der EU, der die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft begründete.[37] Auf diese Weise versuchte die EU, verschiedene Politiken mit den Ländern am südlichen Rand des Mittelmeers umzusetzen, wie z. B. Marktzugang, Energieversorgung (Erdöl) und Migration. Die EFTA-Staaten, die wirtschaftlich nicht ins Hintertreffen geraten wollten, schlossen sich dem Handelsteil des Barcelona-Prozesses an. Hier ging es vor allem darum, einer regionalen Zone mit Ursprungsregeln beizutreten, die eine diagonale Kumulierung,[38] also über mehrere Mitgliedstaaten der Zone, durch die «Pan-Europa-Mittelmeer-Konvention (PEM)»[39] ermöglicht.

---

36 Baur, 2020b, S. 91.

37 Siehe z. B. Pace, 2003, S. 174–177; Adler / Crawford, 2004.

38 Definition der Eidgenössischen Zollverwaltung: «Die diagonale Kumulation ermöglicht es, Vormaterialien mit Ursprung in verschiedenen Freihandelsparteien zu verwenden, sofern alle am Prozess beteiligten Parteien untereinander Freihandelsabkommen mit den gleichen Ursprungsregeln anwenden.»; https://www.ezv.admin.ch/dam/ezv/de/dokumente/archiv/a5/ursprung/die_kumulation_indenfreihandelsabkommen.pdf (zuletzt abgerufen am 5.3.2024).

39 Es besteht jedoch die Gefahr, dass der Anteil der ausländischen Produktion, der für die Einstufung eines Produkts als inländisch oder aus einem Partnerland stammend im Rahmen von Präferenzregelungen zulässig ist, etwas willkürlich festgelegt wird. Theoretisch könnte er von Land zu Land variieren, sofern es keine Zollunion gibt. Dies würde jedoch ein Han-

Ein weiterer Auslöser für das Engagement der EFTA für eine neue Qualität von Drittlandbeziehungen war das Aufblühen der Freihandelsabkommen um die Jahrtausendwende. Dies war zum Teil eine Reaktion auf die festgefahrene «Doha-Runde» der WTO.

B. Vertikal: Der Anwendungsbereich der Freihandelsabkommen

Freihandelsabkommen decken immer ein bestimmtes Themenspektrum ab, je nach dem politischen Willen der Parteien. Die Anzahl der dort geregelten Themen haben im Laufe der Zeit mit der Entwicklung der nachfolgenden «Generationen» von Freihandelsabkommen allmählich zugenommen. Sie werden unter Berücksichtigung von drei Hauptzielen regelmässig angepasst und aktualisiert. Diese Ziele sind:

– die Freihandelsabkommen so effizient wie möglich zu gestalten;
– sicherzustellen, dass sie den Entwicklungen auf WTO-Ebene Rechnung tragen; und
– sie mit der Entwicklung innerhalb des grösseren europäischen Rahmens der wirtschaftlichen Integration kompatibel zu machen.[40]

In der Praxis befassen sich Freihandelsabkommen in erster Linie mit Zoll- und Ursprungsfragen sowie mit landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen. Darüber hinaus enthalten sie Evolutivklauseln, die es den Partnern ermöglichen, ihre Beziehungen in bestimmten Bereichen auszubauen oder zu vertiefen, meist in Bezug auf Dienstleistungen und Investitionen. Im Allgemeinen bieten Freihandelsabkommen Drittländern ein Handelsregime, das dem unter den EFTA-Staaten bestehenden ähnlich ist. Im Einzelnen werden die folgenden Themen normalerweise von den Freihandelsabkommen der EFTA abgedeckt:

1. Industrielle Produkte

Die EFTA-Staaten verfügen über eine hoch entwickelte und diversifizierte industrielle Basis. Daher gewähren die EFTA-Freihandelsabkommen norma-

---

delshemmnis darstellen, da die Marktteilnehmer bei jedem grenzüberschreitenden Handel das Verhältnis zwischen Präferenz- und Aussenhandelsanteil ihrer Ware bewerten müssten, um zu wissen, ob und möglicherweise wie viel Zoll sie zu zahlen hätten. Um dies zu vermeiden und den Handel zumindest in der erweiterten Handelszone Europas, d. h. den 28 EU-Mitgliedstaaten, den vier EFTA-Staaten, der Türkei, den westlichen Balkanländern (vor allem dem ehemaligen Jugoslawien) und fast allen Mittelmeerländern («Europa-Mittelmeer-Raum»), zu erleichtern, wurde das sogenannte Pan-Europa-Mittelmeer-Übereinkommen (PEM) geschlossen.

40 Baur / Sanchez Rydelski / Zatschler, 2018, S. 42.

lerweise die vollständige Beseitigung der Einfuhrzölle für alle Industrieprodukte bei Inkrafttreten eines Freihandelsabkommens, akzeptieren jedoch, dass ihre Freihandelspartner, vor allem weniger entwickelte Länder, zum Schutz ihrer Wirtschaft weiterhin Einfuhrzölle auf ihrer Seite oder Übergangsfristen für deren Aufhebung verlangen.

2. Landwirtschaftliche Produkte, Fisch und andere Meeresprodukte

Die EFTA-Freihandelsabkommen unterscheiden im Allgemeinen zwischen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Im Gegensatz zur EU haben die EFTA-Staaten keine gemeinsame Agrarpolitik. Ursprünglich wurden landwirtschaftliche Grunderzeugnisse wie Getreide, Milch oder Zucker daher in bilateralen Vereinbarungen zwischen jedem EFTA-Staat und dem Partnerland geregelt. Ein Beispiel dafür sind die bilateralen Landwirtschaftsabkommen zwischen Kanada und Island, Kanada und Norwegen sowie Kanada und der Schweiz einschliesslich Liechtensteins. Diese wurden parallel zum Freihandelsabkommen – welches grundsätzlich gemeinsame Regeln, jedoch mit Abweichungen für die einzelnen EFTA-Staaten in Anhängen, enthält – ausgehandelt. In neueren Abkommen haben sich die EFTA-Staaten von der Praxis, separate Landwirtschaftsabkommen auszuhandeln, entfernt und nehmen die Landwirtschaft nun in das Hauptabkommen im Warenkapitel auf und behandeln die Länderspezifika in den Anhängen dazu. Ein Beispiel ist das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und den zentralamerikanischen Staaten (derzeit Costa Rica, Guatemala und Panama, während die Verhandlungen mit Honduras auf Eis liegen).

Für verarbeitete landwirtschaftliche Produkte wie Suppe, Joghurt oder Schokolade gewährt die EFTA grundsätzlich präferenziellen Zugang. Um jedoch die höheren Kosten der von der EFTA-Lebensmittelverarbeitungsindustrie verwendeten Rohstoffe (z. B. Kakao) auszugleichen, können bestimmte Massnahmen, z. B. Preisausgleichssysteme, beibehalten werden.[41] Solche Regelungen für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse sind normalerweise in separaten Protokollen zu den Freihandelsabkommen enthalten. Im Rahmen dieser Protokolle verfügt jedes Land über eine eigene Tabelle, in der die Produkte aufgeführt sind, für die es seinen Partnerländern Zugeständnisse gewährt.

Da der Fischereisektor für Island und Norwegen von grosser Bedeutung ist, ist der freie Handel mit Fisch und anderen Meeresprodukten ein wesent-

41 Diese Zölle spiegeln in der Regel die Differenz zwischen dem inländischen Marktpreis und dem Weltmarktpreis des landwirtschaftlichen Grundbestandteils der Ware wider.

liches Element der Freihandelsabkommen der EFTA. Diese Produkte werden im Einklang mit dem WTO-Rahmen als Industrieprodukte behandelt.

3. Ursprungsregeln

In einem Kontext multipler Produktketten, in dem die Produkte zunehmend Bestandteile aus mehreren Ländern enthalten und sich die Produktionsprozesse über mehrere Volkswirtschaften erstrecken, sind einfache und liberale Ursprungsregeln für die Wirtschaftsteilnehmer notwendig. Diese bestimmen das Ursprungsland der Produkte und damit, welche Produkte im Rahmen eines Freihandelsabkommens in den Genuss von Präferenzbedingungen kommen können. Die Freihandelsabkommen gestatten in der Regel die Verwendung von bis zu 50 Prozent der Vorleistungen ohne Ursprungseigenschaft bei der Herstellung bestimmter Waren. Jedes Freihandelsabkommen enthält jedoch spezifische Ursprungsregeln und produktspezifische Regeln (PSR).[42]

4. Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen und technische Handelshemmnisse

Es gibt zwei sehr wichtige Gruppen von Massnahmen, die den internationalen Handel ernsthaft behindern könnten: gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen (SPS) auf der einen Seite und technische Vorschriften und Normen, die zu technischen Handelshemmnissen (TBT) führen können, auf der anderen Seite. Im Allgemeinen bauen die entsprechenden Klauseln in den Freihandelsabkommen der EFTA auf den entsprechenden Abkommen der WTO auf, nämlich dem WTO-Übereinkommen über TBT[43] und dem WTO-Übereinkommen über SPS.[44] Einige der EFTA-Freihandelsabkommen enthalten jedoch zusätzliche Elemente, die darauf abzielen, solche Hindernisse zu vermeiden.

Am wichtigsten ist, dass die SPS-Bestimmungen in den EFTA-Freihandelsabkommen aufgrund der engen Beziehungen der EFTA-Staaten zur Europäischen Union stets mit den EU-Standards kompatibel sein müssen. Diese sind für die EFTA-Staaten aufgrund der geltenden Bestimmungen des

---

42 Auch wenn bei der Herstellung Vormaterialien aus Drittländern (Vormaterialien ohne Ursprungseigenschaft) verwendet werden, gelten die Waren als Ursprungswaren, wenn sie die in den produktspezifischen Regeln (PSR) festgelegten Anforderungen erfüllen, https://www.customslegaloffice.com/global/what-is-product-specific-rules-psr/ (zuletzt abgerufen am 25.3.2024).

43 (WTO) Agreement on Technical Barriers to Trade. Das Abkommen ist publiziert in: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Secretariat, Genf 1994.

44 (WTO) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

EWR-Abkommens,[45] des Landwirtschaftsabkommens zwischen der EU und der Schweiz[46] und des Zusatzabkommens zur Ausdehnung dieses Landwirtschafts-Abkommens auf Liechtenstein relevant.[47] Würden die EFTA-Staaten in ihren Freihandelsabkommen gegenüber dem EU-Standard unterschiedliche Regelungen zulassen, könnte die EU jegliche Importe aus den EFTA-Staaten verbieten. Dieses Kompatibilitätserfordernis gilt für jedes Nicht-EU-Land, das am EU-Binnenmarkt teilnimmt oder Zugang zum EU-Binnenmarkt hat.

5. Rechte an Geistigem Eigentum

Die EFTA-Freihandelsabkommen sehen hohe Standards für den Schutz der Rechte an Geistigem Eigentum (*intellectual property rights*, IPR) vor, einschliesslich der Massnahmen zur Durchsetzung dieser Rechte, falls sie verletzt werden, etwa durch Nachahmung und Piraterie. Die Bestimmungen über Geistige Eigentumsrechte in den EFTA-Freihandelsabkommen bauen auf den Grundsätzen der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung auf, wie sie im TRIPS-Abkommen festgelegt sind. In einigen Freihandelsabkommen geht das Schutzniveau in bestimmten Bereichen – z. B. für Medikamente im Interesse der Schweiz – darüber hinaus.

6. Wettbewerb und staatliche Beihilfen

Die Freihandelsabkommen der EFTA enthalten auch Regeln über Wettbewerb und staatliche Beihilfen. Sie sollen sicherstellen, dass die Handelsliberalisierung im Rahmen der Freihandelsabkommen nicht durch Praktiken privater und öffentlicher Unternehmen sowie durch Monopole behindert wird, die den Wettbewerb verhindern, einschränken oder verzerren können.

Die Wettbewerbsregeln sehen die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen vor, um die Durchsetzung der jeweiligen Wettbewerbsgesetze der FHA-Parteien zu gewährleisten und zu erleichtern.

---

45 Annex I, Chapter I of the EEA Agreement (veterinary issues), Annex I, Chapter II of the EEA Agreement (feedingstuffs), Annex II, Chapter XII of the EEA Agreement (foodstuffs) and Annex II, Chapter XIII of the EEA Agreement (MRLs [maximum residue levels]).

46 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. L 114, 30.4.2002, S. 132–368, insbesondere Annex 11.

47 Zusatzabkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen; LGBl. 2007 Nr. 257, LR 0.916.026.810.1.

Die Regeln für staatliche Beihilfen beziehen sich grundsätzlich auf die jeweiligen WTO-Bestimmungen.[48] Diese enthalten wiederum Pflichten zur Notifikation und jährlichen Berichterstattung.

7. Handel mit Dienstleistungen und Investitionen

Vor dem Jahr 2000 abgeschlossene FHA enthalten im Wesentlichen nur sogenannte Evolutivklauseln für Dienstleistungen und Investitionen. Mit diesen brachten die Parteien der Freihandelszone ihren Willen zum Ausdruck, eine schrittweise Liberalisierung und gegenseitige Öffnung der Märkte für Investitionen und den Handel mit Dienstleistungen zu erreichen. In den neueren EFTA-FHA finden sich konkrete Bestimmungen über die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs. Diese decken alle Arten der Leistungserbringung ab und sehen auch spezifische Bestimmungen über besonders wichtige Sektoren, wie Finanz-, Telekommunikations- oder maritime Dienstleistungen vor. Sie bauen wiederum auf dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO auf und folgen normalerweise einem ähnlichen Ansatz, ergänzt durch erweiterte Bestimmungen und spezifische Verpflichtungen (sogenannte «WTO+»- oder «WTOx»-Regeln).[49]

Was Investitionen betrifft, so folgen die Freihandelsabkommen der EFTA in Bezug auf den Geltungsbereich unterschiedlichen Mustern. Sie konzentrieren sich meist auf Regeln zur Liberalisierung der Niederlassung im Zusammenhang mit Investitionen und/oder auf deren Förderung. Es kann jedoch in verschiedenen Freihandelsabkommen unterschiedliche Strukturen geben. Da Norwegen beispielsweise nicht daran interessiert war, an Verhandlungen über Investitionen mit der Republik Korea teilzunehmen,[50] wurde das entsprechende Kapitel nicht in das Freihandelsabkommen aufgenommen, sondern ein separates Investitionsabkommen zwischen Island, Liechtenstein und der Schweiz einerseits und der Republik Korea andererseits geschlossen. Ein anderes Beispiel ist das Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Singapur, das ein ausführliches Investitionskapitel enthält. Das Freihandelsabkommen mit Singapur sieht auch die Möglichkeit der direkten Streitbeilegung zwischen einer Vertragspartei und einem Investor einer anderen Ver-

48 Art. XVI GATT 1994 und WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen.

49 WTO+ (World Trade Organisation plus) bedeutet, dass die Verpflichtungen in einem Abkommen über die normalen Bestimmungen der WTO-Abkommen hinausgehen, während ein WTOx-Abkommen bedeutet, dass ein Abkommen Fragen abdeckt, für die es in bestimmten Bereichen keine WTO-Abkommen gibt. Diese Unterscheidung wird jedoch von der EFTA nicht getroffen, die nur den Begriff WTO+ verwendet.

50 Etter, 2006, S. 55 ff.

tragspartei vor. Solche Streitigkeiten können einem verbindlichen Schiedsverfahren unterworfen werden, sofern beide Streitparteien dem zustimmen.[51] Alle späteren Freihandelsabkommen enthalten auch Bestimmungen über die Niederlassung ausländischer Investoren.

8. Öffentliche Beschaffung

In mehreren kürzlich abgeschlossenen EFTA-Freihandelsabkommen finden sich Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten der Parteien auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, Nichtdiskriminierung und Transparenz. Solche Bestimmungen bauen entweder auf dem plurilateralen WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*General Procurement Agreement*, GPA) auf oder wiederholen im Wesentlichen dessen Struktur und Inhalt und enthalten meist eine Klausel, dass die Parteien den Beitritt zu diesem Übereinkommen anstreben sollten.

C. Horizontal: «Politische» Instrumente

1. Erleichterung des Handels

Handelserleichterungen zielen darauf ab, die Abfertigung von Import- und Exportgütern zu vereinfachen und zu beschleunigen und dadurch die Kosten für die Geschäftsgemeinschaft zu senken. Um der zunehmenden Bedeutung dieses Themas Rechnung zu tragen, hat die EFTA damit begonnen, Bestimmungen in ihre Freihandelsabkommen aufzunehmen, die darauf abzielen, die wichtigsten Grundsätze der Handelserleichterung – Transparenz, Vereinfachung und Zusammenarbeit – umzusetzen. Sie verweist in ihren Freihandelsabkommen auch auf einschlägige Abkommen, wie z. B. die revidierte internationale Konvention über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (revidierte Konvention von Kyoto). Seit seinem Inkrafttreten am 22. Februar 2017 gibt es auch ein aktuelles WTO-Instrument, auf das in Freihandelsabkommen zunehmend Bezug genommen wird, nämlich das WTO-Abkommen zur Handelserleichterung (*Trade Facilitation Agreement*, TFA).

---

51 https://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements/singapore#anchor-7 (zuletzt abgerufen am 21.6.2024).

2. Abhilfemassnahmen für den Handel

Die Freihandelsabkommen der EFTA sollen die Möglichkeit einschränken, handelspolitische Abhilfemassnahmen (Schutzmassnahmen)[52] zwischen den Parteien zu ergreifen, und insbesondere Dumping verbieten. Das heisst, dass möglichst auf Antidumpingmassnahmen z. B. durch temporäre Zollerhöhungen verzichtet werden soll, falls die Gegenseite sich zu fairem Verhalten, also dem Verzicht auf den Markteintritt mittels Dumping oder unzulässiger Subventionen verpflichtet. Sie sollten auch Ursprungserzeugnisse von globalen Schutzmassnahmen ausschliessen, wenn diese Erzeugnisse im Einklang mit den WTO-Regeln und der WTO-Praxis stehen und keine schwere Schädigung verursachen oder zu verursachen drohen. Darüber hinaus streben die EFTA-Freihandelsabkommen an, bestimmte WTO+-Elemente, wie Notifikationen und Konsultationen (siehe nachstehend Abschnitt F.), einzuschliessen. Auch diese Bestimmungen bauen auf dem WTO-Recht auf und sollen es ergänzen, um den Geist der zwischen Freihandelspartnern geschaffenen besonderen Beziehungen zu widerspiegeln.

3. Unterschiedliche Ebenen der wirtschaftlichen Entwicklung

Die EFTA-Freihandelsabkommen berücksichtigen den unterschiedlichen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung der Partner. Während die EFTA-Staaten in der Regel alle Zölle und anderen Beschränkungen für Industrieprodukte mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens abschaffen, kann wirtschaftlich weniger entwickelten Partnern ein Übergangszeitraum eingeräumt werden. Die technische Zusammenarbeit ist ein weiteres Mittel, um den unterschiedlichen Entwicklungsniveaus in den Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten Rechnung zu tragen.

---

52 «Handelspolitische Schutzmassnahmen in Form von Zollerhöhungen dürfen vorübergehend zum Schutz der eigenen Wirtschaft ergriffen werden, wenn einem einheimischen Wirtschaftszweig ein ernsthafter Schaden droht. Solche Massnahmen sind beispielsweise anwendbar, wenn die Subventionen einer Partei den Handel übermässig beeinträchtigen, wenn Unternehmen in einem anderen Land mit Dumping-Preisen in den Markt der anderen Partei eintritt oder wenn die ausgehandelten Zollpräferenzen einheimische Wirtschaftszweige schädigen. Die Bestimmungen in den FHA basieren weitgehend auf dem WTO-Recht. Zusätzlich enthalten sie auf das bilaterale Verhältnis zugeschnittene Konsultations- und Informationspflichten.», https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/inhalt_freihandelsabkommen/handelspolitische_schutzmassnahmen.html, zuletzt abgerufen am 27.4.2024.

Man könnte nachhaltige Entwicklung lediglich als ein weiteres Politikinstrument betrachten. Angesichts ihrer zunehmenden Bedeutung und weil sie horizontale Auswirkungen auf alle Arten von Themen hat, die in Freihandelsabkommen behandelt werden, verdient es die nachhaltige Entwicklung jedoch, etwas ausführlicher behandelt zu werden.

Die Aufnahme entsprechender Kapitel wurde stark durch die Zivilgesellschaft beeinflusst. Als Reaktion auf entsprechende Forderungen ist die EU dazu übergegangen, in ihren Freihandelsabkommen systematisch einschlägige Kapitel aufzunehmen.[53] Die EFTA-Staaten sind diesem Trend gefolgt.[54] Seit 2010 nimmt die EFTA systematisch Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (*Trade and Sustainable Development,* TSD) in ihre Freihandelsabkommen und in Aktualisierungen bestehender Freihandelsabkommen auf. Dies ist das Ergebnis von internationalen Trends, die von der EU stark vorangetrieben wurden, und von diesbezüglichen Diskussionen sowohl im Parlamentarischen Ausschuss der EFTA als auch im EFTA-Konsultativkomitee. Damit die nationalen Parlamente der EFTA-Staaten neu ausgehandelten Freihandelsabkommen zustimmen können, ist die Aufnahme substanzieller Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung de facto zur Voraussetzung geworden. Dies gilt auch für Prozesse, die auf die Modernisierung bestehender Freihandelsabkommen abzielen. Ein revidiertes Abkommen, das keine oder nur unzureichende TSD-Bestimmungen enthält, dürfte angesichts der ständig steigenden Erwartungen in dieser Hinsicht nicht die notwendige Unterstützung vom Gesetzgeber und von der Öffentlichkeit erhalten.

Der Ansatz der EFTA bei der Aushandlung neuer Freihandelsabkommen oder der Revision bestehender Freihandelsabkommen basiert auf einem Modellkapitel, das auf gut etablierten internationalen Standards und Instrumenten im Umwelt- und Arbeitsrechtsbereich aufbaut. Erstens bekräftigt es die bestehenden Verpflichtungen der Parteien, die sich aus der Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) und als Vertragsparteien der ILO-Übereinkommen und der von ihnen

53 Siehe z. B. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der «Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum» (COM(2022) 409 final), (2023/C 140/12).

54 Über den derzeitigen Stand der politischen Diskussion siehe: Bericht der Schweizer Delegation beim Parlamentarierkomitee der EFTA und für die Beziehungen zum Europäischen Parlament vom 31. Dezember 2022, insbesondere Abschnitt 2.1.3, https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2023/Kommissionsbericht_EFTA_EU_23.010_2022-12-31.pdf, zuletzt abgerufen am 27.4.2024.

ratifizierten multilateralen Umweltabkommen ergeben. Was die Arbeitsnormen betrifft, so bekräftigt das Kapitel auch die beiden wichtigsten ILO-Instrumente, die in einem Handelskontext von besonderer Bedeutung sind, nämlich die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) und die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (2008). Es gibt jedoch je nach Thema noch weitere solcher Instrumente.

Was den Inhalt betrifft, so schaffen die Bestimmungen des TSD-Kapitels jedoch keine neuen Umwelt- oder Arbeitsnormen und zielen auch nicht auf eine Harmonisierung der innerstaatlichen Normen zwischen den Parteien ab. Das Kapitel erkennt das Recht jeder Partei auf Regulierung an und fördert gleichzeitig ein hohes Schutzniveau für die Umwelt- und Arbeitsnormen. Es enthält Verpflichtungen für die Parteien, es nicht zu unterlassen, ihre Umwelt- und Arbeitsgesetze wirksam umzusetzen und den Arbeits- und Umweltschutz nicht zu verringern. Die Vertragsparteien dürfen auch nicht auf die Anwendung oder Durchsetzung ihrer Umweltschutz- und Arbeitsgesetze verzichten, um Handel und Investitionen anzuziehen oder zu fördern.

Das TSD-Kapitel enthält in der Regel eine Verpflichtung, wonach die Vertragsparteien bestrebt sind, den Handel mit und die Verbreitung von Waren und Dienstleistungen zu fördern, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Die EFTA schlägt insbesondere eine Verpflichtung zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung und zum damit verbundenen Handel sowie zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Fischerei und Aquakultur vor. In beiden Bestimmungen sieht die EFTA eine allgemeine Anerkennung der Bedeutung dieser Fragen und der Rolle des Handels bei der Verfolgung dieser Ziele vor. Beide Bestimmungen werden durch eine Liste von gezielten Massnahmen ergänzt, zu denen sich die Parteien in dieser Hinsicht verpflichten.

Die EFTA verfolgt einen Ansatz der Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung. Daher ist nicht vorgesehen, Fragen, die sich aus diesem Kapitel ergeben, einem Schiedsverfahren im Rahmen des Freihandelsabkommens zu unterwerfen. Die Parteien sind vielmehr aufgerufen, alle sich aus diesem Kapitel ergebenden Fragen auf gütlichem Wege zu regeln. Dementsprechend ist auch nicht vorgesehen, im Falle der Verletzung einer Verpflichtung im Rahmen dieses Kapitels Sanktionen zu verhängen oder gewährte Zugeständnisse auszusetzen.

Ein Beispiel für ein solches Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung findet sich im Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und den zentralamerikanischen Staaten.[55] Das Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien enthält noch spezifischere Bestimmungen, insbeson-

55 FHA EFTA Zentralamerika, Kapitel 9.

dere zum Handel mit Palmöl: Im Hinblick auf die Gewährleistung einer wirtschaftlich, ökologisch und sozial vorteilhaften und vernünftigen Verwaltung und Funktionsweise des Pflanzenölsektors verpflichten sich die Vertragsparteien im FHA unter anderem

a Gesetze, Politiken und Praktiken wirksam anzuwenden, die darauf abzielen, Primärwälder, Torfgebiete und damit zusammenhängende Ökosysteme zu schützen, die Abholzung, Torfentwässerung und Brandrodung bei der Vorbereitung des Bodens zu stoppen, die Luft- und Wasserverschmutzung zu verringern und die Rechte lokaler und indigener Gemeinschaften und Arbeitnehmer zu achten;
b die Verbreitung und Anwendung von Nachhaltigkeitsstandards, -praktiken und -richtlinien für nachhaltig produzierte Pflanzenöle zu unterstützen;
c bei der Verbesserung und Stärkung von Regierungsstandards zusammenarbeiten;
d die Transparenz der innerstaatlichen Politiken und Massnahmen in Bezug auf den Sektor der pflanzlichen Tafelöle sicherzustellen; und
e sicherzustellen, dass Pflanzenöle und ihre Derivate, die zwischen den Vertragsparteien gehandelt werden, im Einklang mit den in Bst. (a) genannten Nachhaltigkeitszielen erzeugt werden.[56]

Die jeweilige Präferenzbehandlung beispielsweise für nach diesen Grundsätzen nachhaltig produziertes Palmöl findet sich dann in den jeweiligen Zugeständnissen der EFTA-Staaten, d. h. in den Listen der Zollverpflichtungen für Waren zwischen den einzelnen EFTA-Staaten und, in diesem Fall, Indonesien.[57]

D. Generationstypen von Freihandelsabkommen

Wie wir bereits gesehen haben, wird zwischen «früheren» und «neueren» FHA unterschieden. Es gibt in der Tat verschiedene Arten («Generationen») von FHA. Auch wenn der Begriff «Generationen» bei Praktikern vielleicht nicht weit verbreitet ist, hat er aus didaktischer Sicht seine Vorteile. Was die EFTA betrifft, so handelt es sich bei den vor dem Jahr 2000 abgeschlossenen FHA im Allgemeinen um sogenannte Abkommen der ersten Generation.[58] Solche FHA der ersten Generation umfassten hauptsächlich den freien Han-

56 FHA EFTA-Indonesien, Art. 8.10(2).
57 FHA EFTA-Indonesien, Annex III (Island), Annex IV (Norwegen) sowie Annex V (Liechtenstein und Schweiz).
58 Dazu gehört auch das Freihandelsabkommen mit Kanada, dessen Aushandlung die Partner 1998 beschlossen und das 2008 abgeschlossen wurde. Versuche, vor allem seitens der EFTA-Staaten, dieses Abkommen zu verbessern, waren bisher erfolglos.

del mit Waren, einschliesslich landwirtschaftlicher Grund- und Verarbeitungserzeugnisse. In Bezug auf Dienstleistungen und Investitionen wurde in der Regel eine nicht bindende Evolutivklausel aufgenommen. Die Parteien des FHA kamen überein, eine schrittweise Liberalisierung und gegenseitige Öffnung ihrer jeweiligen Märkte anzustreben, falls sie dies in Zukunft für sinnvoll erachten. Darüber hinaus deckten diese Art von FHA sowohl die Rechte des Geistigen Eigentums als auch die handelspolitischen Abhilfemassnahmen und Disziplinen ab. Dazu können Anti-Dumping, SPS und TBT gehören.

Das FHA mit Mexiko, das erste transatlantische Abkommen der EFTA, war zugleich das erste Abkommen der zweiten Generation. Zusätzlich zu den Bereichen, die normalerweise, wie vorhin beschrieben, in Abkommen der ersten Generation geregelt wurden, enthält dieses Abkommen auch konkrete Bestimmungen in den Bereichen Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerbsregeln und öffentliches Beschaffungswesen. Darüber hinaus enthalten Abkommen der zweiten Generation regelmässig auch Streitbeilegungsbestimmungen, die denen der revidierten EFTA-Konvention entsprechen. Ein weiteres Merkmal dieser neueren FHA sind Klauseln über die nachhaltige Entwicklung sowie, meist in FHA mit Entwicklungsländern, Klauseln über wirtschaftliche Zusammenarbeit oder technische Hilfe.

Trotz der oben dargestellten Standardklauseln und abhängig von der «Generation», zu der es gehört, weist jedes FHA individuelle Merkmale auf, die unter anderem von den wirtschaftlichen Interessen oder dem Grad der wirtschaftlichen Entwicklung des betreffenden Freihandelspartners der EFTA abhängen.[59]

E. Institutioneller Aufbau im Rahmen der Freihandelsabkommen

Die FHA der EFTA enthalten alle einen Gemischten Ausschuss, der sich aus Vertretern der EFTA-Staaten und des jeweiligen Partnerlandes zusammensetzt.[60] Er überwacht die Umsetzung und Weiterentwicklung des jeweiligen FHA. Streitigkeiten, die sich aus der Auslegung oder Anwendung eines FHA ergeben, können ebenfalls vor den Gemischten Ausschuss gebracht werden. Er kann Beschlüsse fassen, z. B. zur Annahme seiner Geschäftsordnung, zur Einsetzung von Unterausschüssen, zur Änderung der Anhänge und Proto-

59 Eine kurze Beschreibung von «Vorzeigemodellen» der EFTA-Freihandelsabkommen findet sich bei Rao, 2011, S. 57–62.

60 Siehe Baur, 2020b, S. 101.

kolle zum FHA und, vorbehaltlich späterer Ratifizierungs- und Genehmigungsverfahren, zu Änderungen des FHA als solchem. Gemischte Ausschüsse treten in der Regel jedes Jahr zusammen, es sei denn, es muss eine dringende Frage behandelt werden, um zunächst ein Forum für Konsultationen zwischen den Streitparteien zu schaffen. Um seine Arbeit zu erleichtern, kann ein Gemischter Ausschuss Unterausschüsse einsetzen. Solche Unterausschüsse wurden bisher im Bereich der Zoll- und Ursprungsfragen oder des Warenhandels im Allgemeinen eingerichtet.

F. Streitbeilegung im Rahmen der Freihandelsabkommen

Ältere EFTA-FHA sehen lediglich vor, dass etwaige Differenzen zwischen den Parteien durch eine Konsultation gelöst werden sollten. Jüngere EFTA-FHA enthalten auch Bestimmungen zur Streitbeilegung zwischen den Parteien.[61] Die Beilegung von Streitigkeiten beginnt mit Konsultationen. Die Konsultationen finden vor dem im Rahmen des FHA eingesetzten Gemischten Ausschuss statt, es sei denn, die Partei, die den Antrag auf Konsultationen stellt oder zugestellt erhält, ist anderer Meinung.

Kann die Angelegenheit während der Konsultationen nicht gelöst werden, darf sie von einer oder mehreren beteiligten Parteien einem Schiedsgericht vorgelegt werden. Normalerweise besteht ein derartiges Schiedsgericht aus drei Mitgliedern. Dabei ernennt der Mitgliedstaat, welcher einen Streitfall der Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen will, mittels Notifikation an die fehlbare Partei ein Mitglied des Schiedsgerichts. Der Mitgliedstaat, welcher Empfänger einer solchen Notifikation ist, bezeichnet seinerseits ein Mitglied. Sodann einigen sich die betroffenen Mitgliedstaaten auf ein drittes Mitglied, welches das Schiedsgericht präsidiert. Dieses dritte Mitglied darf üblicherweise weder Staatsangehöriger einer der Streitparteien noch dauernd auf dem Gebiet eines dieser Mitgliedstaaten wohnhaft sein. Andere (Vertrags-)Parteien können sich an dem Verfahren beteiligen. Das Schiedsgericht muss seine Entscheidung innerhalb von neunzig Tagen nach seiner Einsetzung fällen. Solche Entscheide sind endgültig und können nicht angefochten werden.

Die Streitparteien sind an die Entscheidung gebunden. Die unterlegene Partei hat die andere Partei innerhalb von dreissig Tagen nach Übermittlung des Schiedsspruchs über Folgendes in Kenntnis zu setzen:

– die konkreten Massnahmen, die zur Befolgung des Schiedsspruchs erforderlich sind;
– den angemessenen Zeitraum, in dem sie dies tun kann; und

61 Siehe Baur, 2020b, S. 101–102.

– einen konkreten Vorschlag für eine vorübergehende Entschädigung bis zur vollständigen Umsetzung der spezifischen Massnahmen, die zur Einhaltung des Urteils erforderlich sind.

Erfolgt diese Umsetzung nicht, ist die beschwerdeführende Partei letztlich berechtigt, die Anwendung von im Rahmen des Abkommens vereinbarten Vorteilen (z. B. Zollerleichterungen) auszusetzen, die denjenigen entsprechen, die von der als unvereinbar befundenen Massnahme betroffen sind.

Selbstverständlich können Schlichtungs- und Mediationsverfahren freiwillig durchgeführt werden, wenn die beteiligten Parteien dem zustimmen.

V. Schweizer Vertretungskompetenz hinsichtlich der mit Geltung für Liechtenstein abgeschlossenen Freihandelsabkommen

A. Einbindung Liechtensteins in die durch die Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommen

Wie erwähnt, werden FHA mit Liechtenstein als Vertragspartei zumeist im Rahmen der EFTA verhandelt und abgeschlossen. Aufgrund des Zollvertrags besteht für den Warenverkehrsbereich eine Vertretungskompetenz durch die Schweiz. Unter anderem wird dadurch verhindert, dass Liechtenstein dem ZV widersprechende Regelungen eingeht. Hinsichtlich der anderen Bereiche, die nicht durch den ZV abgedeckt sind, findet aber eine Koordination der Positionen Liechtensteins und der Schweiz statt.

