Georges Baur, Christian Frommelt

GRENZÜBERSCHREITENDE DIENSTLEISTUNGEN SCHWEIZ–LIECHTENSTEIN

LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Dr. iur. Georges Baur
Jurist, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut

Dr. Christian Frommelt
Politologe, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut

Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li. Die Studie gibt die rechtliche Lage und den Stand der politischen Entwicklung per Juli 2019 wieder.

© Liechtenstein-Institut, Juli 2019

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1 Einleitung ... 9
2 Die bilateralen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz ... 11
2.1 Hinwendung zur Schweiz ... 12
2.2 Zollvertrag mit der Schweiz ... 13
2.3 Weitere Abkommen mit der Schweiz ... 14
2.4 Politische Beziehungen Schweiz–Liechtenstein ... 15
2.5 Öffentliche Wahrnehmung der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein ... 16
2.6 Regionalunion und wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins ... 18
2.7 Europäisierung der Regionalunion ... 20
2.8 Probleme in den bilateralen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein ... 21
2.9 Fazit zu den bilateralen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein ... 21
3 Entwicklung der rechtlichen Regelungen der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen ... 22
3.1 Historische Entwicklung bis zum EWR-Beitritt ... 22
3.1.1 Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg ... 22
3.1.2 Hinwendung zur Schweiz ... 23
3.2 EWR-Beitritt ... 27
3.2.1 Einordnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen im EWR-Recht ... 27
3.2.2 Entsenderichtlinie ... 28
3.2.3 Umsetzung der Entsenderichtlinie ... 29
3.2.4 Durchsetzungsrichtlinie ... 30
3.2.5 Entsendeänderungsrichtlinie ... 31
3.2.6 Dienstleistungsrichtlinie ... 32
3.3 Personenfreizügigkeit in Liechtenstein ... 33
3.4 Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU ... 35
3.4.1 Freizügigkeit Schweiz–EU im Verhältnis zu den EFTA-Staaten ... 36
3.4.2 Freizügigkeit und Schengen-Assoziierung ... 37
3.5 Flankierende Massnahmen der Schweiz (FlaM) ... 37
3.5.1 Verschärfung der flankierenden Massnahmen aufgrund der EU-Osterweiterung ... 39
3.5.2 Flankierende Massnahmen und institutionelles Abkommen Schweiz–EU ... 40
3.6 Anpassungen Liechtensteins an veränderte Rechtslage in der Schweiz ... 43
3.6.1 Anpassungen Personenfreizügigkeitsgesetz ... 43
3.6.2 Entsendegesetz ... 44
3.7 Gegenüberstellung der Rechtsentwicklung in der Schweiz und Liechtenstein ... 45
3.8 Fazit zur Rechtsentwicklung ... 48
4 Rechtslage Nach Massnahmenpaket von 2017 ... 49
4.1 Begriffe und Rechtsquellen ... 49
4.1.1 Internationalrechtlicher Rahmen (EWR und Schweiz) ... 50
4.1.2 Gesetzeslage ... 50
4.2 Materielle Rechtslage im Verhältnis zur Schweiz ... 51
4.2.1 Meldung und Bewilligung ... 51
4.2.2 Mindestbedingungen ... 53
4.2.3 Vollzug ... 53

4.2.4 Leiharbeit ... 54
4.3 Materielle Rechtslage im Verhältnis zum EWR ... 54
4.4 Fazit zur geltenden Rechtsordnung ... 58
5 Politische Entwicklung ... 59
5.1 Kleine Anfragen im Landtag von 2004 bis 2016 ... 59
5.2 Demonstration für gleich lange Spiesse ... 62
5.3 Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse» ... 65
5.4 Landtagsdebatte zum Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse» ... 66
5.5 Politische Debatte nach dem Massnahmenpaket ... 67
5.6 Politische Debatte in der Schweiz ... 68
5.7 Fazit politische Entwicklung ... 70
6 Politische Betrachtung des aktuellen Regimes ... 71
6.1 Zahlen und Fakten für Entsendungen in die Schweiz ... 72
6.2 Zahlen und Fakten für Entsendungen nach Liechtenstein ... 74
6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen ... 75
6.4 Umfrage bei den Mitgliedern der Wirtschaftskammer ... 77
6.5 Fazit politische Betrachtung des aktuellen Regimes ... 81
7 Schlussfolgerungen ... 83
7.1 Hohe Komplexität der Materie ... 84
7.2 Herausforderung Kommunikation und Evaluation ... 87
7.3 Spielraum für flexible Umsetzung und rechtliche Sonderregelungen ... 90
7.4 Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein ... 93
7.5 Fazit ... 96
Literaturverzeichnis ... 96
Anhang ... 100

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMS	Arbeitsmarkt Service Liechtenstein
Anag	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
ANAV	Verordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
APA	Ausländer- und Passamt
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AVEG	Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen
AVW	Amt für Volkswirtschaft
BBl.	Bundesblatt
BuA	Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag
CVP	Christliche Volkspartei
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EMS	Elektronisches Meldesystem
EntsG	Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern
EntsV	Verordnung zum Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern
EO	Exekutionsordnung
ErwG	Erwägungsgrund
ESA	EFTA-Überwachungsbehörde
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRA	EWR-Abkommen
FlaM	Flankierende Massnahmen
FREPO	fremdenpolizeiliche Abkommen
FZA	Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GDL	Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung
GewG	Gewerbegesetz
GWK	Gewerbe- und Wirtschaftskammer (Vorgänger der heutigen Wirtschaftskammer)
InstA	Institutionelles Abkommen Schweiz–EU
LANV	Liechtensteiner ArbeitnehmerInnenverband
LGBl.	Landesgesetzblatt
LIHK	Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer
LR	Landesrecht
LVV	Liechtensteinischer Versicherungsverband
PFZG	Gesetz über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige
PFZV	Verordnung über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige
PVO	Personenverkehrsverordnung
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Schweizer Recht

