Hilmar Hoch, Christina Neier,
Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.)

100 Jahre liechtensteinische Verfassung

Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum Jubiläum der liechtensteinischen Verfassung. Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese Unterstützung.

STIFTUNG
FÜRSTLICHER KOMMERZIENRAT
Guido Feger



Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

© 2021 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, LI-9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1100-2

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Dynamische Rechtsübernahme im EWR und der durch die Landesverfassung vorgegebene Rahmen

Georges Baur

* Dr. iur., Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung	317
II.	Von «aussen» angestossene Rechtsentwicklung	
A.	Vielfalt äusserer «Zumutungen», die eines inneren Rahmens bedürfen	320
B.	Von «automatischer» zu «dynamischer» Rechtsübernahme	321
III.	«Dynamische Rechtsübernahme» und ihre verfassungsmässige Absicherung	327
A.	Die EWR-Bestimmungen	328
B.	Der verfassungsmässige Rahmen	332
IV.	Schluss	340

I. Einführung

Liechtenstein ist ein Klein(st)staat und als solcher von den Beziehungen zu seinen Nachbarn, aber auch darüber hinaus, stark abhängig. Zudem haben die starke Industrialisierung und das zeitweilig überproportionale Wachstum des Finanzplatzes zu einer steten Vernetzung mit dem Ausland geführt. Überdies war Liechtenstein immer in grössere Wirtschaftsräume integriert. Nach dem Untergang des alten Reiches 1806 waren dies zunächst der Rheinbund sowie der Deutsche Bund. 1852 trat das Fürstentum Liechtenstein dem Zoll- und Wirtschaftsraum des Kaiserreichs Österreich bei. Nach der Auflösung Österreich-Ungarns in der Folge des Ersten Weltkriegs schloss sich Liechtenstein dem schweizerischen Zollgebiet an. Es folgten viele weitere Verträge zwischen Liechtenstein und der Schweiz betreffend immer mehr Bereiche.[1]

Jeder dieser Schritte hatte einerseits eine intensivere wirtschaftliche und rechtliche Integration zur Folge. Diese wiederum bewirkte jeweils einen Wohlstandsgewinn. So folgte dem Abschluss des liechtensteinisch-österreichischen Zollanschlussvertrags ein erster Industrialisierungsschub, vor allem im Bereich der Textilindustrie. Der Anstieg der Konjunktur war in Liechtenstein besonders nach dem Zweiten Weltkrieg ausgeprägt, wobei das Land nicht zuletzt von der guten Wirtschaftslage in der Schweiz profitierte.[2]

Andererseits zog jede vertragliche Anbindung, zumal an die Nachbarstaaten, verstärkte Pflichten zur Übernahme des Rechts des Vertragspartners mit sich. Aufgrund des Zollanschlussvertrags (ZV),[3] aber auch anderer Abkommen mit der Schweiz, wie z. B. dem Patentschutzvertrag

1 Statt aller siehe zur geschichtlichen Entwicklung: *Beattie, David*, Liechtenstein – Geschichte & Gegenwart, 2. Aufl., Triesen 2015, sowie *Büchel, Donat / Geiger, Peter / Mayr, Ulrike / Merz, Anna / Niederstätter, Alois / Quaderer, Rupert*, Liechtenstein (Land), in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), https://historisches-lexikon.li/Liechtenstein_(Land) (Stand: 31.12.2011, zuletzt abgerufen am 20.07.2021).

2 *Merki, Christoph Maria*, Von der liechtensteinischen Landkanzlei zur internationalen Finanzberatung, Baden 2003, S. 57–84.

3 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.

(PatSchV),[4] wurden sogar schweizerische Gerichte – auch kantonale – für die Beurteilung liechtensteinischer Sachverhalte im Rahmen des Rechtszuges zuständig.[5] Von einer schleichenden Aufgabe der Souveränität[6] zu sprechen, ist deshalb wohl nicht übertrieben.[7]

In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre ergab sich dann für Liechtenstein die Gelegenheit, Souveränität im Sinne einer erhöhten Handlungsfreiheit einerseits teilweise zurückzuerlangen,[8] andererseits einen Teil seiner Souveränität mit anderen, wesentlich grösseren Staaten zu «vergemeinschaften».[9] Der Anlass dazu war Liechtensteins Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR),[10] und dies, obwohl die Schweiz diesen Schritt für sich selbst aufgrund einer negativ ausgegangenen Volksabstimmung abgelehnt hatte. Es folgten für Liechtenstein bezüglich der Rückgewinnung von Handlungsoptionen in der Rechtsetzung noch weitere Schritte dieser Art.[11]

---

4 Art. 11 des Vertrags zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Schutz der Erfindungspatente (Patentschutzvertrag) vom 22. Dezember 1978, LGBl. 1980 Nr. 31 LR 0.232.149.101.1.

5 Siehe z. B. Art. 13 des Einführungsgesetzes vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag mit der Schweiz vom 29. März 1923, LGBl. 1924 Nr. 11 LR 631.112.1.

6 Im Sinne einer «Operationellen Souveränität». Diese wird von Sieglinde Gstöhl als «nationale Autonomie» verstanden, «definiert als die rechtliche Handlungsfreiheit (d. h. Kompetenzen in der Rechtsetzung, Rechtsumsetzung und Rechtsdurchsetzung) eines Staates, welche durch internationale Abkommen beschränkt werden kann.»; *Gstöhl, Sieglinde*, Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union, LPS 33, Schaan 2001, S. 18. Siehe auch die verschiedenen Aspekte des Souveränitätsbegriffes aus politikwissenschaftlicher Perspektive, die Christian Frommelt aufzählt, wobei er unter anderem darauf hinweist, dass unter den Staaten trotz aller «Gleichheit» die aussenpolitische und wirtschaftliche Macht eben doch ungleich verteilt ist: *Frommelt, Christian*, Ist die EWR-Mitgliedschaft ein Souveränitätsgewinn? Über ein Narrativ und dessen aktuelle Bedeutung, LJZ 2020, S. 41–49, S. 42.

7 Siehe nachstehend II.B.1. («Kantonalisierung»).

8 So z. B. hinsichtlich des Rechts zur Erteilung von Visa durch das Schengen-Abkommen oder beim Ersatz der Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer, wobei eine enge Anbindung an die Schweiz bestehen blieb.

9 Als einschlägiges Beispiel sei hier das EWR-Abkommen genannt.

10 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, LGBl. 1995 Nr. 68 LR 0.110.

11 Nach *Gstöhl*, Flexible Integration, Fn. 6, S. 19, kann «Teilnahme an der kollektiven Entscheidungsfindung» ein Ersatz für verlorene Autonomie sein. Ebenso kann ein Souveränitätsverzicht (z. B. durch Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag) zu einem Souveränitätsgewinn führen, «wenn operationelle Souveränität gegen Mitbe-

Bei all diesen politischen Schritten hat sich die Landesverfassung (LV)[12] als sehr flexibles rechtliches Instrument erwiesen. Obwohl die LV diesen Integrationsschritten nicht im Wege stand, wie dies z. B. in Norwegen oder Island teilweise der Fall ist,[13] gibt sie aber dennoch gewisse rechtliche Leitplanken vor.

In seinem Beitrag «Mehrebenen im Grundrechtsschutz – die liechtensteinische Verfassung und der EWR»[14] erläutert Bernd Hammermann die Stellung des EWR-Rechts in der LV sowie deren Beeinflussung durch die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs (EFTA-GH). In diesem Beitrag soll, daran anschliessend, aufgezeigt werden, wie der Beitritt zum EWR auch Anlass war, das liechtensteinische Verfassungsrecht in Bezug auf mögliche Souveränitätseingriffe zu präzisieren. Im Gegensatz zu den eher *inhaltlichen* Aspekten in Hammermanns Beitrag soll es vorliegend um vorwiegend *verfahrensmässige* Aspekte gehen.

