



Der Zollvertrag – gestern und heute – ein Überblick

Vortrag von Marion Frick-Tabarelli, Leiterin Rechtsdienst der Regierung, anlässlich der Konferenz zum Zollvertrag am 15. Juni 2023 in Bern. Es gilt das gesprochene Wort.

Exzellenzen

Sehr geehrten Damen und Herren

Liebe Kolleginnen und Kollegen aus der Schweiz und aus Liechtenstein

100 Jahre Zollvertrag – dieses Jubiläum ist Anlass für unsere heutige Konferenz und ich freue mich sehr, dass ich Ihnen jetzt einen Überblick über diesen Vertrag geben kann, der die Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern seit nunmehr 100 Jahren prägt.

Warum ich heute hier vor Ihnen spreche, hat Herr Nufer schon erwähnt. Mein Team und ich, wir prüfen - vereinfacht gesagt - welches Schweizer Recht aufgrund des Zollvertrags auch bei uns in Liechtenstein anwendbar ist.

Viele von Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen aus der Bundesverwaltung, unterstützen uns bei dieser Aufgabe. Dafür danke ich Ihnen und freue mich, dass wir uns heute persönlich kennenlernen.

Wir haben eine Zeit der Jubiläen. Liechtenstein hat unlängst 100 Jahre Verfassung gefeiert. Die Schweiz feiert heuer beachtliche 175 Jahre Bundesverfassung. Und gemeinsam feiern wir 100 Jahre Zollvertrag.

Ich spreche die Verfassungen deshalb an, weil mit der liechtensteinischen Verfassung von 1921 die Hinwendung zur Schweiz eingeläutet wurde. Mit der Initiative und dem fakultativen Referendum nach Schweizer Vorbild wurden starke Volksrechte als Gegengewicht zur starken Monarchie in unserer Verfassung verankert.

Andererseits wurden in der Schweiz mit der Bundesverfassung von 1848 unter anderem der Zoll und die Währung vereinheitlicht - zwei Bereiche die unsere beiden Länder noch heute verbinden.

Der Weg hin zum Zollvertrag verlief nicht reibungslos. Die Liechtensteiner hatten den Ruf, es mit den Gesetzen nicht sehr genau zu nehmen.

So berichtete die Oberzolldirektion schon im Juni 1919 dem Bundesrat, dass von einem Zollvertrag mit Liechtenstein abzuraten sei, da die liechtensteinische Bevölkerung vielfach aus "arbeitsscheu gewordenen Schmugglern" bestehe.

Auch das Thema Souveränität sorgte für Diskussionen. Nach der Unterzeichnung des Zollvertrags (*Folie 2*) berichtete eine Zeitung, die Schweiz habe Expansionsgelüste und Liechtenstein würde sich ihr als Kanton anschliessen. Das einzige Hindernis sei die Stellung des Fürsten. Er wolle nicht abdanken, sondern - Zitat - "in der Republik Schweiz weiterhin über seinen Kanton regieren".

Dies sei ein "verhältnismässig mittelmässig erfundener Witz", so kommentierte der Präsident der nationalrätlichen Zolltarifkommission Theodor Odinga diesen Zeitungsbericht anlässlich der Behandlung des Zollvertrags im Schweizer Nationalrat am 21. Dezember 1923. Seinen Antrag auf Genehmigung des Zollvertrags in globo wurde dann auch ohne Widerspruch angenommen.

So, meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, was erwartet Sie in den nächsten 15 Minuten?

Ich möchte Sie zu einem kurzen Spaziergang durch den Zollvertrag (ZV) einladen. Er besteht - Sie sehen es hier in der Inhaltsübersicht (*Folie 3*) - aus 8 Abschnitten mit 45 Artikeln, einem Schlussprotokoll und zwei Anlagen, die das in Liechtenstein anwendbare Schweizer Recht ausweisen.

Da unser Spaziergang kein Powerwalk sein soll, werfen wir nur einen kurzen Blick auf die zentralen Artikel. Ich werde die Texte meist einblenden, aber immer nur den Kern der Regelung ansprechen und Ihnen - wie es der Titel meines Vortrags schon sagt - einen Überblick geben, was sich beim Zollvertrags zwischen gestern und heute so alles getan hat.