StGH	Staatsgerichtshof
SVP	Schweizer Volkspartei
TPK	Kantonale Tripartite Kommissionen
UG	Unternehmung
UNO	Vereinten Nationen
VBK	Beschwerdekommission für Verwaltungsangelegenheiten
WKL	Wirtschaftskammer Liechtenstein
ZPK	Zentrale Paritätische Kommission
ZV	Zollvertrag

EXECUTIVE SUMMARY

Die im Jahr 2004 erfolgte Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz erschwerte die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz. Konkret stehen liechtensteinischen Dienstleistern nur mehr acht meldefreie Tage pro Quartal zur Verfügung und Dienstleistungen von mehr als 90 Tagen bedürfen einer Bewilligung. Meldepflichtige Dienstleistungen sind zudem bereits acht Tage vor Arbeitsaufnahme anzumelden. Diese Massnahmen bezwecken den Schutz der nationalen Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU.

Die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung hat die liechtensteinische Politik in den vergangenen 15 Jahren wiederholt beschäftigt. Dies gilt gleichermassen für den innerstaatlichen Dialog Liechtensteins mit den Sozialpartnern als auch die bilateralen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz. Ein zentrales Ereignis war dabei eine Protestkundgebung von ca. 200 Personen auf dem Peter-Kaiser-Platz in Vaduz im April 2016, welche die Regierung veranlasste, die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus der Schweiz nach Liechtenstein an die für die Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz bestehenden Regelungen anzupassen. In der Folge führte Liechtenstein ein Massnahmenpaket zur Schaffung «gleich langer Spiesse» ein, womit die Dienstleistungserbringung aus der Schweiz nach Liechtenstein faktisch den gleichen Einschränkungen unterliegt wie die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz.

Die vorliegende Studie zielte auf die Darstellung und Analyse der rechtlichen Regelungen und konkreten Umsetzungspraxis der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Verhältnis Schweiz-Liechtenstein. Aus rechtshistorischer Perspektive stand die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen immer zwischen dem freien Personenverkehr und dem freien Dienstleistungsverkehr. Die Rechtsetzung Liechtensteins im Bereich Entsendung war allerdings stets reaktiv. Das heisst, die inhaltlichen Verschärfungen der Rechtslage erfolgten jeweils auf entsprechende Verschärfungen seitens der Schweiz hin. Der EWR-Beitritt Liechtensteins hatte dabei vorerst keinen grossen Einfluss – auch nicht im Verhältnis Liechtensteins zur Schweiz. Eine Zäsur erfolgte erst durch das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und dessen Ausdehnung auf die EFTA-Staaten im Rahmen einer Revision der EFTA-Konvention.

Die Studie weist insbesondere auf die der Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung immanente Komplexität hin. Besonders hervorzuheben, ist in diesem Zusammenhang die Vermengung verschiedener Themenbereiche, indem den Regeln zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen eine wettbewerbspolitische, eine arbeitsrechtliche, eine sozialpolitische sowie eine migrationspolitische Dimension attestiert werden kann. Eine Konsequenz daraus ist eine Vielzahl an involvierten Akteuren. Auch sind für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und Liechtenstein multilaterale Abkommen, bilaterale Staatsverträge, nationales Recht und regionale Vereinbarungen relevant. Die der Thematik immanente Komplexität wurde zudem durch eine in Teilen unzureichende Kommunikation und die unterschiedliche Betroffenheit der einzelnen Wirtschaftsbranchen weiter erhöht.

Auf der materiellen Ebene hält die Studie fest, dass die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz auch nach der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz gegenüber der Dienstleistungserbringung aus der EU und den übrigen EFTA-Staaten durch staatsvertragliche Regelungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein stets privilegiert war. Diese Sonderregelungen lassen sich zweifelsohne mit der traditionell engen Zusammenarbeit und wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Staaten erklären. Weitere Faktoren, welche für eine Sonderbehandlung Liechtensteins sprechen sind die mit der Schweiz vergleichbaren Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie ein ähnliches Kontrollmodell bestehend aus Gesamtarbeitsverträgen und Paritätischen Kommissionen.

Die Sonderregelungen für Liechtenstein können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass seit der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein erschwert wurde. Für die Mehrheit der im Rahmen dieser Studie befragten Unternehmen sind dabei die Meldepflicht von Dienstleistungen von mehr als acht Tagen, die Voranmeldepflicht und die Bewilligungspflicht für Dienstleistungen über 90 Tage gleichermassen einschränkend. Die betroffenen Unternehmen kritisieren auch den Bürokratieaufwand, der aus der Meldepflicht und den Kontrollen resultiert. Da seit der Einführung des Massnahmenpakets zur Schaffung «gleich langer Spiesse» im Jahr 2017 der politische Druck des liechtensteinischen Gewerbes stark zurückgegangen, scheint sich das liechtensteinische Gewerbe jedoch mehrheitlich mit den bestehenden Regeln arrangiert zu haben.

Die Studie zeigt allerdings auch auf, dass die Forderung nach einem Abbau der bestehenden Hürden – zumindest in Teilen des Gewerbes – weiter aktuell ist. Rechtlich ist eine Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Verhältnis Schweiz-Liechtenstein möglich. Solange die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über die Zukunft der flankierenden Massnahmen nicht abgeschlossen sind, besteht hierfür aber kaum ein politischer Spielraum. Stattdessen verweist die Studie auf die im Rahmen der Interviews bei allen Akteuren signalisierte Bereitschaft, eine den äusserst engen und guten zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein entsprechende Umsetzungspraxis sicherzustellen und somit bei konkreten Problemen gemeinsam nach einer Lösung zu suchen. Darin spiegelt sich der gemeinsame Wunsch von Politik und Wirtschaft in Liechtenstein und der Schweiz nach einer möglichst liberalen Auslegung und unbürokratischen Umsetzung der bestehenden Regelungen wider. Entsprechend folgert die Studie, dass angesichts der Unklarheit über die Zukunft der flankierenden Massnahmen vor allem auf eine gute behördliche und sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit gesetzt werden soll, statt eine Neuverhandlung der rechtlichen Regelungen anzustreben.