Nachstehend soll die vorgenannte These der flexiblen Landesverfassung anhand der «dynamischen Rechtsübernahme» von EWR-Recht erläutert werden. Während die «automatische Rechtsübernahme» schlicht zur unbedingten Übernahme «fremden» Rechts führt, handelt es sich bei der «dynamischen Rechtsübernahme» um eine Übernahme mit gewissen Mitentscheidungsrechten. Diese können unter bestimmten Umständen durch die jeweilige Verfassung eines assoziierten Staates bedingt sein. Die dabei entstehende Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Ebenen – EWR bzw. Verfassung – könnte man auch als hermeneutisch im Sinne der Methodenlehre Josef Essers charakterisieren.[15] Sie ist aber nicht immer frei von Spannungen, da natürlich jede Ebene Rechte für sich reklamiert. Dies zeigt nicht zuletzt die emotionale Diskussion über einen Entwurf für

---

stimmung eingetauscht wird.»; hierzu *Gstöhl, Sieglinde*, Souveränität und Abhängigkeit. Ein aussenpolitisches Konzept für Liechtenstein, in: Frommelt, F. / Frommelt, Ch. (Hrsg.), Gestern – Heute – Morgen: Perspektiven für Liechtenstein. Vortragsreihe zum Jubiläum «300 Jahre Fürstentum Liechtenstein», LPS 61, Bendern 2020, S. 257–280, S. 262.

12 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

13 Siehe z. B. *Finstad, Fredrik Bøkman*, Norway and the EEA, in: Arnesen / Fredriksen / Graver / Mestad / Vedder (Hrsg.), Agreement on the European Economic Area – A Commentary, Baden-Baden etc. 2018, Rz. 18.

14 Siehe in diesem Band S. 291–314.

15 Siehe dazu *Esser, Josef*, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt a. M. 1970, S. 133–138.

ein Institutionelles Rahmenabkommen (InstA) zwischen der EU und der Schweiz.[16] Zu den umstrittenen Punkten gehört bezeichnenderweise die in dem InstA-Entwurf enthaltene «dynamische Rechtsübernahme»[17], welche von einigen Kommentatoren unter dem Aspekt des (direkt-) demokratischen Systems der Schweiz als problematisch gesehen wird.[18]

Nachstehend soll unter II. zunächst aufgezeigt werden, wie aufgrund der vorstehend erwähnten Abkommen Verpflichtungen zur Übernahme von «fremdem» Recht, also jenem des Vertragspartners oder aber von internationalem Einheitsrecht[19] entstehen. Als Beispiele werden der ZV und das EWR-Abkommen (EWRA) herangezogen, weil sie die für Liechtenstein wichtigsten «Integrationsabkommen» sind. An ihnen können auch Unterschiede gut aufgezeigt werden. Sodann wird die «dynamische Rechtsübernahme» im EWR als ein typisches Spannungsfeld zwischen den Anforderungen des internationalen Rechts und den Bestimmungen der Landesverfassung erläutert (III.). Der Beitrag wird mit einer Schlussbetrachtung abgerundet (IV.).

II. Von «aussen» angestossene Rechtsentwicklung

A. Vielfalt äusserer «Zumutungen», die eines inneren Rahmens bedürfen

Wie eingangs erwähnt, ist Liechtenstein, gerade für einen Klein(st)staat, völkerrechtlich stark vernetzt und eingebunden. Im Gegensatz zu grösseren Staaten hat Liechtenstein aber ein viel grösseres «Portfolio» an

16 Abkommen zur Erleichterung der Bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt, https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_de.pdf, abgerufen am 20.07.2021.

17 Ebd. Art. 5.

18 Siehe z. B. *Langer, Lorenz / Glaser, Andreas*, Die Institutionalisierung der Bilateralen Verträge: Eine Herausforderung für die schweizerische Demokratie, Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht (SZIER) 23 (2013), S. 563–583, S. 582.

19 Siehe dazu *Gruber, Urs Peter*, Methoden des internationalen Einheitsrechts, Tübingen 2004, S. 14–24.

auswärtigen Einflüssen völkerrechtlicher Natur. Dazu gehören zum einen die üblichen grenzüberschreitenden Kooperationsabkommen, Freihandelsabkommen und dergleichen, welche im Allgemeinen ausländischen Institutionen keine Eingriffsrechte gewähren und deshalb auch verfassungsrechtlich unproblematisch sind. Dazu kommen aber, zum anderen, im Falle Liechtensteins die verschiedenen «Integrationsverträge»[20] mit der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Darunter fallen, wie erwähnt, der ZV, der PatSchV[21] und der Währungsvertrag (WV)[22] mit der Schweiz sowie natürlich das EWRA.

Alle diese Abkommen gehen mit einer extensiven Übertragung von Souveränität auf den Vertragspartner, wie insbesondere beim ZV, einher, bzw. es werden, wie im Fall des EWRA, Teile der Souveränität auf höherer Ebene «gepoolt». Überdies kann Liechtenstein – als Ausfluss seiner Souveränität – auch hoheitliche Aufgaben auslagern.[23]

Nach diesem Verständnis bedeutet dies «nicht Beschränkung, Teilverzicht oder Aufgabe von Souveränität», sondern die entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen einzugehen, stellt für Liechtenstein eine Möglichkeit dar, seine Souveränität auszuüben.[24]

B. Von «automatischer» zu «dynamischer» Rechtsübernahme

Wenn wir nur die Zeit seit Inkrafttreten der geltenden Landesverfassung von 1921 betrachten, so können wir diese in zwei Perioden unterteilen.

---

20 *Maresceau, Marc*, Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union européenne, in: Blumann (Hrsg.), Les frontières de l'Union européenne, Brüssel 2013, S. 152–153.

21 Siehe Fn. 4.

22 Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Juni 1980, LGBl. 1981 Nr. 52 LR 0.951.910.11.

23 *Tschütscher, Klaus*, Liechtenstein in Europa – Agiler Kleinstaat mit offenen Grenzen, in: Notter/Weber/Heinemann/Baumgartner (Hrsg.), Europäische Integration – mittendrin und nicht dabei? Liber amicorum für Andreas Kellerhals, Zürich 2018, S. 267–275; siehe des Weiteren: *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die Sicherheitsverfassung Liechtensteins, Gewährleistung von Sicherheit im Klein(st)staat, in ZöR 2021 (Heft 4, im Erscheinen begriffen), Kapitel II.A m. w. H.

24 *Hillgruber, Christian*, Die Souveränität der Staaten: Grundlage und Geltungsbedingung des Völkerrechts. Hermann Hellers Beitrag zu einer Theorie des Völkerrechts, Der Staat 53 (2014), S. 475–493, S. 486.

Diese beiden Zeitabschnitte stimmen einerseits mit der Zeit der Anlehnung an die Schweiz und die zunehmende Integration in den schweizerischen Wirtschaftsraum und andererseits mit der vorsichtigen Lockerung dieser sehr intensiven Bindung überein, die verbunden war mit der zunehmenden europäischen Integration durch den Beitritt zum EWR.

1. Die Verträge mit der Schweiz

Wie erwähnt, erfolgte schon vor dem Beitritt Liechtensteins zum EWRA eine starke Integration des Landes nicht nur in den schweizerischen Zollraum, sondern darüber hinaus in alle möglichen Bereiche des schweizerischen (und zugleich von internationalem Recht geprägten) Wirtschaftsrechts. Man kann für diese Epoche von einer «Kantonalisierung» des Landes sprechen,[25] wobei Liechtenstein unter den Verträgen mit der Schweiz allerdings nicht einmal die Mitbestimmungsrechte eines Schweizer Kantons zukommen.[26] So lautet Art. 4 ZV:

> «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.
>
> Von diesen Bestimmungen bleiben ausgenommen alle diejenigen Vorschriften der Bundesgesetzgebung, durch welche eine Beitragspflicht des Bundes begründet wird.»