Des Weiteren ist Liechtenstein auch in bilaterale FHA der Schweiz, wie z. B. jene mit den Faröern, mit Japan und mit China eingebunden. Bei diesen Abkommen ist Liechtenstein jedoch nicht Vertragspartei. Hinsichtlich der beiden FHA mit Japan und China wird im Abkommen bzw. in der Botschaft des Bundesrates klargestellt, dass sich der Anwendungsbereich dieser bilateralen FHA der Schweiz denn auch nur insoweit auf Liechtenstein erstreckt, als der Warenverkehr betroffen ist.[62]

---

62 «Das Fürstentum Liechtenstein ist nicht Vertragspartei des FHWPA. Hingegen wird das Hoheitsgebiet Liechtensteins aufgrund des Vertrags vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet von den Bestimmungen des FHWPA über den Warenhandel miterfasst (Art. 3 Bst. b i. V. m. Art. 12 des Hauptabkommens)», in: Botschaft über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Japan über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft sowie des Umsetzungsabkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung von Japan, BBl 2009 2803 [S. 2837]; fast textgleich: Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des

Frühere FHA erklärten die Abkommen einfach auf Liechtenstein anwendbar, solange der ZV in Kraft steht.[63] Dabei wurde keine Differenzierung zwischen Zollvertragsmaterie bzw. Warenverkehr und anderen Bereichen vorgenommen, soweit solche damals überhaupt Gegenstand der Abkommen waren.

So gehört z. B. das noch immer in Geltung stehende FHA betreffend die Färöer-Inseln – aufgrund ihres Status als autonomes, zur dänischen Krone gehörendes Territorium unterzeichnet durch die dänische Regierung und die Landesregierung der Färöer – den FHA der ersten Generation an. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre schloss die Schweiz mit einer Reihe von Staaten bilaterale FHA ab. Diese wurden zum Teil durch EFTA-Abkommen ersetzt oder deren Ersatz wird derzeit verhandelt. Beispiele für solche «Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit» sind z. B. jene mit Vietnam[64] und Belarus.[65] Hinsichtlich des letzteren Abkommens ist durchaus pikant, dass Belarus seit 2006, verschärft 2020, auch seitens der Schweiz mit Sanktionen belegt ist,[66] dass der Handel mit rein «zivilen» Produkten, die z. B. nicht für die Luftfahrt genutzt werden, aber weitgehend ausgenommen wird. Damit werden natürlich auch Investitionen bestimmter Industriezweige geschont, die auf den ersten Blick keine strategisch wichtigen Güter produzieren. Auch dieses Abkommen sollte eigentlich durch ein EFTA-Abkommen

---

Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, BBl 2013 8165 [S. 8214].

63 Im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den Färöer-Inseln lautet die Liechtenstein-Klausel: «Dieses Abkommen gilt ausserdem für das Fürstentum Liechtenstein, und zwar so lange, als dieses durch einen Zollunionsvertrag mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft verbunden bleibt» (Art. 10 Abs. 2 FHA Schweiz–Färöer). Siehe auch Botschaft über das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den Färöer-Inseln vom 19. Januar 1994, im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 93/1 + 2 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 19. Januar 1994, BBl 1994 I 681 [S. 986]. Die Liechtenstein-Klausel findet sich im FHA Schweiz–Vietnam in Art. 9 und im FHA Schweiz–Belarus in Art. 15.

64 Abkommen über den Handel und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Sozialistischen Republik Vietnam, SR 0.946.297.891; gemäss der Publikationsplattform des Bundes (Fedlex) ist dieses Abkommen in Kraft, auch wenn sonst nirgends darauf hingewiesen wird: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/868_868_868/de, besucht am 24.03.2024. Gleichzeitig sind seit Juli 2012 Verhandlungen zwischen den EFTA-Staaten und Vietnam im Gange, https://www.efta.int/free-trade/ongoing-negotiations-talks/vietnam, besucht am 24.03.2024.

65 Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Belarus, SR 0.946.291.691; auch dieses Abkommen ist gemäss der Publikationsplattform des Bundes (Fedlex) in Kraft: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/1193_1193_1193/de, besucht am 24.03.2024.

66 Verordnung über Massnahmen gegenüber Belarus, SR 946.231.116.9.

mit der Zollunion Russland–Belarus–Kasachstan ersetzt werden. Die Verhandlungen wurden 2011 aufgenommen, aber nach 2014 suspendiert.[67]

B. Besondere Vertragsbeziehungen Liechtensteins zum Vereinigten Königreich

1. Sonderfall

Die Wirtschaftsbeziehungen zum Vereinigten Königreich stellen insofern einen Sonderfall dar, als Liechtenstein und das Vereinigte Königreich einerseits bis zum 31. Dezember 2020 Mitglied des EU-Binnenmarktes und damit des EWR waren. Andererseits waren die beiden Staaten betreffend die für Liechtenstein nicht durch EWR-Recht gedeckten Bereiche über Zusatzabkommen zum FHA Schweiz–EWG (1972) verbunden. Durch den Austritt aus der EU ist das Vereinigte Königreich nicht mehr Partei dieser beiden Abkommen. Aufgrund des durchaus bedeutsamen Handels zwischen den beiden Staaten musste ein Ersatz für die beiden Abkommen gefunden werden. Die Lösung bestand einerseits darin, dass Liechtenstein für den Warenverkehr durch Zusatzabkommen an das neue FHA Schweiz–Vereinigtes Königreich «andocken» konnte. Andererseits ist Liechtenstein für die übrigen Bereiche, zusammen mit Island und Norwegen, Partei des neuen FHA zwischen den EWR/EFTA-Staaten und dem Vereinigten Königreich. Für die Übergangsphase zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2020, d. h. hinsichtlich der während dieser Periode entstandenen Rechte und Pflichten, wurde eine sogenannte EFTA-Trennungsvereinbarung vereinbart.[68]

2. Freihandelsabkommen nach dem Brexit

Obwohl Liechtenstein erst 1990 eigenständiger Mitgliedstaat der EFTA wurde, war das Land, wie erwähnt, bereits auf der Grundlage des Zollvertrags durch ein Protokoll zum EFTA-Abkommen Teil der EFTA-Freihandelszone. In der Folge wurde Liechtenstein 1972 auf der Grundlage eines Zusatzabkommens zum FHA 1972 Teil der Freihandelszone Schweiz–EU. Auch dem Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der EU trat Liechtenstein durch ein Zusatzabkommen bei. Mit dem trilateralen Zusatzabkommen Schweiz–Liechtenstein–UK von 2020 werden die Bestimmungen

---

67 https://www.efta.int/free-trade/ongoing-negotiations-talks/russia-belarus-kazakhstan, besucht am 24.03.2024. Die Suspendierung erfolgte wegen der politischen Situation in Belarus und der Besetzung der Krim durch Russland.

68 Siehe sogleich Abschnitt 3; zum Ganzen: Baur, 2021, S. 6; Baur, 2023, S. 398–400, 413–415.

der beiden trilateralen Zusatzabkommen Schweiz–Liechtenstein–EU zum FHA 1972[69] und zum Landwirtschaftsabkommen[70] im Verhältnis zum Vereinigten Königreich weitergeführt.

Es sei nur kurz erwähnt, dass auf dieser Grundlage die Bestimmungen des FHA 1972 und des Abkommens über die Landwirtschaft «in der durch das Handelsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich aufgenommenen und geänderten Fassung»[71] auch auf Liechtenstein anwendbar sind.[72] Liechtenstein kann sich an der Anwendung und Weiterentwicklung der Liechtenstein betreffenden Bestimmungen in den entsprechenden Gemischten Ausschüssen und in deren Arbeitsgruppen beteiligen.[73] In einem Anhang zum Agrar-Zusatzabkommen sind die speziell für Liechtenstein geschützten Namen und Bezeichnungen aufgeführt, die aus dem Zusatzabkommen Schweiz–Liechtenstein–EU zum Agrarabkommen übernommen und im Verhältnis zum Vereinigten Königreich weitergeführt werden. Darüber hinaus fällt das Gebiet Liechtensteins auch unter die Gemeinsame Erklärung über die Ursprungsregeln.

3. Trennungsvereinbarung

Mit dem Vollzug des Brexit hat das Vereinigte Königreich nicht nur die EU, sondern auch den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verlassen. Dieses Abkommen bildete fast 25 Jahre lang die Grundlage für die wirtschaftlichen Beziehungen der EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen mit dem Vereinigten Königreich. Auf der Grundlage des EWR-Abkommens[74] hatten die Bürgerinnen und Bürger der EWR/EFTA-Staaten zahlreiche Rechte, die sie in allen EU-Staaten gleichermassen in Anspruch nehmen können und die sie nach dem Brexit zu verlieren drohten. Umgekehrt hatten

---

69 Zusatzabkommen vom 22. Juli 1972 über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein; LGBl. 1973 Nr. 10/1, LR 0.632.401.6 bzw. 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. 17/1, LR 0.632.402.1.

70 Siehe Fn. 46.

71 Art. 1 Abs. 1 Zusatzabkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in gewisse Bestimmungen des Handelsabkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland; LGBl. 2020 Nr. 527, LR 0.946.293.671.1.

72 Art. 1 Zusatzabkommen.

73 Art. 2 Zusatzabkommen.

74 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum; LGBl. 1995 Nr. 68, LR 0.110.

die Bürger/innen des Vereinigten Königreichs zahlreiche Rechte erworben, als das Vereinigte Königreich noch Teil des EWR war. Diese erworbenen Rechte mussten gesichert werden, damit sich der Brexit nicht negativ auf bereits getroffene Lebensentscheidungen auswirkt. Das Austrittsabkommen zwischen den EWR / EFTA-Staaten und dem Vereinigten Königreich (auch bekannt als «EEA Separation Agreement»)[75] stellt sicher, dass EWR / EFTA-Bürger/innen, die bereits im Vereinigten Königreich leben, oder britische Staatsangehörige, die in Island, Liechtenstein oder Norwegen leben, ihre erworbenen Rechte behalten. Dazu gehören neben dem Aufenthaltsrecht auch Ansprüche auf soziale Sicherheit, Marktzugangsrechte und die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Da Norwegen, Island und Liechtenstein – im Gegensatz zur Schweiz – voll in den Binnenmarkt eingebunden sind, regelt das Trennungsabkommen neben den Bürgerrechten auch andere Fragen, die sich aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ergeben, wie Datenschutz, Geistiges Eigentum, bereits in Verkehr gebrachte Waren und das öffentliche Auftragswesen. Für alle diese Fragen ist im Wesentlichen vorgesehen, dass Rechte, die vor dem Ende der Übergangszeit erworben wurden, weiterhin geschützt sind, oder dass Verfahren, die am Ende der Übergangszeit noch laufen, nach denselben Bestimmungen beendet werden, nach denen sie eingeleitet wurden. Das Trennungsabkommen gilt nur für Situationen, die vor oder am 31. Dezember 2020 bestanden. Es regelt nicht die künftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich.

4. Freihandelsabkommen zwischen Island, Liechtenstein, Norwegen und dem Vereinigten Königreich

Die drei EWR / EFTA-Staaten und das Vereinigte Königreich haben nach dem Brexit ein Freihandelsabkommen (FHA EWR / EFTA–UK) geschlossen.[76] Es umfasst den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen, einschliesslich Finanzdienstleistungen, sowie Bereiche wie Investitionen, Schutz des Geistigen Eigentums, digitaler Handel, Kapitalverkehr und öffentliches Auftragswesen. Das FHA EWR / EFTA–UK ist, wie das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten König-

75 Abkommen zwischen Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, dem EWR-Abkommen und anderen Abkommen, die zwischen dem Vereinigten Königreich und den EWR / EFTA-Staaten aufgrund der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union gelten; LGBl. 2020 Nr. 51, LR 0.632.61.

76 Freihandelsabkommen zwischen Island, dem Fürstentum Liechtenstein und dem Königreich Norwegen und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland; LGBl. 2021 Nr. 426, LR 0.632.62.

reich (TCA), im Wesentlichen ein klassisches FHA,[77] wenn auch ein sehr umfassendes. Inhaltlich und strukturell lehnt es sich an das TCA zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich an, ähnelt aber auch vielen FHA, welche die EFTA-Staaten mit Drittländern geschlossen haben.

Infolge des Abschlusses des Zusatzabkommens zwischen der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und Liechtenstein ist der Warenteil des FHA EWR / EFTA–UK nicht auf Liechtenstein anwendbar. Dies gilt auch für Bereiche wie Patente, da es einen gemeinsamen Patentbereich zwischen der Schweiz und Liechtenstein gibt. Eine genaue Abgrenzung kann mitunter schwierig werden. Daher sind die Abkommen, mit denen Liechtenstein an den Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich beteiligt ist, «im Falle von Widersprüchen» massgebend.[78]

Es ist wichtig zu betonen, dass im FHA EWR / EFTA–UK nichts mehr von einer «Binnenmarktlogik» übrig ist.[79] Ein Beispiel dafür, wo die neuen Wirtschaftsbeziehungen hinter dem im EWR bestehenden Rechtsrahmen zurückbleiben, ist das Kapitel über die Finanzdienstleistungen. Diese sind in den Artikeln 3.44 bis 3.54 des FHA EWR / EFTA–UK geregelt. Im Gegensatz zu den harmonisierten Vorschriften im EWR handelt es sich dabei um Standardvorschriften, wie sie in vielen FTA zu finden sind. So haben Finanzintermediäre beispielsweise keinen allgemeinen Zugang mehr über einen sogenannten *passport*, sondern sind für ihren Marktzugang in beiden Märkten auf Gleichwertigkeitsentscheidungen angewiesen. Daher werden die entsprechenden EU-Gleichwertigkeitsbeschlüsse in den EWR / EFTA-Staaten über das EWR-Abkommen angewendet. Umgekehrt hat das Vereinigte Königreich seinerseits bereits mehrere unilaterale Äquivalenzentscheidungen erlassen, z. B. gemäss Artikel 2a der Verordnung über die europäische Marktinfrastruktur (EMIR).[80]

---

77 Baur, 2020b, S. 2.

78 Art. 1.4(2) EWR / EFTA–UK FHA.

79 Zum Unterschied zwischen Freihandels- und Binnenmarktlogik siehe Eeckhout, 2018, S. 6, sowie Baur, 2020a, S. 23.

80 Verordnung (EU) Nr. 648/ 2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (ABl. 2012, L 201/1). Siehe: HM Treasury, Equivalence decisions for the EEA States (policy paper, 9 November 2020), www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-equivalence-decisions-for-the-eea-states-9-november-2020/hm-treasury-equivalence-decisions-for-the-eea-states-9-november-2020 (zuletzt abgerufen am 21.6.2024).

VI. Abhängigkeit von der Schweizer Innenpolitik

A. Änderungen betreffend das Ratifikationsverfahren in der Schweiz

Bis vor wenigen Jahren war die Ratifizierung von FHA kein Thema, welches besondere Aufmerksamkeit auf sich zog. Normalerweise fand nach Abschluss der Verhandlungen zügig eine Ratifikation in der Schweiz durch Parlament und Bundesrat – und im Falle von EFTA-FHA – in Liechtenstein durch den Landtag und die Regierung statt. In der Schweiz unterzeichnet der Bundesrat gemäss Art. 166 Abs. 2 und Art. 184 Abs. 2 BV einen völkerrechtlichen Vertrag und unterbreitet ihn mit dem Entwurf eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG)[81] der Bundesversammlung zur Genehmigung. Daraufhin kann die Ratifikation durch den Bundesrat erklärt werden. Die Öffentlichkeit nahm davon allenfalls am Rande Notiz.

Allerdings wurde in der Schweiz mit der Volksrechtsreform von 2003 Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV eingeführt. Demnach unterstehen völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, dem fakultativen Referendum. Dies bedeutete eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des fakultativen Staatsvertragsreferendums.[82]

Allerdings haben Bundesrat und Bundesversammlung die Pflicht zur Unterstellung unter das fakultative Referendum eher eng ausgelegt und standardisierte völkerrechtliche Verträge grundsätzlich nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Diese Vorgehensweise wurde als «Standardabkommen-Praxis» bekannt. So beantragte der Bundesrat z. B. in der Botschaft zum FHA mit Chile, von der Unterstellung unter das fakultative Referendum abzusehen, und kündigte an, bei sämtlichen künftigen völkerrechtlichen Verträgen, «die im Vergleich zu früher abgeschlossenen Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen beinhalten», in derselben Weise zu verfahren.[83] Das Schweizer Parlament folgte dieser Linie.[84]

Im Laufe der Zeit stiess diese Praxis zunehmend auf Widerstand, insbesondere im Zusammenhang mit dem FHA mit China. Der Bundesrat versuchte deshalb ab 2016, die Standardabkommen-Praxis im Bereich der FHA

81 SR 171.10.

82 Auer / Hottelier / Malinverni, 2013, N 1334; Brunner, 2014, S. 53 ff.

83 Botschaft vom 19. September 2003 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Chile (BBl 2003 7113), S. 7135 f.

84 Bundesbeschluss vom 11. Dezember 2003 zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Chile (AS 2005 787).

zu kodifizieren, allerdings ohne Erfolg. Deshalb gab der Bundesrat 2019 das Gesetzesprojekt auf.[85]

Das FHA mit Indonesien wurde 2020 gestützt auf die neuen politischen Verhältnisse von der Bundesversammlung mittels Bundesbeschluss genehmigt. Dieser unterstand dem fakultativen Referendum, welches ergriffen wurde. Die Kritik am Abkommen betraf die nachhaltige Produktion von Palmöl. Das Freihandelsabkommen erzielte in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 eine Zustimmung von lediglich 51,7 Prozent.

B. Risiken für die Ratifikation

Jedes FHA wird nunmehr in der Schweiz dem fakultativen Referendum unterstellt. Damit erhöht sich die «Gefahr», dass die Schweiz aufgrund eines negativ ausgegangenen Referendums ein Freihandelsabkommen nicht ratifizieren darf. Ein solches Szenario ist reell, zumal der Regelungsbereich der neueren Freihandelsabkommen zunehmend auch gesamtgesellschaftliche Themen berührt. Genannt seien vor allem die Nachhaltigkeit, Umweltschutz, Arbeitsstandards etc. Wie unsicher eine Ratifikation eines FHA mittlerweile geworden ist, wurde vorstehend am Beispiel des FHA mit Indonesien gezeigt. Es ist absehbar, dass beispielsweise auch ein Referendum über das FHA zwischen den EFTA-Staaten und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) – wenn die Verhandlungen denn einmal abgeschlossen sein werden – zustande kommen wird: Auch dieses tangiert mindestens ein Thema, das die Menschen in der Schweiz beschäftigt, nämlich die Problematik der brasilianischen Rodungen im Amazonasgebiet. Eine Ablehnung dieses FHA an der Urne liegt deshalb im Bereich des Möglichen.

Das ist vom Verfassungsgeber so gewollt. Allerdings ist es sehr schwierig, ein verhandeltes FHA abzuändern, geschweige denn neu auszuhandeln wie ein nationales Gesetz, welches an der Urne nicht die erforderliche Zustimmung erhalten hat.

C. Folgen und Optionen für Liechtenstein

1. Folgen für Liechtenstein

Wegen der erhöhten Wahrscheinlichkeit, dass FHA durch die Schweiz nicht mehr ratifiziert werden können, wird sich die Frage stellen, welche Position

85 Siehe zum Ganzen: Gebistorf, 2020.

Liechtenstein einnehmen soll. Dabei geht es in erster Linie um FHA, die im EFTA-Verbund verhandelt worden sind. Nur bei diesen ist Liechtenstein hinsichtlich der nicht vom ZV abgedeckten Bereiche eigenständige Verhandlungspartei. Bei Abkommen, welche mit der Schweiz lediglich bilateral verhandelt wurden, ist Liechtenstein im Prinzip nur im Bereich des Warenverkehrs erfasst. Kann das Abkommen aufgrund eines erfolgreichen Referendums nicht ratifiziert werden, so ist von diesem Ausgang auch Liechtenstein betroffen. Liechtenstein kann – vor allem bei bilateralen FHA der Schweiz – schlecht von sich aus auf den düpierten Vertragspartner der Schweiz zugehen.

2. Liechtensteinische Optionen bei verweigerter Ratifikation eines Freihandelsabkommens durch die Schweiz

Liechtenstein ist zwar über den Zollvertrag bezüglich des Warenverkehrskapitels an die Schweiz gebunden. In den anderen Bereichen (Dienstleistungen, Investitionen, Geistiges Eigentum usw.) ist Liechtenstein aber, wie erwähnt, grundsätzlich frei, Abkommen zu schliessen, da sich die Vertretungsbefugnis der Schweiz darauf nicht erstreckt. Folglich ergeben sich zur Lösung des Konflikts, falls die Schweiz die Ratifikation eines Freihandelsabkommens ablehnt, folgende drei Varianten:

1. Liechtenstein verzichtet ebenfalls auf die Ratifikation;
2. Liechtenstein ratifiziert, verzichtet aber auf die Anwendung des Warenverkehrskapitels;
3. Liechtenstein verhandelt mit der Schweiz eine weitere Ausnahme vom Zollvertrag, was eine eigenständige Ratifikation des gesamten FHA durch Liechtenstein ermöglichen würde.

Für die mittlere Variante existiert bereits ein Beispiel, nämlich das vorstehend erwähnte Freihandelsabkommen zwischen Island, Liechtenstein, Norwegen und dem Vereinigten Königreich. Dort wurde die Anwendung des Warenverkehrskapitels auf Liechtenstein der Anwendung des FHA Schweiz–Vereinigtes Königreich in diesem Bereich vorbehalten.

3. Wechsel des Partners?

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass es im Interesse Liechtensteins und seiner Wirtschaft ist, FHA abzuschliessen. Realistischerweise muss aber davon ausgegangen werden, dass Liechtenstein kaum in der Lage wäre, ein eigenes FHA-Netz aufzubauen und zu unterhalten. Geschweige denn, dass seitens der wesentlichen Handelspartner – mangels relevanter Volumina und ohne Unterstützung der übrigen EFTA-Staaten – überhaupt ein Interesse daran bestünde, Liechtensteins Vertragspartner zu werden. Sollte es sich folglich je

als notwendig erweisen, sich von der Schweiz und/oder der EFTA als Referenzpunkt für den liechtensteinischen Aussenhandel zu trennen, so kommt wohl nur eine Alternative infrage: die Europäische Union. Dabei stehen theoretisch zwei Möglichkeiten offen: Zum einen könnte sich Liechtenstein der Zollunion mit der EU anschliessen und sich damit auch in deren FHA-Netz einbinden lassen. Zum anderen könnte Liechtenstein versuchen, der EU beizutreten. Die diesbezügliche Diskussion würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

VII. Schluss

Vorstehend wurde aufgezeigt, wie sich die Einbindung Liechtensteins in die schweizerische Aussenhandelspolitik von einer vollständigen Vertretung zu einer partiellen entwickelt hat. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Anwendungsbereich von FHA stark erweitert wurde. War dieser zunächst im Wesentlichen auf den Warenverkehr beschränkt, so wurde er im Laufe der Zeit wesentlich ausgedehnt.

Dass für all die neuen Bereiche keine Rechtsgrundlage für eine Vertretung Liechtensteins durch die Schweiz besteht, hat Konsequenzen. Erstens ist in der Regel Liechtenstein bei bilateralen FHA der Schweiz mit einem Drittstaat nur in Bezug auf den Warenverkehr mitumfasst. Bei derartigen Fällen nehmen Vertreter Liechtensteins quasi als Teil der Schweizer Delegation an den Verhandlungen teil. Zweitens vertritt sich Liechtenstein in Verhandlungen von FHA im Rahmen der EFTA grundsätzlich selbst, muss sich aber hinsichtlich des Warenverkehrs mit der Schweiz koordinieren, da die diesbezügliche inhaltliche Kompetenz nach wie vor bei dieser liegt.

Aufgrund der Abkehr von der sogenannten Standardabkommen-Praxis in der Schweiz und mangels klarer gesetzlicher Grundlage wird in der Schweiz im Prinzip wieder jedes FHA dem fakultativen Referendum unterstellt, was der verfassungsmässigen Lage seit 2003 entspricht. Der Einbezug gesamtgesellschaftlicher Normen in die FHA sowie ein erhöhtes Interesse für diese Themen in der Öffentlichkeit führen dazu, dass (bisher nur) in der Schweiz Referenden auch ergriffen werden und zunehmend Chancen haben, eine Ratifikation zu verhindern.

Dies hat Konsequenzen für Liechtenstein, da ihm, zumindest hinsichtlich der vom ZV erfassten Bereiche, keine Entscheidungsbefugnis zukommt. Somit stellt sich die Frage, wie sich Liechtenstein in solchen Fällen positionieren soll. Die Optionen reichen von einem Verzicht auf Ratifikation des gesamten Abkommens bis zu einer eigenständigen Ratifikation auch des Warenverkehrskapitels, was wiederum eine Änderung des ZV bedingen würde. Die Diskussion dieser Fragen ist noch nicht an ihrem Ende angelangt.

Literaturverzeichnis

Acharya, Rohini, Regional trade agreements: recent developments, in: Acharya, Rohini (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System, Cambridge 2016.

Adler, Emanuel / Crawford, Beverly, Normative Power: The European Practice of Region Building and the Case of the Euro- Mediterranean Partnership (EMP), Berkeley 2004.

Auer, Andreas / Hottelier, Michel / Malinverni, Giorgio, Droit constitutionnel suisse, Bd. 1, 3. Aufl., Bern 2013.

Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, Nachdruck der 1. Aufl. 1961, London 2011.

Baur, Georges, Privileged partnerships: The partner countries' (institutional) perspectives, in: Gstöhl, Sieglinde / Phinnemore, David (Hrsg.), The European Union, its neighbours, and the proliferation of «privileged partnerships», London / New York 2020 (zitiert als: Baur, 2020a).

Baur, Georges, The European Free Trade Association. An Intergovernmental Platform for Trade Relations, Cambridge / Antwerpen / Chicago 2020 (zitiert als: Baur, 2020b).

Baur, Georges, Das neue Handelsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, in: Liechtensteiner Vaterland vom 12. Januar 2021, S. 6.

Baur, Georges, Switzerland-UK Trade Relations: A Future Planned by the Past?, in: Maresceau, Marc / Tobler, Christa (Hrsg.), Switzerland and the EU – A Challenging Relationship, Leiden / Boston 2023, S. 383–417.

Baur, Georges / Sanchez Rydelski, Michael / Zatschler, Carsten, European Free Trade Association (EFTA) and the European Economic Area (EEA), 2. Aufl., Alphen aan den Rijn 2018.

Brunhart, Andreas / Geiger, Martin, Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz, in diesem Band.

Brunner, Babette, Das Staatsvertragsreferendum: Ein Volksrecht im Wandel, Diss. Zürich 2014.

Eeckhout, Piet, Future relations between the EU and the UK: options after Brexit, European Parliament (Hrsg.), Brüssel 2018.

Etter, Christian, Freihandelsabkommen mit Südkorea – Präferenzabkommen als Instrument der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik, in: Die Volkswirtschaft, 1. Juni 2006, S. 55–58.

Gebistorf, Louis, Ist die Standardabkommen-Praxis Geschichte?, in: sui generis 2020, S. 463–473.

Geiger, Peter, Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939. 2 Bände. Vaduz / Zürich 1997.

Krajewski, Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2017.

Nicolaides, Phedon, The Role of Competition Policy in Economic Integration and the Role of Regional Blocks in Internationalizing Competition Policy, in: Hosli, Madeleine / Saether, Arild (Hrsg.), Free trade agreements and customs unions, European Institute of Public Administration, Maastricht 1997.

O'Sullivan, Arthur / Sheffrin, Steven, Economics: Principles in Action, Upper Saddle River 2003.

Pace, Michelle, Rethinking the Mediterranean: Reality and Re-Presentation in the Creation of a «Region», in: Laursen, Finn (Hrsg.), Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives, Aldershot 2003, S. 174–177.

Rao, Darius, Past Achievements and Future Challenges of the European Free Trade Association – Twenty Years of Trade Relations and Beyond (1991–2011 …), World Trade Institute, Bern 2011, https://www.wti.org/media/filer_public/8c/30/8c303fcb-1a1d-443f-a83b-1f87f5099a16/masters_thesis_darius_rao.pdf (zuletzt abgerufen am 10.4.2024).

Schiess Rütimann, Patricia, Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich, in diesem Band.

Suranovic, Steven M., International Trade Theory and Policy: Economic Integration: Overview, 1998, http://internationalecon.com/Trade/Tch110/T110-2.php (zuletzt abgerufen am 21.6.2024).

Winters, Alan, Trade and Welfare, in: Winters, Alan (Hrsg.), Trade Flows and Trade Policy After «1992», Cambridge 1992.

Abkürzungsverzeichnis

EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FHA	Freihandelsabkommen
FTA	Free Trade Agreement (Freihandelsabkommen)
GATS	General Agreement on Trade in Services (WTO-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GPA	Agreement on Government Procurement (WTO-Vergaberechtsabkommen)
PTA	Privileged Trade Agreement
RTA	Regional Trade Agreement
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures (Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen)
TBT	Technical Barriers to Trade (Technische Handelshemmnisse)
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des Geistigen Eigentums)
TSD	Trade and Sustainable Development (Handel und nachhaltige Entwicklung)
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz

Andreas Brunhart / Martin Geiger*

* Dr. Andreas Brunhart, Forschungsbeauftragter Volkswirtschaft am Liechtenstein-Institut. Dr. Martin Geiger, Forschungsleiter Volkswirtschaft am Liechtenstein-Institut. Die Autoren danken Dr. Martin Gächter von der Finanzmarktaufsicht Liechtenstein (FMA) für Informationen zum FMA-Mandat und zur Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB).

Inhalt

I.	Einleitung	319
II.	Wirtschaftsintegration Liechtensteins und ihre volkswirtschaftlichen Implikationen	322
A.	Typologie der Wirtschaftsintegration	322
B.	Meilensteine in der liechtensteinischen Integrationsgeschichte	324
III.	Wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz	326
IV.	Volkswirtschaftliche Charakteristika Liechtensteins und der Schweiz im Vergleich	334
A.	Strukturelle Ausrichtung der beiden Volkswirtschaften	334
B.	Liechtenstein im Querschnitt der Kantone	340
C.	Konjunkturzyklen im kantonalen und internationalen Vergleich	344
V.	Schlussbemerkungen	347
Anhang Zusammengefasste Statistiken Liechtenstein und Schweiz		349
Literaturverzeichnis		362

I. Einleitung

In die hundertjährige Geschichte des Zollanschlussvertrags mit der Schweiz fällt Liechtensteins Transformation von einem armen und landwirtschaftlich dominierten zu einem sehr wohlhabenden und hochproduktiven Land. Dabei stellt die zeitliche Koinzidenz keinen Zufall dar: Der Zollanschlussvertrag ist ein essentielles Element der wirtschaftspolitischen Weichenstellungen Liechtensteins in der Zwischenkriegszeit, welcher bis heute ein wichtiger Faktor für Liechtensteins wirtschaftliche Prosperität ist.[1]

Als Kleinstaat im Herzen Europas ist Liechtenstein heute eng mit den benachbarten Wirtschaftsräumen verzahnt. Die Export- und die Aussenhandelsquote lassen sich zwar nicht exakt quantifizieren, weil der Warenhandel zwischen Liechtenstein und der Schweiz wegen der gemeinsamen Verzollung nicht erfasst wird und keine eigene Zahlungsbilanz für Liechtenstein für die Erfassung des Aussenhandels mit Dienstleistungen existiert. Es lässt sich aber abschätzen, dass Liechtensteins Abhängigkeit beim Aussenhandel, sowohl bei den Exporten wie bei den Importen, im internationalen Vergleich sehr hoch ausfällt.[2] Der Grossteil der Nachfrage nach im Inland produzierten Waren und Dienstleistungen, vor allem der in Liechtenstein ausgeprägten Industrie und Finanzwirtschaft, liegt also im Ausland. Insbesondere auch aufgrund der in Liechtenstein erfolgreich praktizierten Nischen- und Qualitätsstrategie vieler heimischer Unternehmen ist ein geografisch möglichst breiter internationaler Marktzugang entscheidend, da die Nachfrage in den jeweiligen Einzelstaaten für die vielfach sehr spezifischen Waren und Dienstleistungen aus Liechtenstein limitiert ist. Vor dem Hintergrund der kleinen Landesgrösse war und ist das hohe Produktions- und Wohlfahrtsniveau also nur mittels internationaler Verflechtungen und Zugang zu internationalen Absatzmärkten realisierbar. Die strukturellen Bedingungen Liechtensteins und die strategische Ausrichtung der liechtensteinischen Wirtschaft machten also wirtschaftliche Integrationsschritte notwendig, welche ihrerseits wiederum zum Erfolg der gewählten Ausrichtung und zu deren fortschreitender Akzentuierung beitrugen.

Mit dem Zollanschlussvertrag wurde eine Weiche in der Integrationsgeschichte gesetzt, welche auf den wirtschaftlichen Fortgang des Landes entscheidenden Einfluss hatte. Durch den Zollanschlussvertrag und über die aktive schweizerische Handelspolitik hat sich der globale Marktzugang

1 Für detaillierte Erläuterungen zu den wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz siehe die weiteren Beiträge in diesem LPS-Band sowie Lorenz / Eisenhut / Beck, 2020.

2 Vgl. Brunhart, 2023, S. 21.

Liechtensteins stetig erweitert. Darüber hinaus löste er eine Reihe weiterer Integrationsschritte im Rahmen der wirtschaftlichen Annäherung an die Schweiz aus.

Wirtschaftliche Integration, wie sie sich in Liechtenstein in Form der engen wirtschaftlichen Anbindung an die Schweiz und der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum vollzog, bringt Nutzen, aber auch Kosten mit sich. Im Zuge der Integration wurde Autonomie zugunsten transnationaler Marktfreiheiten und einer gemeinsamen Währung eingebüsst. Dies schränkt zwar die eigene diskretionäre wirtschaftspolitische und gesetzgeberische Flexibilität ein. Wegen der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen im Kleinstaat Liechtenstein wird die Übernahme ausländischen Rechts in vielen Bereichen aber akzeptiert oder gar gesucht – das liechtensteinische Recht ist stark vom österreichischen, schweizerischen und EU-Recht beeinflusst. Dies erleichtert die pragmatische Übernahme neuer internationaler Gesetzgebung, welche die Integration mit sich bringt.

Auch wenn der internationale Marktzugang mit gesetzgeberischem Autonomieverlust einhergeht, senkt die Integration die Transaktionskosten grenzübergreifender Wirtschaftsaktivitäten. Zudem fallen in einem Kleinstaat wie Liechtenstein, in dem die ansässigen Unternehmen in besonderem Masse von ihrer Geschäftstätigkeit im Ausland abhängig sind, die Vorteile des internationalen Marktzugangs stärker ins Gewicht, was wirtschaftliche Integration zu einer zentralen, notwendigen Bedingung für den wirtschaftlichen Erfolg macht.

Welcher Grad an wirtschaftlicher Integration mit einem anderen Wirtschaftsraum – angefangen von bilateralen Handelsabkommen und Handelsbeziehungen bis hin zur gemeinsamen Fiskalpolitik – optimal ist, hängt von den Präferenzen beziehungsweise der Ausrichtung einer Volkswirtschaft ab. Zwei Aspekte spielen dabei eine herausragende Rolle: Grösse und Ähnlichkeit. Kleinere Länder profitieren tendenziell stärker von internationalen Verflechtungen als grosse. Und je ähnlicher sich Wirtschaftsräume entlang verschiedener Dimensionen sind, desto enger sollten die Wirtschaftsbeziehungen sein, wenn die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse als Massstab herangezogen wird.[3]

Kleine Volkswirtschaften haben limitierte Binnenmärkte. Internationaler Marktzugang ermöglicht es, neue Absatzmärkte zu erschliessen und sich im Exportgeschäft zu spezialisieren. Gerade kleine Volkswirtschaften können komparative Vorteile auf internationalen Märkten besser nutzen und Skalen- bzw. Grösseneffekte in der Produktion realisieren. Auch können Produktionskapazitäten in jenen Bereichen ausgebaut werden, in welchen Wettbe-

3 Vgl. Gancia / Ponzetto / Ventura, 2020.

werbsvorteile existieren, wenn die heimische Nachfrage in Bereichen, in denen die heimische Produktion nicht wettbewerbsfähig ist, über Importe gedeckt werden kann. Darüber hinaus erweitert die Wirtschaftsintegration nicht nur die Absatzmöglichkeiten, sondern fördert auch die Mobilität von Produktionsfaktoren. Gerade für Unternehmen in kleinen Ländern mit beschränkten natürlichen, personellen, finanziellen und räumlichen Ressourcen ist es wichtig, Produktionsfaktoren aus dem Ausland anziehen und die Produktion allenfalls auch ins Ausland verlagern zu können. Dadurch lassen sich ökonomische Nachteile der Kleinstaatlichkeit reduzieren und die Kleinheitsvorteile besser nutzen.