Die volkswirtschaftlichen Effekte der bestehenden Regelungen wurden im Rahmen dieser Studie nicht untersucht. Die zahlreichen Interviews sowie die vorliegenden statistischen Daten lassen aber vermuten, dass die Unternehmen beidseits des Rheins sich auf die derzeit geltende Regelung eingestellt haben und deshalb wohl keine substanziellen volkswirtschaftlichen Kosten im Sinne einer Angebotsverknappung oder erhöhter Preise resultieren. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei den flankierenden Massnahmen um einen Markteingriff, welcher die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen erschwert und sich somit negativ auf den Wettbewerb im Wirtschaftsraum Schweiz-Liechtenstein auswirkt.

1 EINLEITUNG

Im Dezember 2018 beauftragte die Stiftung Zukunft.li das Liechtenstein-Institut mit der Erstellung einer Studie zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung (GDL) im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Gegenstand des Auftrags war eine ergebnisoffene und fundierte Aufarbeitung der Thematik aus rechts- und politikwissenschaftlicher Perspektive.

Die Studie soll die rechtlichen Regelungen und die konkrete Umsetzungspraxis der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz bzw. von der Schweiz nach Liechtenstein seit dem Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) darstellen. Der Fokus der Studie liegt dabei auf den aktuellen Regelungen. Mit Blick auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz beruht die aktuelle Regelung im Wesentlichen auf den im Jahr 2004 eingeführten und im Jahr 2006 verschärften flankierenden Massnahmen zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU). Im Unterschied dazu stützen sich die aktuellen Regelungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von der Schweiz nach Liechtenstein auf eine im Jahr 2017 vom Landtag verabschiedete Anpassung des Entsendegesetzes. Diese bezweckte zusammen mit anderen Massnahmen die Schaffung von «gleich langen Spiessen»[1] im Verhältnis zur Schweiz und folgte damit dem Wunsch zahlreicher Gewerbetreibenden in Liechtenstein.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein sind äusserst eng. Dies gilt gleichermassen für die Bereiche Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Diese engen Beziehungen lassen sich vor allem mit dem im Jahr 1924 erfolgten Anschluss Liechtensteins an das Schweizer Zollgebiet erklären. Der Zollanschlussvertrag (fortan nur mehr Zollvertrag genannt) bildet nach wie vor das Kernstück der Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Es bestehen aber noch viele weitere Verträge, weshalb die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein nicht auf eine einfache Zollunion reduziert werden können. Vielmehr wird mit Blick auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein von einem «gemeinsamen Wirtschaftsraum» gesprochen (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2019a). Da sich die enge Partnerschaft zwischen der Schweiz und Liechtenstein nicht nur auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit beschränkt, wird im Rahmen dieser Studie die Bezeichnung Regionalunion als Ausdruck für die engen und umfassenden Beziehungen der beiden Staaten verwendet.

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein war lange Zeit kein Problem: Unternehmen aus Liechtenstein waren bei der Erbringung von Dienstleistungen in der Schweiz von einer Bewilligungs- und Meldepflicht ausgenommen. Das Gleiche galt für Unternehmen aus der Schweiz, welche Dienstleistungen in Liechtenstein erbrachten. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz änderte sich jedoch im Zuge des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der

[1] Die Formulierung «gleich lange Spiesse» geht auf einen Zeitungsartikel im Liechtensteiner Volksblatt vom 12. Januar 2017 zurück und verweist auf eine Ungleichbehandlung der Akteure.

EU (AS 2002 1529) und der von der Schweiz autonom eingeführten flankierenden Massnahmen (AS 2003 1370). Zwar richteten sich diese grundsätzlich nicht gegen die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen aus Liechtenstein, sondern gegen diejenige aus den EU-Staaten. Nichtsdestotrotz galten die entsprechenden Massnahmen mit einigen Anpassungen auch für Liechtenstein und erschwerten somit den bis dahin faktisch freien Dienstleistungsverkehr.

Dies führte in Liechtenstein schnell zu Problemen. Bereits im Jahr 2006 berichteten die liechtensteinischen Landeszeitungen von Beschwerden liechtensteinischer Gewerbetreibender über neue Hürden im Verhältnis zur Schweiz. Für Kritik sorgten neben der generellen Meldepflicht insbesondere die Tatsache, dass eine solche Meldung bereits acht Tage im Voraus erbracht werden musste, sowie die Bewilligungspflicht für Dienstleistungen, welche länger als 90 Tage dauerten. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung wurde damit zu einem Dauerthema im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein, aber auch zwischen der liechtensteinischen Regierung einerseits und den Gewerbetreibenden und der Wirtschaftskammer Liechtenstein (WKL) andererseits. Während es mit Blick auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein vor allem um die Frage ging, inwieweit Liechtenstein gegenüber den EU-Staaten zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eine Sonderregelung eingeräumt werden kann, ging es zwischen der Regierung und der Wirtschaftskammer vor allem um die Frage, inwieweit durch innerstaatliche Massnahmen gleiche Bedingungen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz nach Liechtenstein wie von Liechtenstein in die Schweiz geschaffen werden können.