Schweizerische Gesetze finden somit ohne jegliche Beteiligung des liechtensteinischen Gesetzgebers in Liechtenstein Anwendung. 1996 wurden aber periodische Informations- und Austauschgelegenheiten[27] etabliert, bei welchen die schweizerischen Behörden und die liechten-

---

25 So ausdrücklich Art. 6 ZV: «In Ansehung der gemäss den Art. 4 und 5 im Fürstentum anzuwendenden Gesetzgebung kommt dem Fürstentum Liechtenstein die gleiche Rechtsstellung zu wie den schweizerischen Kantonen.»

26 Nur nebenbei sei bemerkt, dass dies eine Konsequenz des Schutzes der Schweizer Souveränität gemäss Art. 1 BV ist. In ähnlicher Weise schützt die EU die Autonomie des EU-Rechts. Dies führt dazu, dass Drittstaaten nur sehr beschränkt Teilnahmerechte bei der Erarbeitung von letztlich diese z. B. in einem Assoziationsabkommen betreffenden Recht gewährt werden können.

27 Auskunft des Amts für Auswärtige Angelegenheiten vom 25. August 2021.

steinische Landesverwaltung die Aktualisierung der Anhänge zum ZV vereinbaren.[28]

Während Ziff. 1 von Art. 4 ZV durchaus sachgerecht und konkret ist, öffnet Ziff. 2 («soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt») das Tor für die Anwendbarkeit schweizerischen Rechts sehr weit.

Eine erste Rückbesinnung auf die Eigenstaatlichkeit erfolgte nach Erlass des Kundmachungsgesetzes[29] und entsprechenden Entscheidungen des Staatsgerichtshofes (StGH).[30] Für die Geltung «fremden» bzw. übernommenen Rechts, vorliegend zumeist Schweizer Recht, in Liechtenstein verlangte der StGH eine Publikation bzw. in bestimmten Fällen, eine vereinfachte Kundmachung von Titel und Fundstelle, z. B. ein Verweis auf die Systematische Gesetzessammlung des Bundesrechts (SR) oder eine Auflage in der Regierungskanzlei.[31]

Zu der innerstaatlichen Wirkung schweizerischen Rechts aufgrund des Zollvertrags kommt eine Aussenhandelskompetenz, welche die Schweiz für Liechtenstein wahrnimmt. So lautet Art. 8 ZV:

> «Das Fürstentum Liechtenstein wird während der Geltungsdauer dieses Vertrages mit keinem dritten Staate selbständig Handels- oder Zollverträge abschliessen.
>
> 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.
>
> Bei Handels- und Zollverträgen mit Österreich ist die fürstliche Regierung vor Abschluss der Verträge anzuhören.»

---

28 Ein Beispiel für den fehlenden vorgängigen Einbezug Liechtensteins war der Fall einer neuen Verordnung der schweizerischen Finanzmarktaufsicht (Finma) im Jahr 2015. In dieser wurde festgelegt, dass der Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein entgegen früherer Praxis nicht mehr als «inländische» Transaktionen angesehen werden können. Dies hätte das liechtensteinische Zahlungssystem, welches im Wesentlichen in das schweizerische integriert ist, zum Erliegen gebracht. Auch wenn aus verschiedenen Gründen Anpassungen im Zahlungsverkehr zwischen Liechtenstein und der Schweiz nötig waren und in der Zukunft wohl noch sein werden, konnte das hier angesprochene spezifische Problem – allerdings erst in einem sehr späten Stadium – einstweilen entschärft werden. Siehe Wirtschaft Regional vom 04.04.2015, S. 1.

29 Kundmachungsgesetz vom 17. April 1985, LGBl. 1985 Nr. 41 LR 170.50.

30 Siehe z. B. StGH 1977/10, Erw. 4 (= LES 1981, 56), StGH 1981/18, Erw. 3 f. (= LES 1983, 39), und die sich darauf stützende weitere Rechtsprechung.

31 Siehe ein rezentes Beispiel für eine vereinfachte Kundmachung von Zollvertragsrecht: Kundmachung vom 7. April 2020 der aufgrund des Zollvertrages im Fürsten-

Dieser Vertretungsanspruch der Schweiz gegenüber Liechtenstein aufgrund des ZV wurde allerdings in den letzten 50 Jahren arg aufgeweicht. Zum einen wurde Liechtenstein im Bereich der Freihandelsabkommen zusehends eine eigenständige Rolle zuteil, weil Freihandelsabkommen zunehmend komplex sind und sich bei weitem nicht mehr auf ihren ursprünglichen Schwerpunkt, nämlich den Warenverkehr, beschränken.[32] Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, Personenverkehr etc. sind nicht Gegenstand des ZV. Dies begann sich bereits bei den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit der EU von 1972 abzuzeichnen, als Liechtenstein in bestimmten Bereichen als eigenständiger Vertragspartner hinzukam.[33] Zum anderen wurde Liechtenstein, nicht zuletzt im Hinblick auf den EWR-Beitritt des Landes, der hinsichtlich seines Anwendungsbereichs weit über den Anwendungsbereich des ZV hinausgeht, eigenständiges Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).[34]

Deshalb wurde ein neuer Art. 8bis ZV eingefügt:[35]

> «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 Schweiz lehnte 1992 in einer Volksabstimmung den EWR-Beitritt ab. Nach dem damals geltenden Vertragstext des ZV hätte Liechtenstein dem EWR ebenfalls nicht beitreten können. Um Liechtenstein den Beitritt dennoch zu ermöglichen, musste in Art. 8bis ZV ein zweiter Absatz eingefügt werden:[36]

---

tum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2020 Nr. 128 LR 170.551.631.

32 *Baur, Georges*, The European Free Trade Association: An Intergovernmental Platform for Trade Relations, Cambridge 2020, S. 93–97, S. 102–103.

33 Botschaft des Bundesrates vom 16. August 1972 an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften, BBl 172 II 653, insbesondere S. 712 f.

34 *Norberg, Sven*, The European Economic Area, in: Oliver (Hrsg.), Oliver on Free Movement of Goods in the European Union, 5. Aufl., Oxford etc. 2010, S. 487–506, S. 487.

35 LGBl. 1991 Nr. 55.

36 LGBl. 1995 Nr. 76.

> «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.»

Seit dem 1. Mai 1995 ist Liechtenstein nunmehr Mitglied des EWR, ohne dass die Schweiz beteiligt ist.[37] Und im Bereich des Freihandels hat sich Liechtensteins partiell eigenständige Rolle nunmehr verfestigt, wie zuletzt im Handelsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich, dem Zusatzabkommen betreffend Liechtenstein beigefügt wurden.[38]

2. Das EWR-Abkommen

Vergleicht man die Rechtsstellung Liechtensteins unter dem EWRA mit jener gemäss den Verträgen mit der Schweiz, so wird Erstere durchwegs als Souveränitätsgewinn gesehen.[39] Liechtenstein ist auf der EFTA-Seite mit Island und Norwegen gleichgestellt und innerhalb des erweiterten Binnenmarktes mit sämtlichen EU-Mitgliedstaaten.

Allerdings geht mit der EWR-Mitgliedschaft, wie erwähnt, eine – wenn auch verglichen mit der Mitgliedschaft in der EU beschränkte – supranationale Einigung[40] sowie eine Verpflichtung zur effizienten

---

37 Zur «parallelen Verkehrsfähigkeit» von Waren als Lösung für das Problem, welches sich aus der Kombination von einheitlichem Zollraum und zwei teilweise unterschiedlich geregelten Märkten ergibt, siehe Vereinbarung vom 29. März 1923 zwischen Liechtenstein und der Schweiz zum Vertrag über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, vom 2. November 1994, LGBl. 1995 Nr. 77 LR 0.631.112.1, sowie *Baur, Georges*, Die «parallele Verkehrsfähigkeit» und analoge Verfahren als Prinzipien des Europarechts, in: Baur, F. / Baur, G. (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen 1996, Liber amicorum zum sechzigsten Geburtstag von Theodor Bühler, Zürich 1996, S. 83–101.

38 Zusatzabkommen vom 11. Februar 2019 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland und dem Fürstentum Liechtenstein 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.