Dass Ähnlichkeit und Homogenität von Wirtschaftsräumen eine Rolle für das Ausmass der Integration spielen, hat unterschiedliche Gründe. Unterschiedliche Charakteristika beispielweise in Hinblick auf Entwicklungsstand, Einkommensniveau, sektorale Ausdifferenzierung oder Absatzmärkte bringen dementsprechende wirtschaftspolitische Präferenzen mit sich. Sind Wirtschaftsräume sehr unterschiedlich, können die Perspektiven auf Produktstandards, Arbeitsbedingungen, aber auch Geld- und Fiskalpolitik sehr unterschiedlich sein, was eine Harmonisierung in diesen Bereichen schwierig macht.[4] Liechtensteins Wirtschaft ist aufgrund der kleinen Landesgrösse sowie der Fokussierung auf Industrie und Finanzdienstleistungen zweifellos sehr spezifisch. Allerdings weisen die umliegenden Nachbarstaaten, insbesondere die Schweiz, im internationalen Vergleich in Bezug auf den Entwicklungs- und Einkommensstand, aber auch in Bezug auf die wirtschaftliche Ausrichtung und die Dynamik der Konjunkturzyklen relativ grosse Ähnlichkeiten mit Liechtenstein auf.

Berücksichtigt man also die Aspekte Landesgrösse und Ähnlichkeit zusätzlich zur geografischen Nähe, ist es nicht überraschend und unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten effizient, dass Liechtenstein insgesamt stark in das europäische Wirtschaftssystem eingegliedert ist und besonders ein sehr hohes Ausmass wirtschaftlicher Integration mit der Schweiz aufweist.

Im nachfolgenden Kapitel wird die wirtschaftliche Integration typologisch und historisch eingeordnet. Darauf aufbauend wird in Kapitel III die Wirtschaftsentwicklung Liechtensteins und der Schweiz untersucht. Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich volkswirtschaftlicher Charak-

---

4 Abgesehen von diesen Aspekten bringt wirtschaftliche Integration eine Reihe weiterer Effekte mit sich. Beispielsweise fördert die Internationalisierung und die Exposition von Betrieben die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Auch ist zu berücksichtigen, dass die wirtschaftliche Integration in der Regel dazu führt, dass sich vormals unterschiedliche Wirtschaftsräume im Sinne einer Konvergenz angleichen. Siehe dazu beispielsweise Frankel/Rose, 1998.

teristika im Vergleich mit der Schweiz und anderen europäischen Volkswirtschaften werden in Kapitel IV anschliessend vor dem Hintergrund der gemeinsamen Wirtschaftsintegration diskutiert. Abschliessend werden die wesentlichen Erkenntnisse aus diesem Beitrag in Kapitel V reflektiert.

II. Wirtschaftsintegration Liechtensteins und ihre volkswirtschaftlichen Implikationen

A. Typologie der Wirtschaftsintegration

Im Lauf der Zwischenkriegsjahre und während des Zweiten Weltkriegs kam es zu einem deutlichen Rückgang internationaler wirtschaftlicher Integration. Die wirtschaftliche Annäherung Liechtensteins an die Schweiz erfolgte somit gegen den internationalen Trend zum wirtschaftlichen Nationalismus. Obwohl die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg schwierig war, kam es rasch zu einer internationalen Trendumkehr und zu einer ganzen Reihe internationaler Handelsabkommen und wirtschaftlicher Kooperation. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Welt mit Blick auf wirtschaftliche Verflechtungen fundamental verändert. Zölle und Handelsbarrieren wurden sukzessive abgebaut und 1994 die Welthandelsorganisation (WTO) als institutioneller Rahmen zur Abwicklung internationaler Handelsintegration gegründet.[5] Mittlerweile gibt es auf globaler Ebene über 350 bei der WTO registrierte regionale Handelsabkommen (im April 2023 waren es 356 gemäss Regional Trade Agreements Database).

Die wirtschaftliche Integration kann dabei unterschiedliche Formen annehmen. Je nachdem welche Bereiche sie umfasst, unterscheidet man sieben Stufen der Wirtschaftsintegration zweier oder mehrerer Wirtschaftsräume:[6]

1. *Bilaterale Handelsabkommen:* Bilaterale Handelsabkommen dienen in der Regel der Reduktion von Zöllen und weiteren Handelshemmnissen zwischen zwei Wirtschaftsräumen in definierten Güter- oder Dienstleistungsbereichen.
2. *Freihandelszone:* Während Zölle und Mengenbeschränkungen zwischen den an der Freihandelszone beteiligten Staaten abgebaut werden, wird die individuelle Zollautonomie der Mitgliedsstaaten gegenüber Drittländern beibehalten.

5 Siehe dazu auch Egger et al., 2013.
6 Diese Klassifizierung basiert auf Balassa, 2011.

3. *Zollunion:* In einer Zollunion findet ein Zusammenschluss mehrerer Staaten und damit Zollgebiete zu einem gemeinsamen Gebiet mit einheitlichen Aussenzöllen statt.
4. *Binnenmarkt:* Ein Binnenmarkt ermöglicht den grenzüberschreitenden Verkehr von Kapital, Arbeit, Gütern und Dienstleistungen zu denselben Konditionen wie für den nationalen Markt.
5. *Wirtschaftsunion:* Unter einer Wirtschaftsunion wird die Kombination eines Binnenmarkts mit der Schaffung von einheitlichen Aussenzöllen verstanden.
6. *Wirtschafts- und Währungsunion:* Zur Wirtschaftsunion kommen eine gemeinsame Währung und eine gemeinsame Geldpolitik hinzu.
7. *Komplette Wirtschaftsintegration mit Fiskalunion:* Weitgehende Harmonisierung der Fiskalpolitik unter Verzicht auf fiskalpolitische Autonomie im Sinne eines föderalistischen Systems.

In Form einer Wirtschafts- und Währungsunion weist Liechtenstein einen sehr hohen Grad an wirtschaftlicher Integration mit der Schweiz auf. Die gemeinsame Währung, gemeinsamen Zölle und die teilweise gemeinsam erhobenen Steuern (z. B. Mehrwertsteuer) sowie die gelebte Praxis haben die wirtschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Unterschiede links und rechts des Rheins weitgehend abgebaut.

Ein hoher Grad an Integration kann aber auch mit den anderen Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und der Europäischen Union (EU) festgestellt werden, welche mit der Einbindung in den Schweizer Wirtschaftsraum ihren Anfang nahm. Heute partizipiert Liechtenstein im Unterschied zur Schweiz auch im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) am global grössten Binnenmarkt, in dem liechtensteinische Firmen weitgehend barrierefrei ihrer Geschäftstätigkeit nachgehen können.

Liechtenstein ist darüber hinaus an einer Reihe von internationalen Abkommen beteiligt – sei es indirekt über bilaterale Handelsverträge der Schweiz oder als eigenständiges Mitglied via EFTA –, welche den Marktzugang zu allen weiteren quantitativ relevanten Wirtschaftsräumen regeln. Dass Liechtenstein diese nicht unilateral verhandeln muss, sondern sich in den Windschatten der Schweiz stellen oder sich der EFTA anschliessen kann, ist ein entscheidender Vorteil der Anbindung an die Schweiz und an Europa. Dabei vertritt die Schweiz Liechtenstein im Zuge des Zollanschlusses auch in der WTO.[7]

---

7 Die Schweiz unterstützt Liechtenstein auch in seinen Beitrittsbestrebungen zum Internationalen Währungsfonds.

B. Meilensteine in der liechtensteinischen Integrationsgeschichte

Der Postvertrag mit der Schweiz 1921 (1999 aufgelöst), der Zollanschluss an die Schweiz 1923 und die gesetzliche Einführung des Schweizer Frankens in Liechtenstein 1924 fielen in eine Phase entscheidender wirtschaftspolitischer Weichenstellungen, welche während der Zwischenkriegszeit in Liechtenstein vorgenommen wurden und bis heute zentrale Eckpfeiler für Liechtensteins wirtschaftlichen Erfolg bilden. Als am Ende des Ersten Weltkriegs die in Deutschland und Österreich herrschende Wirtschafts- und Währungskrise über den seit 1852 bestehenden Zollvertrag mit Österreich und über die seit 1898 bzw. 1901 gesetzliche Verwendung der österreichischen Kronenwährung auch in Liechtenstein zu Hyperinflation, Arbeitslosigkeit sowie Lebensmittel- und Rohstoffmangel führte, versuchte Liechtenstein, sich neu in Richtung Schweiz zu orientieren.[8] Der mit dem Zollanschlussvertrag verknüpfte Marktzugang und die daraus entstehenden administrativen Implikationen stellten eine starke Anbindung an die Schweiz her, in der die Souveränität Liechtensteins jedoch nicht öffentlich hinterfragt wurde. Möglich wurde diese Konstellation durch eine Kombination schweizerischer Eigeninteressen mit der Empathie für Liechtensteins kritische Situation. Entscheidend waren dabei allerdings die Kleinheit Liechtensteins, respektive der überschaubare finanzielle Aufwand für die Schweiz sowie die untergeordnete ökonomische Relevanz des Fürstentums.

Der Zollanschlussvertrag brachte für Liechtenstein also nicht nur die Erschliessung eines grösseren Marktes mit sich, sondern auch die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben und folglich von Ausgabenposten.[9] Obwohl damit in gewisser Hinsicht ein staatspolitischer Autonomieverlust einherging, wurden dadurch finanzielle Grössennachteile der Kleinstaatlichkeit reduziert und auf diese Weise die politische und ökonomische Existenzfähigkeit des Staates Liechtenstein gesichert (und damit indirekt wiederum die Autonomie). Weitere wichtige Meilensteine in der Zwischenkriegszeit neben der Anbindung an die Schweiz waren beispielsweise die liberale Wirtschaftsrechtordnung, welche ihren Niederschlag in der Verfassung von 1921, im Steuergesetz von 1923 und im Personen- und Gesellschaftsrecht von 1926 fanden, sowie eine aktive Firmenansiedlungspolitik.

Die enge Anbindung an die Schweiz erfolgte vor allem über den Zollanschlussvertrag und die gemeinsame Währung und zeigt sich auch in weiteren

8 Vgl. Quaderer-Vogt, 2014, Bd. 3, S. 53–176. Die österreichische Krone wurde schrittweise in Liechtenstein eingeführt (vgl. LGBl. 1898 Nr. 2 und LGBl. 1900 Nr. 2).

9 Vgl. Gantner / Eibl, 1999, und Merki, 2007.

Vereinbarungen in Bereichen wie Bildung, Schutz des Geistigen Eigentums, Landwirtschaft, Strassenverkehr sowie indirekte Steuern und Zollabgaben. Durch den Zollanschlussvertrag waren im Jahr 2020 419 schweizerische Bundesgesetze, Verordnungen, Reglemente und Tarife sowie 401 Verträge und Abkommen auch für Liechtenstein vollständig oder teilweise gültig. Davon sind viele von direkter volkswirtschaftlicher Relevanz.[10]

Durch den Währungsvertrag von 1980 wurde die Verwendung des Schweizer Frankens in Liechtenstein auf ein rechtlich breiteres Fundament gestellt. Damit verbunden ist auch die Verpflichtung Liechtensteins, schweizerisches Geld- und Währungsrecht anzuwenden, wodurch bestimmte Finanzintermediäre (Banken, Investmentunternehmen) Meldepflichten gegenüber der Schweizerischen Nationalbank (SNB) einzuhalten haben. Die Aufsicht über alle in Liechtenstein konzessionierten Finanzdienstleister verbleibt jedoch bei der Finanzmarktaufsicht Liechtensteins (FMA).[11] Mit dem Schweizer Franken als Zahlungsmittel ging der Verlust autonomer Geldpolitik einher, welche durch die SNB auch für Liechtenstein ohne entsprechendes Mitspracherecht durchgeführt wird. Auch wenn Liechtensteins Banken von der SNB als für die Schweiz nicht systemrelevant eingestuft werden und deshalb auch keine Notfallliquidität beanspruchen könnten, haben sie wie die schweizerischen Banken ordentlichen Anspruch auf andere Kurzfristfinanzierungsinstrumente der SNB. Gleichzeitig gelten für Liechtenstein als EWR-Mitglied auch EU-Finanzmarktregeln. Ein Spagat, welcher für Liechtensteins Finanzdienstleister eine steigende Herausforderung darstellt, je grösser der Unterschied zwischen den Finanzmarktregulierungen der Schweiz und der EU wird.[12]

Neben der geldpolitischen Integration und der finanzmarktrechtlichen Anbindung an die Schweiz durch den Währungsvertrag bringt der Zollanschlussvertrag zudem eine Einschränkung im Bereich der Fiskalpolitik mit sich. Aufgrund des gemeinsamen Zollgebiets werden nämlich viele Importabgaben und andere indirekte Steuern wie beispielweise die Mehrwertsteuer, CO_2-Abgaben oder die Mineralölsteuer gemeinsam erhoben – sie werden also de facto von Liechtenstein ohne Einflussmöglichkeit übernommen. So waren im Jahr 2018 wertmässig rund 36 Prozent der liechtensteinischen Einnahmen durch Steuern und Abgaben (Land und Gemeinden) von anderen Staaten abhängig, also vor allem von der Schweiz.[13]

---

10 Vgl. Lorenz / Eisenhut / Beck, 2020. S 13.

11 Der Währungsvertrag ist aber keine Währungsunion im klassischen Sinn, weil er Liechtensteins eigentliche Währungshoheit zwar einschränkt, aber nicht gänzlich aufhebt und Liechtenstein beispielsweise Münzen prägen darf (vgl. Kuhn, 2019, S. 12 f.).

12 Vgl. Lorenz / Eisenhut / Beck, 2020.

13 Vgl. Lorenz / Eisenhut / Beck, 2020.

Liechtenstein betreibt eine aktive Aussenpolitik, was sich nicht nur in den engen Beziehungen mit den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich zeigt, sondern sich auch in der Mitgliedschaft in zahlreichen internationalen Organisationen widerspiegelt. So trat Liechtenstein 1978 dem Europarat und 1990 der UNO bei, wurde 1991 Vollmitglied der EFTA und ist seit 1995 Mitglied des EWR und der WTO sowie seit 2011 assoziiertes Mitglied von Schengen / Dublin. Im Vordergrund der Aussenpolitik steht neben der Wahrnehmung Liechtensteins als eigenständiges Mitglied der Staatengemeinschaft und humanitären Motiven vor allem die Wahrung wirtschaftlicher Interessen. In den letzten Jahren waren aus wirtschaftlicher Sicht bei den bilateralen und multilateralen Abkommen vor allem jene zur Doppelbesteuerung, zur Steuerkooperation und zum automatischen Informationsaustausch zentral.

III. Wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz

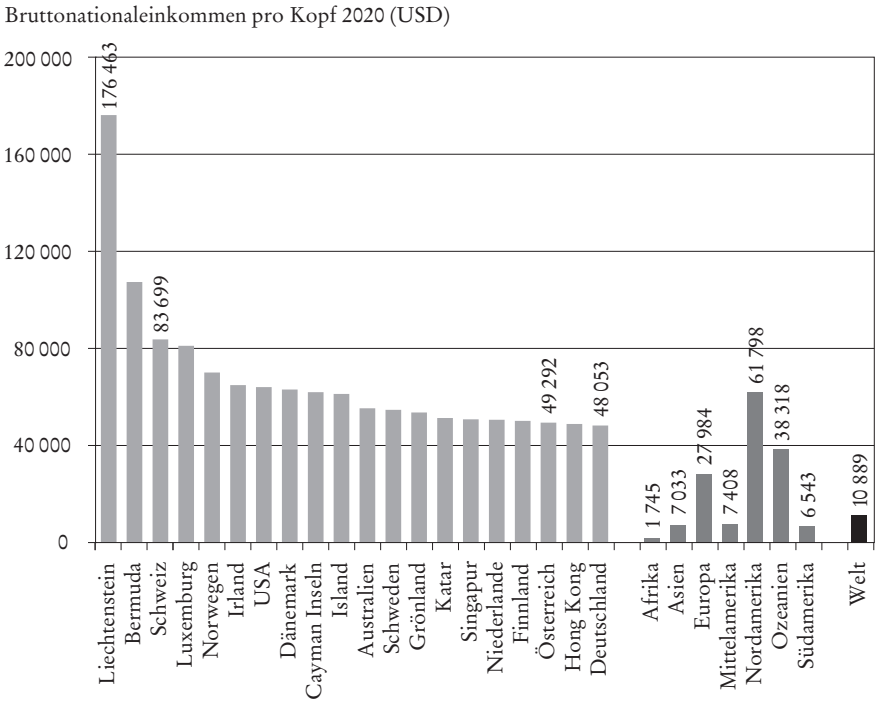
Nach dem Zweiten Weltkrieg hat Liechtenstein eine sehr rasche und umfangreiche Transformation vollzogen: von armen und vor allem landwirtschaftlich geprägten Verhältnissen zu einem Staat mit enormem Wohlstand und hoher volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Angesichts der Kleinheit ist es auch zu einer erstaunlich breiten Diversifikation zwischen den Sektoren Industrie und Dienstleistungen sowie auch innerhalb dieser Sektoren gekommen (siehe Abbildung 6 und Tabelle 4).[14]

Der hohe Wohlstand zeigt sich an den Arbeits- und Vermögenseinkommen der inländischen Bevölkerung und Unternehmen sowie des Staates: Liechtenstein weist heute gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE)[15] das höchste Wohlstandsniveau weltweit auf. Mit circa 176 000 USD war das BNE pro Kopf (Einwohner/in) im Jahr 2020 etwa sechzehnmal so hoch wie im Durchschnitt der weltweiten Bevölkerung und auf dem höchsten Niveau aller Staaten weltweit, für die das BNE per Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung berechnet wird. Auch kaufkraftbereinigt, also wenn man das relativ hohe Preisniveau berücksichtigt, weist Liechtenstein das höchste BNE pro

14 Für die folgenden volkswirtschaftlichen Datenvergleiche wird fallweise entweder das aktuellste für Liechtenstein verfügbare Jahr herangezogen oder das Jahr 2019, um verzerrende Einflüsse der COVID-19-Rezession im Jahr 2020 auszuschliessen.

15 Siehe Brunhart / Geiger, 2022a, S. 114–118, für eine Erläuterung der Grössen Bruttoinlandsprodukt (BIP: Wertschöpfung / Einkommen, welche im Inland generiert werden und dem In- und Ausland zufliessen), Bruttonationaleinkommen (BNE: Einkommen, welche im Inland oder Ausland generiert werden und dem Inland zufliessen) sowie Volkseinkommen und warum die Unterscheidung dieser Kennzahlen gerade für Kleinstaaten wichtig ist.

Abbildung 1: Bruttonationaleinkommen pro Einwohner / in im weltweiten Vergleich im Jahr 2020 (in US-Dollar)



Datenquellen: Amt für Statistik, UNO

Kopf aller EU / EFTA-Staaten aus.[16] Die Schweiz rangiert beim Wohlstand der Bevölkerung ebenfalls im Spitzenfeld und weist europaweit das zweithöchste BNE / Kopf auf (kaufkraftbereinigt das fünfthöchste) und weltweit das dritthöchste, wie Abbildung 1 zeigt. Die Nachbarstaaten Österreich und Deutschland rangieren auch unter den wohlhabendsten Staaten weltweit, liegen im Niveau mit knapp unter 50 000 USD aber deutlich hinter der Schweiz mit ungefähr 84 000 USD.

Eine für den Kleinstaat Liechtenstein sehr wichtige Determinante für die steile volkswirtschaftliche Entwicklung und damit für die heutige hohe wirtschaftliche Prosperität stellen sicherlich die Anbindung an die Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg und die späteren Integrationsschritte über die Schweiz hinaus dar (z. B. Beitritte EFTA, EWR, WTO). Durch den Zugang zu internationalen Märkten, das Outsourcing gewisser Staatsaufgaben und das Profi-

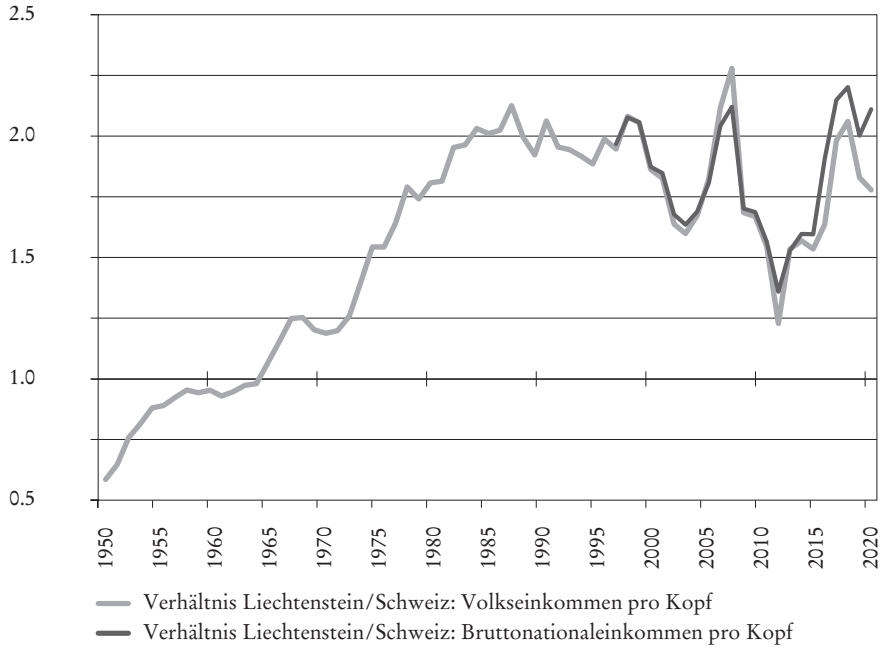
16 Vgl. Brunhart, 2023, S. 7.

tieren von internationalen Regeln konnte Liechtenstein viele kleinheitsspezifische Nachteile abfedern und die Vorteile der Kleinheit erst ausnutzen.

Dass Liechtenstein in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen raschen Wohlstandsanstieg verzeichnete, lässt sich anhand des Volkseinkommens nachverfolgen, welches für Liechtenstein im Gegensatz zum damit eng verwandten und heute gebräuchlicheren BNE nicht nur bis 1993 zurück, sondern bis 1954 vorliegt. Das reale Volkseinkommen pro Kopf (Einwohner/in) erhöhte sich gemäss Daten des Amts für Statistik und Rückschätzungen / Strukturbruchbereinigungen des Liechtenstein-Instituts zwischen den Jahren 1954 und 2000 von 11 581 CHF auf 117 998 CHF (gemessen in Preisen von 2020). Seither zeigt sich eine tendenzielle Seitwärtsbewegung auf hohem Niveau. Der Wohlstandsanstieg wurde einerseits durch die Wirtschaftswunderjahre nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa möglich gemacht, war aber andererseits auch geprägt von einem wirtschaftlichen Aufholprozess Liechtensteins, welcher sich auch im Vergleich mit der Schweiz in Abbildung 2 gut nachvollziehen lässt: Während das Volkseinkommen pro Kopf Liechtensteins Mitte der 1950er-Jahre nur leicht mehr als die Hälfte des schweizerischen betrug, stieg diese Kennzahl für Liechtenstein gegen Ende der 1960er-Jahre über das schweizerische Niveau und war gegen Ende des Jahrtausends rund doppelt so hoch wie in der Schweiz: Bezifferte sich das nominale Volkseinkommen pro Kopf in Liechtenstein 1965 noch auf ungefähr 7800 CHF und in der Schweiz etwa 8100 CHF, lag es 2005 bei 89 000 CHF in Liechtenstein und 54 500 CHF in der Schweiz.[17] Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind dabei relativ gross: Während der Kanton Basel-Stadt sowohl 1965 als auch 2005 mit 15 000 CHF respektive 117 900 CHF das höchste Volkseinkommen pro Kopf aufwies, betrug es 1965 in Obwalden 5600 CHF und 2005 im Kanton Jura 37 400 CHF (siehe Anhang). Die kantonalen Unterschiede

17 Für die schweizerischen Kantone veröffentlichte das Bundesamt für Statistik für die Jahre 1965, 1970, 1975 und 1978–2005 Zahlen für das Volkseinkommen, für den Zeitraum danach liegen BIP-Zahlen vor (2008–2020). Die publizierten Zeitreihen der kantonalen Volkseinkommen beinhalten durch die Umstellungen von der traditionellen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auf die verschiedenen Versionen des Europäischen Systems für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (ESVG1978 und ESVG1995) Strukturbrüche. Diese wurden approximativ bereinigt und die fehlenden Jahre 1966–1969, 1971–1974, 1976–1978 linear interpoliert (eigene Bereinigungen und Schätzungen der Autoren). Die nationalen Volkseinkommenszahlen der Schweiz beinhalten ebenfalls Strukturbrüche, welche hier approximativ bereinigt wurden. Auf nationaler Ebene liegen schweizerische Volkseinkommenszahlen für die Jahre 1948–1995 (traditionelle VGR), 1990–2001 (ESVG1978), 1998–2014 (ESVG1995) und 1995–2021 (ESVG2010) vor. Auch diese Strukturbrüche wurden approximativ bereinigt (eigene Berechnungen der Autoren). Für Liechtenstein existiert eine durchgängige Zeitreihe für das Volkseinkommen der Jahre 1954–2020 (Amt für Statistik, 1998–2020; Liechtenstein-Institut, Rückschätzung 1997–1954 und Strukturbruchbereinigungen).

Abbildung 2: Volkseinkommen und Bruttonationaleinkommen pro Einwohner/in Liechtensteins im Verhältnis zur Schweiz seit den 1950er-Jahren



Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Schätzung Volkseinkommen Liechtenstein 1954–1997, Strukturbruchbereinigung, Preisbereinigung)

haben sich in diesem Zeitraum eher noch erhöht, was man am gestiegenen Variationskoeffizienten[18] ablesen kann.

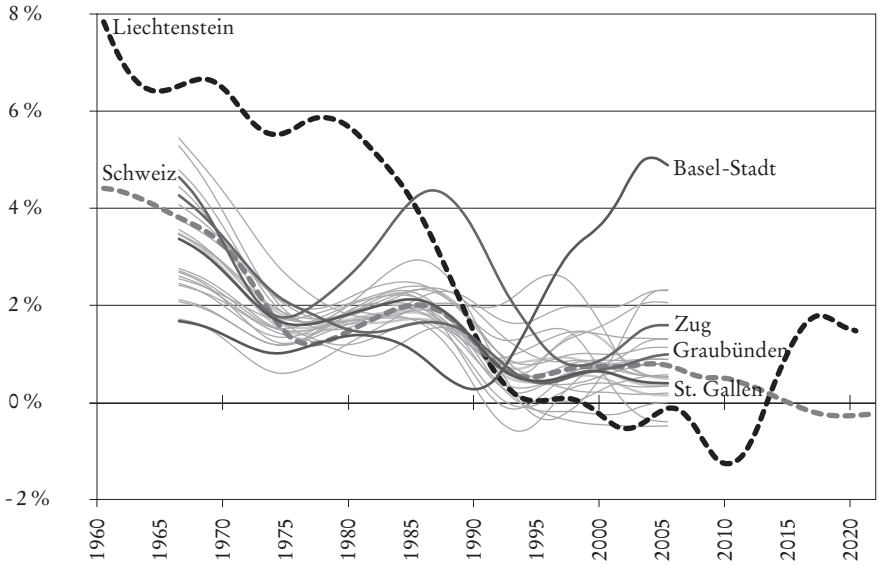
Seit den 1990er-Jahren ist für Liechtenstein sowohl in Bezug auf das Volkseinkommen pro Kopf wie auch auf das Bruttonationaleinkommen pro Kopf eine ähnliche Entwicklung wie in der Schweiz zu beobachten (wodurch das Verhältnis tendenziell stagniert). Dabei schwanken die liechtensteinischen Kennzahlen konjunkturell stärker, was sich zahlenmässig dann auch im Verhältnis zur Schweiz widerspiegelt.[19]

---

18 Der Variationskoeffizient ist der Quotient aus der Volatilität (Standardabweichung) und dem Durchschnitt (Mittelwert) einer Messgrösse. Er liefert damit ein Varianzmass, mit dem sich Variablen mit stark unterschiedlichen Mittelwerten besser vergleichen lassen.

19 Der zeitweilige Rückgang von BNE und Volkseinkommen in Liechtenstein in der ersten Hälfte der 2010er-Jahre ist zu einem grossen Teil auf einen Sondereffekt durch die Abschaffung der Couponsteuer zurückzuführen.

Abbildung 3: Trendwachstum des realen Volkseinkommens Liechtensteins pro Kopf im Vergleich mit der Schweiz und den Kantonen seit den 1960er-Jahren



Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Schätzung Volkseinkommen Liechtenstein 1954–1997, Strukturbruchbereinigung, Preisbereinigung, Trendschätzung)

Das durchschnittliche Wohlstandswachstum gemessen am in Abbildung 3 abgetragenen Trendwachstum[20] des realen Volkseinkommens pro Kopf war noch bis in die 1990er-Jahre hinein etwa doppelt so hoch wie in der Schweiz. Auch im Vergleich mit den schweizerischen Kantonen wird das ausserordentlich hohe Wohlstandswachstum Liechtensteins zwischen den 1960er- und 1980er-Jahren sichtbar. Ab den 1990er-Jahren hat sich das Trendwachstum an das untere Ende der Kantone angenähert und war nach der Jahrtausendwende zeitweise sogar negativ. Mittlerweile hat sich Liechtensteins

20 Volkswirtschaftliche Grössen steigen in vielen Fällen über die Zeit tendenziell an und schwanken dabei konjunkturbedingt kurvenartig. Dies gilt insbesondere für das reale BIP, das BNE oder das Volkseinkommen. Während die Wachstumsanalyse auf den Anstieg des Trends fokussiert, widmet sich die Konjunkturanalyse den Schwingungen (vgl. Brunhart / Geiger, 2022a, S. 12 und 117–120). Das Trendwachstum stellt das jährliche Wachstum des von Konjunkturschwankungen bereinigten geschätzten Trends der betrachteten Zeitreihe dar und ermöglicht so eine isolierte Betrachtung des langfristigen, durchschnittlichen Wachstums. Zur Schätzung des Trends wird hier der HP-Filter von Hodrick / Prescott, 1997, verwendet, ein nicht-parametrisches statistisches Verfahren zur Trennung von Trend und Zyklus einer Zeitreihe.

Volkseinkommenswachstum aber wieder im positiven Bereich und deutlich über der Schweiz eingependelt.

Auch die volkswirtschaftliche Produktionsleistung (Trendwachstum des realen BIP) wuchs in Liechtenstein lange Zeit etwa doppelt so schnell an wie diejenige der Schweiz, das Wachstum hat sich seit der Jahrtausendwende aber verlangsamt, von über 4 Prozent Wachstum auf etwa 1 Prozent. Das Trendwachstum der Produktionsleistung liegt mittlerweile knapp unterhalb derjenigen der Schweiz[21] und eher am unteren Spektrum der schweizerischen Kantone sowie etwa gleich wie in den Nachbarkantonen Graubünden und St. Gallen.[22]

Der starke Ausbau der Produktionsleistung – und damit indirekt auch der Wohlstandsanstieg – wurde überhaupt erst möglich gemacht durch einen starken Beschäftigungsausbau in Liechtenstein, der zunächst durch Saisonniers und moderate Zuwanderung ermöglicht wurde und dann immer mehr durch Zupendler / innen. Per Ende 2022 bezifferte sich laut Amt für Statistik der Ausländer / innen-Anteil Liechtensteins auf 34,4 Prozent (Schweiz: 25,1 Prozent). Der Zupendler / innen-Anteil an den im Inland Beschäftigten lag per Ende 2021 bei 56,2 Prozent (Schweiz: ca. 5 Prozent). Seit 2017 gibt es in Liechtenstein mehr Beschäftigte als Einwohner / innen, Ende Jahr 2022 waren es 42 490 Beschäftigte gegenüber einer Bevölkerungszahl von 39 680. Das Verhältnis Beschäftigte / Bevölkerung betrug Ende 2022 in Liechtenstein 1,06, in der Schweiz 0,59, in Österreich 0,52, in Deutschland 0,54 und in Luxemburg 0,77.[23] Während sich die liechtensteinische Bevölkerungszahl seit dem Zweiten Weltkrieg mehr als verdreifacht hat, ist die Anzahl der in Liechtenstein beschäftigten Personen circa sechsmal so hoch wie damals. In der Schweiz hat sich im selben Zeitraum gemäss Bundesamt für Statistik die Bevölkerung knapp weniger als verdoppelt und die Beschäftigtenzahl etwas mehr als verdoppelt. Auch diesbezüglich hat Liechtenstein also von Anbindungen an die Schweiz und später an den EWR profitiert, welche dieses spezielle Zupendler / innen-Regime überhaupt ermöglichen.

Mit dem Wirtschaftsaufschwung gingen sowohl in Liechtenstein wie auch in der Schweiz tiefgreifende volkswirtschaftliche Strukturveränderungen einher, wobei in Liechtenstein die Transformation vom Landwirtschafts- in Richtung Industriesektor noch ausgeprägter war. Das wird im Vergleich der Beschäftigtenanteile in Tabelle 1 evident. Auch heute noch nimmt der Industriesektor in Liechtenstein eine deutlich wichtigere Stellung als in der Schweiz ein, wodurch der Trend in Richtung Dienstleistungssektor sich noch nicht so stark manifestiert hat wie in den Vergleichsländern.

---

21 Vgl. Brunhart / Geiger, 2022a, S. 20.

22 Gründe für die Verlangsamung des liechtensteinischen Wirtschaftswachstums sind umfassend in Brunhart / Geiger, 2022a, diskutiert.