Diese «gleich langen Spiesse» wurden im Jahr 2017 mit einem Massnahmenpaket, welches eine Anpassung des Entsendegesetzes sowie eine Erhöhung der personellen Ressourcen beim Amt für Volkswirtschaft (AVW) und beim Ausländer- und Passamt (APA) vorsah, eingeführt. Mit dem Massnahmenpaket reagierte die Regierung auf den erhöhten Druck durch das liechtensteinische Gewerbe und insbesondere eine Demonstration vor dem Regierungsgebäude im April 2016.

Die vorliegende Studie stellt die rechtliche und politische Entwicklung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein dar. Zeitlich konzentriert sich die Studie auf die Entwicklungen seit der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz im Jahr 2003. Im Zentrum stehen jedoch die Verabschiedung und Umsetzung des Massnahmenpakets zur Schaffung gleich langer Spiesse durch Regierung und Landtag und damit die Entwicklungen in den Jahren 2016 bis 2018.

Zur Darstellung der rechtlichen Regelungen wurden die entsprechenden nationalen und internationalen Regelungen und die zugehörigen Materialien dargestellt und hinsichtlich der Fragestellung analysiert. Zur Darstellung der politischen Entwicklungen wurden im Zeitraum Februar 2019 bis Juni 2019 Experteninterviews mit insgesamt 23 Vertreterinnen und Vertretern von 14 Institutionen geführt. Die einzelnen Interviews dauerten zwischen 45 und 90 Minuten und wurden mit Stichwortprotokollen dokumentiert. Es wurden Personen aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft aus Liechtenstein und der Schweiz interviewt. Um auch vergangene Entwicklungen zu berücksichtigen, wurden auch Interviews mit ehemaligen Institutionsvertretern geführt. Eine Liste mit den interviewten Personen ist im Anhang der Studie aufgeführt.

Eine weitere Quelle zur Darstellung der politischen Entwicklungen war eine eigens für diese Studie durchgeführte Onlineumfrage bei den Mitgliedsunternehmen der relevanten Sektionen der Wirtschaftskammer Liechtenstein. Die Umfrage fand im Zeitraum zwischen dem 5. Juni 2019 und dem 24. Juni 2019 statt. Die Kommunikation der Umfrage erfolgte durch die Wirtschaftskammer. Für die Auswertung wurden insgesamt 102 vollständig abgeschlossene Interviews berücksichtigt. Details zur Teilnahme an der Umfrage finden sich in Kapitel 6 sowie im Anhang der Studie.

Um eine möglichst exakte Wiedergabe der Chronologie der Ereignisse zu ermöglichen, wurde für die Studie eine systematische Recherche nach Berichten zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in den beiden Liechtensteiner Tageszeitungen Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland durchgeführt. Punktuell wurde auch in ausgewählten Schweizer Zeitungen – insbesondere dem Werdenberger & Obertoggenburger – nach entsprechenden Berichten recherchiert. Weitere Recherchen erfolgten in den Datenbanken des Schweizer Nationalrats, des St. Galler Kantonsrat sowie des Liechtensteiner Landtages, wobei sowohl Debatten zu Gesetzesvorlagen als auch zu parlamentarischen Vorstössen berücksichtigt wurden. Besonders ergiebig waren dabei die Antworten auf Kleine Anfragen im Landtag.

Die Studie zeigt die Komplexität der Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung auf. Neben der Vermengung wettbewerbspolitischer mit arbeitsrechtlichen und migrationspolitischen Aspekten ist die Thematik auch geprägt durch die Verflechtung multilateraler, bilateraler, nationaler und regionaler Politik. Die bis zum Massnahmenpaket für «gleich lange Spiesse» bestehenden Unterschiede im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein sind dabei auch das Resultat einer unterschiedlichen innerstaatlichen Gewichtung des Schutzes der Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz und in Liechtenstein und damit nicht nur den unterschiedlichen Wegen Liechtensteins und der Schweiz in Europa geschuldet. Dass die Thematik der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in Liechtenstein eine so hohe öffentliche Aufmerksamkeit erhielt, ist dabei auch auf Versäumnisse in der Informationspolitik zurückzuführen.

Die vorliegende Studie beschreibt in Kapitel 2 einleitend die bilateralen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz. In Kapitel 3 wird die Entwicklung der rechtlichen Regelungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz nachgezeichnet sowie in Kapitel 4 das aktuelle Regime dargestellt. Kapitel 5 untersucht die politische Debatte der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Daran anknüpfend versucht Kapitel 6 eine Einordnung des aktuellen Regimes. In Kapitel 7 werden die Schlussfolgerungen genannt.

2 DIE BILATERALEN BEZIEHUNGEN LIECHTENSTEINS MIT DER SCHWEIZ

Im 18. und 19. Jahrhundert orientierte sich das Fürstentum Liechtenstein Richtung Osten. So gehörte es zwischen 1815 und 1866 dem Deutschen Bund an, und 1852 vereinbarte es einen Zoll- und Steuervertrag mit Österreich. Dieser war weniger das Resultat der gemeinsamen Grenze Liechtensteins und der Habsburgermonarchie, sondern vor allem der besonders engen Verbindung des fürstlichen Hauses zur österreichischen Monarchie. Trotz des Zoll- und Steuervertrags mit Österreich bestand ein reger Handelsverkehr mit der Schweiz, und in der zweiten Hälfte des

19. Jahrhunderts mehrten sich in Liechtenstein die Stimmen für eine Anlehnung an den westlichen Nachbarn (Batliner 1973: 24).