39 *Baur, Georges*, Liechtenstein im EWR – die genutzte Chance, in: Freiburghaus / Kreis (Hrsg.), Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?, Zürich 2013, S. 81–94, S. 82 f., S. 91 f.; *Frommelt*, Fn. 6.

40 So zumindest *Thürer, Daniel*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, Archiv des Völkerrechts (AVR) 36 (1998), S. 98–127, S. 112. Vorsichtiger *Bruha, Thomas* /

Rechtsübernahme einher. Diese kann unter Umständen mit dem herkömmlichen nationalen Rechtsetzungsprozess, insbesondere den direktdemokratischen Partizipationsrechten, in Konflikt geraten. Im vierten Erwägungsgrund der Präambel zum EWRA ist nämlich das Ziel festgeschrieben, «einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht (…)».[41]

Dynamik und Homogenität hängen eng zusammen. So ist ein homogener Wirtschaftsraum, beruhend auf gleichen Regeln, nur dann zu erreichen, wenn die Nachführung dieser Regeln möglichst unverzüglich erfolgt. Also ist in diesem grundsätzlich völkerrechtlichen Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie den EFTA-Staaten andererseits für die Anpassung des Rechts ein gewisses Tempo notwendig. Der übliche völkerrechtliche Vertrags- bzw. Rechtsanpassungsprozess über diplomatische Verhandlungen könnte die aufgrund des Homogenitätsziels verlangte zeitliche Nähe zwischen der Schaffung von EU-Recht und dessen Übernahme in den EWR nicht garantieren.

Der Übernahmeprozess nimmt zunächst aber keine Rücksicht auf die innerstaatlichen Gesetzgebungsprozesse, noch viel weniger auf die entsprechenden Verfahrens- und Beteiligungsrechte, welche in den nationalen Verfassungen garantiert sind. Aus diesem Grund bedarf es im EWR-Recht auch einer Regelung, wie allenfalls mit verfassungsrechtlichen Schranken der Mitgliedstaaten umzugehen ist.

3. Zwischenfazit

Wenn man folglich den ZV und das EWRA sowie ihre Wirkungen auf die liechtensteinische Rechtsordnung einander gegenüberstellt, so tritt der Unterschied von «automatischer» und «dynamischer» Übernahme klar zutage: «Automatische» Rechtsübernahme gemäss ZV sieht keine Beteiligung der übernehmenden Partei am Rechtsetzungsprozess vor, während eine solche beim EWRA in beschränkter Form besteht. Die Beschränkung des Einbezugs der drei EWR/EFTA-Staaten ergibt sich aus dem

---

Büchel, Markus, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, LJZ 1992, S. 3–17, S. 4: «Quasi-Supranationalität».

41 Präambel zum EWRA, vierter Erwägungsgrund.

Schutz der Entscheidungsautonomie der EU und ihrer Mitgliedstaaten, welche auch gegenüber assoziierten Drittstaaten verteidigt wird.[42]

Im Gegensatz zu «automatischer Rechtsübernahme» lässt «dynamische Rechtsübernahme» Raum für Anpassungen und Ausnahmen, auch wenn diese nicht extensiv sein können.[43]

Schliesslich spielt auch der Regelungsbereich des jeweiligen Abkommens eine Rolle: Eine Zoll- oder Währungsunion bedingt eher automatische Rechtsübernahme,[44] während für die Teilnahme eines Nicht-Mitglieds (hier: im Bezug auf die EU) an einem Binnenmarkt tendenziell eine dynamische Rechtsübernahme für den Schutz der Rechtsetzungsautonomie des oder der Konstituenten des Binnenmarktes ausreicht. Dass bei Zoll- und Währungsfragen üblicherweise automatische Rechtsübernahme erfolgt, ist, grob gesagt, darin begründet, dass es sich dabei um Materien handelt, welche weder in zeitlicher noch materieller Hinsicht Abweichungen zulassen.

III. «Dynamische Rechtsübernahme» und ihre verfassungsmässige Absicherung

Die sog. «dynamische Rechtsübernahme» hängt mit der *Beteiligung*[45] Aussenstehender an einem gemeinsamen Markt zusammen. Für den

---

42 Siehe *Baur, Georges*, Privileged partnerships: The partner countries' (institutional) perspectives, in: Gstöhl / Phinnemore (Hrsg.), The European Union, its neighbours, and the proliferation of privileged partnerships, London / New York 2020, S. 23–45, S. 28 m. w. H.

43 Siehe *Baur, Georges*, Decision-Making Procedure and Implementation of New Law, in: Baudenbacher (Hrsg.), The Handbook of EEA Law, Cham etc. 2016, S. 57–60.

44 Dabei sehen aber selbst die Währungsvereinbarung mit Andorra (Währungsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra, ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 1, insbesondere Art. 8) oder mit Monaco in den Bereichen Human- und Tierarzneimittel, kosmetische Mittel und Medizinprodukte (Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Monaco über die Anwendung bestimmter Rechtsakte der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Fürstentums Monaco, ABl. L 332 vom 19.12.2003, S. 42, insbesondere Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1) mehr Beteiligungsrechte vor, als dies im Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz der Fall ist.

45 Zum Unterschied zwischen *Zugang zum* und *Beteiligung am* EU-Binnenmarkt siehe *Baur*, Fn. 42, S. 23 f.

EU-Binnenmarkt, dem wesentlichen Beispiel für eine solche Konstellation, ist die dynamische Rechtsübernahme[46] eine der Bedingungen für die Teilnahme: Damit die legislative Homogenität[47] im erweiterten Binnenmarkt gewährleistet ist – also dass für alle, die am Binnenmarkt teilnehmen, das gleiche Recht gilt –, muss die Rechtsentwicklung effizient sein und mit jener in der EU Schritt halten. Umgekehrt haben die EWR/EFTA-Staaten nach heute überwiegender Meinung[48] keine Souveränitätsrechte an eine supranationale Ebene abgetreten[49] und sind daher hinsichtlich der Übernahme von EWR-Recht auch ihren jeweiligen Verfassungen verpflichtet. Dies führt naturgemäss zu einer Spannung zwischen den beiden Regelungsbereichen EWR-Abkommen und nationale Verfassung.

A. Die EWR-Bestimmungen

1. Was ist «dynamische Rechtsübernahme»?

Im Gegensatz zur EU, in der die Rechtsetzung zum einen durch Mitentscheidung im Rechtsetzungsprozess erfolgt und zum anderen supranational ausgestaltet ist (Vorrang, Direktwirkung),[50] ist dies bei den EWR/EFTA-Staaten nicht der Fall.[51] Die Rechtsübernahme im Rahmen des

46 Siehe dazu *Baur, Georges / Sánchez Rydelski, Michael / Zatschler, Carsten,* European Free Trade Association (EFTA) and the European Economic Area (EEA), 2. Aufl., Aalphen aan den Rijn 2018, Rz. 235–243.

47 *Holter, Dag Wernø*, Legislative Homogeneity, in: Svedman et alii (Hrsg.), The Fundamental Principles of EEA Law: EEA-Ities, Cham 2017, S. 1–17.

48 Statt aller: *Dystland, Marthe Kristine Fjeld / Finstad, Fredrik Bøkman / Sørebrø, Ida*, Kommentar zu Art. 7 EWRA, in: Arnesen / Fredriksen / Graver / Mestad / Vedder (Hrsg.), Agreement on the European Economic Area, Fn. 13, Rz. 36–41. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich hier v. a. um Meinungen aus Island und Norwegen handelt, welche von einem stark dualistisch geprägten Völkerrechtsverständnis ausgehen.

49 Dies wird zumeist mit dem Wortlaut von Protokoll 35 zur Durchführung der EWR-Bestimmungen begründet: «[…] ohne dass von einer Vertragspartei verlangt wird, einem Organ des Europäischen Wirtschaftsraums Gesetzgebungsbefugnisse zu übertragen […]», LGBl. 1995 Nr. 68 (135) LR 0.110.