23 Vgl. Brunhart, 2023, S. 13.

Tabelle 1: Sektorale Anteile der in Liechtenstein beschäftigten Personen im Vergleich mit der Schweiz seit 1941

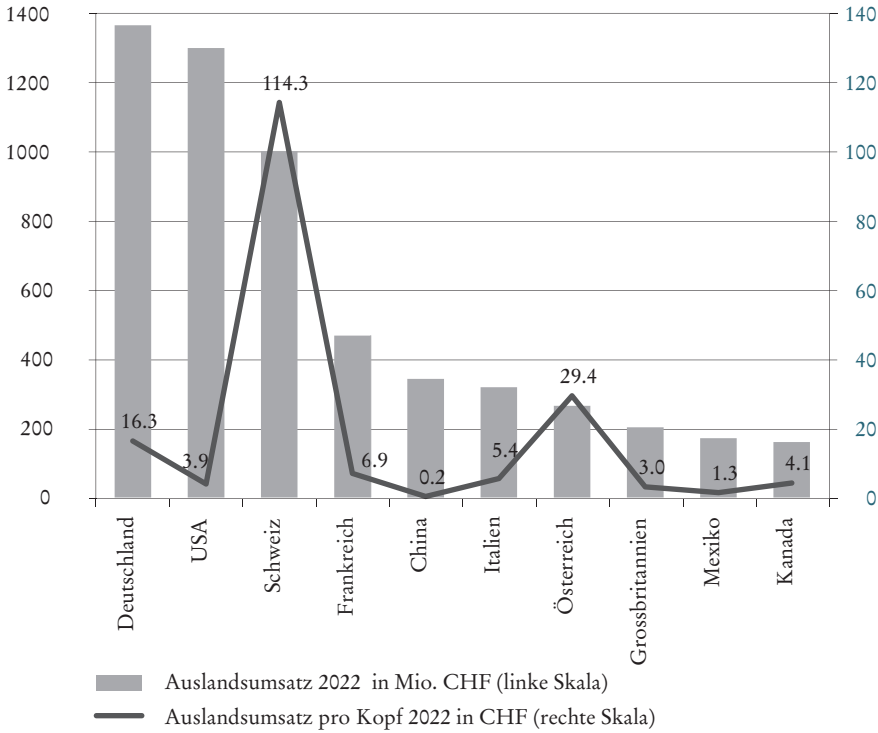
Beschäftigungsanteile	Liechtenstein			Schweiz		
	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
1941	39 %	39 %	22 %	21 %	43 %	36 %
1950	21 %	52 %	27 %	16 %	46 %	37 %
1960	11 %	59 %	30 %	13 %	49 %	38 %
1970	4 %	60 %	36 %	9 %	46 %	45 %
1980	3 %	54 %	43 %	7 %	38 %	55 %
1990	2 %	52 %	46 %	4 %	32 %	64 %
2000	1 %	44 %	54 %	4 %	24 %	72 %
2010	1 %	41 %	59 %	3 %	22 %	74 %
2020	1 %	36 %	63 %	3 %	21 %	77 %

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Strukturbruchbereinigung)

Liechtenstein hat in volkswirtschaftlicher Hinsicht von der Anbindung an die Schweiz stark profitiert, dieser Einfluss wurde aber zusehends von einer zweiten wichtigen Determinante überlagert: Vollzogen sich die wirtschaftliche Öffnung Liechtensteins in Richtung Europa und die Integrationsschritte hinsichtlich der Verbesserung des Zugangs zu weltweiten Märkten noch bis in die 1990er-Jahre hinein via Zollanschlussvertrag mehr oder weniger im Beiboot der Schweiz, verliess man dieses mit der EFTA-Vollmitgliedschaft 1991, dem EWR-Beitritt 1995, dem WTO-Beitritt 1995 und der assoziierten Mitgliedschaft im Schengen / Dublin-Abkommen 2011 allmählich. Diese Entwicklung hat der zunehmenden Internationalisierung der liechtensteinischen Volkswirtschaft nicht nur Rechnung getragen, sondern sie zusätzlich befördert.

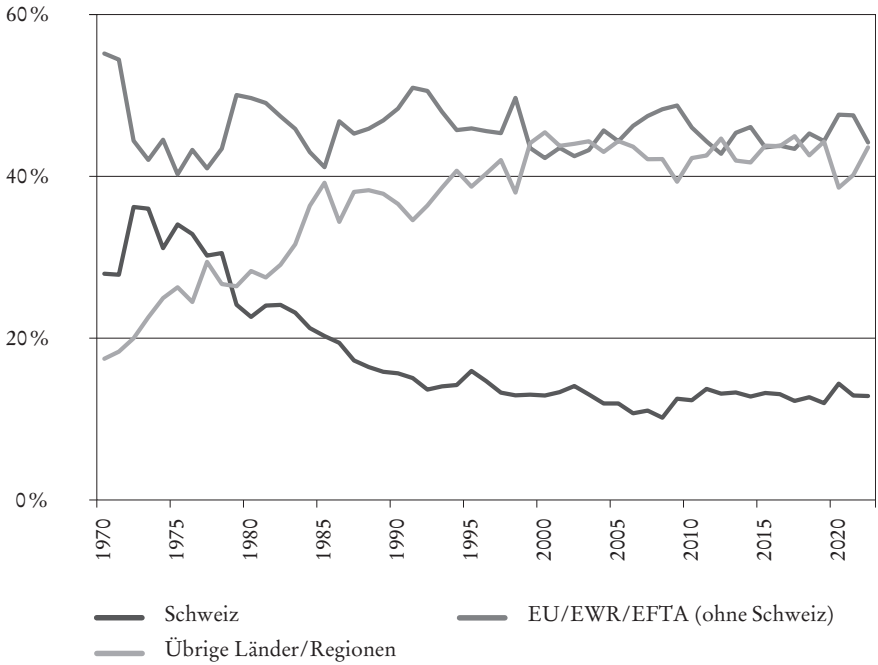
Laut Auslandsumsatzzahlen der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK) ist die Schweiz zwar in Relation zu ihrer Bevölkerungsgrösse mit rund 114 CHF pro Einwohner / in immer noch der klar wichtigste Absatzmarkt (siehe Abbildung 4). In absoluten Frankenwerten nehmen jedoch Deutschland und die Vereinigten Staaten mit circa 1,4 Mia. CHF und 1,3 Mia. CHF im Jahr 2022 eine wichtigere Stellung ein als die Schweiz mit 1,0 Mia. CHF. Der Anteil des Auslandsumsatzes in die Schweiz hat seit 1970 von durchschnittlich etwa 30 Prozent bis Ende des Jahrtausends kontinuierlich auf knapp über 10 Prozent abgenommen und sich seither ungefähr dort eingependelt (siehe Abbildung 5). Gleichzeitig hat die Relevanz der weltweiten Märkte über die EU-, EWR- und EFTA-Staaten hinaus deutlich zugenommen.

Abbildung 4: Auslandsumsatz der Mitgliedsunternehmen der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer nach Absatzländern im Jahr 2022



Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Weltbank

Abbildung 5: Auslandsumsatz der Mitgliedsunternehmen der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer nach Absatzländern seit 1970



Datenquellen: Amt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Strukturbruchbereinigung)

IV. Volkswirtschaftliche Charakteristika Liechtensteins und der Schweiz im Vergleich

A. Strukturelle Ausrichtung der beiden Volkswirtschaften

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich und dort diskutiert, sind sowohl die Schweiz wie auch Liechtenstein sehr wohlhabend. Sie zeichnen sich zudem durch eine hohe Stabilität bezüglich volkswirtschaftlicher Robustheit und öffentlicher Finanzen sowie in der Politik aus, was durch das AAA-Rating von Standard & Poor's unterstrichen wird. Von den darin bewerteten 137 Staaten erhielten 2022 lediglich die elf in Tabelle 2 aufgeführten Länder die AAA-Höchstnote.

Die Quelle des hohen Wohlstands liegt sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein in der hohen Produktivität (siehe Tabelle 3) und in der wirtschaftlichen Offenheit der beiden Volkswirtschaften. Das BIP im Verhältnis zu den Beschäftigten – ein Indikator für die Produktivität – liegt in beiden Staaten weltweit im Spitzenfeld und ist rund 40 Prozent höher als in Deutschland und Österreich. Auffallend ist auch die in beiden Staaten ausser-

Tabelle 2: Volkswirtschaftliche Kennzahlen der Staaten mit AAA-Rating von Standard & Poor's im Jahr 2022

Staaten mit AAA-Rating 2022 (S&P)	Bevölkerung 2022	Fläche (km^2)	BIP 2021 (Mia. USD)	BIP / Kopf 2021 (USD)	BNE / Kopf 2020 (USD)
Liechtenstein	39 151	160	7.2	183 485	176 463
Australien	25 921 089	7 741 200	1 735	66 916	55 156
Dänemark	5 854 240	43 094	398	68 037	62 946
Deutschland	83 408 554	357 022	4 260	51 073	48 053
Kanada	38 155 012	9 984 670	1 988	52 112	42 943
Luxemburg	639 321	2 586	86	133 745	81 063
Niederlande	17 501 696	41 543	1 013	57 871	50 478
Norwegen	5 403 021	323 802	482	89 242	70 021
Schweden	10 467 097	450 295	636	60 730	54 596
Schweiz	8 691 406	41 277	813	93 525	83 699
Singapur	5 941 060	719	397	66 822	50 603

Quelle: Brunhart, 2023, S. 27

Tabelle 3: Volkswirtschaftliche Kennzahlen Liechtensteins im Jahr 2021 im internationalen Vergleich

2021	Liechtenstein	Schweiz	Österreich	Deutschland	Luxemburg
Bruttoinlandsprodukt in Mia. CHF	6.6	732	439	3 893	78
Bevölkerung (per 1. Juli)	39 039	8 691 406	8 922 082	83 408 554	639 321
Beschäftigte (Jahresdurchschnitt)	40 840	5 105 212	4 551 008	44 980 000	485 589
Vollzeitäquivalente (Jahresdurchschnitt)	34 685	4 238 314			
BIP / Kopf (Bevölkerung) in CHF	168 242	84 182	49 209	46 680	122 241
Produktivität (BIP / Beschäftigte) in CHF	160 823	143 317	96 472	86 561	160 941
Produktivität (BIP / VZÄ) in CHF	189 364	172 630			

Quelle: Brunhart, 2023, S. 7

ordentlich niedrige Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig hohem Anteil an Zupendlerinnen und Zupendlern (in Liechtenstein).

Den beiden betrachteten Nachbarstaaten ist über die grosse Aussenhandelsorientierung hinaus zudem gemein, dass sie über Jahrzehnte gesehen einen Aussenhandelsüberschuss verzeichneten (siehe Abbildung 8) und deshalb hohe private und öffentliche Nettoauslandsvermögen aufbauen konnten.[24]

Neben diesen strukturellen Ähnlichkeiten lassen sich auch wirtschaftspolitische Parallelen feststellen. Die Schweiz wie auch Liechtenstein sind direktdemokratisch, mit hoher finanzieller Autonomie der Gemeinden respektive der Kantone ausgestattet und wirtschaftsliberal ausgerichtet, was entscheidend zu den sehr gesunden Staatsfinanzen beider Staaten beigetragen hat.[25] Die im internationalen Vergleich eher geringen staatlichen Eingriffe in die Marktwirtschaft widerspiegeln sich zudem in den tiefen Fiskal- und Staatsquoten.[26]

Der hohe wirtschaftliche Entwicklungsstand zeigt sich auch an der Tatsache, dass Liechtenstein und die Schweiz einen sehr geringen Wertschöpfungsanteil des Sektors Landwirtschaft aufweisen, die Wertschöpfung also vor allem in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen generiert wird. In Liechtenstein hat sich in den letzten Jahrzehnten der allgemeine Trend einer Verschiebung vom Sektor Industrie in Richtung Dienstleistungen noch nicht so stark manifestiert. Die relative Bedeutung der Industrie (inklusive warenproduzierendes Gewerbe und Bau) ist nach wie vor sehr hoch, sowohl was den Beschäftigungs-[27] als auch was den Wertschöpfungsanteil (linke Grafik Abbildung 6) betrifft. Der Wertschöpfungsanteil der liechtensteinischen Industrie ist mit 46 Prozent (2019) im internationalen Vergleich ausserordentlich hoch und liegt beispielsweise deutlich über der Schweiz, Österreich, Deutschland, Luxemburg, dem EU-Durchschnitt, den USA und Japan. Gemäss UNO-Zahlen war der Industrieanteil (Güterproduktion, Baugewerbe) in Liechtenstein der höchste in Europa und der zweithöchste aller 212 in der UNO-Datenbank erfassten Länder weltweit. Liechtenstein ist aber noch in einer weiteren Hinsicht ein Sonderfall: Nicht nur die Relevanz der Industrie ist sehr gross, sondern auch die der Finanzdienstleistungen. Mit dieser Kombination ist Liechtenstein ein «Exot». Im Querschnittsvergleich der europäischen OECD-Staaten hat Liechtenstein den höchsten Wertschöpfungsanteil in der

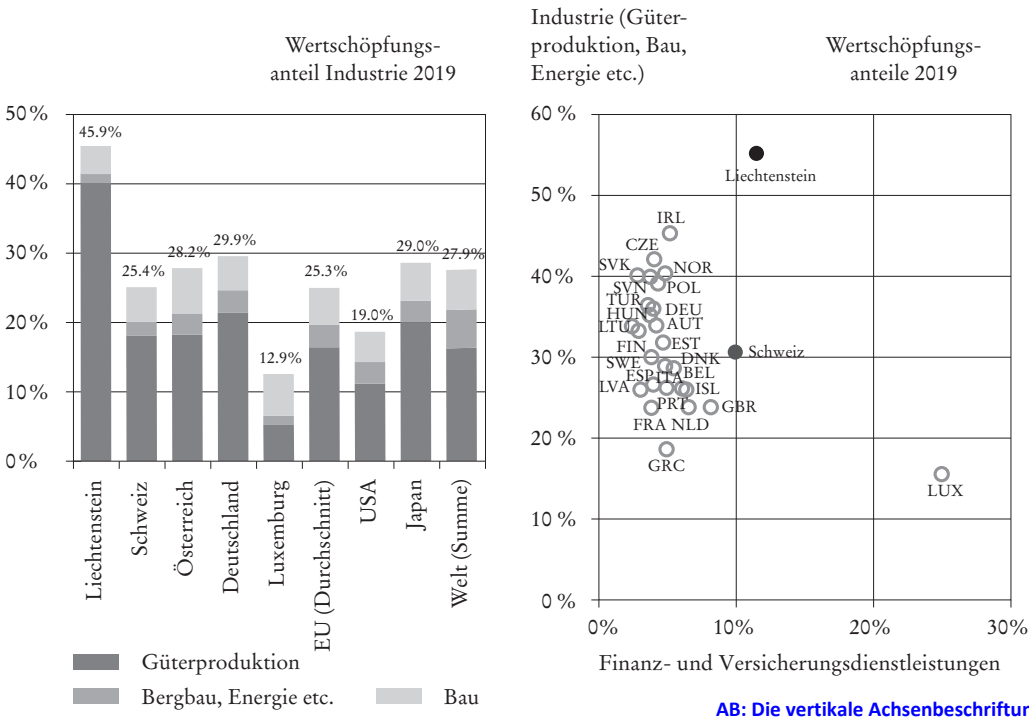
24 Siehe Brunhart, 2012, S. 7, für die Erläuterung des Zusammenhangs der positiven Aussenhandelsbilanz, welche via Zahlungsbilanzidentität auch eine anhaltend positive Kapitalverkehrsbilanz impliziert und damit langfristig für einen Anstieg der Nettoauslandsvermögen sorgt.

25 Vgl. Brunhart, 2023, S. 27–36.

26 Vgl. Brunhart, 2023, S. 27 und 35.

27 Vgl. Brunhart, 2023, S. 14.

Abbildung 6: Wertschöpfungsanteile der Industrie sowie der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen Liechtensteins im Jahr 2019 im internationalen Vergleich



Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, OECD, UNO

AB: Die vertikale Achsenbeschriftung der Grafik oben stimmt nicht (sollte von 0% bis 50% statt 0% bis 60% gehen) => Für Online-Version noch anpassen!

Industrie und gleichzeitig auch den zweithöchsten Anteil bei den Finanzdienstleistungen. In der entsprechenden Abbildung 6 (rechte Grafik) liegt Liechtenstein also gleichzeitig relativ weit rechts und weit oben, während die Schweiz durchschnittlich hoch, aber überdurchschnittlich weit rechts liegt.

Auch wenn sowohl die Schweiz wie auch Liechtenstein wichtige Standbeine in der Industrieproduktion und bei den Finanzdienstleistungen haben, unterscheiden sich die Schwerpunkte in der Ausrichtung beider Volkswirtschaften. Einerseits liegt die Schweiz bezüglich Wertschöpfungsanteil in der Industrie nur knapp über dem EU-Durchschnitt, während der Anteil in Liechtenstein mit 46 Prozent im Jahr 2019 fast doppelt so hoch war. Andererseits ist die Branchenstruktur innerhalb der Sektoren unterschiedlich geartet, wie Tabelle 4 zeigt. Während innerhalb des liechtensteinischen Industriesektors vor allem der Maschinenbau eine sehr dominante Stellung einnimmt und beispielsweise auch die Nahrungsmittelherstellung, der Metallbau sowie der Fahrzeugbau sehr relevant sind, spielen diese Bereiche in der Schweiz eine

Tabelle 4: Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteile Liechtensteins auf Branchenebene verglichen mit der Schweiz im Jahr 2019

Branchenanteile nach NOGA-Klassifikation	Bruttowertschöpfung (2019)			Beschäftigte in VZÄ (Ende 2019)		
	Liechtenstein	Schweiz	Differenz	Liechtenstein	Schweiz	Differenz
Gesamtwirtschaft	6 178 Mio. CHF	697 027 Mio. CHF		34 540	4 164 626	
01–03: Landwirtschaft	0.1 %	0.7 %	–0.5 %	0.7 %	3.0 %	–2.3 %
05–43: Industrie	45.9 %	25.4 %	+20.4 %	40.4 %	24.1 %	+16.3 %
05–09: Bergbau, Gewinnung Steine und Erden	0.1 %	0.1 %	–0.0 %	0.1 %	0.1 %	+0.0 %
10–12: Nahrungs-, Genussmittel, Getränke; Tabakverarbeitung	3.4 %	1.8 %	+1.6 %	4.9 %	1.8 %	+3.1 %
13–15: Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren, Schuhe	0.1 %	0.2 %	–0.0 %	0.2 %	0.3 %	–0.1 %
16–18: Holzwaren, Papier etc.; Druckerzeugnisse; Bild-, Ton-, Datenträger	0.7 %	0.9 %	–0.2 %	1.1 %	1.4 %	–0.3 %
19–21: Kokerei, Mineralölverarbeitung; Chemie-/Pharmaerzeugnisse	0.2 %	6.0 %	–5.8 %	0.3 %	1.8 %	–1.5 %
22–23: Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren, Keramik; Verarb. Steine/Erden	1.8 %	0.8 %	+1.0 %	1.4 %	0.9 %	+0.5 %
24–25: Metallerzeugung, -bearbeitung; Metallerzeugnisse	2.6 %	1.7 %	+0.9 %	3.4 %	2.2 %	+1.2 %
26: Datenverarbeitungsgeräte, elektronische, optische Erzeugnisse	1.9 %	3.4 %	–1.5 %	1.8 %	2.5 %	–0.7 %
27: Elektrische Ausrüstungen	0.9 %	0.7 %	+0.2 %	0.8 %	0.7 %	+0.1 %
28: Maschinenbau	19.8 %	1.7 %	+18.1 %	8.0 %	1.7 %	+6.2 %
29–30: Fahrzeugbau	4.1 %	0.4 %	+3.7 %	6.8 %	0.4 %	+6.4 %
31–33: Möbel; sonstige Waren; Reparatur und Installation Maschinen etc.	4.9 %	1.0 %	+3.8 %	3.8 %	1.2 %	+2.6 %
35–39: Energie-/Wasserversorgung; Abwasser-/Abfallentsorgung etc.	1.3 %	1.9 %	–0.6 %	0.8 %	1.0 %	–0.2 %
41–43: Baugewerbe	4.3 %	5.0 %	–0.7 %	6.9 %	8.0 %	–1.1 %

Branchenanteile nach NOGA-Klassifikation	Bruttowertschöpfung (2019)			Beschäftigte in VZÄ (Ende 2019)		
	Liechtenstein	Schweiz	Differenz	Liechtenstein	Schweiz	Differenz
45–99: Dienstleistungen	54.0 %	73.9 %	–19.9 %	58.9 %	72.9 %	–14.0 %
45–47: Handel; Instandhaltung und Reparatur Motorfahrzeuge	4.9 %	14.5 %	–9.6 %	7.1 %	12.3 %	–5.2 %
49–53: Verkehr, Lagerei	1.7 %	4.0 %	–2.3 %	2.5 %	5.1 %	–2.6 %
55–56: Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	0.9 %	1.9 %	–1.0 %	2.4 %	4.8 %	–2.4 %
58–60: Verlagswesen, audiovisuelle Medien, Rundfunk	0.3 %	0.4 %	–0.2 %	0.4 %	0.6 %	–0.2 %
61: Telekommunikation	0.4 %	1.2 %	–0.8 %	0.4 %	0.6 %	–0.2 %
62–63: Informationstechnologie, Informationsdienstleistungen	1.1 %	2.8 %	–1.7 %	1.5 %	2.5 %	–0.9 %
64–66: Erbringung Finanz-, Versicherungsdienstleistungen	11.5 %	10.0 %	+1.5 %	10.3 %	4.9 %	+5.4 %
68: Grundstücks-, Wohnungswesen	6.4 %	7.0 %	–0.6 %	0.4 %	1.0 %	–0.6 %
69: Rechts-, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	9.4 %	3.5 %	+8.3 %	6.8 %	1.7 %	+5.1 %
70: Unternehmensverwaltung/-führung, Unternehmensberatung	2.5 %	3.5 %	+8.3 %	1.7 %	2.5 %	–0.7 %
71: Architektur-, Ingenieurbüros; technische/chemische Untersuchung etc.	1.7 %	2.2 %	–0.5 %	2.1 %	2.8 %	–0.7 %
72–75: Forschung; Werbung etc.; techn./wiss. Tätigkeiten; Veterinärwesen	0.6 %	1.7 %	–1.1 %	0.9 %	1.8 %	–0.9 %
77–82: Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	1.9 %	3.2 %	–1.3 %	5.7 %	5.6 %	+0.0 %
84: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	6.0 %	10.3 %	–4.3 %	4.5 %	4.0 %	+0.6 %
85: Erziehung, Unterricht	0.6 %	0.6 %	–0.0 %	2.7 %	5.7 %	–3.0 %
86: Gesundheitswesen	1.7 %	5.5 %	–3.8 %	2.4 %	7.2 %	–4.9 %
87–88: Heime, Sozialwesen	0.9 %	2.5 %	–1.7 %	3.2 %	5.4 %	–2.2 %
90–93: Kunst, Unterhaltung, Erholung	0.9 %	0.7 %	+0.2 %	1.9 %	1.4 %	+0.5 %
94–96: Sonstige Dienstleistungen	0.4 %	1.4 %	–0.9 %	1.5 %	2.4 %	–0.9 %
97: Private Haushalte mit Hauspersonal	0.2 %	0.3 %	–0.1 %	0.7 %	0.7 %	–0.1 %

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen (Schätzung schweizerische Anteile «Landwirtschaft» und «Private Haushalte mit Hauspersonal»)

eher untergeordnete Bedeutung und werden von der Chemie-/Pharmaproduktion deutlich übertroffen. Dies gilt für den Beschäftigungsanteil in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und mehr noch für den Wertschöpfungsanteil. Der Industriesektor in der Schweiz ist diversifizierter und auch weniger von konjunktur- und wechselkurssensitiven Branchen wie Maschinen-, Fahrzeug- oder Metallbau geprägt.[28] Ausserdem produziert Liechtensteins Industrie wegen des kleinen Binnenmarkts im Gegensatz zur schweizerischen fast ausschliesslich für ausländische Märkte. Die wichtigsten Unterschiede innerhalb des Dienstleistungssektors sind der in Liechtenstein vergleichsweise tiefe Anteil der Branche «Handel; Instandhaltung, Reparatur Motorfahrzeuge» und die relativ hohe Bedeutung von «Rechts-, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung».

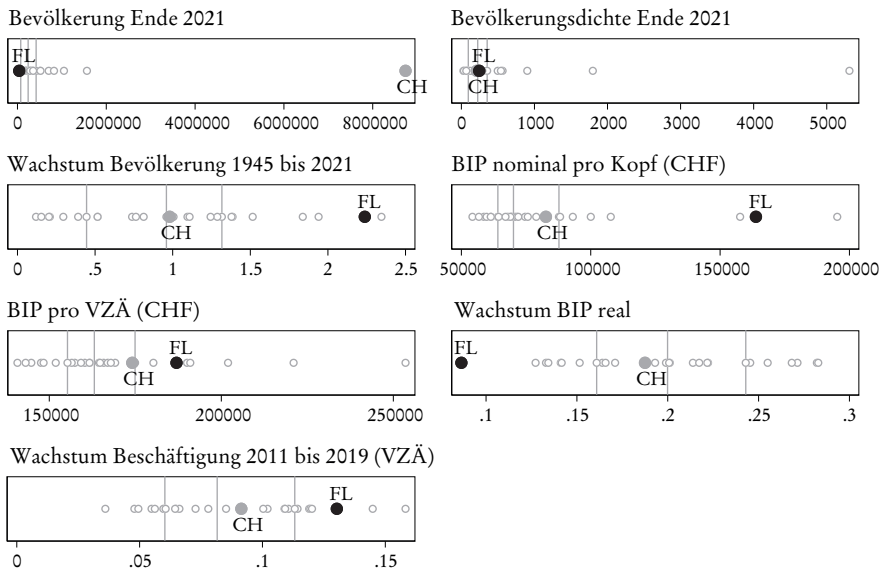
B. Liechtenstein im Querschnitt der Kantone

Neben dem Vergleich zwischen den beiden Volkswirtschaften Schweiz und Liechtenstein ist für die Evaluation verschiedener potenzieller Integrationsformen auch relevant, wie sich Liechtenstein in Bezug auf verschiedene volkswirtschaftliche Ausprägungen im Querschnitt der Kantone darstellt, welche untereinander als Schweizerische Eidgenossenschaft die ausgeprägteste wirtschaftliche Integrationsform gemäss der Typologie von Kapitel II.A. gewählt haben. Konkret stellt sich die Frage, ob Liechtenstein in Hinblick auf verschiedene volkswirtschaftliche Merkmale im Spektrum der interkantonalen Variation liegt.

Abbildung 7 stellt wichtige Kennzahlen für die schweizerischen Kantone als grüne Kreislinien dar und setzt diese mit der Gesamtschweiz und Liechtenstein in ausgefüllten Punkten in Vergleich (im Anhang finden sich die Daten zu Abbildung 7 sowie weitere Kennzahlenvergleiche). Liechtenstein liegt zwar über alle Variablen gesehen weitgehend innerhalb des kantonalen Spektrums, es zeigen sich aber doch gewisse Unterschiede. Während Liechtenstein bei der Bevölkerungsdichte in etwa auf dem Kantonsdurchschnitt liegt, befindet es sich beim BIP-Wachstum und bei der Bevölkerungsgrösse am unteren Ende der Kantonsstreuung sowie bei dem Bevölkerungswachstum, dem Beschäftigungswachstum, dem BIP pro Einwohner/in und der Produktivität im oberen Bereich. Auch wenn es also gewisse Heterogenitäten gibt,

28 Die Industriebranchen unterscheiden sich teilweise deutlich, was die Exportentwicklung in Abhängigkeit vom Wechselkursverlauf betrifft. Dies hat sich beispielsweise im Zuge der Aufhebung des SNB-Mindestkursziels, welches von Ende 2011 bis Anfang 2015 gegenüber dem Euro galt, sehr deutlich gezeigt (vgl. Brunhart/Geiger, 2022b).

Abbildung 7: Streuung verschiedener Kenngrössen Liechtensteins und der schweizerischen Kantone (vertikale Balken für 1. Quartil, Median, 3. Quartil; Wachstumsraten in Prozent [1=100%])



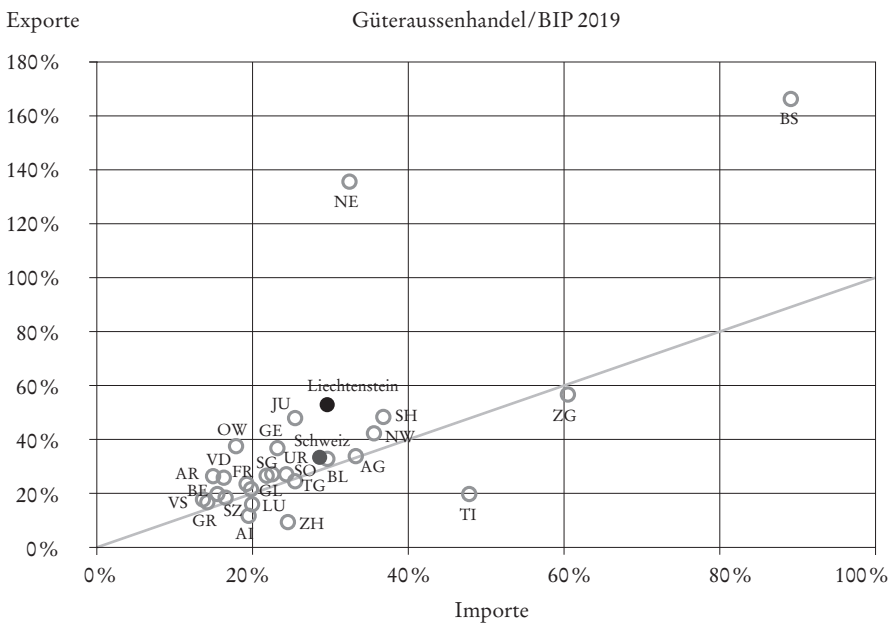
Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

schert Liechtenstein nur selten aus und ordnet sich in der Gesamtbetrachtung recht homogen in die Verteilung der Kantone ein.

Bereits aus dem vorhergehenden Kapitel lässt sich schliessen, dass Liechtenstein und die Schweiz hinsichtlich ihrer grundsätzlichen volkswirtschaftlichen Ausrichtung wesentliche Ähnlichkeiten aufweisen. Auf Basis dieser Feststellung erscheint eine ausgeprägte wirtschaftliche Verflechtung effizient. Ob die Integrationsstufe der Wirtschafts- und Währungsunion ökonomisch sinnvoll ist, hängt – über Charakteristika der volkswirtschaftlichen Struktur hinaus – aber auch von konjunkturellen Faktoren ab. Zur diesbezüglichen Bewertung sollen im Folgenden konjunkturell relevante volkswirtschaftliche Indikatoren Liechtensteins im Kantonsquerschnitt eingehender beleuchtet werden.

Abbildung 8 zeigt Liechtensteins wirtschaftliche Aussenorientierung bezüglich Güterhandel, wobei die Exporte Liechtensteins ins schweizerische Ausland bei den Zolldaten nicht erfasst werden, wie auch der Güterhandel der Kantone untereinander und nach Liechtenstein nicht. Ebenso liegen keine Daten zu den Dienstleistungsexporten/-importen vor. Aussenhandelsquoten sind relevant, weil sie die konjunkturelle Sensitivität gegenüber globalen Konjunkturschocks beeinflussen. Kleine, offene Volkswirtschaften

Abbildung 8: Güterexporte und -importe Liechtensteins und der Schweizer Kantone (ausserhalb Zollraum Schweiz / Liechtenstein) im Verhältnis zum BIP für das Jahr 2019



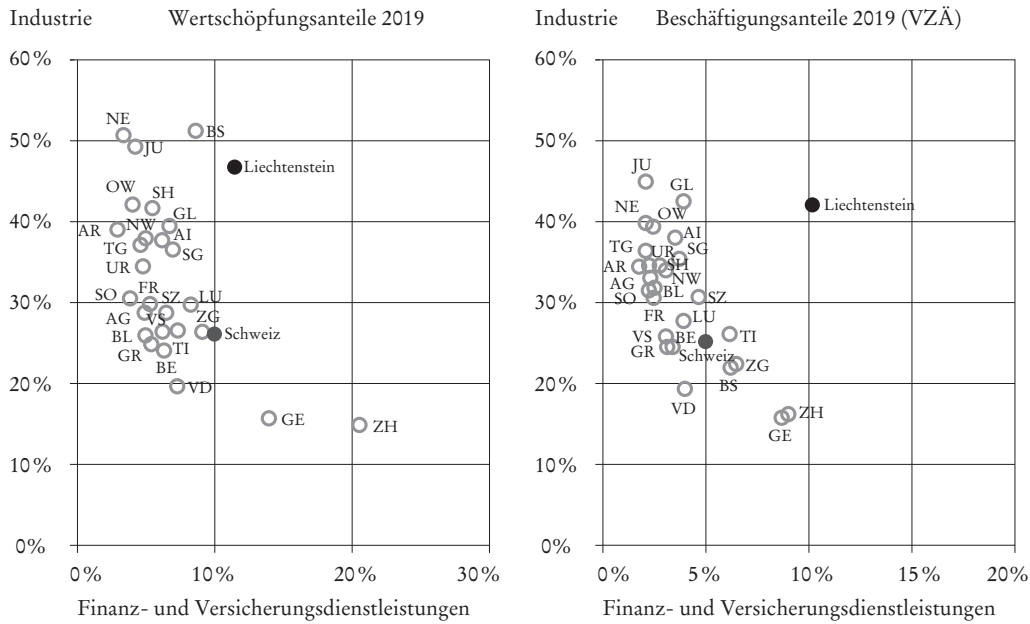
Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

weisen in der Regel eine höhere volkswirtschaftliche Volatilität auf, unter anderem wegen der Auslandsabhängigkeit und des fehlenden Binnenmarktpuffers.[29] Das gilt in besonderem Masse für Klein(st)staaten.

Im Verhältnis zur Gesamtwirtschaftsleistung gemessen am BIP nimmt der Güterhandel, sowohl was Exporte wie auch Importe betrifft, in Liechtenstein eine stärkere Stellung als in der Schweiz ein. Dies gilt auch im Vergleich mit den meisten Kantonen. Zudem wird aus Abbildung 8 ersichtlich, dass Liechtenstein deutlich über der durchgezogenen Linie liegt – entlang der die Exporte gleich hoch wie die Importe sind –, also einen grossen Güterhandelsüberschuss aufweist. Ausserdem wird eine deutliche Variation unter den Kantonen sichtbar, mit teilweise extremen Unterschieden, wie zum Beispiel zwischen Appenzell Ausserrhoden mit geringer Auslandsorientierung beim Güterhandel sowie einem Güterhandelsdefizit und Basel-Stadt mit einer enorm hohen Aussenhandelsorientierung und sehr grossem Handelsüberschuss.

29 Vgl. Brunhart / Geiger / Ritter, 2022.

Abbildung 9: Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteile Liechtensteins im Vergleich mit den Schweizer Kantonen im Jahr 2019



Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen (Schätzung kantonale Wertschöpfungsanteile Industriebranchen)

Der gleichzeitige Fokus sowohl auf die Industrie wie auch auf Finanz- und Versicherungsdienstleistungen ist ein Spezifikum Liechtensteins, nicht nur wie bereits erläutert im internationalen Staatenvergleich (siehe Abbildung 6), sondern auch im Vergleich mit den Schweizer Kantonen (siehe Abbildung 9). Diese einzigartige Fokussierung macht Liechtensteins Volkswirtschaft noch volatiler im Konjunkturverlauf, als man es rein durch ihre Kleinheit und Offenheit erwarten könnte.

Darüber hinaus unterscheidet auch die Wichtigkeit von Investitions- und Vorleistungsgütern beide Nachbarstaaten: Liechtenstein wies im Jahr 2019 gemäss Daten des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit bei den konjunturrelevanten Güterexporten deutlich höhere Anteile der sehr konjunktursensitiven Verwendungsbereiche auf. So betrug der Anteil der «Investitionsgüter» 42 Prozent (Schweiz: 21 Prozent) und jener der «Rohstoffe und Halbfabrikate» 40 Prozent (Schweiz: 16 Prozent). Bei den deutlich konjunkturrobusteren Konsumgütern bezifferte er sich auf lediglich 17 Prozent (Schweiz: 62 Prozent).