Die entscheidende Wendung im Verhältnis Liechtensteins zu seinen Nachbarstaaten erfolgte nach dem Ersten Weltkrieg: Die Habsburgermonarchie kollabierte, und eine Hyperinflation entwertete die österreichische Kronenwährung. Der Zollvertrag mit Österreich wurde am 2. August 1919 von Liechtenstein gekündigt. Gleichzeitig setzte sich im alltäglichen Warenverkehr der Schweizer Franken durch. In der Folge strebte die Politik Liechtensteins konsequent nach einer möglichst engen Anlehnung an die Schweiz. Diese nahm mit der Errichtung einer Gesandtschaft in Bern sowie der Übernahme der diplomatischen Vertretung Liechtensteins durch die Schweiz am 24. Oktober 1919 ihren Anfang. Im Jahr darauf wurde ein Postvertrag abgeschlossen, der es Liechtenstein ermöglichte, Briefmarken in Schweizer Franken zu verkaufen. Zur eigentlichen Basis der engen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz wurde jedoch der Zollanschlussvertrag vom März 1923, der am 1. Januar 1924 in Kraft trat.

2.1 Hinwendung zur Schweiz

Historisch betrachtet, widerspiegelt der Zollvertrag die «aussenpolitische Konsolidierung» Liechtensteins nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, welche nahtlos an die «innenpolitische Festigung» anknüpfte, die durch die Verabschiedung der Landesverfassung (1921) erzielt wurde (Quaderer 1993: 16). Primäres Ziel des Zollvertrags war die Integration Liechtensteins in das Schweizer Zollgebiet, um so den liechtensteinischen Unternehmen und Handelstreibenden einen besseren Marktzugang zu ermöglichen. Der Zollanschluss war somit vor allem wirtschaftspolitisch motiviert.

Die Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz über den Zollvertrag erstreckten sich über einen Zeitraum von beinahe vier Jahren. Erste Annäherungsversuche durch Liechtenstein erfolgten bereits im April 1919 – also nur wenige Monate nach dem Ende des Ersten Weltkriegs. Das liechtensteinische Anliegen einer verstärkten Kooperation stiess anfänglich auf viel Skepsis seitens der Schweiz. Diese Skepsis begleitete den gesamten Verhandlungsverlauf. Zum Leidwesen der liechtensteinischen Regierung entstanden so immer wieder Verzögerungen.

Die Schweizer Vorbehalte basierten einerseits auf einem allgemeinen Misstrauen gegenüber der liechtensteinischen Bevölkerung, welches durch die Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden und insbesondere die Gemeinden Buchs und Sargans geschürt wurde. Dieses Misstrauen äusserte sich unter anderem im Vorwurf des organisierten Schmuggels und der Arbeitsscheu. Flankiert wurden diese Vorwürfe durch realpolitische Ängste vor einem erhöhten Lohndruck durch billige liechtensteinische Arbeitskräfte oder dem Verlust an Arbeitsplätzen durch die Verlagerung der Grenzwacht. Zudem galt es, technische Fragen bezüglich der Alkoholverwaltung, der Fremdenpolizei und der Viehseuchenpolizei sowie der Anwendung bestehender Staatsverträge auf Liechtenstein zu lösen. Konkret ging es um die Frage, ob zwischen den beiden Staaten eine kohärente Rechtslage und Rechtsanwendung garantiert werden könne, ohne dass der Zollvertrag die Hoheitsrechte oder die Staatsverwaltung der Schweiz gefährde beziehungsweise die Souveränität und Unabhängigkeit Liechtensteins infrage stelle.

Auch in Liechtenstein war der Zollvertrag nicht gänzlich unumstritten. Insbesondere zu Beginn der Verhandlungen war Überzeugungsarbeit nötig, um Vorbehalte bezüglich des Verlusts an Steuereinnahmen oder der Souveränität auszuräumen (siehe dazu ausführlich Quaderer-Vogt 2014). Das Interesse Liechtensteins an einem Vertragsabschluss war aber weitaus grösser als dasjenige der Schweiz. Zum Ende des Ersten Weltkriegs herrschte in Liechtenstein neben einer hohen Arbeitslosigkeit auch ein Mangel an Lebensmitteln und Rohstoffen. Zudem hatte Liechtenstein die Folgen des Währungsverlusts zu tragen.

2.2 Zollvertrag mit der Schweiz

Die Zollunion entwickelte sich im Laufe der Jahrzehnte zu einer umfassenden Wirtschafts- und Währungsunion. Dabei geriet Liechtenstein in eine einseitige Abhängigkeit von der Schweiz. Die Regionalunion war zwar wirtschaftlich sehr erfolgreich, souveränitätspolitisch aber nicht ganz unbedenklich (Gstöhl 2001). Hervorzuheben sind diesbezüglich die fehlenden vertragseigenen Institutionen, die automatische Geltung des zollvertragsrelevanten Schweizer Rechts in Liechtenstein und die in bestimmten Bereichen erfolgte Unterstellung Liechtensteins unter die Schweizer Gerichtsbarkeit.

Art. 4 des Zollvertrags bestimmt, dass die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung und die übrige Bundesgesetzgebung, «soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt» (zum Beispiel in den Bereichen Kriegsmaterial, Lebensmittel, Veterinärkontrollen, Umweltschutz, Gifte, Heilmittel), in Liechtenstein anwendbar sind. Neues, zollvertragsrelevantes Recht tritt gleichzeitig in der Schweiz und im Fürstentum in Kraft und Liechtenstein anerkennt die Zuständigkeit der eidgenössischen Behörden auch für sein Staatsgebiet. Durch diese automatische Übernahme schweizerischen Rechts ist die Homogenität des gemeinsamen Wirtschaftsraums sichergestellt.