Beginnen muss man natürlich bei Art. 1 (*Folie 4*). Mit dem Zollvertrag wurde Liechtenstein an das Schweizer Zollgebiet "angeschlossen" und damit - kurz gesagt - der freie Warenverkehr ohne Binnenzölle ermöglicht. Der Begriff "Anschluss" kommt einem zwar schwer über die Lippen, er ist aber durchaus treffend, wie wir gleich noch sehen werden.

Der Zollschutz der Grenze zwischen Liechtenstein und Österreich (*Folie 5*) wurde an die Schweizer Zollbehörden übertragen.

Wie sich dieser Zollschutz heute - 100 Jahre nach Vertragsunterzeichnung - in der Praxis gestaltet, dazu freue ich mich schon auf die Ausführungen von Herrn Mebold.

Parallel dazu hat sich die Schweiz "bereit erklärt" - so der Wortlaut von Art. 33 ZV - an der Grenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein keine Grenzkontrollen mehr auszuüben, sofern Liechtenstein das Schweizer Ausländerrecht anwendet.

Das zeigt, dass der Zollvertrag von Anfang an über das Thema Zoll hinausging. Das Schweizer Ausländerrecht war dann viele Jahrzehnte lang - und zwar bis zum Schengen-Beitritt - in Liechtenstein anwendbar und noch heute besteht eine enge, vertraglich geregelte, Zusammenarbeit in den Bereichen Visum, Einreise und Aufenthalt.

Die Grenze zwischen unseren beiden Ländern, die - wie man hier sieht, über weite Teile in der Mitte des Rheins verläuft - ist daher seit 100 Jahren offen und sie blieb das auch während der Pandemie und auch von 2008 - 2011, als sie nominell Schengen-Aussengrenze war, weil sich der Beitritt von Liechtenstein verzögert hatte.

Neben Art. 1 gehört auch Art. 4 (*Folie 6*) zu den zentralen Bestimmungen des Zollvertrags. Hier zeigt sich jetzt, wie treffend der Begriff "Zollanschluss" ist. In Art. 4 ZV wird nämlich festgelegt, dass in Liechtenstein die gesamte Schweizer Zollgesetzgebung Anwendung findet und ausserdem auch die übrige Schweizer Bundesgesetzgebung, soweit der Zollanschluss dies bedingt.

Dass in einem gemeinsamen Zollgebiet ein einheitliches Zollrecht gelten muss, ist relativ klar. Nicht ganz so klar ist die Formulierung in Ziffer 2.

Was man im Jahr 1923 darunter verstanden hat, ergibt sich aus der damaligen Anlage I zum Zollvertrag. Das waren zum Beispiel das damalige Schweizer Lebensmittel- und Landwirtschaftsrecht sowie weiteres Bundesrecht mit Schwerpunkt Warenverkehr. Allerdings wurde schon damals - vor allem aufgrund der offenen Grenzen - auch das Schweizer Epidemien- und Tierseuchenrecht für anwendbar erklärt. Auch das zeigt, dass der Zollvertrag von Anfang an über den Warenverkehr hinausging.

Ich möchte Ihnen zu Art. 4 ZV noch ein Beispiel aus der Vergangenheit geben.

Bei Abschluss des Zollvertrags bestand in der Schweiz ein Spielbankenverbot. Da die Schweiz darauf bestanden hatte, dass dieses Verbot auf Liechtenstein ausgedehnt wird, wurde das so im Schlussprotokoll zum ZV (*Folie 7*) verankert. Sie sehen das hier im Wortlaut.

Kurz nach Unterzeichnung des Zollvertrags wurde in der Schweiz ein Lotteriegesetz (*Folie 8*) verabschiedet und Lotterien - mit Ausnahme von solchen zu wohltätigen Zwecken - verboten.

In Liechtenstein wurden hingegen Lotterie-Konzessionen vergeben, vor allem auch um nach der grossen Rheinüberschwemmung von 1927 den Staatshaushalt aufzubessern. Hier sieht man eine Verlosung im Jahr 1933 (*Folie 9*) in Vaduz beziehungsweise die entsprechenden Vorbereitungen.

In diesem Jahr wurde es dem Bundesrat dann zu viel und er hat der liechtensteinischen Regierung mitgeteilt, dass das Lotteriegesetz übernommen werden muss.

Unsere Regierung hat argumentiert, dass die Lotteriegesetzgebung keine Zollvertragsmaterie im Sinne von Art. 4 ZV sei und sie daher souverän entscheiden könne.