50 Statt aller: *Herdegen, Matthias*, Europarecht, 21. Aufl., München 2021, § 8, Rz. 13 f. sowie § 10, Rz. 1–7.

51 Siehe dazu mit einer gegenüber der Mehrheitsmeinung (Fn. 48) differenzierenden Haltung: *Baur, Georges*, Unmittelbare Wirkung und Vorrang im EWR: Schutz ei-

EWR-Abkommens erfolgt erst, nachdem die Rechtsakte durch den Rat der EU und das EU-Parlament beschlossen worden sind.

Die dynamische Rechtsübernahme ist in Art. 102 und 103 EWRA geregelt. Dabei regelt Art. 102 den Normalfall der Rechtsübernahme und Art. 103 den Fall, in dem sog. verfassungsmässige Bedingungen des jeweiligen nationalen Gesetzgebers zu beachten sind. Welche diese sind, wird vom nationalen Verfassungsrecht bestimmt.

Die dynamische Rechtsübernahme dient der Erreichung des Homogenitätsziels, welches dem EWR-Abkommen zu Grunde liegt. In Erwägungsgrund 4 der Präambel des EWRA ist dies folgendermassen formuliert:

> «In Anbetracht des Ziels, einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht […].»

Die dynamische Rechtsentwicklung soll also das EWR-Recht fortlaufend, eben «dynamisch», weiterentwickeln bzw. an neues EU-Recht anpassen, «damit diese Gemeinschaftsvorschriften […] gleichzeitig angewendet werden können.»[52]

Mit Bezug auf diese «Gemeinschaftsvorschriften», also das relevante EU-Recht, bestehen sog. *decision shaping rights*[53] der EWR/EFTA-Staaten. Natürlich kann eine Übernahme verweigert werden. Dies hat aber Konsequenzen, wie z. B. die Suspendierung des einschlägigen Anhangs des EWR-Abkommens.[54] Grundsätzlich besteht also eine Pflicht jedes Mitgliedstaates, an der regelmässigen Anpassung des EWR-Rechts mitzuwirken.

---

ner abstrakten Souveränität der EFTA-Staaten oder konkreter Rechtsschutz für Bürger und Unternehmen?, LJZ 2020, S. 56–64.

52 Art. 102 Abs. 1 EWRA.

53 Im engeren rechtlichen Sinne bezeichnet «decision shaping» das Verfahren, in welchem Beschlüsse zur Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen vorbereitet werden. In einem weiteren Sinne geht es beim «decision shaping» um das Recht der EWR/EFTA Staaten, an der gesamten Vorbereitungsphase des EU-Legislativprozesses, auch in Expertengruppen, der Vorbereitung von Ausführungserlassen sowie über diverse informelle Mechanismen an der Entscheidungsvorbereitung der EU teilzunehmen. Siehe dazu *Baur, Georges*, Chancen und Grenzen des *decision shaping*, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), 25 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum, EuR Beiheft 1 (2020), S. 17–32, S. 21.

54 Art. 102 Abs. 5 EWRA.

Die dynamische Rechtsübernahme betrifft konkret die Anhänge zum EWRA, indem neue Rechtsakte dort eingefügt werden oder auf relevantes EU-Recht verwiesen wird, das hierdurch EWR-Recht wird.[55] Um die Homogenität zu garantieren, muss EWR-Recht angepasst werden, wenn das EU-Recht im relevanten Bereich geändert oder neues EU-Recht erlassen wird. Für solche Anpassungen ist ein vereinfachtes Anpassungsverfahren im Gemischten EWR-Ausschuss vorgesehen (Art. 98 EWRA).

2. Der Regelfall: Art. 102 EWRA

Art. 102 EWRA lautet:

> «1. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des EWR fasst der Gemeinsame EWR-Ausschuss Beschlüsse zur Änderung eines Anhangs zu diesem Abkommen so bald wie möglich nach Erlass der entsprechenden neuen Rechtsvorschriften durch die Gemeinschaft, damit diese Gemeinschaftsvorschriften und die Änderungen der Anhänge zu diesem Abkommen gleichzeitig angewendet werden können. […]»

Die EWR/EFTA-Staaten sind bereits im Entwurfsstadium eines EU-Rechtsakts in den Rechtsetzungsprozess miteinbezogen. Die Koordination erfolgt durch das EFTA-Sekretariat in Brüssel. Experten der EFTA-Staaten können in den einschlägigen Expertengruppen der EU Einsitz nehmen. So wird garantiert, dass ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, mit welchem ein oder mehrere EU-Rechtsakte, gegebenenfalls mit Anpassungen, in das EWR-Abkommen übernommen werden, möglichst parallel zur Rechtsetzung in der EU vorbereitet und rechtzeitig nach deren Abschluss genehmigt werden kann. Besteht zwischen allen Parteien, nämlich den EWR/EFTA-Staaten und der EU, Einigkeit über die Übernahme eines Rechtsakts in den EWR, so wird dieser in die vom EFTA-Sekretariat geführte sogenannte «Long List», die Liste der in der nächsten Sitzung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Übernahme bereiten Rechtsakte, aufgenommen. Solche Sitzungen finden etwa sieben bis acht Mal pro Jahr, halbjährlich alternierend am Sitz der EFTA bzw. des Auswärtigen Dienstes der EU in Brüssel statt. Kurz zuvor findet die Sitzung des Ständigen EFTA-Ausschusses statt. Dort werden die Positionen der drei EWR/EFTA-Staaten gegenüber der EU ko-

55 Art. 98 EWRA.

ordiniert. Ein Beschluss des Gemeinsamen EWR Ausschusses tritt normalerweise an dem im Beschluss genannten Datum in Kraft. In der Regel ist dies der Tag nach der Beschlussfassung.[56]

3. Der Ausnahmefall: Art. 103 EWRA

Weil es sich beim EWRA nur teilweise um ein supranationales Abkommen handelt – Gesetzgebungsrechte wurden nicht wie in der EU direkt an eine gemeinschaftliche Ebene übertragen –, gilt jede Ergänzung des EWRA bzw. seiner Anhänge als völkerrechtliches Abkommen.[57] Allfällige verfassungsmässige Prärogativen für den Abschluss von internationalen Verträgen bleiben deshalb den drei EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen vorbehalten.[58] Bestehen solche in einem oder mehreren EWR/EFTA-Staaten, müssen sie im Sinne von Art. 103 EWR-Abkommen zuerst erfüllt werden, ehe ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in Kraft treten kann.[59]

Wird ein Vorbehalt nach Art. 103 EWRA durch einen oder mehrere der EWR/EFTA-Staaten angemeldet, so wird der entsprechende Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses quasi unter Vorbehalt gefasst. Vertragsrechtlich gesprochen handelt es sich beim Vorbehalt um eine Suspensivbedingung. Der Rechtsakt tritt in einem solchen Fall nach Mitteilung des letzten Staates, dass die nationalen verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind, in Kraft. Sollte dies nicht binnen sechs Monaten seit der Beschlussfassung geschehen, ist der Beschluss / der Rechtsakt provisorisch anzuwenden.[60] Ob eine provisorische Anwendung möglich ist oder nicht, entscheidet sich gemäss den Vorgaben des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts. Demzufolge können die EWR/EFTA-Staaten mitteilen, dass eine provisorische Anwendung nicht möglich sei.

---

56 *Stabsstelle EWR*, Schulungsunterlagen für die Fachexperten der LLV, Vaduz 2016, S. 32.

57 StGH 1995/14 (= LES 1996, 123).

58 *Norberg, Sven* etc., EEA law: The European Economic Area – A commentary on the EEA Agreement, Stockholm 1993, S. 74.

59 *Neier, Christina*, Der EWR-Beschlussfassungsprozess in Recht und Praxis, LJZ 2020, S. 26–33, S. 27.