Eine Liste des anwendbaren schweizerischen Rechts im Rahmen des Zollvertrags wird im Regelfall zweimal jährlich kundgemacht und dem Landtag zur Kenntnis gebracht. Die für Liechtenstein massgebliche Fassung und der Umfang der Anwendbarkeit der schweizerischen Rechtsvorschriften richten sich nach der entsprechenden Kundmachung, wobei jeweils nur auf die Schweizer Rechtssammlung verwiesen wird. Im Falle des Zollvertrags umfasst die aktuelle Kundmachung über 148 Seiten und verweist auf über 800 gültige Rechtsakte (LGBl. 2019 Nr. 93). Neben dem Zollvertrag bestehen separate Kundmachungen für den Patentschutzvertrag, die Vereinbarung über die Stempelabgabe, die Zusammenarbeit im Bereich der Zivilschutzfahrt sowie den Währungsvertrag, welche allerdings allesamt deutlich weniger Verweise auf konkrete Schweizer Rechtsvorschriften enthalten.

Eine Mitbestimmung Liechtensteins beim Erlass neuer Vorschriften ist im Zollvertrag nicht vorgesehen. In der Praxis wird Liechtenstein von der Schweiz konsultiert, wenn eine Änderung einer zollvertragsrelevanten Vorschrift ansteht. Inwieweit eine solche Information stattfindet und welche Möglichkeiten Liechtenstein hat, konkrete Vorschläge einzubringen, hängt oft auch von den konkreten Beziehungen zwischen den entsprechenden Verwaltungsstellen zusammen. Gute persönliche Kontakte können hier sehr hilfreich sein. Der Handlungsspielraum Liechtensteins hinsichtlich der zollvertragsrelevanten Rechtsetzung der Schweiz ist aber insgesamt sehr gering (Frommelt 2016a).

Art. 7 des Zollvertrags erklärt die von der Schweiz mit Drittstaaten abgeschlossenen Handelsverträge auch für Liechtenstein als gültig. Das Fürstentum gibt damit seine Aussenhandelsautonomie auf und ermächtigt die Eidgenossenschaft, es bei Verhandlungen mit Drittstaaten zu vertreten (Art. 8 ZV). 1991 wurde festgehalten, dass das Recht Liechtensteins, «selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört», durch den Zollvertrag nicht eingeschränkt werde (LGBl. 1991 Nr. 55). Gestützt darauf konnte Liechtenstein 1991 der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beitreten (Büchel 1992). 1995 wurde der Zollvertrag durch Art. 8bis Abs. 2 ergänzt: Er räumt Liechtenstein das Recht ein, auch ohne die Schweiz an bestimmten Übereinkommen oder Organisationen teilnehmen zu können, sofern hierfür eine besondere Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein besteht (LGBl. 1995 Nr. 76). Dank dieser Ergänzung konnte Liechtenstein dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beitreten, obwohl die Schweizer Stimmbevölkerung eine EWR-Mitgliedschaft der Schweiz abgelehnt hatte.

Durch die genannten Anpassungen des Zollvertrags gewann Liechtenstein mehr Autonomie zur Gestaltung seiner Aussenwirtschaftspolitik. Nichtsdestotrotz bleibt diese eng an diejenige der Schweiz gebunden. So werden beispielsweise Freihandelsabkommen, welche die Schweiz ausserhalb der EFTA abschliesst, auch auf Liechtenstein angewendet, solange dieses Teil des Schweizer Zollgebietes ist. Ein Beispiel hierfür ist das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China, wo eine entsprechende Vertragsklausel die Anwendung der zollvertragsrelevanten Teile auf Liechtenstein regelt (Art. 2.1, AS 2014 1783). Aber auch einzelne Abkommen zwischen der Schweiz und der EU gelten für Liechtenstein, ohne dass dieses eine Vertragspartei ist (z. B. Abkommen über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, AS 2011 983). Im Unterschied dazu ist Liechtenstein offizieller Vertragspartner bei allen EFTA-Freihandelsabkommen.

2.3 Weitere Abkommen mit der Schweiz

Neben den Bereichen, die direkt oder indirekt den Zollvertrag betreffen, gibt es weitere Bereiche, die ebenfalls über bilaterale Abkommen geregelt werden. Dies können Staatsverträge sein, aber auch Regierungs- und Verwaltungsübereinkommen, privatrechtliche Verträge oder rechtlich unverbindliche Kooperationsformen, wie zum Beispiel politische Absichtserklärungen, informelle Kontakte und Ähnliches. Die Zahl der Abkommen hat seit der Jahrtausendwende stark zugenommen. Ältere Abkommen regelten unter anderem die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der Staatsangehörigen der beiden Staaten. In weiteren Verträgen ging es um die soziale Sicherheit, die Benutzung des Schweizer Frankens durch Liechtenstein oder um den Strassen- und Luftverkehr. Neben den Vereinbarungen auf staatlicher Ebene gibt es auch Verträge auf gliedstaatlicher Ebene. So hat Liechtenstein mit seinen Nachbarkantonen verschiedene Abkommen im Bereich des Schul- und Gesundheitswesens abgeschlossen (Büchel 1992).