C. Konjunkturzyklen im kantonalen und internationalen Vergleich

Die eben diskutierten Faktoren Kleinheit in Kombination mit hoher Aussenhandelsorientierung und dem Fokus auf Industrieproduktion (speziell Investitions- und Vorleistungsgüter) bestimmen die im internationalen Vergleich sehr hohe konjunkturelle Volatilität und Sensitivität Liechtensteins gegenüber internationalen Schocks.[30]

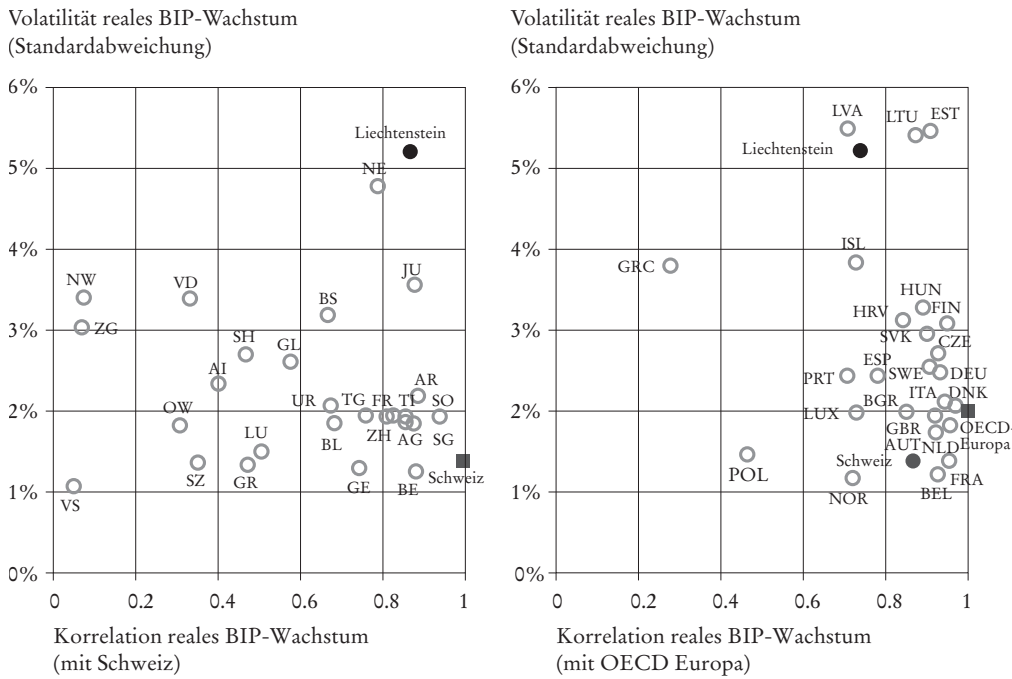
Diese hohe volkswirtschaftliche Volatilität zeigt sich nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch im Vergleich mit den Kantonen. Die auf der vertikalen Achse der beiden Diagramme in Abbildung 10 abgebildete Varianz (Standardabweichung der Wachstumsraten des realen BIP 2008–2019) schwankt deutlich zwischen den europäischen OECD-Staaten[31], wobei Liechtenstein bezüglich Volatilität am oberen Ende zu liegen kommt, zusammen mit den baltischen Staaten. Liechtenstein weist mit 0,74 zwar eine hohe, aber eher unterdurchschnittliche Korrelation (Wachstumsraten des realen BIP 2008–2019) mit dem Total der europäischen OECD-Staaten auf, wie Abbildung 10 ebenfalls zeigt. Sogar innerhalb der sich auf den ersten Blick relativ ähnlichen schweizerischen Kantone zeigen sich erstaunlich ausgeprägte Unterschiede, wobei Liechtenstein die höchste Volatilität aufweist und mit einer Standardabweichung von 5,2 Prozent fast viermal so hoch liegt wie die Schweiz, welche ihrerseits im OECD-Vergleich mit 1,4 Prozent eine sehr tiefe Volatilität aufweist. Auch in Bezug auf die Korrelation mit dem gesamtschweizerischen Konjunkturzyklus ist die Streuung der Kantone sehr gross: So korrespondieren einige Kantone wie Wallis, Zug oder Nidwalden fast überhaupt nicht mit der Gesamtschweiz, während viele Kantone wie Solothurn – aber auch Liechtenstein – relativ eng korrelieren mit dem Gesamt-BIP der Schweiz. Die Kantone streuen ähnlich stark bezüglich der Volatilität wie die Staaten des OECD-Europa-Samples, aber überraschenderweise vergleichsweise stärker bezüglich der Korrelation mit der Schweiz respektive OECD-Europa. Auch untereinander ist das reale BIP-Wachstum der Kantone weniger stark korreliert (durchschnittlicher Korrelationskoeffizient von 0,44) als zwischen den OECD-Europa-Staaten (0,71).

Liechtenstein ist bezüglich Volatilität den betrachteten europäischen Staaten etwas ähnlicher als den Kantonen, aber in Bezug auf Korrelation wiederum näher bei den Kantonen. Die gesamtwirtschaftliche Aktivität Liechtensteins schwankt also ähnlich wie die gesamtschweizerische Konjunktur,

30 Vgl. Brunhart / Geiger / Ritter, 2022, S. 3.

31 Irland wurde aus dem Sample entfernt wegen eines starken und ökonomisch unplausiblen Datenausreissers im Jahr 2015.

Abbildung 10: Volatilität und Korrelation der Wachstumsraten Liechtensteins, der Schweizer Kantone und der europäischen OECD-Staaten (reales BIP 2008–2019)



Datenquellen: Amt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Preisbereinigung, Strukturbruchbereinigung), Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen

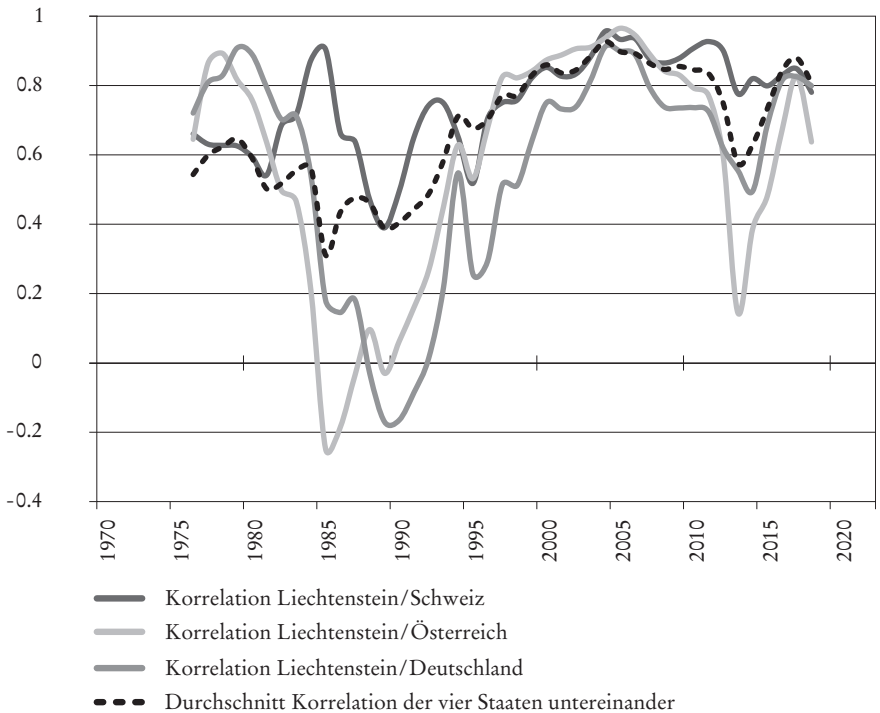
was Zeitpunkt und Richtung der Konjunkturentwicklung betrifft, allerdings in einer grösseren Amplitude mit ausgeprägteren Schwingungen als die schweizerischen Kantone und die Schweiz total. Zudem ist die Korrelation Liechtensteins beim realen BIP-Wachstum mit der Schweiz höher (0,87) als mit Österreich (0,60) oder Deutschland (0,70).

Um die Homogenität der konjunkturellen Schwingungen zu untersuchen, kann neben den realen BIP-Wachstumsraten auch die prozentuale Abweichung des beobachteten realen BIP vom geschätzten BIP-Trend betrachtet werden. Diese Trendabweichung[32] wird als Konjunkturzyklus interpretiert.

Um die Entwicklung der konjunkturellen Korrelation über die Zeit zu analysieren, wird die Korrelation der gleitenden Mittelwerte (rollierende

32 Die Trendabweichung wird als Proxy für den Konjunkturzyklus – also für die konjunkturelle Schwingung um den langfristigen Wachstumstrend – verwendet und als prozentuale Differenz zwischen dem beobachteten realen BIP und dem geschätzten Trend des realen BIP berechnet (siehe auch Fussnote 20).

Abbildung 11: Korrelation Liechtensteins mit den realen BIP-Trendabweichungen der Schweiz, Österreichs und Deutschlands (1972–2022, rollierende 9-Jahres-Fenster)



Datenquellen: Amt für Statistik, OECD, Liechtenstein-Institut (Preisbereinigung, Strukturbruchbereinigung, BIP-Rückschätzung 1997–1972, BIP-Schätzung 2022), eigene Berechnungen (Trendschätzung per HP-Filter)

9-Jahres-Fenster für die Jahre 1972–2022) der realen BIP-Trendabweichungen für Liechtenstein, die Schweiz, Österreich und Deutschland berechnet und in Abbildung 11 abgebildet. Die Korrelation der liechtensteinischen Konjunkturschwankungen mit jenen der Schweiz erhöhte sich ab den 1970er-Jahren tendenziell und lag nach der Jahrtausendwende zeitweise bei über 0,9. Die Korrelation Liechtensteins mit der Schweiz war über den gesamten Zeitraum gesehen mit durchschnittlich 0,75 klar am höchsten (Liechtenstein/Österreich 0,58, Liechtenstein/Deutschland 0,56). Generell ist es zwischen den vier betrachteten Staaten zu einer gewissen Konvergenz bezüglich der Konjunkturmuster gekommen, die durchschnittliche Korrelation der Staaten untereinander hat sich von ungefähr 0,5 in den 1970er- und 1980-Jahren auf tendenziell über 0,8 erhöht.

Zusätzlich zur hohen Korrelation bezüglich Gleichlaufs zwischen der liechtensteinischen und der schweizerischen Konjunktur kann ein statistisch signifikanter Vorlauf Liechtensteins gegenüber der Schweiz identifiziert werden.[33] Liechtensteins Konjunktur reagiert also nicht nur sensitiver, sondern tendenziell auch etwas früher auf internationale Konjunkturentwicklungen.

V. Schlussbemerkungen

Die wirtschaftliche Integration sowie die Übernahme von und die Partizipation an ausländischen Institutionen im Bereich der Wirtschafts- und Rechtsordnung oder der öffentlichen Versorgung stellen bisweilen grosse bürokratische Herausforderungen für einen Kleinstaat dar. Gleichzeitig sind sie aber ökonomisch alternativlos, da diese Rahmenbedingungen mit den Ressourcen eines Kleinstaates unilateral nicht effizient darstellbar sind. Insofern ist die Integration weniger eine «Ob»- als vielmehr eine «Wie»-Frage.

Mit der gleichzeitigen Zugehörigkeit zu zwei Wirtschaftsräumen – zum Zoll- und Währungsgebiet der Schweiz sowie zum EWR – hat Liechtenstein zweifellos einen sehr spezifischen Weg gewählt. Die wirtschaftliche Entwicklung seit dem Zollanschlussvertrag und das dynamische Wirtschaftswachstum im Nachgang des EWR-Beitritts weisen darauf hin, dass Liechtenstein erfolgreiche Strategien der Wirtschaftsintegration wählte. Darüber hinaus zeigt die in diesem Beitrag dargestellte empirische Analyse, dass Liechtenstein zwar spezifische Charakteristika aufweist, diese aber in den zentralen Dimensionen im Spektrum der schweizerischen Kantone beziehungsweise der EWR-Länder liegen. Ausserdem lässt sich im Zuge der gemeinsamen Wirtschaftsintegration auch eine gewisse Konvergenz beobachten. Die Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse war auch ein zentrales Motiv Liechtensteins bei der Anbindung an die Schweiz vor hundert Jahren, als Liechtenstein noch deutlich ärmer war als die Schweiz.

Die tiefgreifende Integration in zwei Wirtschaftsräume ist sicherlich ein Vorteil im Sinne einer Verbreiterung des Marktzugangs und ein Alleinstellungsmerkmal der Liechtensteiner Volkswirtschaft. Doch je weiter sich die Schweiz und die EU politisch und regulatorisch voneinander entfernen, desto mehr stellt dieser Spagat eine Herausforderung für die Wirtschaft und die Politik in Liechtenstein dar. Vor diesem Hintergrund ist aus liechtensteinischer Sicht eine Annäherung beider Akteure wünschenswert. Ökonomische Desintegration und die damit verbundenen disruptiven Prozesse bringen hohe Unsicherheit und Transaktionskosten mit sich. Das wurde nicht zuletzt

33 Vgl. Brunhart, 2017.

für die britische Wirtschaft anhand des Brexits evident. Dieser war mindestens über die gesamte Dauer des Austrittsprozesses, also vom Referendum bis hin zum finalen Brexit, mit substanziellen konjunkturellen Einbrüchen verbunden und verschlechterte darüber hinaus die Aussichten für das langfristige Wirtschaftswachstum.[34]

So sollte bei der ökonomischen Evaluation des optimalen Integrationsausmasses sowie bei der Wahl der Partnerstaaten und der internationalen Organisationen / Kooperationen nicht nur die Kongruenz zweier Volkswirtschaften betrachtet werden. Von Bedeutung sind auch die wirtschaftspolitischen Vorteile einer gewachsenen Partnerschaft, wie man sie mit der Schweiz und dem EWR pflegt, sowie die Kosten und Unsicherheiten einer Neuorientierung. Schliesslich kann Liechtensteins Anbindung an die Schweiz auch aus nicht-ökonomischen Motiven als optimale Lösung und zu einem gewissen Grad schlicht als alternativlos angesehen werden.

34 Siehe dazu Geiger / Güntner, 2024.

Anhang

Zusammengefasste Statistiken Liechtenstein und Schweiz

		Fläche in km²	Bevölkerung Ende 2021	Bevölkerungsdichte Ende 2021	Wachstum Bevölkerung			
					1945–1970	1970–1995	1995–2021	1945–2021
Liechtenstein	FL	160.5	39 308	244.2	75.9 %	44.8 %	27.1 %	223.8 %
Aargau	AG	1404.0	703 086	497.6	54.0 %	22.9 %	32.9 %	151.6 %
Appenzell Ausserrhoden	AR	242.9	55 585	228.3	6.1 %	10.9 %	2.7 %	20.8 %
Appenzell Innerrhoden	AI	172.4	16 360	94.7	–2.9 %	11.7 %	10.9 %	20.3 %
Basel-Landschaft	BL	517.7	292 817	563.8	106.2 %	22.8 %	16.0 %	194.0 %
Basel-Stadt	BS	37.0	196 036	5310.6	34.5 %	–16.9 %	0.1 %	12.0 %
Bern	BE	5959.4	1047 473	175.4	31.1 %	–4.6 %	11.2 %	39.1 %
Freiburg	FR	1671.4	329 809	196.0	13.5 %	25.7 %	46.9 %	109.5 %
Genf	GE	282.3	509 448	1799.0	84.0 %	19.7 %	28.8 %	183.8 %
Glarus	GL	685.4	41 190	59.8	7.8 %	2.4 %	4.5 %	15.4 %
Graubünden	GR	7105.0	201 376	28.3	25.1 %	11.4 %	8.8 %	51.6 %
Jura	JU	838.6	73 798	87.9			6.7 %	
Luzern	LU	1493.3	420 326	280.1	35.5 %	17.2 %	23.4 %	96.0 %
Neuenburg	NE	802.3	176 166	219.4	38.8 %	–2.3 %	6.6 %	44.5 %
Nidwalden	NW	275.9	43 894	158.4	41.3 %	40.3 %	20.4 %	138.6 %
Obwalden	OW	490.6	38 435	78.0	17.5 %	25.7 %	22.8 %	81.3 %
Schaffhausen	SH	298.4	83 995	280.0	31.0 %	2.0 %	13.5 %	51.6 %
Schwyz	SZ	908.0	163 689	179.4	32.8 %	33.9 %	33.7 %	137.9 %
Solothurn	SO	790.4	280 245	352.8	39.1 %	6.7 %	17.1 %	73.8 %
St. Gallen	SG	2030.7	519 245	254.5	30.3 %	15.3 %	17.4 %	76.3 %
Tessin	TI	2812.3	352 181	125.0	48.6 %	23.0 %	15.4 %	110.9 %
Thurgau	TG	991.5	285 964	286.9	27.5 %	22.9 %	28.0 %	100.5 %

Uri	UR	1076.3	37047	34.3	19.6 %	4.9 %	3.3 %	29.5 %
Waadt	VD	3212.2	822968	254.9	44.1 %	18.3 %	35.9 %	131.7 %
Wallis	VS	5224.8	353209	67.2	36.0 %	29.2 %	30.2 %	128.8 %
Zug	ZG	238.7	129787	541.6	63.1 %	46.0 %	40.5 %	234.5 %
Zürich	ZH	1728.9	1564662	901.8	57.9 %	6.7 %	33.1 %	124.4 %
Schweiz	CH	41290.4	8738791	210.8	42.0 %	12.7 %	23.7 %	98.1 %
Median Kantone		873.3	240811	223.8	34.5 %	17.2 %	17.3 %	96.0 %
Mittelwert Kantone		1588.1	336107	502.1	36.9 %	15.8 %	19.6 %	94.3 %
Maximum Kantone		7105.0	1564662	5310.6	106.2 %	46.0 %	46.9 %	234.5 %
Minimum Kantone		37.0	16360	28.3	–2.9 %	–16.9 %	0.1 %	12.0 %
Standardabweichung Kantone		1822.5	354381	1025.1	23.4 %	14.1 %	12.6 %	59.0 %
Variationskoeffizient Kantone		1.1476	1.0544	2.0415	0.6329	0.8899	0.6417	0.6251

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

		Volkseinkommen nominal (Mio. CHF)			Volkseinkommen pro Kopf nominal (CHF)			BNE nominal (Mio. CHF)		BNE pro Kopf nominal (CHF)	
		[1]1965	[1]2005	[2]2019	[1]1965	[1]2005	[2]2019	[2]1998	[2]2019	[2]1998	[2]2019
Liechtenstein	FL	150	3095	4176	7789	89055	108300	4030	6231	127271	161577
Aargau	AG	3251	27913		8149	49208					
Appenzell Ausserrhoden	AR	346	2317		6919	43971					
Appenzell Innerrhoden	AI	79	688		5942	45519					
Basel-Landschaft	BL	1466	14160		8407	53294					
Basel-Stadt	BS	3528	21946		14973	117875					
Bern	BE	7343	43985		7721	45999					
Freiburg	FR	1021	10106		5980	40077					
Genf	GE	3028	27443		10302	63968					
Glarus	GL	495	2790		12108	72955					
Graubünden	GR	1182	9441		7241	50272					
Jura	JU		2585			37407					
Luzern	LU	1949	15622		7098	43936					
Neuenburg	NE	1316	8425		8211	50095					
Nidwalden	NW	190	2865		7657	72258					
Obwalden	OW	137	1311		5586	39482					
Schaffhausen	SH	614	4086		8723	55380					
Schwyz	SZ	605	6849		7074	50080					
Solothurn	SO	1782	11564		8283	46692					
St. Gallen	SG	2621	20680		7158	45013					
Tessin	TI	1650	13316		7457	41469					
Thurgau	TG	1364	10512		7702	44989					

Uri	UR	222	1584		6586	45148					
Waadt	VD	4030	35102		8490	53941					
Wallis	VS	1248	11114		6285	38352					
Zug	ZG	534	9971		9193	94178					
Zürich	ZH	10256	88928		9882	70177					
Schweiz	CH	47206	405300	507864	8061	54497	59224	460008	691983	64699	80695
Median Kantone		1316	88928		10309	47950					
Mittelwert Kantone		2010	688		15588	54297					
Maximum Kantone		10256	18236		14973	117875					
Minimum Kantone		79	1.1698		5586	37407					
Standardabweichung Kantone		2318	88928		2002	18112					
Variationskoeffizient Kantone		1.1530	688		0.2464	0.3336					

[1] ESVG1995
[2] ESVG2010

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Rückschätzungen Volkseinkommen Liechtenstein 1997–1954, Strukturbruchbereinigungen), eigene Berechnungen (Strukturbruchbereinigungen für nationales Volkseinkommen Schweiz und Kantone, siehe Fussnote 17).

		BIP nominal (Mio. CHF)	BIP nominal pro Kopf (CHF)	BIP pro VZÄ (CHF)	Wachstum BIP real	Volatilität Wachstum BIP real	Korrelation Wachstum BIP real
		2019			2008–2019		
Liechtenstein	FL	6 396	163 856	186 969	8.6 %	5.2 %	0.8668
Aargau	AG	44 509	64 103	165 794	14.1 %	1.9 %	0.8557
Appenzell Ausserrhoden	AR	3 255	58 697	157 428	15.2 %	2.2 %	0.8858
Appenzell Innerrhoden	AI	1 047	64 382	156 519	27.1 %	2.3 %	0.4007
Basel-Landschaft	BL	20 816	71 512	174 930	13.3 %	1.9 %	0.6824
Basel-Stadt	BS	38 317	195 289	253 544	28.2 %	3.2 %	0.6687
Bern	BE	82 366	78 943	169 156	14.2 %	1.3 %	0.8826
Freiburg	FR	19 460	59 748	164 445	22.2 %	1.9 %	0.8257
Genf	GE	54 591	107 752	180 262	16.4 %	1.3 %	0.7447
Glarus	GL	2 891	70 730	166 993	17.1 %	2.6 %	0.5709
Graubünden	GR	14 937	74 624	147 597	18.7 %	1.3 %	0.4722
Jura	JU	5 098	69 179	144 775	19.3 %	3.6 %	0.8754
Luzern	LU	28 304	67 942	148 342	24.5 %	1.5 %	0.5094
Neuenburg	NE	16 398	93 075	190 049	22.2 %	4.8 %	0.7878
Nidwalden	NW	3 026	69 553	161 747	25.5 %	3.4 %	0.0720
Obwalden	OW	2 630	68 927	151 884	19.9 %	1.8 %	0.3061
Schaffhausen	SH	7 294	87 717	201 960	20.1 %	2.7 %	0.4664
Schwyz	SZ	9 955	61 407	155 292	21.4 %	1.4 %	0.3497
Solothurn	SO	18 621	67 065	167 899	12.7 %	1.9 %	0.9386
St. Gallen	SG	38 962	75 679	164 773	13.4 %	1.8 %	0.8793
Tessin	TI	30 990	88 152	160 331	16.6 %	1.9 %	0.8547
Thurgau	TG	17 358	61 378	161 694	21.7 %	1.9 %	0.7727

Uri	UR	2 001	54 287	143 130	20.1 %	2.1 %	0.6726
Waadt	VD	58 635	72 009	159 223	26.8 %	3.4 %	0.3305
Wallis	VS	19 819	56 775	140 752	24.3 %	1.1 %	0.0476
Zug	ZG	20 309	157 747	221 013	28.3 %	3.0 %	0.0671
Zürich	ZH	155 291	100 029	190 989	16.1 %	1.9 %	0.8176
Schweiz	CH	716 879	82 669	174 121	18.7 %	1.4 %	1.0000
Median Kantone		19 040	70 142	163 096	20.0 %	1.9 %	1.0000
Mittelwert Kantone		27 572	80 642	169 251	20.0 %	2.2 %	0.6775
Maximum Kantone		155 291	195 289	253 544	28.3 %	4.8 %	0.6053
Minimum Kantone		1 047	54 287	140 752	12.7 %	1.1 %	0.9386
Standardabweichung Kantone		32 378	30 996	24 859	4.8 %	0.9 %	0.0476
Variationskoeffizient Kantone		1.1743	0.3844	0.1469	0.2406	0.3844	0.2727

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Liechtenstein-Institut (Preisbereinigung. Strukturbruchbereinigungen BIP Liechtenstein), eigene Berechnungen.

		Bruttowertschöpfung nominal 2019				
		Total (Mio. CHF)	Land-wirtschaft	Industrie und waren-prod. Gewerbe	Finanzdienstleistungen und Versicherungen	Allgemeine Dienst-leistungen
Liechtenstein	FL	6178	0.1 %	45.9 %	11.5 %	42.5 %
Aargau	AG	43251	0.7 %	28.1 %	4.9 %	66.4 %
Appenzell Ausserrhoden	AR	3176	1.3 %	38.0 %	2.9 %	57.8 %
Appenzell Innerrhoden	AI	1021	2.3 %	36.9 %	6.2 %	54.6 %
Basel-Landschaft	BL	20446	0.4 %	25.3 %	4.9 %	69.4 %
Basel-Stadt	BS	36978	0.0 %	50.2 %	8.6 %	41.2 %
Bern	BE	80039	0.8 %	23.5 %	6.2 %	69.6 %
Freiburg	FR	18620	1.6 %	29.1 %	5.3 %	64.0 %
Genf	GE	52342	0.2 %	15.3 %	13.9 %	70.5 %
Glarus	GL	2712	0.5 %	38.6 %	6.7 %	54.2 %
Graubünden	GR	14097	0.8 %	24.3 %	5.4 %	69.5 %
Jura	JU	4880	1.4 %	48.4 %	4.2 %	46.0 %
Luzern	LU	27010	1.3 %	29.1 %	8.2 %	61.4 %
Neuenburg	NE	15771	0.6 %	49.7 %	3.3 %	46.4 %
Nidwalden	NW	2973	0.6 %	36.9 %	4.9 %	57.5 %
Obwalden	OW	2452	1.3 %	41.3 %	4.1 %	53.3 %
Schaffhausen	SH	6950	0.9 %	40.8 %	5.4 %	52.9 %
Schwyz	SZ	9445	0.7 %	28.1 %	6.5 %	64.7 %
Solothurn	SO	17926	0.5 %	29.8 %	3.8 %	65.9 %
St. Gallen	SG	37102	0.8 %	35.8 %	6.9 %	56.5 %
Tessin	TI	29633	0.3 %	25.9 %	7.3 %	66.5 %
Thurgau	TG	16572	2.4 %	36.3 %	4.6 %	56.6 %

Uri	UR	1923	0.5 %	33.6 %	4.8 %	61.2 %
Waadt	VD	56958	1.0 %	19.2 %	7.3 %	72.5 %
Wallis	VS	18838	1.9 %	25.9 %	6.1 %	66.1 %
Zug	ZG	18930	0.2 %	25.8 %	9.1 %	64.9 %
Zürich	ZH	151900	0.3 %	14.4 %	20.5 %	64.8 %
Schweiz	CH	697027	0.7 %	25.4 %	10.0 %	63.9 %
Median Kantone		18273	0.7 %	29.5 %	5.8 %	62.7 %
Mittelwert Kantone		26613	0.9 %	31.9 %	6.6 %	60.6 %
Maximum Kantone		151900	2.4 %	50.2 %	20.5 %	72.5 %
Minimum Kantone		1021	0.0 %	14.4 %	2.9 %	41.2 %
Standardabweichung Kantone		31617	0.6 %	9.5 %	3.5 %	8.1 %
Variationskoeffizient Kantone		1.1880	0.6933	0.2966	0.5352	0.1336

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen (Schätzung kantonale Wertschöpfungsanteile Industriebranchen Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen).

		Beschäftigung Ende 2019		Anteile Beschäftigung in VZÄ Ende 2019				Wachstum Beschäftigung 2011–2019	
		Personen	VZÄ	Landwirtschaft	Industrie und warenprod. Gewerbe	Finanzdienstleistungen und Versicherungen	Allgemeine Dienstleistungen	Personen	VZÄ
Liechtenstein	FL	40605	34576	0.7 %	40.4 %	10.2 %	48.7 %	15.2 %	13.0 %
Aargau	AG	346406	269855	2.4 %	31.8 %	2.4 %	63.4 %	7.1 %	7.8 %
Appenzell Ausserrhoden	AR	27451	20616	5.5 %	33.2 %	1.9 %	59.4 %	7.1 %	6.0 %
Appenzell Innerrhoden	AI	8979	6662	10.3 %	36.6 %	3.6 %	49.2 %	8.2 %	8.5 %
Basel-Landschaft	BL	152274	119702	1.7 %	30.7 %	2.4 %	65.3 %	6.5 %	5.5 %
Basel-Stadt	BS	192450	152463	0.0 %	21.3 %	6.3 %	72.4 %	5.1 %	4.8 %
Bern	BE	649805	489154	4.2 %	24.0 %	3.3 %	68.5 %	6.0 %	4.9 %
Freiburg	FR	156455	118970	5.3 %	29.5 %	2.5 %	62.8 %	12.2 %	11.9 %
Genf	GE	368334	306027	0.5 %	15.3 %	8.8 %	75.5 %	12.2 %	11.9 %
Glarus	GL	22389	17402	3.8 %	40.9 %	3.9 %	51.3 %	3.8 %	5.6 %
Graubünden	GR	132626	101231	4.7 %	24.0 %	3.2 %	68.1 %	6.2 %	6.0 %
Jura	JU	44714	35441	6.0 %	43.2 %	2.1 %	48.6 %	11.0 %	12.0 %
Luzern	LU	257064	191997	4.5 %	26.7 %	4.0 %	64.8 %	11.4 %	11.1 %
Neuenburg	NE	107939	86351	2.1 %	38.4 %	2.1 %	57.4 %	6.9 %	6.5 %
Nidwalden	NW	24606	18692	4.1 %	32.5 %	3.1 %	60.2 %	10.4 %	11.4 %
Obwalden	OW	22604	17361	6.1 %	37.9 %	2.5 %	52.9 %	5.2 %	6.6 %
Schaffhausen	SH	46547	36002	3.1 %	33.2 %	2.8 %	60.8 %	3.0 %	3.6 %
Schwyz	SZ	85029	64299	4.2 %	29.6 %	4.7 %	61.5 %	11.4 %	11.3 %
Solothurn	SO	145669	111036	2.3 %	30.5 %	2.3 %	64.9 %	7.7 %	6.4 %
St. Gallen	SG	306999	236094	3.1 %	34.0 %	3.8 %	59.1 %	7.3 %	6.1 %

Tessin	TI	237696	193786	1.2 %	25.0 %	6.2 %	67.6 %	11.5 %	10.9 %
Thurgau	TG	140428	107672	5.5 %	35.1 %	2.2 %	57.3 %	9.9 %	10.9 %
Uri	UR	18759	13962	5.8 %	33.3 %	2.3 %	58.4 %	6.6 %	7.3 %
Waadt	VD	461946	371804	2.5 %	18.7 %	4.0 %	74.8 %	13.3 %	14.5 %
Wallis	VS	182533	141929	4.0 %	24.9 %	3.1 %	68.0 %	9.6 %	10.2 %
Zug	ZG	117387	92793	1.2 %	21.6 %	6.6 %	70.6 %	14.3 %	15.8 %
Zürich	ZH	1065615	818968	0.9 %	15.7 %	9.1 %	74.3 %	10.7 %	10.0 %
Schweiz	CH	5322704	4140271	2.5 %	24.1 %	5.0 %	68.3 %	9.4 %	9.1 %
Median Kantone		143049	109354	3.9 %	30.6 %	3.2 %	63.1 %	8.0 %	8.2 %
Mittelwert Kantone		204719	159241	3.7 %	29.5 %	3.8 %	63.0 %	8.6 %	8.8 %
Maximum Kantone		1065615	818968	10.3 %	43.2 %	9.1 %	75.5 %	14.3 %	15.8 %
Minimum Kantone		8979	6662	0.0 %	15.3 %	1.9 %	48.6 %	3.0 %	3.6 %
Standardabweichung Kantone		229564	177153	2.2 %	7.3 %	2.0 %	7.5 %	3.0 %	3.2 %
Variationskoeffizient Kantone		1.1214	1.1125	0.6042	0.2467	0.5123	0.1185	0.3457	0.3636

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

		Zupendelnde Personen aus Ausland Ende 2019	Anteil Zupendelnde Personen an Beschäftigung Ende 2019	Arbeitslosenquote Jahresdurchschnitt 2022	Güterhandel mit Ausland 2019 (mit Staaten ausserhalb Schweiz / Liechtenstein)				
					Exporte 2019 (Mio. CHF)	Exporte / BIP 2019	Importe 2019 (Mio. CHF)	Importe / BIP 2019	Handelsüberschuss / BIP 2019
Liechtenstein	FL	22709	55.9 %	1.3 %	3378	52.8 %	1885	29.5 %	23.3 %
Aargau	AG	14210	4.1 %	2.5 %	15029	33.8 %	14746	33.1 %	0.6 %
Appenzell Ausserrhoden	AR	409	1.5 %	1.3 %	859	26.4 %	486	14.9 %	11.4 %
Appenzell Innerrhoden	AI	99	1.1 %	0.5 %	123	11.7 %	203	19.4 %	–7.7 %
Basel-Landschaft	BL	22337	14.7 %	1.9 %	6817	32.8 %	6137	29.5 %	3.3 %
Basel-Stadt	BS	34546	18.0 %	3.0 %	63469	165.6 %	34055	88.9 %	76.8 %
Bern	BE	3579	0.6 %	1.7 %	16215	19.7 %	12692	15.4 %	4.3 %
Freiburg	FR	1062	0.7 %	2.3 %	4575	23.5 %	3738	19.2 %	4.3 %
Genf	GE	90500	24.6 %	3.9 %	20078	36.8 %	12641	23.2 %	13.6 %
Glarus	GL	70	0.3 %	1.3 %	623	21.6 %	570	19.7 %	1.9 %
Graubünden	GR	7186	5.4 %	1.0 %	2503	16.8 %	2108	14.1 %	2.6 %
Jura	JU	8836	19.8 %	3.7 %	2439	47.8 %	1297	25.4 %	22.4 %
Luzern	LU	636	0.2 %	1.3 %	4596	16.2 %	5619	19.9 %	–3.6 %
Neuenburg	NE	13115	12.2 %	3.0 %	22159	135.1 %	5301	32.3 %	102.8 %
Nidwalden	NW	97	0.4 %	0.8 %	1276	42.2 %	1073	35.5 %	6.7 %
Obwalden	OW	125	0.6 %	0.6 %	985	37.4 %	468	17.8 %	19.6 %
Schaffhausen	SH	5016	10.8 %	2.5 %	3520	48.3 %	2674	36.7 %	11.6 %
Schwyz	SZ	420	0.5 %	0.8 %	1837	18.5 %	1637	16.4 %	2.0 %
Solothurn	SO	2197	1.5 %	2.2 %	5008	26.9 %	4512	24.2 %	2.7 %
St. Gallen	SG	9246	3.0 %	1.7 %	10341	26.5 %	8460	21.7 %	4.8 %

Tessin	TI	71109	29.9 %	2.6 %	6063	19.6 %	14776	47.7 %	–28.1 %
Thurgau	TG	5542	3.9 %	2.0 %	4229	24.4 %	4404	25.4 %	–1.0 %
Uri	UR	48	0.3 %	0.8 %	542	27.1 %	449	22.4 %	4.6 %
Waadt	VD	33393	7.2 %	3.3 %	15233	26.0 %	9506	16.2 %	9.8 %
Wallis	VS	3428	1.9 %	2.3 %	3521	17.8 %	2683	13.5 %	4.2 %
Zug	ZG	1041	0.9 %	1.7 %	11468	56.5 %	12250	60.3 %	–3.9 %
Zürich	ZH	10645	1.0 %	1.8 %	14656	9.4 %	37954	24.4 %	–15.0 %
Schweiz	CH	338890	6.4 %	2.2 %	238966	33.3 %	203266	28.4 %	5.0 %
Median Kantone		4297	1.7 %	1.9 %	4586	26.5 %	4458	22.8 %	4.3 %
Mittelwert Kantone		13034	6.3 %	1.9 %	9160	37.2 %	7709	27.6 %	9.6 %
Maximum Kantone		90500	29.9 %	3.9 %	63469	165.6 %	37954	88.9 %	102.8 %
Minimum Kantone		48	0.2 %	0.5 %	123	9.4 %	203	13.5 %	-28.1 %
Standardabweichung Kantone		21863	8.3 %	0.9 %	12600	34.8 %	9406	16.2 %	25.4 %
Variationskoeffizient Kantone		1.6774	1.3054	0.4790	1.3755	0.9353	1.2201	0.5879	2.6312

Datenquellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Statistik, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit.