60 Zur provisorischen Anwendung siehe nachstehend III.B.5.

B. Der verfassungsmässige Rahmen

1. Zum Verhältnis von Verfassungs- und Völkerrecht in Liechtenstein

Bekanntermassen unterscheidet die Völkerrechtslehre hinsichtlich des Verhältnisses von Völker- und Landesrecht zwischen den beiden Haupttypen «Monismus» und «Dualismus», wobei diese in verschiedenen Ausformungen vorkommen können. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass beim Monismus davon ausgegangen wird, dass es sich beim Völker(vertrags)recht und dem Landesrecht um zwei Bestandteile derselben Gesamtrechtsordnung handelt.[61] Die (gesamte) Rechtsordnung wird also als Einheit betrachtet.[62] Beim Dualismus wird demgegenüber davon ausgegangen, dass es sich beim Völker(vertrags)recht und dem Landesrecht um zwei voneinander völlig unabhängige Rechtsbereiche handelt.[63] Die hauptsächliche Konsequenz dieser Unterscheidung ist, dass Völkerrecht im ersten Fall ohne weiteren innerstaatlichen Akt gilt,[64] während es im zweiten Fall einer Transformation ins nationale Recht bedarf.[65]

Liechtenstein gehört, wie seine beiden Nachbarstaaten Österreich und die Schweiz, zu den Ländern, die eine grundsätzlich monistische Auffassung des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht vertreten. Interessanterweise hat eine explizite Festlegung auf den Monismus durch Legislative, Exekutive, Judikatur und Lehre trotz der schon seit langem bestehenden völkerrechtlichen Bindungen des Landes erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts stattgefunden.[66]

---

61 *Becker, Stefan*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Schaan 2003, S. 99 m. w. H; *Keller, Helen*, Rezeption des Völkerrechts, Heidelberg 2003, insbesondere S. 9, 117, 345.

62 StGH 1979/3 (= LES 1981, 110).

63 *Becker*, Fn. 61, S. 98 m. w. H.

64 *Derselbe*, S. 102.

65 *Derselbe*, S. 101.

66 Siehe dazu im einzelnen *Becker*, Fn. 61, S. 105 ff. m. w. H. Befürchtungen, die liechtensteinische Gesetzgebung und Praxis könnten sich vermehrt in Richtung Dualismus bewegen (*derselbe*, S. 116 f.), haben sich m. E. bisher als nicht begründet erwiesen. Siehe auch *Schiess Rütimann*, *Patricia M.*, Die Stellung der EMRK in Liechtenstein, Beiträge Liechtenstein-Institut 44/2019, https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/6415/7435/7385/Schiess_EMRK_def_Web_interaktiv.pdf, abgerufen am 20.07.2021, einschliesslich des Berichts vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein (ebd. S. 61 ff.).

Sodann stellt sich die Frage nach der Rangfolge von Völker- und Landesrecht. Die liechtensteinische Landesverfassung von 1921 gehört zusammen mit jener (Deutsch-)Österreichs und der damaligen Tschechoslowakischen Republik zur Familie der nach dem Ersten Weltkrieg erlassenen Verfassungen. Diese entstanden direkt oder indirekt unter dem Einfluss von Kelsens «Stufenbau der Rechtsordnung».[67]

Generell gilt wohl, dass dem Völkerrecht, zumindest «der aus dem EWRA, dem ZV und der EMRK gebildeten ‹Troika›»[68] der Charakter «ergänzenden Verfassungsrechts»[69] zukommt. Was das Verhältnis des Völkerrechts zur Landesverfassung betrifft, so sind die Stellungnahmen uneinheitlich.[70] Auch die Verfassungsrevision von 2003 hat zu keiner Klärung geführt.[71] Der befürchtete «Paradigmenwechsel»[72] hin zum absoluten Vorrang der Verfassung ist nicht erfolgt. Die Praxis des StGH als «Hüter der Verfassung»[73] blieb in dieser Frage von hoher Kontinuität geprägt. Zumindest für das hier interessierende EWRA scheint auch der überwiegende Teil der Lehre davon auszugehen, dass es «Vorrang vor jedwedem Recht der Mitgliedstaaten»[74] habe und ihm sogar «Überverfassungsrang» zukomme.[75] Was bei Widersprüchen zwischen der Lan-

---

67 So auch *Batliner, Gerard*, Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, bis und mit S. 27; *Hoch, Hilmar*, Verfassung- und Gesetzgebung, ebenda, S. 205, Fn. 3, sowie *Batliner, Martin*, Die politischen Volksrechte, Fribourg 1995, S. 162; *Höfling, Wolfram*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS 20, Vaduz 1984, S. 32.

68 *Becker*, Fn. 61, S. 326–329, 351.

69 StGH 1996/34, Erw. 3.2. (= LES 1998, 80).

70 Siehe z. B. *Becker*, Fn. 61, S. 366.

71 Siehe nur die Diskussion zwischen *Becker, Stefan*, Also doch: Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit? Anmerkungen zum Urteil StGH 1998/61 vom 3. Mai 1999, Jus & News 2002, S. 7–23, und *Winkler, Günther*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof, Teil I: Jus & News 2004, S. 159–167; Teil II: Jus & News 2004, S. 169–190.

72 *Becker*, Rz. 61, S. 371; *Batliner, Gerard / Kley, Andreas / Wille, Herbert*, Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «Volksinitiative» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln des Standards des Europarates und der EMRK, Eschen / Bern / Balzers 2002, S. 21.

73 StGH 1982/65, Erw. 2.a. (= LES 1984, 4).

74 *Bruha / Büchel*, Fn. 40, S. 5.

75 *Hoop, Wilfried*, Die auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Fribourg 1995, S. 305; *Thürer*, Fn. 40, S. 112.

desverfassung und dem EWR-Recht als «völkerrechtlicher Nebenverfassung»[76] zu geschehen hätte, falls man die Vorrangstellung des EWR-Rechts ablehnt, bleibe vorliegend dahingestellt.[77]

2. EWR-Beschlüsse im liechtensteinischen Recht

Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses sind als völkerrechtliche Verträge[78] bzw. «völkerrechtliche ‹Mini-Verträge›»[79]zu betrachten. Daher sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Verfahren zum Abschluss internationaler Abkommen oder Verträge anzuwenden.[80] Gemäss Art. 8 Abs. 2 LV bedürfen

> «Staatsverträge, durch die Staatsgebiet abgetreten oder Staatseigentum veräussert, über Staatshoheitsrechte oder Staatsregale verfügt, eine neue Last auf das Fürstentum oder seine Angehörigen übernommen oder eine Verpflichtung, durch die den Rechten der Landesangehörigen Eintrag getan würde, […] zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Landtages.»

Gemäss Peter Bussjäger sind diese fünf Kriterien jedoch derart weit gefasst, «dass in der Praxis jeder Staatsvertrag dem Landtag vorgelegt wird.»[81] Für die im EWRA verlangte Dynamik, insbesondere dass eine «Änderung eines Anhangs zu diesem Abkommen so bald wie möglich nach Erlass der entsprechenden neuen Rechtsvorschriften»[82] durch die EU erfolgen soll, ist aber das übliche Genehmigungsverfahren im Landtag nicht praktikabel. Zwar ist für die Beratung von Staatsverträgen gegenüber der Behandlung von Gesetzesvorlagen[83] lediglich eine Lesung («Diskussion») vor der Abstimmung im Landtag erforderlich.[84] Den-

76 *Bruha / Büchel*, Fn. 40, S. 5.

77 Es dürfte dann wohl auf das Spannungsverhältnis zwischen äusserer Verpflichtung und innerstaatlicher Vollzugsunmöglichkeit gemäss Art. 27 WVK (Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, LGBl. 1990 Nr. 71 LR 0.121) hinauslaufen.

78 Siehe *Neier*, Fn. 59, 27 m. w. H.

79 Ibid.; *Bruha / Büchel,* Fn. 40, S. 16.

80 Ibid.

81 *Bussjäger, Peter*, Art. 8 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 31.08.2015, zuletzt abgerufen am: 15.03.2021), Rn. 45 m. w. H.