Für den Zeitraum von 1918 bis 2010 zählte Martin Salomon die Kooperationsvereinbarungen des Fürstentums Liechtenstein mit seinen Nachbarn Schweiz, Österreich und Deutschland. Er kam auf insgesamt 402. Davon wurden alleine 233 Kooperationen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossen, mit der Republik Österreich hingegen lediglich 65. Auf gliedstaatlicher Ebene liegt der Kanton St. Gallen mit 52 Kooperationen an der Spitze, vor dem Kanton Graubünden mit 32. Betrachtet man die jeweiligen Sachgebiete, wird die Bedeutung des Themenbereichs

«Gesundheit, Arbeit, Soziale Sicherheit» deutlich (34 Prozent der 402 Kooperationsvereinbarungen). Weitere wichtige Bereiche sind «Bauwesen, Raumplanung, Öffentliche Werke, Energie, Verkehr, Post- und Fernmeldeverkehr» mit 17 Prozent, «Staat, Behörden, Gemeinden, Staatsschutz, Verfassung, Niederlassung, Aufenthalt, Diplomatische Vertretung» mit 12 Prozent sowie «Schule, Wissenschaft, Kultur, Natur- und Tierschutz» mit 11 Prozent. In den schwierigen aussenpolitischen Zeiten rund um den Zweiten Weltkrieg nahm die Zahl der neu entstehenden Kooperationen ab, während seit dem Jahr 2000 ein sprunghafter Anstieg zu beobachten ist. Eine Vereinbarung, die einmal abgeschlossen wurde, ist in der Regel nicht mehr aufgekündigt worden. Vielmehr sind solche Vereinbarungen wie konzentrische Kreise ausgeweitet worden, wenn es dafür sachliche Gründe gab (Salomon 2012).

Viele der genannten Vereinbarungen wurden bisher nicht publiziert. Per 31. Dezember 2018 weist LILEX (Datenbank für liechtensteinisches Recht) im Bereich des Staatsvertragsrechts 83 Abkommen aus, welche Liechtenstein exklusiv mit der Schweiz bzw. einzelnen Schweizer Kantonen abgeschlossen hat. Im Unterschied dazu verfügt Liechtenstein zum selbigen Zeitpunkt lediglich über 24 Abkommen, welche es exklusiv mit Österreich oder einem österreichischen Bundesland abgeschlossen hat. Die Abkommen zwischen Liechtenstein und der Schweiz erstrecken sich über die ganze Gebietssystematik der liechtensteinischen Rechtsordnung und reichen bis ins Jahr 1875 zurück. Entsprechend hält auch die Regierung in ihrem jüngsten Bericht zu den Schwerpunkten der liechtensteinischen Aussenpolitik fest, dass es «kaum einen Lebensbereich [gibt], in dem Liechtenstein nicht mit seinen Nachbarstaaten eng zusammenarbeitet» (BuA 2019/38, S. 14).

Neben den bilateralen Abkommen mit der Schweiz weist die Datenbank zum liechtensteinischen Staatsvertragsrecht auch diverse Abkommen zwischen Liechtenstein, Österreich und der Schweiz oder auch Abkommen zwischen Liechtenstein, der Schweiz und der Europäischen Union aus. Insgesamt verfügt Liechtenstein so über 112 Abkommen mit der Schweiz. Darüber hinaus ist Liechtenstein in diverse internationale Abkommen integriert, in welchen sowohl Liechtenstein als auch die Schweiz offizielle Mitgliedstaaten sind und eng zusammenarbeiten.

2.4 Politische Beziehungen Schweiz–Liechtenstein

Die bilateralen Beziehungen mit den Nachbarstaaten sind ein Schwerpunkt der liechtensteinischen Aussenpolitik. Im Unterschied zu der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, welche vor allem der Sicherung der Souveränität dienen soll, sind die Nachbarschaftsbeziehungen auf die «grundlegenden Bedürfnisse des Staates und seiner Bevölkerung» ausgerichtet (BuA 2019/38, S. 21f.). Die Zusammenarbeit mit der Schweiz soll gemäss dem jüngsten Bericht über die Schwerpunkte und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik in der Zukunft noch weiter gestärkt werden durch die Lancierung neuer gemeinsamer Initiativen sowie die «Pflege persönlicher Kontakte» und die «Schaffung von tragfähigen Netzwerken» (BuA 2019/38, S. 43)

Die engen Beziehungen mit der Schweiz werden von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein rundum positiv eingeschätzt. In verschiedenen aussenpolitischen Berichten und Reden wird stets betont, dass die Schweiz «der wichtigste bilaterale Partner Liechtensteins» sei. Die engen Verbindungen der beiden Länder äussern sich zudem in einer regen Besuchsdiplomatie auf Ebene

der Parlamente und der liechtensteinischen Regierungsmitglieder mit Mitgliedern des Bundesrates sowie in einem intensiven Austausch auf Beamtenebene.