Literaturverzeichnis

Balassa, Bela, The Theory of Economic Integration, New York 2011.

Brunhart, Andreas, Liechtensteins neuere Wirtschaftshistorie: Ergebnisse der ökonometrischen Verlängerung ökonomischer Zeitreihen, hrsg. von der Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein, KOFL Economic Focus, Nr. 4, Vaduz 2012.

Brunhart, Andreas, Are Microstates Necessarily Led by Their Bigger Neighbors' Business Cycle? The Case of Liechtenstein and Switzerland, in: Journal of Business Cycle Research 13/1 (2017), S. 29–52.

Brunhart, Andreas, Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein, hrsg. von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz 2023.

Brunhart, Andreas / Geiger, Martin, Wachstumsmonitor – Ausgabe 3 (2022). Eine mehrdimensionale Darstellung der Wachstumsentwicklung der liechtensteinischen Volkswirtschaft, hrsg. vom Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern 2022a.

Brunhart, Andreas / Geiger, Martin, Sectoral Effects of Exchange Rate Shocks: Goods Exports and the Appreciation of the Swiss Franc in 2015, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 76 (2022b).

Brunhart, Andreas / Geiger, Martin / Ritter, Wolfram, Besonderheiten der Corona-Rezession und die Rolle des Binnenmarktes, hrsg. vom Liechtenstein-Institut, LI Focus 1/2022.

Egger, Peter / Wamser, Georg / Beck, Thorsten / Conconi, Paola, Multiple faces of preferential market access: their causes and consequences, in: Economic Policy 28/73 (2013), S. 143–187.

Frankel, Jeffrey A. / Rose, Andrew K., The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, in: Economic Journal 108/449 (1998), S. 1009–1025.

Gancia, Gino / Ponzetto, Giacomo A. M. / Ventura, Jaume, A theory of economic unions, in: Journal of Monetary Economics 109 (2020), S. 107–127.

Gantner, Manfried / Eibl, Johann, Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 28, Vaduz 1999.

Geiger, Martin / Güntner, Jochen, The chronology of Brexit and UK monetary policy, Journal of Monetary Economics 142 (2024), forthcoming.

Hodrick, Robert J. / Prescott, Edward C., Post-War U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation, in: Journal of Money, Credit, and Banking 29/1 (1997), S. 1–16.

Kuhn, Hans, Stand und Perspektiven der liechtensteinischen Währungsverfassung. Eine Studie zum Währungsvertrag Schweiz – Liechtenstein, unter besonderer Berücksichtigung des Konfliktpotentials aus der EWR-Mitgliedschaft, Zürich 2019.

Lorenz, Thomas / Eisenhut, Peter / Beck, Peter, Liechtenstein und die Schweiz. Eine gute Freundschaft – auch mit Ecken und Kanten, hrsg. von der Stiftung Zukunft.li, Ruggell 2020.

Merki, Christoph Maria, Kleine Staaten, grosser Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftsgeschichtlicher Sicht, in: Langewiesche, Dieter (Hrsg.), Kleinstaaten in Europa. Symposium am Liechtenstein-Institut zum Jubiläum 200 Jahre Souveränität Fürstentum Liechtenstein 1806–2006, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 42, Schaan 2007, S. 205–222.

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, 3 Bände, Vaduz / Zürich 2014.

Die Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz – der Versuch einer Systematik

Christian Frommelt / Georges Baur / Patricia M. Schiess Rütimann / Fabian Frommelt *

* Dr. Christian Frommelt, Politologe, Rektor der Universität Liechtenstein; Dr. Georges Baur, Forschungsleiter Recht am Liechtenstein-Institut; Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsbeauftragte Recht am Liechtenstein-Institut; Fabian Frommelt, lic. phil., Forschungsleiter Geschichte am Liechtenstein-Institut. – Die Autorin und die Autoren danken Celine Heidegger für ihre wertvolle Vorarbeit zu diesem Text inklusive einem Textentwurf.

Inhalt

I.	Einordnung der Beziehungen	365
II.	Verträge auf verschiedenen Ebenen	366
A.	Multilaterale Beziehungen	366
B.	Zwischenstaatliche Zusammenarbeit	370
C.	Regionale Zusammenarbeit	372
III.	Zusammenarbeit in allen Politikfeldern	375
IV.	Geringe Institutionalisierung – starke Hierarchisierung	380
A.	Gemeinsame Institutionen	381
B.	Rechtsetzung und -übernahme	382
C.	Streitbeilegung und Rechtsauslegung	385
D.	Fazit zur vertikalen Integration	386
V.	Vertragszweck	387
VI.	Innerstaatliche Organisation	391
VII.	Résumé	392
Literatur		395

I. Einordnung der Beziehungen

Die heutigen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein gelten als äusserst eng. Sie können sich auf ein umfassendes Vertragswerk mit über 110 gemeinsamen Verträgen stützen. Der regelmässige Austausch auf praktisch allen Ebenen von Politik und Verwaltung sowie in Wirtschaft und Gesellschaft ergänzen diese rechtlichen Beziehungen bzw. füllen sie mit Leben.

Historisch betrachtet, war es vor allem die geografische Lage, welche das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz verbunden hat. Die ersten vertraglichen Kooperationen zwischen den beiden Staaten hatten deshalb auch direkt oder indirekt mit Grenzen zu tun. Auf politischer Ebene war Liechtenstein aufgrund der engen Verflechtung des Fürstenhauses mit der Habsburgermonarchie vor allem auf seinen östlichen Nachbar ausgerichtet. Dies ändert sich erst mit dem Ersten Weltkrieg. Erste Meilensteine in der schrittweisen Hinwendung Liechtensteins zur Schweiz waren die Errichtung einer liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern (1919) oder der Abschluss des PTT-Vertrags (1920). Mit dem Zollanschlussvertrag vom 29. März 1923 (ZV) wurde schliesslich das Fundament der heutigen Beziehungen zur Schweiz gelegt.[1] Er gilt noch heute als der wichtigste Vertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz.[2]

Beim sogenannten «Zollvertrag» handelt es sich um viel mehr als nur den Anschluss Liechtensteins an das Zollgebiet der Schweiz. Einerseits impliziert der Zollvertrag die automatische Anwendbarkeit von Schweizer Rechtsvorschriften und schränkt damit die nationalstaatliche Autonomie Liechtensteins stark ein. Andererseits erstreckt sich das relevante Schweizer Recht nicht nur auf die Schweizer Zollgesetzgebung, sondern umfasst auch diverse andere Themenfelder zur Regelung der wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Zusammenarbeit.

In vielen Rechtsbereichen wird der Zollvertrag zwischenzeitlich durch weitere zwischenstaatliche Verträge und Vereinbarungen ergänzt. Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein wurden damit erweitert und vor allem auch stärker formalisiert. Typische Umschreibungen wie «Zolluni-

---

1 So z. B. Zellweger / Bühler, 2014, S. 25–58, Rz. 59, die «das Zollvertragswerk mit zahlreichten Unterverträgen» als «das wichtigste Instrument der engen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein» bezeichnen.

2 Siehe z. B. den Titel «Der Zollvertrag als Grundstein für eine vielfältige Zusammenarbeit» auf der offiziellen Website zum 100 Jahre Jubiläum: https://www.zollvertrag.li/geschichte-meilensteine/100-jahre-schweizerisch-liechtensteinische-beziehungen/der-zollvertrag-als-grundstein-fur-eine-vielfaltige-zusammenarbeit, zuletzt abgerufen am 6. August 2024. Siehe auch Bussjäger, 2014, S. 259–278, Rz. 8, der den Zollvertrag als «Grundlage einer engen rechtlichen und wirtschaftlichen Verflechtung Liechtensteins mit der Schweiz» bezeichnet.

on» oder «gemeinsamer Wirtschaftsraum» erfassen somit nicht mehr den ganzen Geltungsbereich der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein.

In diesem Beitrag wird deshalb versucht, das dichte Netz an Verträgen und damit die engen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz zu systematisieren. Dazu wird die in der Politikwissenschaft zur Analyse zwischenstaatlicher Beziehungen oftmals verwendete Dreiteilung in eine horizontale, eine sektorale und eine vertikale Dimension auf die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein angewendet. Die horizontale Integration thematisiert die territoriale Ausdehnung der politischen Zusammenarbeit. Es wird untersucht, mit welchen Staaten und Gliedstaaten eine vertragliche Kooperation besteht. Die sektorale Integration misst die funktionale Zusammenarbeit anhand der Anzahl der durch die vertragliche Zusammenarbeit erfassten Politikfelder. Die vertikale Integration thematisiert die Integrationstiefe und damit, in welchem Ausmass nationalstaatliche Kompetenzen im Rahmen der vertraglichen Zusammenarbeit geteilt oder von einem zum anderen Vertragspartner delegiert werden.

Im Rahmen dieses Beitrages werden die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein anhand dieser drei Dimensionen analysiert und ihre Besonderheiten aufgezeigt. Daran anknüpfend werden die Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein verschiedenen Gruppen zugeordnet.

II. Verträge auf verschiedenen Ebenen

Auf der horizontalen Dimension wird die territoriale Ausdehnung der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein analysiert. Dabei lassen sich grundsätzlich drei Ebenen unterscheiden. Die erste Ebene stellen multilaterale Vereinbarungen und Mitgliedschaften bei internationalen Organisationen dar. Die zweite Ebene betrifft Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie einzelnen weiteren Staaten. Die dritte Ebene bildet die regionale Zusammenarbeit Liechtensteins oder seiner Gemeinden mit Schweizer Kantonen und Gemeinden. Ausgangspunkt der Analyse bilden die in der liechtensteinischen Rechtssammlung publizierten internationalen Abkommen und Verträge.

A. Multilaterale Beziehungen

Die engen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein haben die multilateralen Beziehungen Liechtensteins geprägt. Bei verschiedenen Integrationsschritten wie z. B. dem Beitritt Liechtensteins zum Europarat war die Schweiz eine wesentliche Unterstützung für Liechtenstein. Der enge Austausch mit der Schweiz ermöglichte Liechtenstein, entsprechendes Know-

how aufzubauen und so die für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen nötigen Ressourcen und Prozesse zu etablieren. Zugleich konnte Liechtenstein im Rahmen seiner Tätigkeit in internationalen Organisationen wiederholt Aufgaben an die Schweiz abtreten, um seine knappen personellen Ressourcen zu schonen. Die guten Beziehungen zur Schweiz wirkten sich aber auch positiv auf die Haltung anderer Staaten gegenüber Liechtenstein und seinen aussenpolitischen Ambitionen aus.

Historisch betrachtet, haben die engen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz dem aussenpolitischen Engagement Liechtensteins aber auch wiederholt Grenzen gesetzt. Ein Beispiel hierfür ist die EFTA-Mitgliedschaft Liechtensteins. Als 1960 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) gegründet wurde, wurde die von der liechtensteinischen Regierung angestrebte Aufnahme Liechtensteins als vollwertiges Mitglied von den EFTA-Staaten noch abgelehnt. Offiziell hat die Schweiz eine eigenständige Mitgliedschaft Liechtensteins zwar unterstützt, allerdings hat sie sich nur wenig dafür eingesetzt. Statt einer eigenständigen EFTA-Mitgliedschaft Liechtensteins wurde schliesslich ein Protokoll über die Anwendung des EFTA-Übereinkommens auf Liechtenstein abgeschlossen. Ein EFTA-Beitritt Liechtensteins erfolgte erst 1991 im Zuge der Verhandlungen über das EWR-Abkommen und setzte eine Anpassung des Zollvertrags voraus, da der Zollvertrag in seiner ursprünglichen Fassung einen selbstständigen Abschluss von Handels- oder Zollverträgen durch Liechtenstein ausschloss.[3]

Ein weiteres Beispiel für die Begrenzung der internationalen Beziehungen Liechtensteins durch die internationalen Beziehungen der Schweiz bildet das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1972.[4] Aufgrund des Zollvertrags mit der Schweiz konnte Liechtenstein kein eigenständiges Abkommen mit der EWG schliessen. Stattdessen wurde ein trilaterales Zusatzabkommen abgeschlossen, welches das Freihandelsabkommen Schweiz–EWG auf Liechtenstein ausdehnte.[5] Liechtenstein wurde darin eine Vertretung zugesprochen, jedoch nur im Rahmen der Schweizer Delegation.

In der jüngeren Vergangenheit wurde eine ähnliche Konstellation gewählt, um die Geltung des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz

---

3 Siehe Art. 8 ZV in der Version von LGBl. 1923 Nr. 24 und den durch LGBl. 1991 Nr. 55 eingefügten Art. 8bis ZV.

4 Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, SR 0.632.401.

5 Zusatzabkommen vom 22. Juli 1972 über die Geltung des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972 für das Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 1973 Nr. 10/1 LR 0.632.401.6.

und der EU auf Liechtenstein zu erweitern.[6] Auch die Assoziierung Liechtensteins zu den Systemen von Schengen und Dublin erfolgt nicht über ein Abkommen zwischen Liechtenstein und der EU, sondern lediglich über ein Protokoll zum jeweiligen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU.[7]

Rein formell betrachtet, wurde die Souveränität Liechtensteins bei diesen Vertragskonstellationen stets gewahrt.[8] Dennoch steht ausser Frage, dass Liechtenstein mit dem Zollvertrag zumindest im Bereich der Aussenwirtschaft seine Autonomie weitgehend aufgegeben hat. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch die verschiedenen Freihandelsabkommen, welche die Schweiz ausserhalb ihrer Mitgliedschaft in der EFTA abgeschlossen hat.[9] Obwohl Liechtenstein bei diesen Abkommen kein Vertragspartner ist und nicht in die Verhandlungen involviert war, erstreckt sich der zollvertragsrelevante Geltungsbereich dieser Abkommen gemäss Art. 7 ZV auch auf Liechtenstein.

Es gibt aber auch verschiedene Beispiele für ein eigenständiges multilaterales Engagement Liechtensteins. Dazu zählt insbesondere der Beitritt Liechtensteins zu den Vereinten Nationen (UNO), welcher bereits 1990 erfolgte und damit zwölf Jahre vor der Schweiz. Die Reaktionen auf den liechtensteinischen UNO-Beitritt waren in der Schweiz positiv. Einzig die Aktion für eine Unabhängige und Neutrale Schweiz (AUNS) sprach sich nach dem Voll-

---

6 Zusatzabkommen vom 27. September 2007 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Einbeziehung des Fürstentums Liechtenstein in das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, LGBl. 2007 Nr. 257 LR 0.916.026.810.1.

7 Protokoll vom 28. Februar 2008 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein, der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft 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, LGBl. 2011 Nr. 31 LR 0.362.31, und Protokoll vom 28. Februar 2008 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 LR 0.152.391.001.

8 Siehe beispielhaft den Verweis auf ein nicht-veröffentlichtes Gutachten der Europarechtlerin Astrid Epiney in BuA Nr. 79/2008 betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die Systeme von «Schengen» und Dublin.

9 Hervorzuheben sind insbesondere die Freihandelsabkommen mit Japan und China. Eine Übersicht hierzu findet sich auf der Website des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) sowie in den Anhängen des Zollvertrags

beitritt des Fürstentums zur UNO dafür aus, die vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein zu überprüfen.[10]

Heute ist Liechtenstein Mitglied in 35 Internationalen Organisationen. Mit Ausnahme des EWR ist die Schweiz in allen diesen Organisationen ebenfalls Mitglied. Die Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR ohne die Schweiz benötigte dabei erneut eine Anpassung des Zollvertrags. Die 1991 mit Blick auf die eigenständige Mitgliedschaft Liechtensteins in der EFTA erfolgte Anpassung des Zollvertrags räumte Liechtenstein nämlich lediglich das Recht ein, Vertragsstaat in internationalen Übereinkommen oder Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört. Durch die erneute Anpassung des Zollvertrags wurde festgehalten, dass für den Fall, dass die Schweiz einem solchen Übereinkommen oder solchen Organisationen nicht angehört, eine Mitgliedschaft Liechtenstein nicht ausgeschlossen ist, es aber einer besonderen Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein bedarf.[11]

Eine Besonderheit in den Beziehungen Schweiz–Liechtenstein bildet schliesslich die 2001 unterzeichnete und 2002 in Kraft getretene «Vaduzer Konvention».[12] Hierbei handelt es sich um eine grundlegende Überarbeitung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) von 1960[13] im Zuge der Einigung zwischen der Schweiz und der EU auf ein erstes Paket bilateraler Abkommen – den sogenannten Bilateralen I. Mit der Revision der EFTA-Konvention wurde unter anderem sichergestellt, dass die zwischen der Schweiz und der EU getroffenen Integrationsschritte auch für das Verhältnis der Schweiz zu ihren EFTA-Partnern Island, Liechtenstein und Norwegen gelten und somit die Beziehungen der Schweiz zu den EFTA-Partnern nicht hinter die Beziehungen zur EU fielen. Für Liechtenstein brachten die Vaduzer Konvention und die darauffolgenden bilateralen Abkommen mit der Schweiz gerade im freien Personenverkehr mit der Schweiz Fortschritte. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass der Ausbau der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein nicht nur auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein zurückgeht, sondern unterschiedliche Ursachen haben kann.

---

10 Merki, 2020, S. 48.

11 Siehe Art. 8bis Abs. 2 ZV in der bis heute gemäss LGBl. 1995 Nr. 76 geltenden Fassung.

12 Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, LGBl. 2003 Nr. 189.

13 Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), LGBl. 1992 Nr. 17. Das EFTA-Übereinkommen findet sich in der konsolidierten Fassung unter LR 0.632.31.

B. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit

Per Ende April 2024 werden in der liechtensteinischen Rechtssammlung 115 Verträge mit Liechtenstein und der Schweiz als Vertragspartner ausgewiesen. Der Begriff «Vertrag» umfasst in diesem Zusammenhang alle Typen von Rechtsakten – neben dem klassischen Staatsvertrag also auch Vereinbarungen, Notenaustausche oder Kundmachungen. Bei 81 Verträgen handelt es sich um rein zwischenstaatliche Verträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz. 15 Verträge wurden zwischen Liechtenstein, der Schweiz und Österreich abgeschlossen sowie zwei Verträge zwischen Liechtenstein, der Schweiz, Österreich und Deutschland. Weitere 16 Verträge bestehen zwischen der Schweiz, Liechtenstein und der Europäischen Union oder einzelnen europäischen Staaten.

Den 81 rein zwischenstaatlichen Verträgen zwischen Liechtenstein und der Schweiz stehen 22 rein zwischenstaatliche Verträge zwischen Österreich und Liechtenstein gegenüber. Diese Zahlen verdeutlichen, dass Liechtenstein mit keinem anderen Staat über ein so umfassendes Netz an Verträgen verfügt wie mit der Schweiz. Ebenso zeigt die Statistik, dass Liechtenstein über deutlich mehr zwischenstaatliche Verträge mit einem einzelnen Nachbarstaat verfügt als über gemeinsame Verträge mit beiden Nachbarstaaten.[14]

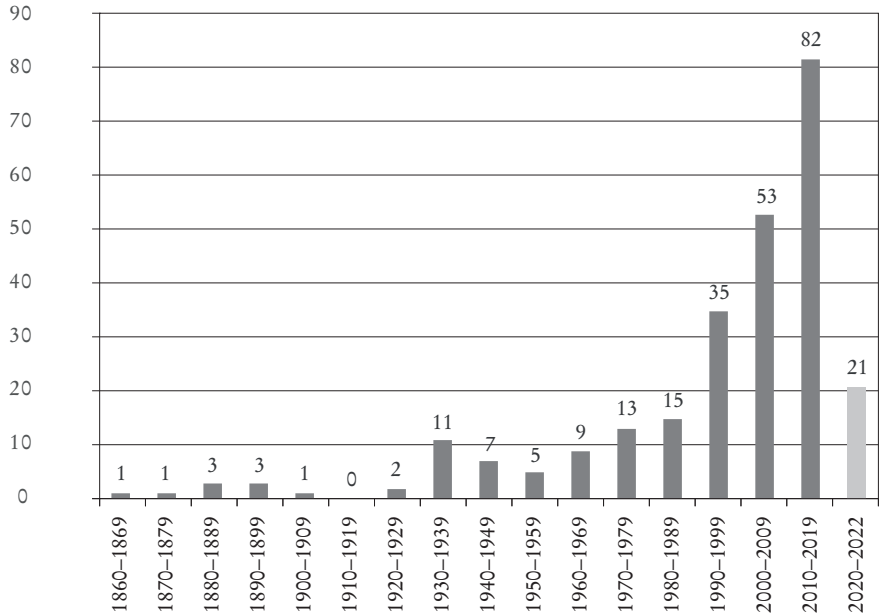
Die verschiedenen Verträge zwischen der Schweiz, Liechtenstein und der EU sowie allfälligen weiteren Partnern unterstreicht die gestiegene Relevanz der Europäischen Integration für die zwischenstaatlichen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein. Sie sind aber auch ein Resultat der unterschiedlichen Integrationsmodelle der beiden Staaten.

Betrachtet man die Typologie der rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein, so wird das Instrument der Vereinbarung am häufigsten verwendet. Von den 115 in der Datenbank erfassten Rechtsakten sind 52 als Vereinbarungen zu klassifizieren. Dies verdeutlicht, dass die staatsvertraglich geregelten Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz oft sehr spezifisch und auf ein Thema fokussiert sind. Die übrigen Rechtsakte verteilen sich in ähnlichem Ausmass auf Abkommen (26), Verträge (13), Notenaustausche (11), Protokolle (7) sowie weitere Typen (6).[15] Die hohe An-

14 Die Publikationsplattform des Schweizer Bundesrechts (Fedlex) weist insgesamt 294 bilaterale Staatsverträge der Schweiz mit Liechtenstein aus gegenüber 203 mit Österreich. Darin enthalten sind auch Verträge, welche nicht mehr in Kraft stehen.

15 Verfassungsrechtlich besteht zwischen Begriffen wie Vertrag, Abkommen oder Vereinbarung kein Unterschied. Alle Formen sind als Staatsverträge zu behandeln. Für die vertraglichen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein gilt aber dennoch, dass Vereinbarungen im Regelfall deutlich kürzer und spezifischer sind als Verträge und Abkommen, was auf eine unterschiedliche Verwendung der Begriffe hinweist.

Abbildung 1: Anzahl pro Dekade publizierte Staatsverträge mit der Schweiz



Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis von gesetze.li

zahl und Diversität an zwischenstaatlichen Verträgen soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Zollvertrag das klar wichtigste Abkommen zwischen der Schweiz und Liechtenstein bildet und viele Verträge letztlich mehr oder weniger direkt vom Zollvertrag abhängen.

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Anzahl an Abkommen in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Abbildung 1 zeigt, wie viele Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein pro Dekade in der liechtensteinischen Gesetzessammlung publiziert wurden. Während zwischen 1980 und 1989 lediglich 15 neue Verträge publiziert wurden, waren es zwischen 2010 und 2019 82 neue Verträge. Es kann also eine starke Verrechtlichung der gemeinsamen Beziehungen festgestellt werden.

C. Regionale Zusammenarbeit

Ebenfalls von Interesse sind aus horizontaler Sicht regionale Abkommen und auch grenzüberschreitende Vereinbarungen von Gemeinden[16] und weitere Formen der Zusammenarbeit. Statistisch lassen sich diese Beziehungen nicht exakt erheben, da nicht alle diese Abkommen und Vereinbarungen veröffentlicht sind. So wurden per Ende April 2024 auf gesetze.li lediglich acht Abkommen zwischen Liechtenstein und Schweizer Kantonen ausgewiesen.

Eine besondere Kategorie der regionalen Zusammenarbeit sind die Konkordate zwischen schweizerischen Kantonen, denen sich Liechtenstein angeschlossen hat. Konkordate sind öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Kantonen. Die rechtliche Grundlage dieser interkantonalen Verträge bildet Artikel 48 der schweizerischen Bundesverfassung: Kantone dürfen in ihren Zuständigkeitsbereichen Konkordate abschliessen, auch mit Beteiligung des Bundes. Allerdings dürfen die Konkordate dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.[17] Beteiligt sich Liechtenstein an einem Konkordat, wird es bezüglich der geregelten Punkte gleich behandelt wie ein Kanton. Ein Beispiel ist die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV),[18] der nebst dem Fürstentum Liechtenstein alle schweizerischen Kantone mit Ausnahme des Kantons Neuenburg angehören. Ein altes Beispiel für ein Konkordat, dem sich sämtliche Kantone und das Fürstentum Liechtenstein unterwarfen, stellte das Viehhandelskonkordat von 1943 dar.[19] Es gibt auch interkantonale Vereinbarungen, denen Liechtenstein zwar nicht beigetreten ist, in denen die Möglichkeit des Beitritts jedoch ausdrücklich festgehalten wird. Ein Beispiel hierfür stellt das HarmoS-Konkordat dar,

16 Siehe dazu Bussjäger, 2019, S. 135–148, S. 140 f.

17 Die in der Schweizer Staatsrechtslehre umstrittene Frage, ob Konkordate mit Beteiligung Liechtensteins Konkordate im Sinne von Art. 48 BV darstellen oder als Verträge der Kantone mit dem Ausland im Sinne von Art. 56 Abs. 1 BV zu qualifizieren sind, kann hier offengelassen werden. Siehe dazu z. B. Fassbender, 2023, Rz. 27–32.

18 Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003, LGBl. 2006 Nr. 222 LR 0.412.201.

19 Viehhandelskonkordat vom 13. September 1943 (AS [Amtliche Sammlung des Bundesrechts] 59 874). BS (Bereinigte Sammlung des Bundesrechts) 1947 378 vermerkte, dass 1947 sämtliche Kantone und das Fürstentum Liechtenstein dem Konkordat angehörten. Dies war bei seinen Vorgängern von 1921 und 1927 nicht der Fall. Das Konkordat regelte die Voraussetzungen für das Erlangen eines Viehhandelspatentes und schuf damit einheitliche Voraussetzungen im ganzen Konkordatsgebiet. Es wurde erst per 1. Januar 2016 aufgehoben (siehe in der Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen nGS 2016-029 und den Eintrag unter sGS 641.31).

welchem 15 Kantone beigetreten sind und welches der Harmonisierung der obligatorischen Schule dient.[20]

Konkordate müssen nicht zwingend von den jeweiligen Kantonsregierungen geschlossen werden. Die 2009 von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren geschlossene interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten (ViCLAS-Konkordat) ist ein solches Beispiel. Es sieht die Beitrittsmöglichkeit Liechtensteins ausdrücklich im Vertragstext vor.[21]

Einige Vereinbarungen wurden zwischen Liechtenstein und einzelnen schweizerischen Kantonen geschlossen, besonders mit den Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden. So wurde 1981 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton St. Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein in der akademischen Berufsberatung getroffen,[22] und 2010 gingen St. Gallen und Liechtenstein eine Vereinbarung über den Besuch von Berufsfachschulen im Kanton St. Gallen durch liechtensteinische Lernende ein.[23] Mit Graubünden wurde beispielsweise 1957 eine Gegenrechtsvereinbarung über die Befreiung von Zuwendungen zu öffentlichen, gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken von den Erbschafts- und Schenkungssteuern geschlossen.[24]

Liechtenstein ist auch Vertragspartei interkantonaler Vereinbarungen, die auf eine regionale Zusammenarbeit ausgelegt sind. 2005 hat Liechtenstein die Vereinbarung über die Ostschweizer Polizeischule in Amriswil mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau geschlossen.[25] Im Jahr 2019 wurde die

---

20 Interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule, sGS 211.41.

21 LGBl. 2011 Nr. 435 LR 0.369.101.4.

22 Vereinbarung vom 13. Juni 1981 über die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton St. Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein in der akademischen Berufsberatung, sGS 215.180.

23 Vereinbarung vom 29. Juni 2010 über den Besuch von Berufsfachschulen im Kanton St. Gallen durch Lernende aus dem Fürstentum Liechtenstein, sGS 232.4.

24 Gegenrechtsvereinbarung vom 29. Mai 1957 zwischen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und der Regierung des Kantons Graubünden über die Befreiung von Zuwendungen zu öffentlichen, gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken von den Erbschafts- und Schenkungssteuern, Bündner Rechtsbuch BR 720.255. Eine analoge, noch kürzer gefasste Vereinbarung wurde am 22. Juni 1957 auch mit dem Kanton St. Gallen geschlossen, sGS 811.711. Vorausgegangen war diesen beiden Vereinbarungen offenbar die Bündner Gegenrechtsvereinbarungen (sic!) vom 13. Oktober 1955 mit den Kantonen Zürich, St. Gallen, Appenzell A.-Rh., Freiburg, Basel-Stadt, Zug, Waadt und Bern über die Befreiung von Zuwendungen zu öffentlichen, gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken von der Erbschafts- und Schenkungssteuer, Bündner Rechtsbuch BR 720.250.

25 Vereinbarung vom 1. April 2005 über die Errichtung und den Betrieb einer Ostschweizer Polizeischule in Amriswil, Thurgauer Rechtsbuch RB 552.14.

Vereinbarung über die OST – Ostschweizer Fachhochschule zwischen den schweizerischen Kantonen St. Gallen, Schwyz, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau sowie dem Fürstentum Liechtenstein unterzeichnet.[26] Liechtenstein wurde dadurch zusammen mit diesen Kantonen zur Trägerin der Fachhochschule.

Nicht nur die Schweizerische Eidgenossenschaft, ihre Kantone oder das Fürstentum Liechtenstein schliessen Vereinbarungen miteinander, sondern es können auch Departemente oder Behörden Vertragsparteien sein. Die Vereinbarung betreffend die Bewältigung ausserkantonaler biologischer Umweltgefahren (B-Ereignisse) in der Region Ostschweiz und dem Fürstentum Liechtenstein aus dem Jahre 2012 wurde von den für den B-Schutz zuständigen Departementen und Direktionen mehrerer Kantone und den entsprechenden Behörden Liechtensteins als Auftraggeber und der Baudirektion des Kantons Zürich als Beauftragte getroffen.[27]

Liechtenstein kann auch mit Kantonen, Gemeinden oder anderen Institutionen Vereine oder andere Einrichtungen gründen oder darin Mitglied werden. Entsprechend muss es sich an die gemeinsam verabschiedeten Richtlinien halten, die Beschlüsse gemeinsamer Organe anerkennen und sich an den (finanziellen) Lasten beteiligen. Als Beispiel sei das Ostschweizer Kinderspital genannt, das von einer Stiftung betrieben wird. Ihre Träger sind seit 1963 die Kantone St. Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden sowie das Fürstentum Liechtenstein.[28]

Auf der Ebene der Gemeinden kann die Zusammenarbeit schliesslich über die Mitgliedschaft in Vereinen erfolgen, wie insbesondere im Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, dem neben den sechs Gemeinden der Region Werdenberg und Sargans alle liechtensteinischen Gemeinden sowie der Kanton St. Gallen und das Land Liechtenstein angehören.[29] Im Rahmen der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein werden vor allem Projekte zu grenzüberschreitenden Verkehrslinien und (Fuss-)Wegen ausge-

---

26 LGBl. 2019 Nr. 377 LR 0.412.22.

27 Vereinbarung zwischen den für den Bereich B-Schutz zuständigen Departementen und Direktionen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und dem Fürstentum Liechtenstein (Auftraggeber) und der Baudirektion des Kantons Zürich, vertreten durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) (Beauftragte) betreffend Bewältigung ausserkantonaler B-Ereignisse in der Region Ostschweiz und dem Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 2012 Nr. 172 LR 0.816.910.11.

28 Siehe die Ausführungen in BuA Nr. 131/2015 vom 3. November 2015 betreffend den Finanzbeschluss über die Gewährung eines Darlehens für den Neubau des Ostschweizer Kinderspitals.

29 Siehe https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/portrait/mitglieder.

arbeitet.[30] Geografisch noch weiter verteilen sich die Mitgliedergemeinden des Vereins für Abfallentsorgung Buchs (VfA), der unter anderem die Kehrichtverbrennungsanlage in Buchs betreibt.[31]

Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein auf multilaterale, zwischenstaatliche und regionale Integrationsschritte stützen. Aus rechtlicher Sicht mögen die zwischenstaatlichen Verträge und Vereinbarungen herausragen. Die zwischenstaatliche Kooperation kann aber nicht losgelöst von den anderen beiden Ebenen gesehen werden, da verschiedene zwischenstaatliche Verträge und Vereinbarungen ihren Ursprung in der multilateralen und regionalen Zusammenarbeit haben oder durch diese konkretisiert werden.

III. Zusammenarbeit in allen Politikfeldern

Auf der Ebene der sektoralen Integration wird der funktionale Geltungsbereich der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein beschrieben. Die verschiedenen Beispiele der regionalen Zusammenarbeit haben bereits gezeigt, wie thematisch vielfältig die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein sind. Im Folgenden liegt der Fokus auf den Verträgen zwischen Liechtenstein und der Schweiz sowie allfälligen weiteren Vertragspartnern. Abbildung 2 zeigt, wie sich diese Verträge auf die einzelnen Rechtsgebiete der liechtensteinischen Rechtsordnung verteilen.

