

Liechtenstein und die Schweiz: Seit 100 Jahren gemeinsam unterwegs

Im Jahr 1970 berichtete die Neue Zürcher Zeitung (im Inland-Teil) über eine Ansprache des damaligen Erbprinzen Hans-Adam von und zu Liechtenstein, die durch ihre undiplomatische Metaphorik für einigen Wirbel sorgte (NZZ vom 16. September 1970, S. 18). Des Erbprinzen erklärte Absicht war es, sein Land aus dem «Dornröschenschlaf» zu wecken und «heilige Kühe zu schlachten». Dabei kritisierte er die passive Aussenpolitik seines Landes, die er mit dem «Umsteigen von einem Rucksack in den andern» verglich. Über Jahrzehnte wurde man auf dem breiten Rücken der Habsburgermonarchie getragen. Als diese 1918 zusammenbrach, liess man sich «in den bequemen Rucksack der Schweiz» fallen.

Dass Liechtenstein bis heute nicht ganz aus diesem Rucksack herausgeklettert ist, wurde im vergangenen Jahr augenfälliger denn je. In der Covid-19-Pandemie schotteten sich die meisten Staaten ab und rund um die Schweiz senkten sich die Schlagbäume. Nicht so oben am jungen Rhein – die Übergänge zwischen der Schweiz und Liechtenstein blieben immer offen. Rechtlicher Hintergrund dieser singulären Situation ist der Zollanschlussvertrag (ZV) zwischen den beiden Staaten aus dem Jahr 1923. Dabei ist die Bezeichnung dieses Vertragswerks irreführend, da es sich um ein Rahmenabkommen mit weitreichender Wirkung handelt. Der Vertrag führt nicht nur dazu, dass Liechtenstein zum Schweizer Zollgebiet gehört, sondern in verschiedensten Bereichen schweizerisches Recht (den «Acquis helvétique») übernimmt und teilweise auch die Zuständigkeit schweizerischer Behörden und der Schweizer Justiz anerkennt. Denn Liechtenstein ist aufgrund des Vertrags nicht nur verpflichtet, das Schweizer Zollrecht zu übernehmen, sondern auch die übrige «Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt» (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 ZV). Hierzu gehören etwa auch das Schweizer Epidemienrecht, das Landwirtschaftsrecht und das Umweltrecht. Diese starke Einbindung Liechtensteins in die Schweizer Rechtsordnung entzieht sich den hergebrachten Kategorien des heutigen Verfassungs- und Völkerrechts. Das Verhältnis der beiden Staaten wurde schon als «Regionalunion» (*Sieglinde Gstöhl* 2001) oder als «Staatenverbindung «sui generis» auf der Basis der partiellen Ungleichheit» (*Walter Bruno Gyger* 1975) bezeichnet. Aus eidgenössischer Sicht hätte man Liechtenstein bis 1798 wohl als «Zugewandten Ort» eingestuft. Mit der Fürstabtei St. Gallen und dem Fürstentum Neuenburg wäre Liechtenstein in nobler Gesellschaft gewesen. Auch heute kommt dem Fürstentum in vielen Bereichen faktisch die Stellung eines Kantons zu. Dies zeigt sich etwa daran, dass Liechtenstein stark in die interkantonale Zusammenarbeit eingebunden ist, sei es über Konkordate oder interkantonale Konferenzen.

Aus Schweizer Sicht wäre es dennoch ein Fehler, die Partnerschaft zwischen Liechtenstein und der Schweiz auf eine Rucksack-Metapher oder Parallelen zur Alten Eidgenossenschaft zu reduzieren. Liechtenstein hat sich vor 100 Jahren nicht nur eine neue Wandergemeinschaft gesucht, sondern sich auch eine neue Verfassung gegeben, die in ihrer Ausrichtung weltweit einzigartig ist. Die Verfassung

vom 5. Oktober 1921 stellt eine originelle «Mélange» direktdemokratischer, rechtsstaatlicher und monarchischer Elemente dar. Während die Einführung von Initiative und Referendum zweifelsohne von der Schweiz inspiriert wurde, ist die Schaffung des Staatsgerichtshofs als Verfassungsgericht stärker von den Entwicklungen in Österreich geprägt (zum österreichischen Verfassungsjubiläum vgl. die Besprechung von *August Mächler*, in diesem Heft S. 474 ff.). Mit dem Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege von 1922 kodifizierte Liechtenstein sodann als eines der weltweit ersten Länder sein Verwaltungsverfahren und war damit sogar seinem östlichen Nachbarn einen Schritt voraus. Und 1995 wurde auch der Schweizer Rucksack ein Stück weit geöffnet und Liechtenstein trat dem EWR bei.

Aus Sicht vieler Schweizerinnen und Schweizer ist Liechtenstein – wenn überhaupt – nur von anekdotischem Interesse. Wenn Juristinnen und Juristen einen Blick über die Landesgrenze werfen, dann meist Richtung Norden oder gleich über den Atlantik. Der naheliegende Seitenblick zum Weggefährten unterbleibt, obwohl er in staats- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht so anregend sein könnte. Etwa wenn es um das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie geht (hierzu *Goran Seferovic* und *Patricia M. Schiess Rütimann*, in diesem Heft S. 423 ff.). Oder wenn die Rechtsbeziehungen zu unseren europäischen Nachbarn auf eine dauerhafte vertragliche Grundlage gestellt werden sollten. Dogmatisch verkrustete Vorstellungen von Souveränität blockieren die Suche nach konstruktiven Lösungsansätzen. Vielleicht könnte uns die Metapher des Erbprinzen aus dem helvetischen Dornröschenschlaf reissen. Denn ökonomisch, gesellschaftlich – und in mancherlei Hinsicht auch rechtlich – lassen wir uns längst im Rucksack (oder wohl eher im Aktenkoffer) der Europäischen Union mittragen.

Benjamin Schindler

Neueintritt in die Redaktion

Auf den 1. August 2021 ist Prof. Dr. Daniela Thurnherr in die «Zentralblatt»-Redaktion eingetreten.

Daniela Thurnherr ist seit 2007 Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Zuvor hatte sie als Juristische Sekretärin am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gewirkt. Seit 2013 ist sie Richterin am Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt, seit 2016 Mitglied des Rats für Raumordnung und seit 2019 Ersatzrichterin am Justizgericht des Kantons Aargau. Der Schwerpunkt ihrer Forschungs- und Publikationstätigkeit liegt im Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere im öffentlichen Verfahrensrecht, im Umweltrecht sowie im Raumplanungs- und Baurecht.

Wir heissen Daniela Thurnherr herzlich willkommen und freuen uns sehr über diese Verstärkung der Redaktion.

Für die Redaktion: *Benjamin Schindler*