82 Art. 102 Abs. 1 EWRA.

83 Art. 34 der Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBl. 2013 Nr. 9 LR 171.101.1.

84 Art. 34b der Geschäftsordnung für den Landtag.

noch kann sich auch die Behandlung eines Staatsvertrags verzögern, wenn «Anträge auf Nichteintreten, Verschiebung oder Rückweisung an die Regierung gestellt werden.»[85] Zudem müsste dieses Verfahren bei jedem der jährlich etwa 370 EWR-Rechtsakte bzw. 240 Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses[86] (Stand: 2020) durchgeführt werden. Aus diesem Grund hat der Staatsgerichtshof vor dem Beitritt Liechtensteins zum EWR in einem Gutachten die Kriterien für den Entscheid herausgearbeitet, welche Rechtsakte dem Landtag vorzulegen sind.

3. Kriterien für die Vorlagepflicht

Im Wesentlichen sind es gemäss dem Gutachten StGH 1995/14[87] zwei Kriterien, die das verfassungsrechtliche Erfordernis der Zustimmung durch den Landtag und in der Folge die Unterwerfung unter das Referendum sowie die Zustimmung durch den Fürsten auslösen:

> 1. Wenn liechtensteinisches Recht geändert werden soll, mit Ausnahme von Fragen, die auf nationaler Ebene vollständig in die Zuständigkeit der Regierung fallen;
> 2. Rechtsakte, die eine Beteiligung an Programmen mit finanzieller oder rückwirkender Wirkung vorsehen und die auf nationaler Ebene dem Referendum unterliegen.

Grundsätzlich sind nur verbindliche Rechtsakte nach Art. 8 Abs. 2 LV zustimmungspflichtig, nämlich Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen nach Art. 7 EWRA. Keine Zustimmung ist erforderlich für nicht bindende Instrumente, wie z. B.: Empfehlungen, Grünbücher oder Mitteilungen, wie sie in der Reihe «C» des Amtsblatts der EU (ABl.) veröffentlicht werden. Des Weiteren ist keine Zustimmung erforderlich für folgende Rechtsakte:

- Delegierte Rechtsakte der Kommission,
- Rechtsakte des Rates zur Durchführung bestehender Rechtsakte,
- Entscheidungen oder Verordnungen, insbesondere der Kommission, die individueller und konkreter Natur sind und weder rechtlich noch faktisch an Liechtenstein gerichtet sind,

---

85 Ibid., Abs. 1.

86 Siehe https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/List-Adopted-Joint-Committee-Decisions/2020%20List%20of%20Adopted%20Joint%20Committee%20Decisions.pdf (abgerufen am 17.07.2021).

87 LES 1996, 123, Fn. 57.

- Rechtsakte, die lediglich darauf abzielen, den Text bereits bestehender Rechtsakte und / oder deren Anhänge ohne oder mit nur geringfügigen Änderungen zu konsolidieren, auszulegen oder zu präzisieren,
- Rechtsakte mit vorläufigem oder technischem Charakter oder mit dem Ziel, Fristen zu verlängern, sowie
- Rechtsakte ohne Relevanz für Liechtenstein, z. B. aufgrund von geographischen oder wirtschaftlichen Kriterien des Landes.

Schliesslich ist bei der Entscheidung für oder gegen die Zustimmungsbedürftigkeit eines Rechtsakts folgendes Kriterium zu beachten: Die Ziele des Abkommens sollen effizient und rechtzeitig verwirklicht werden können. Dabei bleibt es den EWR/EFTA-Staaten überlassen, durch welche Organe und in welchen Verfahren nach ihrer eigenen Verfassungsordnung die Zustimmung erteilt wird. Im Hinblick auf Liechtenstein ist der starke (direkt-)demokratische Charakter der politischen Entscheidungsfindung, also das mögliche Erfordernis, eine Volksabstimmung abzuhalten (Art. 66bis LV), zu berücksichtigen. Zu guter Letzt bedingt eine erfolgreiche Umsetzung dieser höchstrichterlichen Kriterien in der Praxis eine gute und enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament und dessen Kommissionen.

4. Vorgehen bei «verfassungsrechtlichen Anforderungen» in der Praxis

Für das innerstaatliche Zustimmungsverfahren zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen gemäss Art. 103 EWRA sechs Monate zur Verfügung. Diese laufen ab dem Tag, an welchem in der jeweiligen Sitzung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses die Übernahme eines Rechtsakts unter dem Vorbehalt der Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen beschlossen wurde.

Vor der nächsten Sitzung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses legt die Stabsstelle EWR (SEWR) der EWR-Landtagskommission die «Long List» vor und beantragt, die Übernahme der entsprechenden Rechtsakte in das EWR-Abkommen zu genehmigen. Gleichzeitig gibt die SEWR eine verfassungsrechtliche Beurteilung hinsichtlich des Zustimmungserfordernisses nach Art. 103 EWRA ab. Daraufhin entscheidet die EWR / Schengen-Landtagskommission, in welchen Fällen ein 103er Verfahren angemeldet werden muss. Schliesslich wird die Mission

in Brüssel von der SEWR über die liechtensteinischen Vorbehalte gemäss Art. 103 EWRA informiert. Diese werden sodann in der nächsten Sitzung des Ständigen Ausschusses bzw. des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zu Protokoll gegeben.

An das EWR-Verfahren schliesst sich wiederum das spezifische «Artikel-103-Verfahren» an. Dabei wird von der Stabsstelle EWR im Namen der Regierung zuhanden des Landtags ein spezifischer Bericht und Antrag (BuA) verfasst und der Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses im Verfahren für die Beratung von Staatsverträgen genehmigt. Daran anschliessend wird diese Genehmigung des Landtags zum Referendum ausgeschrieben. Nach ungenutztem Ablauf der Referendumsfrist von einem Monat kann der Landtagsbeschluss durch den Landesfürsten sanktioniert (Art. 9 LV) und vom Regierungschef gegengezeichnet werden (Art. 65 LV). In den mehr als 25 Jahren seit dem Beitritt Liechtensteins zum EWR wurde noch nie ein Referendum gegen die Zustimmung des Landtags zu einem Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ergriffen.

Der Abschluss des nationalen Verfahrens zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäss Art. 103 EWRA wird dem EFTA-Sekretariat notifiziert. Der von dem Verfahren betroffene Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses tritt in Kraft, sobald alle EWR/EFTA-Staaten die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Anforderungen notifiziert haben. Dieser Zeitpunkt bestimmt sich entweder aus dem im Beschluss genannten Datum oder der Beschluss tritt, wenn bis zu diesem Zeitpunkt die letzte Notifikation noch nicht vorliegt, am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten Notifikation in Kraft.[88]

Theoretisch besteht natürlich die Möglichkeit, dass das innerstaatliche Verfahren zur Erfüllung der Bedingung gemäss Art. 103 EWRA zu einem negativen Resultat führt und der betreffende Staat sich deshalb ausserstande sieht zu ratifizieren. Dies ist allerdings noch nie vorgekommen. In einem solchen Fall fände Art. 102 Abs. 5 EWRA Anwendung. Letztlich könnten demzufolge die betroffenen Teile des Anhangs des EWRA frühestens nach einem Monat ausser Kraft gesetzt werden, jedoch nicht vor Inkrafttreten des Rechtsakts in der EU. Diese Rechts-

88 Art. 103 Abs. 1 EWRA; *Stabsstelle EWR*, Fn. 56, S. 33.

folge träfe somit alle drei EWR/EFTA-Staaten ungeachtet dessen, ob sie den betreffenden Rechtsakt ratifiziert haben.