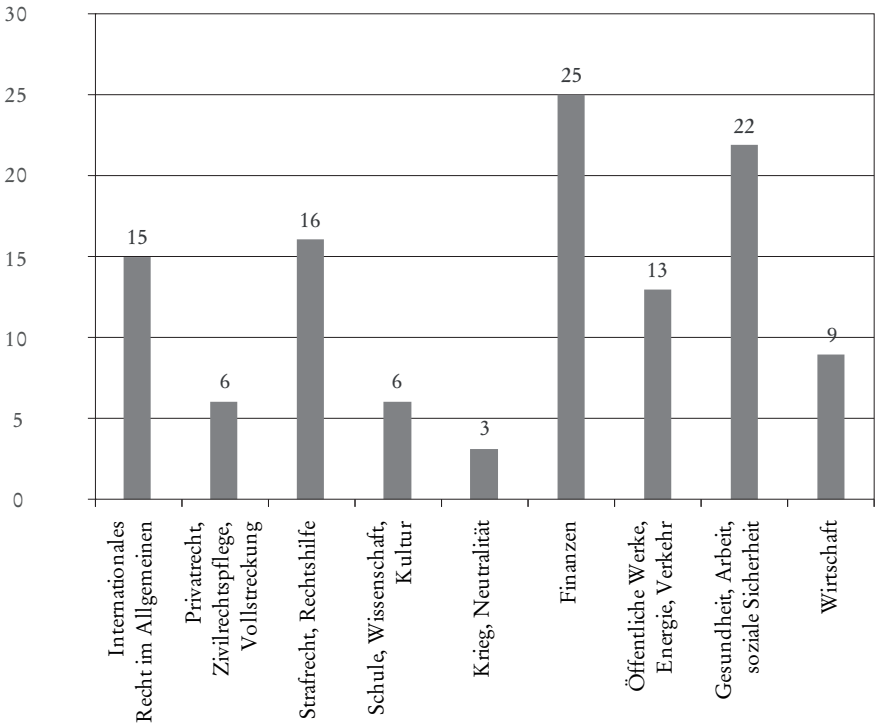
Am meisten Verträge lassen sich dem Bereich[32] «Finanzen» mit den Unterthemen Zollwesen, Steuern und Doppelbesteuerung zuordnen. Neben dem Zollvertrag und den damit verbundenen Vereinbarungen und Protokollen sowie generell den Vereinbarungen zum Grenzverkehr und Freihandel fallen in diese Rubrik auch Vereinbarungen zu Themen wie die Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. Auch die Kooperation im Bereich Mehrwertsteuer sowie bezüglich anderer Abgaben wie z. B. die Schwerverkehrsabgabe gehören hierzu. Regelungen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Ver-

30 Zu den noch grösseren Herausforderungen für die Schweiz bei grenzüberschreitenden Brücken und Strassen Richtung Deutschland siehe die verschiedenen Beiträge in: Errass / Friesecke (Hrsg.), 2023.

31 Siehe https://vfa-buchs.ch/vfa/mitgliedergemeinden/.

32 Es ist bezeichnend, dass die Gebietssystematik des Landes- und Staatsvertragsrechts in konsolidierter Form (gesetze.li) der Systematischen Rechtssammlung (SR) des Bundesrechts entspricht.

Abbildung 2: Anzahl publizierter und in Kraft stehender Staatsverträge Schweiz–Liechtenstein geordnet gemäss der Gebietssystematik von gesetze.li (N=115; Stand: April 2024)



Quelle: Eigene Erhebung basierend auf gesetze.li

mögen[33] kommt aufgrund der vielen Grenzgängerinnen und Grenzgänger zwischen der Schweiz und Liechtenstein eine grosse Bedeutung zu.

Das Rechtsgebiet «Gesundheit – Arbeit – soziale Sicherheit» umfasst am zweitmeisten Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Zu diesem Rechtsgebiet zählt auch die Thematik «Schutz des ökologischen Gleichgewichts» und damit verschiedene Umweltthemen. Hier konnte in den vergangenen Jahren eine Häufung an neuen Verträgen verzeichnet werden, so z. B. Vereinbarungen betreffend Umweltabgaben oder zum Strahlenschutz. Im Bereich «Gesundheit» sind Themen wie Transplantation von Organen oder

33 Siehe v. a. das Abkommen vom 10. Juli 2015 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, LGBl. 2016 Nr. 415 LR 0.672.910.10.

Zulassungsregime im Bereich der Heilmittelgesetzgebung oder für Biozidprodukte zu erwähnen. Im Bereich «Soziale Sicherheit» wurden bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren verschiedene heute noch gültige Verträge geschlossen.

Eine detaillierte Aufzählung der verschiedenen Staatsverträge würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Als Schlüsselabkommen erwähnenswert sind an dieser Stelle der 2009 im Zuge der Assoziierung Liechtensteins zu den Systemen Schengen und Dublin geschlossene Rahmenvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum[34] sowie der 1980 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein geschlossene Währungsvertrag.[35] Mit dem Personenverkehr und der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen regelt der Rahmenvertrag[36] zwei Bereiche, in denen eine vollständige Liberalisierung zwischen der Schweiz und Liechtenstein noch nicht erzielt wurde. So ist z. B. die Wohnsitznahme von Schweizer Staatsangehörigen in Liechtenstein weiterhin bewilligungspflichtig und kontingentiert. Die Regelung im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein lehnt sich dabei eng an die liechtensteinische Sonderlösung bezüglich des freien Personenverkehrs im EWR an.[37] Der Währungsvertrag bindet Liechtenstein in das Währungsgebiet der Schweiz ein, obwohl der Schweizer Franken in Liechtenstein bereits seit 1924 als gesetzliche Währung genutzt wurde.[38] Das Ziel des Währungsvertrags ist die engere Gestaltung der Geld-, Kredit- und Währungspolitik. Es wird aber keine gemeinsame Geld- und Währungspolitik vorgesehen, weshalb auch nicht von einer Währungsunion Schweiz–Liechtenstein gesprochen werden kann.

Eine erwähnenswerte Ausnahme ist schliesslich die sektorale Desintegration durch die Beendigung eines Vertrages. Das prominenteste Beispiel hierfür ist die Kündigung des PTT-Vertrags. Unter anderem wegen der durch den EWR-Beitritt Liechtensteins notwendig gewordenen «Liberalisierung von Postwesen und Telekommunikation» entschied sich Liechtenstein nach dem EWR-Beitritt für die Abkoppelung von den Schweizer PTT-Behörden und

34 LGBl. 2009 Nr. 217 LR 0.369.101.3.

35 Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, LGBl. 1981 Nr. 52 LR 0.951.910.11.

36 Rahmenvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum, LGBl. 2009 Nr. 217; LR 0.369.101.3.

37 Zur Sonderlösung Liechtensteins siehe insbesondere Herzog, 2017, S. 30 ff.

38 Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung, LGBl. 1924 Nr. 8 LR 941.121.

Abbildung 3: Themen der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein



Quelle: Eigene Darstellung.

vereinbarte mit der Schweiz die einvernehmliche Auflösung des Postvertrags per 31. März 1999.[39] Desintegration heisst in diesem Fall also, dass eine vormals an die Schweiz ausgelagerte staatliche Tätigkeit nun mehr wieder selbstständig durch Liechtenstein ausgeübt wird. Ein solcher Schritt ist aber im Regelfall nicht mit einer kompletten Einstellung der Kooperation zwischen der Schweiz und Liechtenstein gleichzusetzen, sondern entspricht eher einer Neuordnung der Zusammenarbeit auf (deutlich) tieferem Niveau.

Abbildung 3 gibt die verschiedenen Themen der vertraglichen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein als Wordcloud wieder. Zu diesem Zweck wurde jedem der 115 in der Rechtssammlung erfassten Verträge ein Schlagwort zugewiesen. Hängen verschiedene Verträge miteinander zusammen, haben sie dasselbe Schlagwort erhalten und sind in der Wordcloud entsprechend hervorgehoben.

Auch im Bereich der sektoralen Integration ist auf die Sonderstellung des Zollvertrags hinzuweisen. Wie bereits eingangs erwähnt, reicht der Geltungsbereich des Zollvertrags weit über eine einfache Zollunion, welche lediglich die Abschaffung von Zöllen nach innen und einen gemeinsamen Zollsatz nach aussen vorsieht, hinaus. Gemäss Art. 4 ZV findet die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung sowie die übrige schweizerische Bundesgesetzgebung, soweit für den Zollanschluss relevant, in Liechtenstein Anwendung. Aktuell sind dies über 850 Rechtsvorschriften aus allen Rechtsgebieten.[40] Dazu zählen neben den offensichtlichen Gesetzen wie dem Schweizer Zollgesetz auch das Schweizer Lebensmittelgesetz, das Epidemiengesetz, das Embargogesetz oder das Landesversorgungsgesetz sowie über 400 von der Schweiz ratifizierte internationale Verträge. Viele der in der Kundmachung der aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften sind nicht zur Gänze in Liechtenstein anwendbar. Entsprechend wird in der Kundmachung festgehalten, welche Artikel für Liechtenstein anwendbar sind bzw. wie weit die Anwendung in Liechtenstein geht.[41] Dennoch lässt sich festhalten, dass mit dem Zollvertrag eine starke Durchdringung der liechtensteinischen Rechtsordnung mit Schweizer Recht einhergeht, welche sich im Zeitverlauf zudem stark erhöht hat. So standen

39 Notenaustausch vom 4. März 1999 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beendigung des Post- und Fernmeldevertrages, LGBl. 1999 Nr. 63.

40 Siehe die aktuell geltende Kundmachung vom 9. April 2024 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2024 Nr. 153 LR 170.551.631.

41 So ist z. B. das Schweizer Waffengesetz grundsätzlich nur anwendbar, «soweit die Ein-, Aus- und Durchfuhr betroffen sind». Siehe in der Kundmachung (LGBl. 2024 Nr. 153) unter der Ordnungsnummer 514.54.

1923 den heute über 850 in Liechtenstein aufgrund des Zollvertrags anwendbaren Rechtsvorschriften lediglich deren 157 gegenüber.[42]

Beispiele für die starke Durchdringung der liechtensteinischen Rechtsordnung durch Schweizer Recht finden sich auch ausserhalb des Staatsvertragsrechts. So weisen per Ende April 2024 über 440 Gesetze und Verordnungen und damit über 30 Prozent des liechtensteinischen Landesrechts einen Bezug zur Schweiz auf, indem sie beispielsweise auf Schweizer Standards verweisen, deren Anerkennung in Liechtenstein regeln oder staatsvertragliche Regelungen und behördliche Zuständigkeiten in nationales Recht umsetzen. Demgegenüber stehen 40 Gesetze und Verordnungen, die explizit auf Österreich verweisen und deren 460 mit einem Bezug zur EU oder zum EWR. Diese Zahlen verdeutlichen die hohe transnationale Prägung des liechtensteinischen Rechts und die speziellen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz.

Zusammenfassend ist der breite funktionale Geltungsbereich der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein hervorzuheben. Neben Verträgen mit einer horizontalen Wirkung – also parallel auf mehrere Politikfelder – erfolgten jüngst immer mehr spezifische Vereinbarungen. Natürlich gibt es auch weiterhin Themenbereiche, welche im bilateralen Verhältnis staatsvertraglich nicht geregelt sind wie z. B. das Leisten von Militärdienst in der Schweizer Armee durch liechtensteinisch-schweizerische Doppelbürger[43] oder in welchen eine Liberalisierung noch nicht vollkommen umgesetzt ist wie z. B. bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen. Auch die in der Schweiz sehr beliebte Bezahl-App Twint kann in Liechtenstein nicht verwendet werden, da Liechtenstein als EWR-Mitglied der Europäischen Geldtransferverordnung unterliegt, welche unter anderem strengere Vorgaben zum Datenschutz macht als die entsprechenden Schweizer Regelungen.

IV. Geringe Institutionalisierung – starke Hierarchisierung

Die vertikale Integration thematisiert die Kompetenzverteilung im Rahmen der internationalen Beziehungen und untersucht damit, inwieweit eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen Staaten bzw. zwischen Staaten und internationalen Organisationen zu einer Veränderung der nationalstaatlichen Entscheidungskompetenzen führt. Damit können die Auswirkungen der internationalen Beziehungen auf die nationalstaatliche Souveränität und Au-

42 Siehe die Anlagen I und II in der ursprünglichen Version des Zollvertrags: LGBl. 1923 Nr. 24.
43 Siehe Ospelt, 2022.

tonomie bewertet werden. Im Falle der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein stellen sich unter anderem folgende Fragen: Erfolgt eine gemeinsame Rechtsetzung? Wie wird Schweizer Recht in liechtensteinisches Recht übernommen? Wie kann Liechtenstein an der Schweizer Rechtsetzung mitwirken? Wie erfolgt die Anwendungskontrolle des gemeinsamen Rechts und durch wen wird das gemeinsame Recht gerichtlich ausgelegt?

A. Gemeinsame Institutionen

Diverse Staatsverträge weisen inzwischen eine sogenannte Gemischte Kommission auf. Diese tritt bei Bedarf sowie in den meisten Fällen mindestens einmal jährlich zusammen. Im Zollvertrag war ursprünglich weder eine Kommission noch ein anderes paritätisch durch beide Staaten besetztes Gremium vorgesehen. Erst durch die im Zuge des EWR-Beitritts Liechtensteins nötige Einführung der parallelen Verkehrsfähigkeit und dem damit verbundenen Marktüberwachungs- und Kontrollsystem wurde 1995 eine Gemischte Kommission eingesetzt.[44] Demgegenüber sahen der Patentschutzvertrag von 1980[45] und der Währungsvertrag von 1981[46] von Anbeginn an die Schaffung einer Gemischten Kommission vor. Von den 81 per Ende April 2024 sich in Kraft befindlichen rein zwischenstaatlichen Verträgen Schweiz–Liechtenstein sehen aktuell elf Verträge eine Gemischte Kommission vor.[47] Hinzu kommt die sogenannte Waffenplatzkommission, welche auf der Vereinbarung über die Nutzung und den Betrieb des Waffenplatzes St. Luzisteig basiert. Die Waffenplatzkommission wurde vor dem Hintergrund der politischen Spannungen rund um den Waffenplatz eingesetzt[48] und sieht die Überwachung und Sicherstellung des Vollzuges der aus der Vereinbarung re-

---

44 Siehe Art. 9 der Vereinbarung vom 2. November 1994 zwischen Liechtenstein und der Schweiz zum Vertrag vom 29. März 1923 über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1995 Nr. 77 LR 0.631.112.1.

45 Vertrag vom 22. Dezember 1978 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Schutz der Erfindungspatente (Patentschutzvertrag), LGBl. 1980 Nr. 31 LR 0.232.149.101.1.

46 Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, LGBl. 1981 Nr. 52 LR 0.951.910.11.

47 An dieser Stelle ist anzumerken, dass von den genannten 81 Verträgen über zwanzig Abkommen von einem übergeordneten Vertrag abhängen und deshalb keinen eigenen institutionellen Rahmen benötigen.

48 Siehe z. B. die Ausführungen im Bericht der Regierung an den Landtag zur Interpellation vom 23. Februar 1994 betreffend Schiessübungen auf dem Waffenplatz St. Luzisteig (BuA Nr. 21/1995).

sultierenden Anordnungen und Massnahmen vor.[49] In Abkommen und Vereinbarungen, die keine Gemischte Kommission vorsehen, wird in Einzelfällen auf die Möglichkeit zur Schaffung einer gemeinsamen Kommission oder das Einberufen von Treffen der zuständigen Experten hingewiesen.[50] Meistens werden jedoch nur die für die Vereinbarung zuständigen Behörden genannt und auf deren Zusammenarbeit verwiesen oder Regelungen zur institutionellen Zusammenarbeit fehlen gänzlich. Des Weiteren fehlt in den Beziehungen Schweiz–Liechtenstein ein übergeordnetes Koordinationsgremium, wie es z. B. der EWR-Rat oder der Gemeinsame EWR-Ausschuss im Falle der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins darstellen. Entsprechend kann trotz der wachsenden Anzahl an Gemischten Kommissionen von einer geringen Institutionalisierung der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein gesprochen werden. Eine Erklärung hierfür ist, dass die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein schrittweise gewachsen sind und sich auch ausserhalb der dafür vorgesehenen Gremien ein regelmässiger Austausch in Politik und Verwaltung etabliert hat. Entsprechend scheint derzeit auch kein Anlass für eine stärkere Institutionalisierung zu bestehen.

B. Rechtsetzung und -übernahme

Fast 20 Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein sehen explizit die Anwendung von Schweizer Recht in Liechtenstein vor.[51] Im Regelfall sind die relevanten Schweizer Rechtsvorschriften direkt im Abkommen oder in einer zum Abkommen dazugehörenden Anlage aufgeführt. In den meisten Fällen ist die Rechtsnatur dieser Abkommen dynamisch. Damit ist gemeint, dass entsprechendes neues Schweizer Recht relevant für die Zusammenarbeit Schweiz–Liechtenstein ist. Die Art und Weise, wie neues Schweizer Recht in

49 Vereinbarung vom 10. August 2011 zwischen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und dem Schweizerischen Bundesrat über die Nutzung und den Betrieb des Waffenplatzes St. Luzisteig, LGBl. 2014 Nr. 211 LR0.510.101.1.

50 So z. B. im Falle des Doppelbesteuerungsabkommens (LGBl. 2016 Nr. 415 LR 0.672.910.10) oder in der Vereinbarung über die praktischen Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin-Verordnung (LGBl. 2013 Nr. 016 LR 0.152.391.012).

51 Ohne Berücksichtigung der Folgeabkommen entspricht dies etwa einem Drittel der rein zwischenstaatlichen Verträge Schweiz-Liechtenstein. Von den zentralen Abkommen zwischen der Schweiz und Liechtenstein verweist einzig der Rahmenvertrag über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (LGBl. 2009 Nr. 217; LR 0.369.101.3) nicht auf Schweizer Recht. Dies erklärt sich damit, dass es sich hier einerseits um souveränitätspolitisch besonders sensible Politikfelder handelt und andererseits um Themenbereiche, welche stark durch die Mitgliedschaften Liechtensteins und der Schweiz in den Systemen Schengen und Dublin bestimmt werden.

Liechtenstein anwendbar wird, unterscheidet sich jedoch je nach Vertrag. Besonders hinzuweisen ist auf den Zollvertrag, den Patentschutzvertrag und den Währungsvertrag. Sie enthalten Bestimmungen, die ausdrücklich festhalten, dass in der Schweiz neu in Kraft tretende Rechts- und Verwaltungsvorschriften aus dem durch den Vertrag geregelten Bereich – ohne das Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen – auch in Liechtenstein Geltung erlangen und angewendet werden müssen.[52] In weiteren Verträgen v. a. aus dem Bereich Abgaben und Versicherung finden sich analoge Bestimmungen. Diese betreffen jedoch meist nur Schweizer Rechtsnormen aus einem klar umgrenzten Rechtsgebiet.[53]

Im Falle einer dynamischen Weiterentwicklung des Rechts stellt sich aus souveränitätspolitischer Sicht die Frage nach der Mitwirkung Liechtensteins an der Schweizer Rechtsetzung sowie nach dem konkreten Übernahmeverfahren. Auch in diesen beiden Punkten gibt es keine für alle Verträge gültige Formulierung bzw. Praxis. Am wenigsten ausgeprägt sind die liechtensteinischen Mitentscheidungs- und Mitwirkungsrechte wohl im Zollvertrag. Das relevante Schweizer Recht ist automatisch für Liechtenstein anwendbar. Eine eigentliche Übernahme findet nicht statt. Revisionen und Ergänzungen des in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Rechts werden jedoch in Liechtenstein kundgemacht.[54] Diese Kundmachung wird auch dem Landtag zur Kenntnis gebracht. Eine eigentliche Mitwirkung Liechtensteins am zollvertragsrelevanten Recht ist im Vertrag nicht vorgesehen. Aus mehreren Bestimmungen lässt sich jedoch ableiten, dass die Schweizer Behörden Liechtenstein frühzeitig zu informieren haben und die Stellung Liechtensteins dabei jener eines Kantons gleichkommt.[55] In der Praxis hängt der tatsächliche Grad der

---

52 Siehe Art. 4 ZV, Art. 5 Patentschutzvertrag und Art. 1 Währungsvertrag. Analoges gilt im Bereich der Stempelabgaben (siehe die Ausführungsbestimmungen vom 14. Mai 1974 betreffend die Durchführung der Bundesgesetzgebung über die Stempelabgaben, LGBl. 1974 Nr. 33 LR 0.641.10) und im Bereich der Zivilluftfahrt (siehe den Notenaustausch vom 27. Januar 2003 zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zusammenarbeit der schweizerischen und der liechtensteinischen Behörden im Bereich der Zivilluftfahrt, LGBl. 2003 Nr. 40 LR 0.748.091.011). Für diese fünf Verträge veröffentlicht der Rechtsdienst der Regierung regelmässig die aktuelle Fassung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Rechtsvorschriften. Siehe: https://www.llv.li/de/landesverwaltung/rechtsdienst-der-regierung/aufgaben/anwendbares-schweizer-recht.

53 Siehe z. B. Art. 1 der Vereinbarung vom 11. April 2000 zum Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe im Fürstentum Liechtenstein (LGBl. 2000 Nr. 272 LR 0.641.891.011.1) und Art. 2 Abkommen vom 10. Juli 2015 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung (LGBl. 2016 Nr. 261 LR0.961.910.12).

54 So zuletzt in LGBl. 2024 Nr. 153.

55 Siehe Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 ZV sowie Art. 6 ZV.

Einbindung zudem wohl direkt von der Qualität der persönlichen Beziehungen zwischen Expertinnen und Experten der Landesverwaltung und der Bundesverwaltung ab. Maximal kann jedoch von gewissen Informationsrechten Liechtensteins und Konsultationspflichten der Schweiz gesprochen werden, nicht aber von einer konkreten Mitwirkung Liechtensteins bei der Schaffung von neuem zollvertragsrelevantem Schweizer Recht. Dies gilt auch für die übrigen Verträge, welche eine dynamische Weiterentwicklung vorsehen.

Der Zollvertrag regelt auch nicht, was geschieht, wenn Liechtenstein Vorbehalte gegen neue Schweizer Recht äussert. In diesem Fall würde wohl die generelle Klausel für Streitfragen zur Anwendung kommen. Ein solcher Einspruch gegen die Weiterentwicklung des in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Rechts ist im Patentschutzvertrag explizit geregelt, indem die Klärung erst an die Gemischte Kommission und dann an ein Schiedsgericht übertragen wird.[56] Der Währungsvertrag hält ferner fest, dass im Falle «unzumutbarer Härten» für Liechtenstein die mit dem Vollzug dieses Vertrages betrauten liechtensteinischen und schweizerischen Behörden «durch besondere Absprachen» diesen Härten Rechnung tragen können.[57] Ungeachtet dieser Differenzierungen bleibt aber das Schweizer Recht leitgebend. Ein Widerspruch Liechtensteins ist angesichts der starken Abhängigkeit von der Schweiz wenig wahrscheinlich.

Eine der wenigen Ausnahmen bildet die 2020 abgeschlossene Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz zur Regelung der Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik.[58] In der Vereinbarung wird explizit festgehalten, dass die Anlage nur «in gegenseitigem Einvernehmen» zwischen dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem liechtensteinischen Amt für Umwelt geändert werden kann und die Änderung durch den Austausch diplomatischer Noten zu bestätigen ist.[59] Daraus folgt, dass kein Automatismus besteht und sich Liechtenstein – zumindest formell – gegen eine Weiterentwicklung durch die Übernahme von neuem Schweizer Recht wehren kann, indem es ihr widerspricht. Ähnliche Regeln bestehen für die vertragliche Zusammenarbeit in den Bereichen Organtransplantation, Umweltabgabe, Strahlenschutz oder Sicherheitsfonds. Im Falle des Abkommens betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung wird schliesslich ein Revisionsverfahren festgehalten, welches zur An-

56 Siehe Art. 15 f. Patentschutzvertrag.
57 Siehe Art. 1 Abs. 2 Währungsvertrag.
58 Vereinbarung vom 28. September 2020 zwischen Liechtenstein und der Schweiz zur Regelung der Beteiligung Liechtensteins an Markt- und Preisstützungsmassnahmen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik, LGBl. 2020 Nr. 347 LR 0.631.112.3.
59 Siehe Art. 15 der Vereinbarung.

wendung kommt, wenn sich die relevanten innerstaatlichen schweizerischen Rechtsvorschriften grundlegend ändern.[60]

Verträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz können nicht nur die Autonomie Liechtensteins im Bereich der Rechtsetzung einschränken, sondern auch im Bereich der internationalen Beziehungen. Allerdings trifft dies nur auf wenige Verträge wie den Zollvertrag oder den Patentschutzvertrag zu. So ermächtigt Liechtenstein beispielsweise durch den Patentschutzvertrag die Schweiz, Verhandlungen mit Drittstaaten über den Abschluss oder die Änderung von zweiseitigen Verträgen über Erfindungspatente zu führen und diese Verträge mit Wirkung für das Fürstentum Liechtenstein abzuschliessen.[61] Zugleich verzichtet Liechtenstein darauf, eigenständige Verträge über Erfindungspatente mit Drittstaaten abzuschliessen.[62] Auch kleinere Vereinbarungen wie z. B. die Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die Teilnahme Liechtensteins am Sicherheitsnetz Funk «POLYCOM» sehen vor, dass die Schweiz Liechtenstein in internationalen Foren und Organisationen vertreten kann.[63]

C. Streitbeilegung und Rechtsauslegung

Bezüglich Streitbeilegung lassen sich drei Gruppen von Verträgen unterscheiden. Die erste Kategorie bilden ältere Abkommen und kleinere Vereinbarungen, welche keine Streitbeilegung vorsehen. Eine zweite Kategorie bilden Verträge, welche im Falle von Meinungsverschiedenheiten auf gütliche Verhandlungen und den diplomatischen Austausch setzen. Eine dritte Gruppe – und darunter fallen die meisten grösseren Abkommen – sieht in einem ersten Schritt ebenfalls Verhandlungen zwischen den zuständigen Behörden oder im Rahmen der durch den jeweiligen Vertrag eingesetzten Institutionen vor. Sofern keine Einigung erzielt wird, soll als zweiter Schritt ein Schiedsgericht eingesetzt werden.

Die Schweiz hat in ihren Beziehungen zu Liechtenstein nicht nur die Autonomie ihrer Rechtsetzung abgesichert, sondern schützt auch die Integrität ihrer Rechtsordnung, indem verschiedene Verträge eine mit Schweizer Recht konsistente Rechtsanwendung und Rechtsauslegung vorgeben. Dies zeigt sich beispielhaft in der in verschiedenen Verträgen vorgesehenen gerichtli-

60 Siehe Art. 10 und 11 Abkommen des Abkommens zwischen Liechtenstein und der Schweiz betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung, LGBl. 2016 Nr. 261 LR 0.961.910.12

61 Siehe Art. 6 Abs. 3 Patentschutzvertrag.

62 Siehe Art. 6 Abs. 4 Patentschutzvertrag.

63 Siehe Art. 6 der Vereinbarung, LGBl. 2014 Nr. 339 LR 0.141.310.112.

chen Zuständigkeit. Es werden Schweizer Gerichte als Appellationsinstanz bei der Verfolgung und Bestrafung von Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Erlasse eingesetzt. Im Falle des Zollvertrags bedeutet dies konkret, dass das Kantonsgericht St. Gallen ein Strafurteil des liechtensteinischen Landgerichts aufheben und damit ein Urteil abmildern oder verschärfen kann. Auch hier gehen die Eingriffe in die liechtensteinische Souveränität weiter als bei den anderen Verträgen zwischen Liechtenstein und der Schweiz, was aber wohl vor allem der zeitlich früheren Verabschiedung des Zollvertrags geschuldet ist. In der Praxis kommt es nur sehr selten vor, dass ein Urteil eines liechtensteinischen Gerichts an das zuständige Schweizer Gericht weitergezogen wird. Ein Beispiel bildet die Verurteilung eines Schweizer Fussballfans aufgrund einer Widerhandlung gegen das in Liechtenstein anwendbare Schweizer Sprengstoffgesetz bei einem Fussballspiel in Vaduz.[64]

D. Fazit zur vertikalen Integration

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die einseitige Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz und damit die hohe Asymmetrie im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein in der konkreten Ausgestaltung der meisten Verträge widerspiegelt. Dort wo gemeinsames Recht zur Anwendung gelangt, bildet deshalb Schweizer Recht im Regelfall die Basis der Zusammenarbeit. Über die Weiterentwicklung dieses Rechts wird Liechtenstein zwar informiert und gegebenenfalls vorgängig auch konsultiert, eine effektive Mitwirkung und vor allem eine Mitentscheidung ergibt sich daraus aber nicht. Zudem wird das neue Schweizer Recht insbesondere im Regelungsbereich von Zollvertrag, Patentschutzvertrag und Währungsvertrag im Regelfall automatisch in Liechtenstein anwendbar. Der Absicherung der nationalen Souveränität Liechtensteins dient lediglich die Kundmachung der neu anwendbaren Rechtsvorschriften im Landesrecht. Damit ist die formale Souveränität Liechtensteins im Rahmen der vertraglichen Zusammenarbeit mit der Schweiz deutlich schlechter abgesichert als im Rahmen von Liechtensteins EWR-Mitgliedschaft. Die Übernahme von neuem EU-Recht in das EWR-Abkommen bedarf nämlich sowohl der Zustimmung der Regierung als auch des Landtages und folgt einem klar festgelegten mehrstufigen Prozess. Auch die formal garantierten Mitwirkungs- und Informationsrechte sind im Rahmen der EWR-Mitgliedschaft deutlich stärker abgesichert als im Verhältnis zur Schweiz.

64 Claudia Schmid, St. Gallen beurteilt Vaduzer Urteil, Liechtensteiner Vaterland, 2.10.2018.

Bis jetzt hat dies in Liechtenstein kaum zu Unbehagen geführt. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hat der Staatsgerichtshof jüngst jedoch entschieden,[65] «dass sich Regierung und Landtag nicht immer und uneingeschränkt auf die über den Zollvertrag nach Liechtenstein hineinwirkende schweizerische Rechtslage berufen können» und der Zollvertrag die liechtensteinischen Gesetzgeber nicht daran hindern soll, «im Zweifel eine fundiertere gesetzliche Grundlage zu schaffen als in der Schweiz».[66] Die praktischen Folgen dieses Urteils sind noch nicht klar. Allerdings ist – wegen der Verankerung in den jeweiligen Verträgen zwischen Liechtenstein und der Schweiz – nicht davon auszugehen, dass sich an der automatischen Anwendbarkeit von Schweizer Recht in Liechtenstein etwas ändern wird.

Dass Liechtenstein die starken Eingriffe des Zollvertrags in seine nationalstaatliche Autonomie akzeptierte, spiegelt auch die hohe Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz wider. Eine weitere Erklärung bieten die sehr ähnlichen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Präferenzen. Man konnte deshalb vom Grundsatz ausgehen, dass sich Schweizer Rechtsvorschriften auch mit den regulatorischen Interessen Liechtensteins deckten. Aus Sicht der Schweiz lassen sich die hierarchischen Vertragskonstellationen vor allem mit der Forderung nach maximaler Homogenität der Rechtsvorschriften in den gemeinsam regulierten Politikfeldern sowie dem Wunsch nach einer unbürokratischen und effizienten Zusammenarbeit erklären. Letzteres ist angesichts der knappen Verwaltungsressourcen auch ein manifestes Interesse Liechtensteins.

V. Vertragszweck

Die grosse Vielfalt in den Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein wirft die Frage auf, welche Ziele mit der vertraglichen Zusammenarbeit verbunden sind und wie diese Ziele entstehen. Aus der Kleinstaatenforschung ist bekannt, dass kleine Staaten in Bereichen wie Sicherheit oder Verkehr stark von ihren Nachbarstaaten profitieren. Dies trifft auch auf Liechtenstein zu, welches beispielsweise weder über eine eigene Autobahn noch über einen eigenen Flughafen verfügt, dank der entsprechenden Verkehrsinfrastruktur seiner Nachbarländer aber dennoch für den internationalen Waren- und Personenverkehr einigermassen gut erreichbar ist. Ist eine solche Infrastruktur allgemein zugänglich, bedarf es im Regelfall keiner staatsver-

65 StGH 2022/003 Erw. 4.12.

66 Siehe auch Günther Meier, Corona-Krise: 2-G-Regel in Liechtenstein war verfassungswidrig, Neue Zürcher Zeitung vom 13.6.2022.

traglichen Grundlage für die Sicherstellung ihrer Nutzung. Die Abhängigkeit Liechtensteins von seinen Nachbarstaaten reicht also über die vertraglich geregelte Zusammenarbeit hinaus.

Auf der Basis spezifischer Verträge lagern Kleinstaaten aber auch oftmals staatliche Aufgaben an ihre Nachbarstaaten aus.[67] Die Gründe hierfür sind vielseitig und reichen von blosser Bequemlichkeit über fehlende Infrastruktur bis hin zu fehlenden personellen Ressourcen oder nicht vorhandenem spezifischem Know-how. Von einem Auslagern wird ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis erwartet, da beispielsweise die mit einem Outsourcing verbundenen Einsparungen personeller Ressourcen die Kosten in Form von konkreten Zahlungen an den Partnerstaat übertreffen. Im Folgenden sollen deshalb die Ziele der zahlreichen zwischenstaatlichen Verträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz betrachtet werden.[68] Damit verbunden ist auch die Frage, wie sehr die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein von den üblichen Beziehungen zweier Nachbarstaaten abweichen.

Eine Kategorisierung des Vertragszwecks und der Vertragsziele ist nicht immer eindeutig. Im Rahmen der hier erfolgten Analyse sollen jedoch vier Gruppen unterschieden werden. Die erste Gruppe umfasst Verträge, welche den üblichen Grenzverkehr zwischen zwei Nachbarstaaten betreffen und damit nicht spezifisch für das Verhältnis Schweiz–Liechtenstein sind. Dazu zählen Verträge zum Grenzverlauf, zum Personenverkehr, zur Sozialen Sicherheit, zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen, zur polizeilichen Zusammenarbeit oder zur gegenseitigen Hilfeleistung bei Katastrophen.[69] Auch für diese Verträge gilt allerdings, dass Liechtenstein aufgrund seiner Kleinheit stärker auf eine vertragliche Regelung dieser Fragen angewiesen ist als die Schweiz. Diese Asymmetrie spiegelt sich in der konkreten Vertragsausgestaltung jedoch nicht wider, und aus den Verträgen folgert eine gleichberechtigte Partnerschaft der beiden Staaten. Entsprechend sehen diese Verträge auch keine Übernahme von Schweizer Recht durch Liechtenstein vor.

Eine zweite Gruppe von Verträgen dient der gezielten Anbindung Liechtensteins an ein spezifisches Programm oder an ein anderes klar umgrenztes Politikinstrument der Schweiz. Beispiele hierfür sind die Zusammenarbeit Liechtensteins und der Schweiz im Bereich «Jugend und Sport» oder der musikalischen Bildung. Auch in dieser Gruppe kann von einer weitgehenden

---

67 Gantner / Eibl, 1999.

68 An dieser Stelle ist auch auf die unter Kap. II. C beschriebenen regionalen Vereinbarungen zu verweisen, welche oftmals auch den Zweck einer Auslagerung staatlicher Aufgaben haben – wie z. B. die Mitbenutzung der Abfallverbrennungsanlage in Buchs SG durch Liechtenstein.