Nach sanftem Druck - konkret Drohung mit der Kündigung des Zollvertrags! - musste Liechtenstein sich schliesslich fügen und das Schweizer Lotteriegesetz für anwendbar erklären. Hier sieht man die Bekanntmachung im Landesgesetzblatt (*Folie 10*), im nächsten Jahr wurde das Gesetz dann in die aktualisierte Anlage I zum Zollvertrag aufgenommen und sein Nachfolgegesetz ist - mit Einschränkungen - noch heute anwendbar.

Dieses Beispiel zeigt natürlich Realpolitik, es zeigt aber auch, dass der Zollvertrag - selbst bei unterschiedlichen Interessen - letztlich doch schon immer ein Vertrag des Miteinander war.

Mittlerweile ist das Spielbankenverbot Geschichte - Liechtenstein hat heute ein eigenes Geldspielgesetz und stolze sechs Casinos. Vor kurzem haben die Schweiz und Liechtenstein ein Abkommen über den Austausch von Sperrlisten unterzeichnet. Auch das ein Zeichen des Miteinander.

Dann zu einem weiteren Schwerpunkt des Zollvertrags, dem völkerrechtlichen Pendant zu Art. 4 ZV.

Gemäss Art. 7 ZV (*Folie 11*) sind auch alle von der Schweiz mit Drittstaaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge in Liechtenstein anwendbar. Sie sind in der Anlage II aufgelistet.

Auch in diesem Bereich gibt es ein Gestern und ein Heute. In Art. 8 ZV ist nämlich vorgesehen, dass Liechtenstein selbständig keine Handelsverträge mit Drittstaaten abschliessen kann, sondern dass die Schweiz das mit Wirksamkeit auch für Liechtenstein tut.

Nicht zuletzt dieser Umstand hat 1970 zu der aufsehenerregenden sogenannten Rucksack-Rede (*Folie 12*) des damaligen Erbprinzen und heutigen Fürsten, SD Hans-Adam II., geführt. Er hat kritisiert, Liechtenstein habe sich vom österreichischen in den Schweizer Rucksack begeben und eine eigenständigere liechtensteinische Aussenpolitik gefordert. Sein Ziel war damals allerdings vorrangig der UNO-Beitritt und Liechtenstein wurde dann im Jahr 1990 als einer der ersten Kleinstaaten Mitglied der UNO.

Dieser Weg zu mehr aussenpolitischer Selbständigkeit hat sich dann fortgesetzt und Liechtenstein ist 1991 der EFTA (*Folie 13*) und schliesslich 1995 dem EWR beigetreten. Die Schweiz war in beiden Fällen bereit, den Zollvertrag entsprechend zu ergänzen (Art. 8bis ZV) und hat Liechtenstein so diese Mitgliedschaften unter Fortbestand des Zollvertrags ermöglicht.

Alt-Bundesrat Ueli Maurer hat im Januar 2023 bei einer Rede in Vaduz gesagt, dass sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein dadurch auszeichnen, dass sich Probleme in 15 Minuten lösen lassen. Hier hat die Lösung zwar etwas länger gedauert, letztlich hat sich der Zollvertrag aber auch hier wieder als ein Vertrag des Miteinander erwiesen.

Wie sich das komplexe Zusammenspiel von EWR und Zollvertrag in der Praxis bewährt, werden wir später noch von Andrea Entner-Koch und Daniel Keller erfahren.

Als Einstimmung darauf, wollte ich Ihnen diese Karikatur (*Folie 14*) mit dem treffenden Titel "Individualisten" und einer kleinen Anspielung auf die erwähnte Rucksack-Rede nicht vor-enthalten.

Wie schon erwähnt, ergibt sich das in Liechtenstein anwendbare Bundesrecht aus der Anlage I und die anwendbaren Handelsverträge der Schweiz mit Drittstaaten aus Anlage II. Auch hier lohnt sich ein kurzer Vergleich von gestern und heute (*Folie 15*).

1923 waren in der Anlage I insgesamt 126 bundesrechtliche Erlasse - davon 26 Bundesgesetze - enthalten. Der Präsident der nationalrätlichen Zolltarifkommission Odigna, den ich schon einleitend erwähnt habe, hat die Anlage I als "sehr stattliches und sehr umfangreiches Verzeichnis" bezeichnet. Heute, 100 Jahre später, sind es 440 Schweizer Rechtsvorschriften, die in Liechtenstein ganz oder teilweise anwendbar sind.