5. Vorläufige Anwendung

Gewisse völkerrechtliche Abkommen sehen eine vorläufige Anwendung vor. Sie finden also zunächst Anwendung, auch wenn die Ratifikation durch das oder die zuständige(n) Staatsorgan(e) noch nicht vorliegt. Eine derartige vorläufige Anwendung ist in der liechtensteinischen Verfassung nicht vorgesehen. Das heisst nach der hier vertretenen Ansicht jedoch nicht, dass eine vorläufige Anwendung nach liechtensteinischem Verfassungsrecht ausgeschlossen ist. Für diese Sichtweise spricht unter anderem die völkerrechtsfreundliche Auslegung, die seit jeher in Liechtenstein praktiziert wird. Folglich kann der Landtag eine vorläufige Anwendung im ordentlichen Verfahren zur Genehmigung von Staatsverträgen durchaus vorsehen. Dies ist beispielsweise im Fall des EWR-Beitritts von Bulgarien und Rumänien geschehen.[89] Die Formulierung in den Standardmitteilungen der drei EWR/EFTA-Staaten gemäss Art. 103 Abs. 2 EWR, wonach eine provisorische Anwendung (grundsätzlich) nicht möglich sei, ist demnach zumindest in Bezug auf Liechtenstein fragwürdig. Unter Umständen wäre an ein vereinfachtes Verfahren oder einen entsprechenden Rechtsakt des Landtags, gestützt auf das Effizienzgebot, wie vom StGH in seinem Gutachten StGH 1995/14 angemahnt, zu denken. Dies braucht hier jedoch nicht weiter erörtert zu werden, da sich die Frage der provisorischen Anwendung in der Praxis nur äusserst selten stellt.

6. Referendum

Im Rahmen der EWR-Rechtsübernahme bleiben die Volksrechte grundsätzlich gewahrt, d. h., das Referendum als politisches Instrument steht auch in diesem Zusammenhang zur Verfügung. In Liechtenstein besteht ein fakultatives Referendumsrecht gegen Landtagsbeschlüsse, mit welchen einem Staatsvertrag zugestimmt wird (Art. 66bis LV). Es ist also eine Volksabstimmung durchzuführen, «wenn der Landtag eine solche

89 BuA Nr. 128/2006 vom 7. November 2006 betreffend den Beitritt von Bulgarien und Rumänien zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Teil I: Gesetz betreffend die vorläufige Anwendung des Übereinkommens über die Beteiligung von Bulgarien und Rumänien am Europäischen Wirtschaftsraum, S. 11–14.

beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1500 stimmberechtigte Landesbürger oder wenigstens vier Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um eine Volksabstimmung stellen.»[90]

Das Referendum kann im gegenständlichen Zusammenhang – v. a. natürlich bei Richtlinien, die in das EWRA übernommen werden sollen – an zwei verschiedenen Zeitpunkten des Verfahrens eingesetzt werden. Zum einen steht das Referendum gegen die Zustimmung des Landtages zu einem Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses offen. Ein solches Referendum ist, wie erwähnt, seit Inkrafttreten des EWRA für Liechtenstein nie ergriffen worden. Sollte sich gegen einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Widerstand regen, so wird man wohl eher diesen von der «Long List» streichen, den informellen Diskurs pflegen und den Beschluss, wenn es gelungen ist, die Bedenken zu zerstreuen, wieder auf eine nächste «Long List» setzen, damit er dann – wenn auch vielleicht mit etwas Verzögerung – gefasst werden kann. Zum anderen kann gegebenenfalls auch gegen die Umsetzungsgesetzgebung ein Referendum ergriffen werden (Art. 66 LV). Der Gesetzgeber hat im Falle, dass ein solches Referendum gegen ein Umsetzungsgesetz tatsächlich angenommen würde, verschiedene Möglichkeiten. Er kann versuchen, eine Umsetzungsform zu wählen, die den Bedenken der Referendumsführer soweit wie möglich Rechnung trägt. Oder er kann gänzlich auf eine Umsetzung verzichten. Dies hängt natürlich wesentlich davon ab, wogegen sich ein Referendum richtet: Gegen das ganze Gesetz oder lediglich gegen einzelne Aspekte davon. Gegebenenfalls muss die Regierung damit rechnen, dass die EFTA-Überwachungsbehörde ein Vertragsverletzungsverfahren anstrengt.[91]

---

90 Art. 66bis LV sowie Art. 75a Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50 LR 161.

91 Art. 108 Abs. 2 EWRA; Art. 5 des Abkommens vom 2. Mai 1992 zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes (ÜGA), LGBl. 1995 Nr. 72 LR 0.111.

IV. Schluss

Es ist interessant festzustellen, dass die Frage der Geltung schweizerischen Rechts in Liechtenstein aufgrund des Zollvertrages und anderer Verträge lange Zeit kaum Fragen aufwarf und auch Souveränitätsfragen kaum gestellt wurden. Dies, obwohl schweizerisches Recht in Liechtenstein einfach aufgrund eines Vertrages gilt und allfällige Ergänzungen oder Änderungen der in Liechtenstein anzuwendenden Normen im Prinzip mittels einer einfachen Mitteilung durch Schweizer Behörden erfolgen. Eine Beteiligung Liechtensteins an der Rechtsübernahme ist – anders als im Rahmen des EWR – zumindest gemäss ZV nicht vorgesehen.

Vor dem EWR-Beitritt fanden hingegen heftige Debatten über die verschiedenen Verpflichtungen zur Rechtsübernahme – sowohl materieller (z. B. Finanzdienstleistungen, freier Personenverkehr) wie verfahrensmässiger Natur – statt. Natürlich ist zuzugeben, dass die entsprechende Diskussion im Vorfeld des EWR-Beitritts eher die Frage betraf, ob Liechtenstein die Mitgliedschaft im EWR überhaupt administrieren könne.[92] Es wurde von gewissen Opponenten also eher bezweifelt, dass Liechtenstein seine Beteiligungsrechte wahrnehmen könne, als dass geprüft wurde, ob Liechtensteins Gesetzgebung (und v. a. das Referendumsrecht) zu weitgehende Einschränkungen erfuhr. Trotzdem liess die liechtensteinische Regierung die Frage, in welchen Fällen ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens der Zustimmung des Landtages unterliege, vom StGH begutachten.[93]

Wie eingangs erwähnt, besteht zwischen der liechtensteinischen Landesverfassung, welche für die Rechtsetzung weitgehende direkt-demokratische Mitwirkungsrechte vorsieht, und dem EWR-Abkommen, welches zur Wahrung der Homogenität im Binnenmarkt eine dynamische Rechtsübernahme von EWR-relevantem EU-Recht verlangt, ein Spannungsverhältnis. Diese Spannung abzubauen, wird einerseits durch die Offenheit der LV erleichtert, zumal sie hinsichtlich der Wirkung von Völkerrecht in der liechtensteinischen Rechtsordnung wenig Bestim-

92 *Ritter, Michael*, Vorwort, in: Prange (Hrsg.), Zwischen Bern und Brüssel, Chur/Zürich 1999, S. 7–11, S. 11.

93 StGH 1995/14, Fn. 57.

mungen enthält. Andererseits erleichtert auch die grundsätzlich völkerrechtsfreundliche Haltung des liechtensteinischen Rechts eine weitgehend konfliktfreie Handhabung völker- bzw. EWR-rechtlicher Regeln. Ausdruck dieser Haltung ist das Gutachten StGH 1995/14 des Staatsgerichtshofs, welches die LV auslegte und als Handlungsanweisung für die dynamische Übernahme von EWR-Recht anzusehen ist. In den mehr als 25 Jahren der EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins hat sich die vom StGH 1995 erarbeitete Handlungsanweisung ganz offensichtlich bewährt.

Natürlich besteht in der Realität ein gewisser Druck, neues EWR-Recht zu übernehmen, will Liechtenstein negative Folgen wie einen Ausschluss aus gewissen Bereichen des Binnenmarkts vermeiden. Und natürlich ist Liechtenstein ein Klein(st)staat, der *nolens volens* auf Kooperation angewiesen ist. Dennoch zeigen die fehlenden Diskussionen zur Sache die grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zum EWR. Dass seit Liechtensteins Beitritt zum EWR kein Referendum gegen einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ergriffen wurde, belegt, dass das bestehende Verfahren akzeptiert ist und auf der integrationspolitischen Agenda keine Rolle zu spielen scheint. Die Garantie verfassungsrechtlicher Beteiligungsrechte und die Anforderung effizienter Rechtsübernahme scheinen zu einem guten Verhältnis gefunden zu haben.