69 Siehe dazu Schiess Rütimann, 2021, S. 1312 f. und S. 1315.

gleichberechtigten Zusammenarbeit gesprochen werden, wodurch die Souveränität Liechtensteins vollends gewährleistet ist. Durch die Anbindung an die Schweiz kann Liechtenstein aber von Leistungen profitieren, welche es selbst nicht im gleichen Umfang und zum selben günstigen Preis bereitstellen könnte. Der Schweiz wiederum entstehen durch die Einbindung Liechtensteins keine zusätzlichen Kosten, da die entsprechenden Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein eine Abgeltung des effektiven Aufwands der Schweiz durch Liechtenstein vorsehen.[70]

Eine dritte Gruppe von Verträgen sieht eine konkrete Delegation staatlicher Kompetenz an Schweizer Behörden vor. Beispiele hierfür finden sich im Zusammenhang mit der Durchführung des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ), der Kontrolle nuklearen Materials, im Bereich der Zivilluftfahrt, des Fernmeldebereichs, der internationalen Gesundheitsvorschriften, der Katasterführung oder der Produktsicherheit. So sieht z. B. die Vereinbarung zwischen dem Amt für Volkswirtschaft und dem Staatssekretariat für Wirtschaft über den Vollzug der Marktüberwachung im Rahmen des schweizerischen Produktesicherheitsrechts auf dem Staatsgebiet des Fürstentums Liechtenstein vor, dass die Marktüberwachung in Liechtenstein mithilfe der durch das Staatssekretariat für Wirtschaft mandatierten Kontrollorgane und nach schweizerischem Bundesrecht erfolgt.[71] Ähnlich beauftragt die liechtensteinische Regierung in der Vereinbarung betreffend die Durchführung des Chemiewaffenübereinkommens die in der Schweiz für den Vollzug des Chemiewaffenübereinkommens zuständigen Dienststellen die zur Durchführung des Abkommens nötigen Leistungen auch in Liechtenstein zu erbringen.[72] Interessant ist hierbei, dass die Regierung Liechtensteins einleitend zur Vereinbarung explizit festhält, dass sich «der Aufbau eines eigenen Kontroll- und Meldesystems in Liechtenstein nicht zuletzt aufgrund der weitgehenden Anwendbarkeit schweizerischer Rechtsvorschriften über die Kontrolle des Chemikalienverkehrs kaum rechtfertigen würde».[73] Im Zentrum steht für Liechtenstein also die Vermeidung oder Reduktion von Verwaltungskosten. Aus Sicht der Schweiz garantiert die Delegation von Kompetenzen von liechtensteinischen Behörden an Schweizer Behörden einen mit der Schweiz kon-

---

70 Siehe z. B. Art. 1 und Anlage III des Abkommens vom 8. April 1981 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet von «Jugend und Sport», LGBl. 1982 Nr. 31 LR 0.415.910.11.

71 Siehe Art. 1 der Vereinbarung, LGBl. 2023 Nr. 436 LR 0.930.910.11.

72 Siehe Ziffer 1 der Vereinbarung LGBl. 2000 Nr. 292 LR 0.515.080.1.

73 Siehe auch die analoge Formulierung in der Einleitung zur Vereinbarung vom 8. November 2016 zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die Kontrolle nuklearen Materials, LGBl. 2016 Nr. 368 LR 0.515.091.011.

sistenten Vollzug in Liechtenstein, was angesichts der engen Verflechtung der beiden Staaten durchaus im Interesse der Schweiz ist.

Eine vierte Gruppe von Verträgen sieht die Integration Liechtensteins in ein bestimmtes Regime vor. Dazu zählen insbesondere der Zollvertrag, der Patentschutzvertrag oder der Währungsvertrag, aber auch kleinere Vereinbarungen in Bereichen wie der Mehrwertsteuer, der Heilmittelgesetzgebung oder dem Strahlenschutz. Gemeinsam ist diesen Verträgen, dass sie geprägt sind von einer einseitigen Abhängigkeit Liechtensteins. Diese Asymmetrie zeigt sich in diversen Einschränkungen der nationalstaatlichen Autonomie Liechtensteins: Die institutionellen Grundsätze der vertraglichen Zusammenarbeit werden weitgehend durch die Schweiz diktiert, welche die eigene nationale Autonomie und Integrität der Schweizer Rechtsordnung schützen möchte. Eine starke wirtschaftliche und politische Integration entwickelt dabei oft eine gewisse Eigendynamik im Sinne einer weiteren Ausdehnung auf neue Politikfelder. Ein solcher Spill-over liess sich historisch vor allem im Zusammenhang mit dem Zollanschluss Liechtensteins an die Schweiz beobachten, indem gerade von den 1950er- bis in die 1970er-Jahre viele neue Regulierungsbereiche dem Zollvertrag unterstellt wurden.

Quantitativ betrachtet, lassen sich jeder der vier Kategorien ähnlich viele Verträge zuordnen. Ebenso finden sich in jeder Kategorie alte und junge Verträge. Aus historischer Sicht waren insbesondere die mit der vierten Kategorie verbundenen Integrationsschritte zentral für Liechtenstein, da sie die wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins wesentlich begünstigten. Der Charakter der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein hat sich im Zeitverlauf dennoch verändert, indem Liechtenstein i) die gemeinsamen Beziehungen mit der Schweiz zunehmend auf eine vertragliche Grundlage stellt und dabei versucht, die Zuständigkeiten der Schweiz gegenüber Liechtenstein möglichst klar zu definieren, ii) einmal delegierte Bereiche wieder eigenständig regelt (z. B. Kündigung des Postvertrags und Ablehnung der strategischen Partnerschaft mit der Swisscom[74]), iii) mehr eigene Personalressourcen aufbaut (z. B. generell starker Zuwachs beim Personal der Landesverwaltung)[75] oder iv) in aussenpolitischen Fragen eigenständige Positionen vertritt (z. B. bei der Übernahme von Finanzsanktionen der EU oder bei Initiativen im Rahmen der UNO). Auch wurde der politische Austausch in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen ausgebaut und verstetigt. Hinter diesen Entwicklungen steckt ein mit der Zeit gewachsenes staatliches Selbstverständnis Liechten-

74 Siehe zu der von der Regierung vorgeschlagenen strategischen Partnerschaft der liechtensteinischen Telecom mit der schweizerischen Swisscom AG BuA Nr. 21/2013 und den Nichteintretensbeschluss des Landtags auf diese Vorlage in Landtags-Protokolle 2013, S. 386 (Sitzung vom 23. Mai 2013).

75 Frommelt, 2023.

steins. Aufgrund seiner geringen Grösse wird sich Liechtenstein aber auch künftig an mindestens einen seiner beiden Nachbarstaaten eng anlehnen, weshalb in allen vier Kategorien neue Verträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz hinzukommen können.

VI. Innerstaatliche Organisation

Betrachtet man Strukturen und Prozesse der Landesverwaltung, so sind die engen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein auf den ersten Blick kaum sichtbar. Beispielsweise gibt es im Unterschied zur Koordination der EWR-Arbeit keine separate Stabsstelle für die Beziehungen zur Schweiz. Ebenso führen die einzelnen Amtsstellen keine offiziellen Expertinnen und Experten für die Schweiz, wie dies im EWR der Fall ist. Die Anzahl Mitarbeitende in der Botschaft in Bern ist deutlich geringer als jene in Brüssel. Tatsächlich beschäftigen sich in der Landesverwaltung lediglich im Rechtsdienst einzelne Mitarbeitende schwerpunktmässig mit den Beziehungen zur Schweiz, indem sie die Weiterentwicklungen der gemeinsamen Beziehungen beobachten und die Anwendbarkeit von Schweizer Recht in Liechtenstein koordinieren. Ferner ist eine Person beim Amt für Volkswirtschaft mit der Umsetzung des für die parallele Verkehrsfähigkeit nötigen Kontrollsystems zuständig. Darüber hinaus kommt der Austausch zwischen der Schweiz und Liechtenstein aber weitgehend ohne separate Stellen und gesonderte Zuständigkeiten aus, indem er vollständig im Arbeitsalltag der Verwaltungsangestellten etabliert ist. Erwähnenswert sind des Weiteren diejenigen Verwaltungseinheiten, welche die meisten Staaten aufweisen, nicht aber Liechtenstein. Dazu zählen insbesondere eine Zollbehörde sowie eine Nationalbank. Für beide Institutionen besteht in Liechtenstein aufgrund der vertraglichen Zusammenarbeit mit der Schweiz kein Bedarf.

Das Fehlen spezifischer Verwaltungsstrukturen bestätigt die in diesem Beitrag bereits mehrfach konstatierte grundlegende Ausrichtung der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein: Durch die enge Anlehnung an die Schweiz kann Liechtenstein personelle Ressourcen einsparen und damit das für einen Kleinstaat immanente Problem knapper Ressourcen minimieren. Das Fehlen einer übergeordneten Koordinationseinheit wie im Falle des EWR deutet ferner auf eine hohe Kongruenz der regulatorischen und legistischen Präferenzen und Techniken hin. Die Basis hierfür bietet eine ähnliche wirtschaftspolitische Grundhaltung der beiden Staaten.[76] Diese ist geprägt von einer

76 In gesellschaftspolitischen Themen sind die Schnittmengen demgegenüber deutlich geringer. So ist Liechtenstein beispielsweise deutlich stärker durch den Katholizismus geprägt,

marktliberalen Logik und dem Wunsch nach einem schlanken Staat mit möglichst geringer Regulierung. Tatsächlich sind die Staatsquoten der Schweiz und Liechtensteins im europäischen Vergleich sehr tief und auch die Regulierungsdichte, der Aufbau der Rechtsordnung, das Verhältnis von Gesetzen zu Verordnungen sowie die Legistik sind sehr ähnlich.

Die ähnliche wirtschaftspolitische Grundhaltung zeigt sich auch in der positiven Wahrnehmung der vertraglichen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. In einer 2022 unter in Liechtenstein wohnhaften Personen durchgeführten Umfrage geben 56 Prozent der Befragten an, dass ihnen die Schweiz sehr sympathisch sei. Für weitere 30 Prozent ist die Schweiz zumindest eher sympathisch. Lediglich drei Prozent halten die Schweiz explizit für nicht sympathisch. Die Sympathie gegenüber der Schweiz ist damit auch deutlich höher als jene gegenüber Österreich, welches «nur» 30 Prozent der Befragten als sehr sympathisch empfinden. Die Relevanz der Beziehungen zur Schweiz werden als sehr hoch eingeschätzt und die Beziehungen insgesamt als sehr gut bewertet.[77] Die positive Einstellung der liechtensteinischen Bevölkerung kann dabei gleichermassen als Resultat und als Erklärung der engen Anlehnung Liechtensteins an die Schweiz und der pragmatischen Handhabung der gemeinsamen Beziehungen gesehen werden.

VII. Résumé

Die Ausführungen machen die Vielfältigkeit der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein deutlich. Auf der horizontalen Ebene dominiert zwar der Typ der zwischenstaatlichen Vereinbarung. Die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein beeinflussen jedoch auch das multilaterale Engagement Liechtensteins. Die vielen regionalen Vereinbarungen zwischen Liechtenstein und Schweizer Kantonen bzw. Gemeinden sind von hoher praktischer Relevanz. Entsprechend überrascht es nicht, dass sich der Geltungsbereich der gemeinsamen Beziehungen auf praktisch alle Politikfelder erstreckt und damit längst nicht mehr nur die Wirtschaft betrifft. Auf der vertikalen Ebene ist festzuhalten,

---

weshalb es bei Themen wie Schwangerschaftsabbruch oder Sterbehilfe über restriktivere Regeln verfügt bzw. Angleichungen an die Schweiz wie im Falle der Ehe für alle in der Regel erst mit einigen Jahren Verzögerung erfolgen. Ein Erklärungsfaktor ist hierfür sicher auch, dass in Liechtenstein ein urbanes Zentrum fehlt, wie es die Schweiz mit Städten wie Zürich oder Genf kennt. Zum Wertekonservatismus in Liechtenstein trägt schliesslich auch die Monarchie bei – einerseits durch die konkrete Positionierung der Mitglieder des Fürstenhauses bei entsprechenden Themen und andererseits durch das insgesamt unaufgeregte Auftreten des Fürstenhauses im In- und Ausland. Siehe hierzu auch den Beitrag von Thomas Milic zur politischen Kultur in diesem Band.

77 Siehe Frommelt / Rochat, 2022.

dass die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein die Souveränität Liechtensteins stark einschränken, dass diese Einschränkungen aber bisher kaum zu Unstimmigkeiten geführt haben. Dies erklärt sich einerseits mit den insgesamt guten Beziehungen Schweiz–Liechtenstein sowie damit, dass für Liechtenstein die mit der Preisgabe von Entscheidungskompetenzen einhergehenden Effizienzgewinne bei der politischen Betrachtung der Beziehungen im Vordergrund stehen.

Die hohe Anzahl an Verträgen macht eine allgemein gültige Typologisierung der Beziehungen Schweiz–Liechtenstein schwierig. Zur Umschreibung werden in Literatur und Politik stattdessen verschiedene Bezeichnungen verwendet, welche aber allesamt nur Teile der Beziehungen zwischen den beiden Staaten beschreiben. Am häufigsten werden die Beziehungen als eine «Zoll- und Währungsunion» umschrieben. Diese Beschreibung greift jedoch zu kurz, da der Zollvertrag weit mehr betrifft als Zölle und die wirtschaftlichen Verhältnisse. Sie geht aber andererseits auch zu weit, weil der Währungsvertrag zwar die Verwendung des Schweizer Frankens in Liechtenstein regelt, nicht aber eine eigentliche Währungsunion begründet.

Die ebenfalls regelmässig verwendete Bezeichnung «Regionalunion» vernachlässigt die Tatsache, dass es sich um ein bilaterales Verhältnis zweier Staaten handelt. Zwar bestehen zwischen Liechtenstein und einzelnen Kantonen – insbesondere den beiden an Liechtenstein grenzenden Kantonen St. Gallen und Graubünden – verschiedene Vereinbarungen. In der Gesamtbetrachtung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein spielen diese regionalen Abkommen aber nur eine Nebenrolle.

Am ehesten lassen sich die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein wohl als «Gemeinsamer Wirtschaftsraum» umschreiben.[78] Allerdings bestehen in verschiedenen Bereichen weiterhin regulatorische Unterschiede, welche diese Klassifizierung infrage stellen. Ein Beispiel hierfür ist die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, welche durch regulative Eingriffe auf beiden Seiten jüngst gar erschwert wurde.[79] Im Bereich der Personenfreizügigkeit haben zudem erst die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU und deren Erweiterung auf die EWR/EFTA-Staaten durch die sogenannte

78 Der Leitsatz im Urteil des Staatsgerichtshofes vom 30. Januar 1943 (ELG 1947–1957, S. 191 ff.), in dem es um die Anwendbarkeit kriegswirtschaftlicher Massnahmen der Schweiz in Liechtenstein ging, begann wie folgt: «Durch den Zollanschluss sind die Schweiz und Liechtenstein ein Zollgebiet, damit aber auch ein Wirtschaftsgebiet geworden. Ein einheitliches Wirtschaftsgebiet erfordert einheitliche wirtschaftliche Vorschriften und darum müssen diejenigen Teile der Bundesgesetzgebung, die zu ihrer richtigen Durchführung ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zur Voraussetzung haben, nach Art. 4 des Zollvertrages auch in Liechtenstein zur Anwendung kommen.»

79 Baur / Frommelt, 2020.

Vaduzer-Konvention (d. h. durch die Überarbeitung der EFTA-Konvention im Jahr 2001) eine Liberalisierung gebracht.[80] Zudem erfasst die Bezeichnung «Gemeinsamer Wirtschaftsraum» die teils sehr enge Kooperation in nicht wirtschaftlichen Bereichen wie z. B. dem Bevölkerungsschutz.

Allen hier genannten Kategorisierungsversuchen ist gemein, dass sie die aufgrund der ungleichen Grösse sowie der Historie der gemeinsamen Beziehungen bestehende Asymmetrie zwischen den beiden Staaten nicht vollständig erfassen. Trotz des durch die Politik beider Seiten stets betonten partnerschaftlichen Charakters bleiben die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein in erster Linie eine einseitige Anlehnung Liechtensteins an die Schweiz.

Die äusserst engen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz können nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen den beiden Staaten auch Herausforderungen bestehen.[81] Insbesondere sollte sich Liechtenstein seiner Verpflichtungen aus der EWR-Mitgliedschaft bewusst sein, aber auch der Vorteile, welche diese für das Land bringt.

Liechtenstein und die Schweiz sind seit über hundert Jahren fähig und willens, ihr Verhältnis zu pflegen. Sie schafften es auch gemeinsam, den Zollanschlussvertrag so anzupassen, dass Liechtenstein dem EWR beitreten konnte. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die beiden Nachbarn auch in Zukunft Lösungen finden werden, neue rechtliche und politische Herausforderungen, die sich Liechtenstein aufgrund seiner Mitgliedschaft im europäischen Binnenmarkt stellen können, gemeinsam zu meistern. Angesichts der anhaltenden Unsicherheit über die Zukunft der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist hier jedoch politische Weitsicht gefordert. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass Liechtenstein und der Schweiz für die weitere Gestaltung der Beziehungen ein vielfältiges Instrumentarium zur Verfügung steht.

---

80 Siehe Art. 20–22 EFTA-Konvention (LGBl. 1992 Nr. 17 LR 0.632.31, in der konsolidierten Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21. Juni 2001), sowie den einschlägigen Anhang K.

81 In den vergangenen Jahren kam es vor allem im Bereich der Gesundheitspolitik und bezüglich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu Differenzen. Erwähnenswert ist auch das Doppelbesteuerungsabkommen, bei welchem sich die einseitige Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz zeigte und die Schweiz ihre Position gegenüber Liechtenstein durchsetzen konnte. Die grössten Herausforderungen für die bilateralen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein liegen langfristig aber in den unterschiedlichen Beziehungen der beiden Staaten mit der EU.

Literatur

Baur, Georges / Frommelt, Christian, Grenzüberschreitende Dienstleistungen Schweiz–Liechtenstein, Studie im Auftrag der Stiftung zukunft.li, Gamprin-Bendern 2020.

Bussjäger, Peter, Gemeindekooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung, Beiträge Liechtenstein-Institut 45, Gamprin-Bendern 2019, S. 135–148.

Bussjäger, Peter, Verfassungsrechtliche Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Liechtenstein, in: Tschudi, Hans Martin / Schindler, Benjamin / Ruch, Alexander / Jakob, Eric / Friesecke, Manuel (Hrsg.), Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich / St. Gallen 2014.

Errass, Christoph / Friesecke, Manuel (Hrsg.), Grenzüberschreitende Infrastrukturen, Zürich / St. Gallen 2023.

Fassbender, Bardo, Kommentar zu Art. 56 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundeverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023.

Frommelt, Christian, Wie die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik beeinflusst, in: Frommelt, Christian / Geiger, Märten (Hrsg.), «Und nach dem Nachdenken kommt das Handeln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Guido Meier, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 63, Gamprin-Bendern 2023.

Frommelt, Christian / Rochat, Philippe, Lie-Barometer 2022, Gamprin-Bendern, http://dx.doi.org/10.13091/li-aktuell-2022-3.

Gantner, Manfried / Eibl, Johann, Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 28, Vaduz 1999.

Herzog, Siegfried, Die Personenfreizügigkeit nach liechtensteinischem Recht, Diss. Private Universität im Fürstentum Liechtenstein UFL, Bern 2017.

Merki, Christoph Maria, Die Geschichte der liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1950, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 67, Gamprin-Bendern 2020, http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-67

Ospelt, Lukas, Das Verbot fremder Kriegsdienste nach Art. 15 des liechtensteinischen Staatsschutzgesetzes, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 73, Gamprin-Bendern 2022, http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-73.

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

Zellweger, Valentin / Bühler, Othmar, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus der Sicht des schweizerischen Staatsvertragsrechts, in: Tschudi, Hans Martin / Schindler, Benjamin / Ruch, Alexander / Jakob, Eric / Friesecke, Manuel (Hrsg.), Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich / St. Gallen 2014.

Publikationen im Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Informationen über das Verlagsprogramm finden Sie auf www.verlag-lag.li

Liechtenstein – Politische Schriften (LPS)

LPS 1 Fragen an Liechtenstein. Mit Beiträgen von Robert Allgäuer, Gerard Batliner, Hans Brunhart u. a. Vaduz 1972, 126 S.

LPS 2 Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik. Mit Beiträgen von Clemens Amelunxen, Gerard Batliner, Livia Brotschi-Zamboni u. a. Vaduz 1973, 92 S.

LPS 3 Beiträge zum liechtensteinischen Selbstverständnis. Mit Beiträgen von Christian Beusch, Josef Biedermann, Hans Brunhart u. a. Vaduz 1973, 253 S.

LPS 4 Walter Bruno Gyger: Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft. Vaduz 1975, 244 S.

LPS 5 Dieter J. Niedermann: Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung. Vaduz 1975, 175 S.

LPS 6 Probleme des Kleinstaates gestern und heute. Mit Beiträgen von Gerard Batliner, Hanspeter Jehle, Mario von Ledebur u. a. Vaduz 1976, 215 S.

LPS 7 Institut für Demoskopie Allensbach; Norbert Jansen; Peter Geiger: Das Bild Liechtensteins im Ausland. Vaduz 1977, 167 S.

LPS 8 Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein. Mit Beiträgen von Peter Geiger, Alois Ospelt, Rupert Quaderer und Herbert Wille. Anhang: Verfassungstexte 1808–1918. Vaduz 1981, 301 S.

LPS 9 Gerard Batliner: Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments. Vaduz 1981, 191 S.

LPS 10 Liechtenstein in Europa. Mit Beiträgen von Marzell Beck, Werner Kägi, Mario von Ledebur u. a. Vaduz 1984, 252 S. (vergriffen)

LPS 11 Edwin Loebenstein; Georg Schmid; Dietmar Willoweit: Die Stellvertretung des Fürsten. Vaduz 1985, 131 S.

LPS 12 Job von Nell: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1987, 252 S. (vergriffen)

LPS 13 Thomas Allgäuer: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1989, 405 S. (vergriffen)

LPS 14 Peter Geiger; Arno Waschkuhn (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz. Vaduz 1990, 300 S.

LPS 15 Helga Michalsky (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. Vaduz 1991, 189 S.

LPS 16 Arno Waschkuhn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Vaduz 1993, 356 S.

LPS 17 Peter Geiger (Hrsg.): Peter Kaiser als Politiker, Historiker und Erzieher (1793–1864). Im Gedenken an seinen 200. Geburtstag. Vaduz 1993, 93 S.

LPS 18 Arno Waschkuhn: Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Vaduz 1994, 417 S.

LPS 19 Alois Riklin; Gerard Batliner (Hrsg.): Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Vaduz 1994, 451 S.

LPS 20 Wolfram Höfling: Die liechtensteinische Grundrechtsordnung. Eine kritisch-systematische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter Berücksichtigung der Grundrechtslehren des deutschsprachigen Raumes. Vaduz 1994, 281 S.

LPS 21 Gerard Batliner (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz 1994, 372 S.

LPS 22 Hans Karl Wytrzens: Der Bodenmarkt in Liechtenstein. Eine sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Analyse. Vaduz 1996, 302 S.

LPS 23 Andreas Kley: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts. Vaduz 1998, 342 S.

LPS 24 Franz J. Heeb: Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein. Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung, Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge. Vaduz 1998, 267 S.

LPS 25 Institut für Demoskopie Allensbach: Das Fürstentum Liechtenstein von aussen betrachtet. Bericht über eine demoskopische Umfrage in 21 Ländern. Vaduz 1999, 218 S.

LPS 26 Herbert Wille; Georges Baur (Hrsg.): Staat und Kirche: Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Symposium des Liechtenstein-Instituts, 25. bis 27. März 1999. Vaduz 1999, 393 S.

LPS 27 Herbert Wille: Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. Vaduz 1999, 418 S.

LPS 28 Manfried Gantner; Johann Eibl: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1999, 418 S.

LPS 29 Heiko Prange: Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates? Vaduz 2000, 248 S.

LPS 30 Wilfried Marxer: Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 2000, 403 S.

LPS 31 Christian Gstöhl: Das Recht auf einen ordentlichen Richter in der liechtensteinischen Verfassung. Vaduz 2000, 302 S.

LPS 32 Herbert Wille (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof. Vaduz 2001, 162 S.

LPS 33 Sieglinde Gstöhl: Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union. Schaan 2001, 257 S.

LPS 34 Norbert Jansen (Hrsg.): Beiträge zur liechtensteinischen Identität. 50 Jahre Liechtensteinische Akademische Gesellschaft. Schaan 2001, 171 S.

LPS 35 Martin Georg Kocher: Very Small Countries: Economic Success Against All Odds. Schaan 2003, 251 S.

LPS 36 Wolfram Höfling: Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof. Schaan 2003, 235 S.

LPS 37 Wilfried Marxer: Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse der Medienlandschaft in einem Kleinstaat. Schaan 2004, 340 S.

LPS 38 Herbert Wille: Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete. Schaan 2004, 688 S. (vergriffen).

LPS 39 Erhard Busek; Waldemar Hummer (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen. Schaan 2004, 363 S.

LPS 40 Thomas Bruha; Zoltán Tibor Pállinger; Rupert Quaderer (Hrsg.): Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven. Schaan 2005, 241 S.

LPS 41 Mario F. Broggi (Hrsg.): Alpenrheintal – eine Region im Umbau. Analysen und Perspektiven der räumlichen Entwicklung. Schaan 2006, 320 S.

LPS 42 Dieter Langewiesche (Hrsg.): Kleinstaaten in Europa. Schaan 2007, 263 S.

LPS 43 Tobias Michael Wille: Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht. Schaan 2007, 911 S.

LPS 44 Hugo Vogt: Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes. Schaan 2008, 498 S.

LPS 45 Mario F. Broggi (Hrsg.): Natur und Landschaft im Alpenrheintal. Schaan 2009, 137 S.

LPS 46 Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «Was will Liechtenstein sein?» Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–2008). Schaan 2009, 225 S.

LPS 47 Frank Marcinkowski; Wilfried Marxer: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Schaan 2010, 362 S.

LPS 48 Josiane Meier: Rücken an Rücken oder Hand in Hand? Ein Plädoyer für grenzüberschreitende Raumplanung im Alpenrheintal. Schaan 2011, 328 S.

LPS 49 Emilia Breuss: Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein. Schaan 2011, 360 S.

LPS 50 Liechtenstein-Institut (Hrsg.): 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011). Schaan 2011, 500 S.

LPS 51 Thomas Bruha (Hrsg.): Europäischer Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte. Schaan 2011, 240 S.

LPS 52 Andreas Kley; Klaus A. Vallender (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Schaan 2012, 908 S. (vergriffen)

LPS 53 Roger Beck: Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags. Schaan 2013, 383 S.

LPS 54 Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille. Schaan 2014, 320 S.

LPS 55 Emanuel Schädler: Prozessökonomie in der liechtensteinischen Zivilprozessordnung von 1912. Rezeption, Ausgestaltung und Konzept prozessökonomischer Mechanismen aus rechtshistorischer Sicht. Schaan 2014, 576 S.

LPS 56 Mario Frick; Michael Ritter; Andrea Willi (Hrsg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan 2015, 412 S.

LPS 57 Herbert Wille: Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe. Schaan 2015, 784 S.

LPS 58 Liechtenstein-Institut; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein; Kunstmuseum Liechtenstein (Hrsg.): «Wer Bescheid weiss, ist bescheiden». Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin. Bendern 2016, 472 S.

LPS 59 Liechtenstein-Institut; Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): «Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer. Bendern 2017, 575 S.

LPS 60 Wilfried Marxer: Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis. Bendern 2018, 576 S.

LPS 61 Fabian Frommelt; Christian Frommelt (Hrsg.): Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven auf Liechtenstein. Vortragsreihe zum Jubiläum «300 Jahre Fürstentum Liechtenstein». Bendern 2020, 355 S.

LPS 62 Hilmar Hoch; Christina Neier; Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.): 100 Jahre liechtensteinische Verfassung: Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa. Gamprin-Bendern 2021, 350 S.

LPS 63 Christian Frommelt; Märten Geiger (Hrsg.): «Und nach dem Nachdenken kommt das Handeln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Guido Meier. Gamprin-Bendern 2023, 605 S.

Kleine Schriften (KS)

KS 1 Ausländer in Liechtenstein. Mit Beiträgen von Günther Matt, Herbert Wille, Peter Geiger u. a. Vaduz 1974, 19 S.

KS 2 Georg Malin: Wer Bescheid weiss, ist bescheiden. Vaduz 1974, 10 S.

KS 3 Gerard Batliner: Zum Staatsfeiertag 1979. Vaduz 1979, 5 S.

KS 4 Franz Näscher: Die Kirche – keine Macht, aber eine Kraft in unserem Staat. Vaduz 1980, 6 S.

KS 5 Gerhard Schürch: Macht und Moral in der demokratischen Politik. Vaduz 1981, 24 S.

KS 6 Alexander Frick: 50 Jahre Pfadfinder und Pfadfinderinnen in Liechtenstein. Vaduz 1981, 10 S.

KS 7 Fürstin Gina von Liechtenstein: Predigt anlässlich der Mai-Wallfahrt der Frauen- und Müttergemeinschaft vom 1. Mai 1983. Vaduz 1983, 7 S.

KS 8 Hans Weigel: Der Staat ohne Hauptbahnhof. Vaduz 1983, 9 S.

KS 9 Erinnerungen an Peter Kaiser und Karl Schädler. Mit Beiträgen von Gerard Batliner, Loretta Federspiel-Kieber, Peter Geiger und Paul Vogt. Vaduz 1984, 41 S.

KS 10 Leopold Kohr: Modell Kleinstaat. Vaduz 1984, 2. Aufl., 17 S.

KS 11 Alois Riklin: Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. Mit Beiträgen von Guido Meier, Gerard Batliner, Hans Brunhart und Dominik Schorno zur Eröffnung des Liechtenstein-Instituts. Vaduz 1987, 38 S.

KS 12 Hans Brunhart: Liechtenstein morgen und übermorgen. Vaduz 1988, 20 S.

KS 13 Rudolf Kirchschläger: Der Stufenbau des Friedens. Vaduz 1988, 18 S.

KS 14 Gerard Batliner: Liechtenstein und die europäische Integration. Vaduz 1989, 31 S.

KS 15 Roman Herzog: Die Zukunft der kleinen Staaten. Vaduz 1989, 17 S.

KS 16 Hubert Büchel: Kennt Liechtensteins Wirtschaftserfolg kein Ende? Vaduz 1989, 24 S.

KS 17 Ferenc Glatz: Europa und Ungarn. Die neue Kulturpolitik nach der Öffnung. Vaduz 1991, 20 S.

KS 18 Peter Saladin: Haben unsere Nachkommen Rechte? Vaduz 1991, 23 S.

KS 19 Herbert Meier: Über Tugenden. Vaduz 1994, 27 S.

KS 20 Gret Haller: Grenzen? Gedanken zum Umgang mit verschiedenartigen Grenzen im raschen Wandel Europas. Vaduz 1994, 20 S.

KS 21 Bernd Rüthers: Wissenschaft und Weltanschauung am Beispiel der Jurisprudenz. Vaduz 1995, 33 S.

KS 22 Christoph Frei: Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Alois Riklin. Vaduz 1995, 29 S.

KS 23 Dorothee Sölle: Scientia und Sapientia. Wege zu einer ökofeministischen Spiriualität. Mit einem Beitrag von Günther Boss. Vaduz 1996, 28 S.

KS 24 Matthias Ospelt: Kaiser, Beck und Nana: Die Geschichte der Menschen Liechtensteins. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Fürstlichem Rat Robert Allgäuer. Vaduz 1997, 21 S.

KS 25 Romain Kirt: Zwischen Autarkie und Scheinsouveränität. Europäische Kleinstaaten in der postkommunistischen Ära. Vaduz 1997, 24 S.

KS 26 Wolfram Siemann: Die deutsche Revolution von 1848/49. Peter Geiger: Die Revolution von 1848 in Liechtenstein. Vaduz 1998, 50 S.

KS 27 Hans-Jörg Rheinberger: Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsförderung. Gedanken zum Verhältnis von Staat und Wissenschaft. Mit Grussworten von Guido Meier, Mario Frick und Donath Oehri zur Eröffnung des neuen Gebäudes des Liechtenstein-Instituts in Gamprin. Vaduz 1998, 40 S.

KS 28 Peter Leuprecht: Macht und Ohnmacht der Menschenrechte. Überlegungen zum 50jährigen Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Vaduz 1998, 40 S.

KS 29 Anton Pelinka: Demokratie ohne Staat? Der Beitrag des Communitarismus zur Demokratietheorie. Vaduz 1998, 24 S.

KS 30 Sieglinde Gstöhl: Wir sind wer! Wer sind wir? Laute Gedanken zur liechtensteinischen Identität. Vaduz 1999, 33 S.

KS 31 Peter Bichsel: Am Ende der Revolution – Staaten ohne Citoyens. Vaduz 1999, 33 S.

KS 32 Rolf Bloch: Kann man aus der Geschichte lernen? Vaduz 2000, 23 S.

KS 33 Franz Näscher: Eine Kirche, die atmen lässt. Vaduz 2001, 24 S.

KS 34 Kurt W. Rothschild: Ökonomie im Global Village. Schaan 2001, 32 S.

KS 35 50 Jahre Liechtensteinische Akademische Gesellschaft. Vorträge anlässlich des Festaktes vom 8. Dezember 2001 in Vaduz. Schaan 2001, 52 S.

KS 36 Otfried Höffe: Aufbruch zur politischen Globalisierung: Westliche oder universale Werte? Schaan 2002, 32 S.

KS 37 Peter Häberle: Gibt es eine europäische Öffentlichkeit? – Kunst, Kultur und Recht in Europa am Beispiel Liechtenstein. Schaan 2003, 52 S.

KS 38 Lord Ralf Dahrendorf: Geht der Arbeitsgesellschaft die Arbeit aus? Schaan 2005, 27 S.

KS 39 Franz Näscher: Der Weg der Kirche ins 3. Jahrtausend. Schaan 2005, 40 S.

KS 40 Johan Galtung: Das USA-Imperium – ein Ende vor 2020? Schaan 2005, 32 S.

KS 41 Herbert Meier: Georg Malin – seine Zeit, seine Kunst. Schaan 2006, 23 S.

KS 42 Jakob Kellenberger: Der Einzelne und gesellschaftliche Ordnungen. Schaan 2006, 24 S.

KS 43 Jutta Limbach: Sprache und Politik – Mehrsprachigkeit in Europa. Schaan 2006, 19 S.

KS 44 Peter von Matt: Jenseits von mythischer Verklärung und kritischer Entlarvung. Schaan 2007, 30 S.

KS 45 Guido Meier: Evi Kliemand – Künstlerin und Schriftstellerin. Schaan 2007, 28 S.

KS 46 David Beattie: Der Beruf des Diplomaten. Schaan 2008, 26 S.

KS 47 Karl-Josef Kuschel: Die Ring-Parabel – Zur Geschichte von Toleranz-Geschichten in Orient und Okzident. Schaan 2009, 34 S.

KS 48 Erhard Busek: Europa – Zukunft oder Krise. Schaan 2009, 36 S.

KS 49 Alois Riklin: Von der Ringparabel zum Projekt Weltethos. Schaan 2011, 56 S.

KS 50 Jubiläumsfeier 25 Jahre Liechtenstein-Institut – Ansprachen beim Festakt vom 4. September 2011 in Gamprin. Schaan 2011, 51 S.

KS 51 Matthias Sutter: Hat der Homo Oeconomicus ausgedient? Schaan 2012, 45 S.

KS 52 Katrin Hilbe: «Em Fredi Hilbe Siini» – Rede für meinen Vater anlässlich der Trauerfeier für Dr. Alfred Hilbe am 4. November 2011. Schaan 2012, 19 S.

KS 53 Roland Marxer: Kleinstaatendiplomatie: Einflussnahme Liechtensteins im Konzert der Grossen. Schaan 2012, 36 S.

KS 54 Eberhard Schockenhoff: Wie frei ist der Mensch? – Zum Dialog zwischen Hirnforschung und theologischer Ethik. Schaan 2012, 35 S.

KS 55 Jutta Allmendinger: Lebensentwürfe heute. Wie junge Frauen und Männer leben wollen. Schaan 2013, 63 S.

KS 56 Emanuel Schädler: Wissen, tun, hoffen, sein. Eine subjektive Standortbestimmung des Verlagsleiters anlässlich des Jubiläums «50 Jahre Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (1972 bis 2022)». Gamprin-Bendern 2022, 24 S.

Volker Press; Dietmar Willoweit (Hrsg.): Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz 1988, 524 S.

Gerard Batliner: Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Vaduz 1998, 113 S.