Bei den Handelsverträgen zeigt sich ein ähnliches Bild und so beinhaltet die Anlage II heute über 400 Schweizer Handels- und Zollverträge, die, insbesondere im Bereich Warenverkehr auch für Liechtenstein gelten.

Dazu freue ich mich schon auf die Ausführungen von Michèle Däppen und Stephan Michel gleich anschliessend.

Was die anwendbare Bundesgesetzgebung (*Folie 16*) anbelangt, habe ich hier von den insgesamt 70 Schweizer Bundesgesetzen, die derzeit in der Anlage I zum Zollvertrag erwähnt sind, einige aufgelistet, wobei die Gesetze immer stellvertretend für den gesamten Rechtsbereich stehen.

Das Zollrecht, das Lebensmittelrecht und das Epidemienrecht habe ich eingangs schon erwähnt. Da auch das Covid-19-Gesetz in Liechtenstein teilweise anwendbar ist, entscheidet das Schweizer Volk bei der Abstimmung jetzt am Wochenende letztlich auch über Zollvertragsrecht.

Für Liechtenstein sehr wichtig ist auch die Einbindung in die wirtschaftliche Landesversorgung, die - leider sehr aktuell - von Arzneimitteln bis hin zum Strom reicht. Ein weiteres aktuelles Beispiel sind die Russlandsanktionen, die ebenso wie die Güterkontroll- oder Embargogesetzgebung in Liechtenstein anwendbar sind, soweit der grenzüberschreitende Handel betroffen ist. Das Schweizer Parlament beschliesst voraussichtlich morgen mit der Besteuerung von E-Zigaretten eine Änderung des auch in Liechtenstein anwendbaren Tabaksteuergesetzes. Ebenfalls anwendbar sind das Schweizer Chemikalien- und das Heilmittelrecht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ca. 30 % der jährlichen Schweizer Bundesgesetzgebung Zollvertragsrelevanz hat.

Erwähnenswert ist, dass in all den hier genannten Rechtsbereichen entweder direkte (hoheitliche) Zuständigkeiten der jeweiligen Schweizer Bundesbehörden in Liechtenstein bestehen oder sie - wenn der Vollzug nach der Bundesgesetzgebung Sache der Kantone ist - mit den liechtensteinischen Stellen eng zusammenarbeiten. Viele dieser Behörden sind heute hier vertreten - auch ein schönes Zeichen des Miteinander.

Da die Anlagen zum Zollvertrag in der Schweizer Amtlichen Sammlung nicht publiziert werden, hier noch ein kurzer Hinweis auf unsere Website www.gesetze.li (*Folie 17*). Die Anlagen werden 2x jährlich aktualisiert und alle in den Anlagen aufgelisteten Schweizer Rechtsvorschriften sind über ihre SR-Nummer mit dem Bundesrecht verlinkt.

Ich komme zu meinen Schlussbemerkungen, bei denen ich noch drei Punkte mit je einem Satz ansprechen möchte, nämlich was der Zollvertrag noch alles bedeutet:

1. Der Zollvertrag bedeutet auch, dass das Kantonsgericht Sankt Gallen ein Strafurteil (*Folie 18*) des liechtensteinischen Landgerichts aufheben und eine strengere Strafe aussprechen kann, wie hier 2018 im Fall einer Widerhandlung gegen das in Liechtenstein anwendbare Schweizer Sprengstoffgesetz bei einem Fussballspiel in Vaduz.

2. Der Zollvertrag bedeutet auch, dass in Liechtenstein hergestellte Lebensmittel (*Folie 19*) das Schweizer Kreuz tragen können, wenn sie die swissness-Voraussetzungen erfüllen, wie hier der Malbuner Landrauchschinken aus Liechtenstein.

und 3. - und das freut mich ganz besonders - genießt der Zollvertrag eine unglaublich hohe Wertschätzung in der liechtensteinischen Bevölkerung.

In einer Umfrage aus dem Jahr 2020 (*Folie 20*) wurde er von 67 % der Befragten als "sehr positiv" beurteilt und liegt damit deutlich vor dem EWR.

In diesem Sinne (*Folie 21*), meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, schliesse ich in Anlehnung an die Worte von Bundespräsident Berset beim Festakt im März 2023 in Schaan:

Es lebe die Schweiz. Es lebe Liechtenstein. Es lebe unser Zollvertrag.