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]

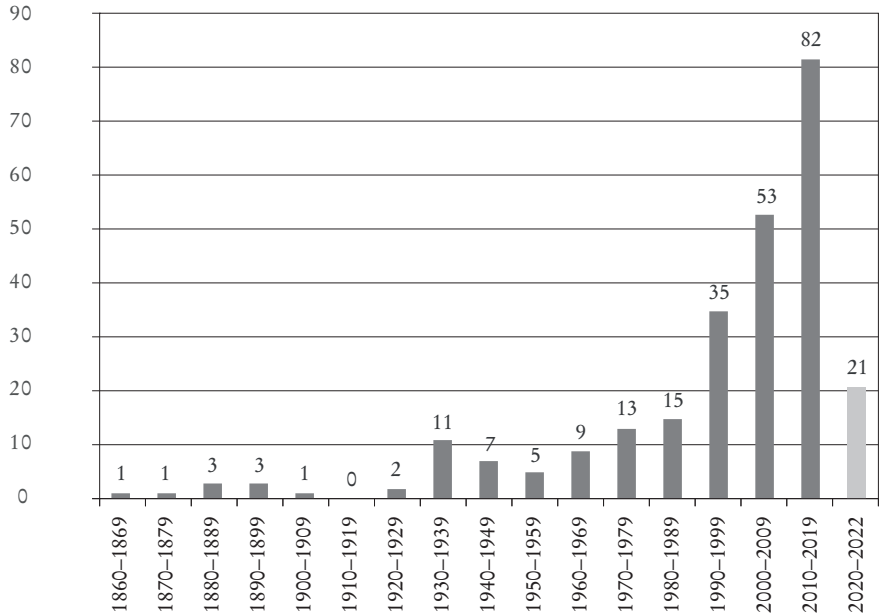
Die verschiedenen Verträge zwischen der Schweiz, Liechtenstein und der EU sowie allfälligen weiteren Partnern unterstreicht die gestiegene Relevanz der Europäischen Integration für die zwischenstaatlichen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein. Sie sind aber auch ein Resultat der unterschiedlichen Integrationsmodelle 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.

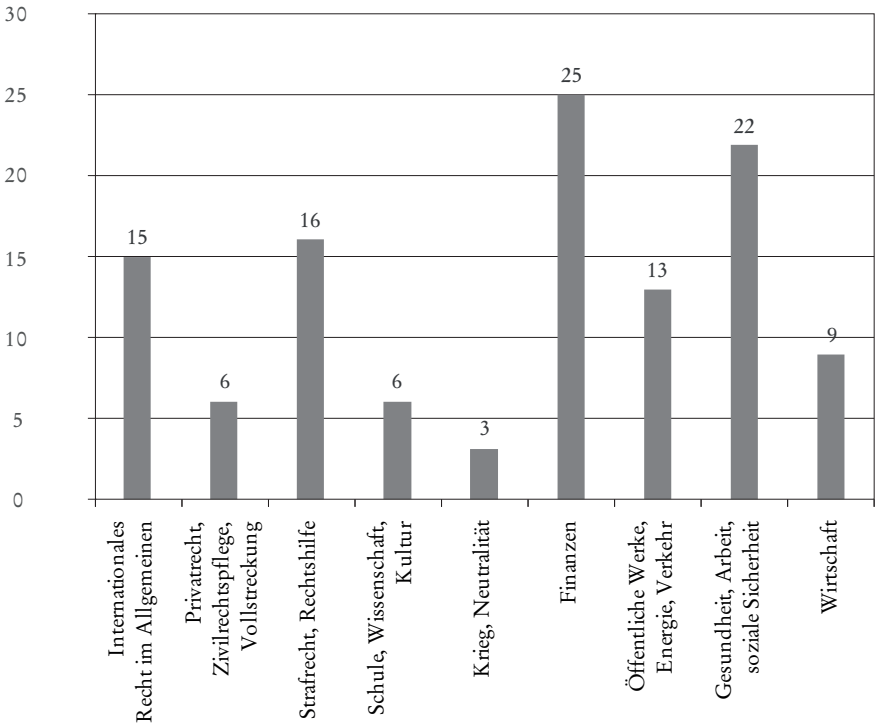
Am meisten Verträge lassen sich dem Bereich[32] «Finanzen» mit den Unterthemen Zollwesen, Steuern und Doppelbesteuerung zuordnen. Neben dem Zollvertrag und den damit verbundenen Vereinbarungen und Protokollen sowie generell den Vereinbarungen zum Grenzverkehr und Freihandel fallen in diese Rubrik auch 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.

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

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

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