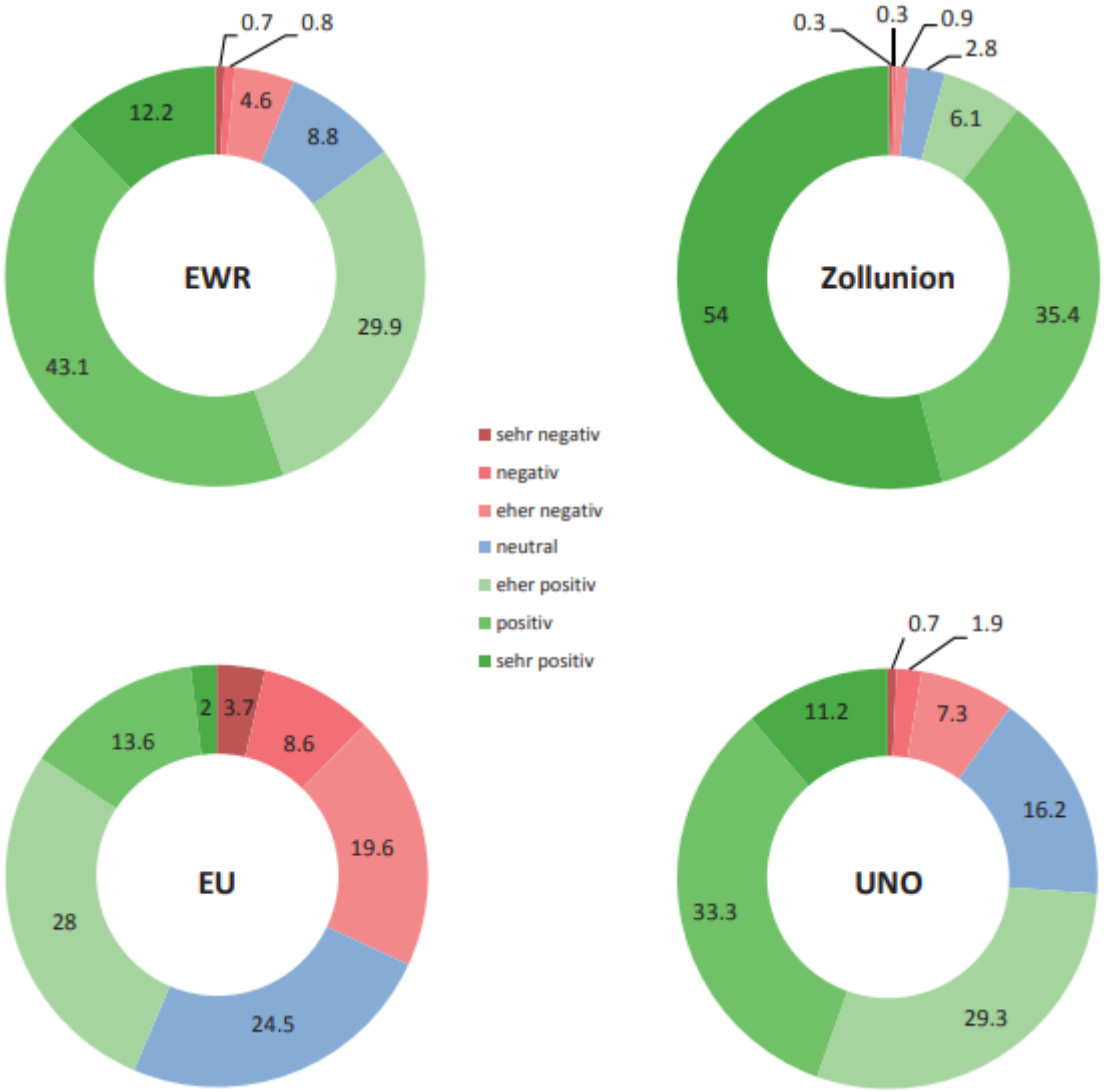
Jüngstes Beispiel für die engen Beziehungen ist der zweitägige Staatsbesuch Liechtensteins in der Schweiz vom 3. und 4. April 2019, anlässlich dessen sowohl Bundespräsident Ueli Maurer als auch Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein die exzellente Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten ausführlich lobten (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) 2019b). Die Einladung zum Staatsbesuch an Liechtenstein durch die Schweiz erfolgte anlässlich des Jubiläums «300 Jahre Liechtenstein». Ein weiterer Anlass für den Staatsbesuch war jedoch auch das Jubiläum «100 Jahre Gesandtschaft Liechtensteins in Bern».

Ausdruck der engen politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein ist ferner die konsularische Zusammenarbeit. Liechtensteinische Staatsangehörige, die im Ausland in Not geraten, können sich für konsularischen Schutz an die Schweizer Vertretungen wenden. Diese nehmen die Interessen von Liechtensteinern im Ausland wahr. Mit Blick auf die die konsularische Zusammenarbeit ist ferner zu erwähnen, dass bei über 80 Staaten die Botschaft in der Schweiz zugleich in Liechtenstein akkreditiert ist (BuA 2019/38, S. 18).

2.5 Öffentliche Wahrnehmung der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein

Die öffentliche Wahrnehmung der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein ist äusserst positiv. Gemäss einer repräsentativen Meinungsumfrage verfügen 54 Prozent der Stimmberechtigten Liechtensteins über ein sehr positives Bild der Zollunion Schweiz–Liechtenstein. Weitere 35,4 Prozent sehen die Zollunion positiv, 6,1 Prozent eher positiv. Nur gerade 4,3 Prozent der Befragten haben ein neutrales oder negatives Bild der Zollunion. Die positive Wahrnehmung der Zollunion durch die Bevölkerung Liechtensteins wird vor allem durch den Vergleich mit anderen Abkommen und internationalen Organisationen deutlich. Abbildung 1 zeigt, welches Bild die liechtensteinischen Stimmberichtigten von der Europäischen Union (EU), vom Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), von der Zollunion Schweiz–Liechtenstein und von den Vereinten Nationen (UNO) im November 2014 hatten (Frommelt 2015a).

Abbildung 1: Bild der Bevölkerung von EU, EWR, Zollunion und UNO im Vergleich (in Prozent, Stand 2015)



Quelle: Frommelt 2015a, S. 11

Das positive Bild von der Zollunion bestand schon früher. So wurden die Jubiläen des Vertrags auf liechtensteinischer Seite von Beginn an regelmässig gefeiert. Es entstand ein staatlich gefördertes Narrativ, welches die positiven Seiten der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen hervorhob und Negatives ausklammerte (Sochin D'Elia 2017). Mit dem einsetzenden Wohlstand in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist Liechtenstein allerdings zunehmend selbstbewusster geworden, was das Verfolgen der eigenen Interessen anbelangt. Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten sind damit aber nicht weniger eng, sondern bloss stärker institutionalisiert und somit formeller geworden.

Ausserhalb der näheren schweizerischen Nachbarschaft wird Liechtenstein wenig öffentlich wahrgenommen. In den eidgenössischen Räten ist Liechtenstein etwa ein- bis zweimal pro Jahr ein Thema, in erster Linie dann, wenn es ein bilaterales Abkommen zu verabschieden gilt. Die grossen Schweizer Tageszeitungen haben keine eigentlichen Liechtenstein-Korrespondenten.

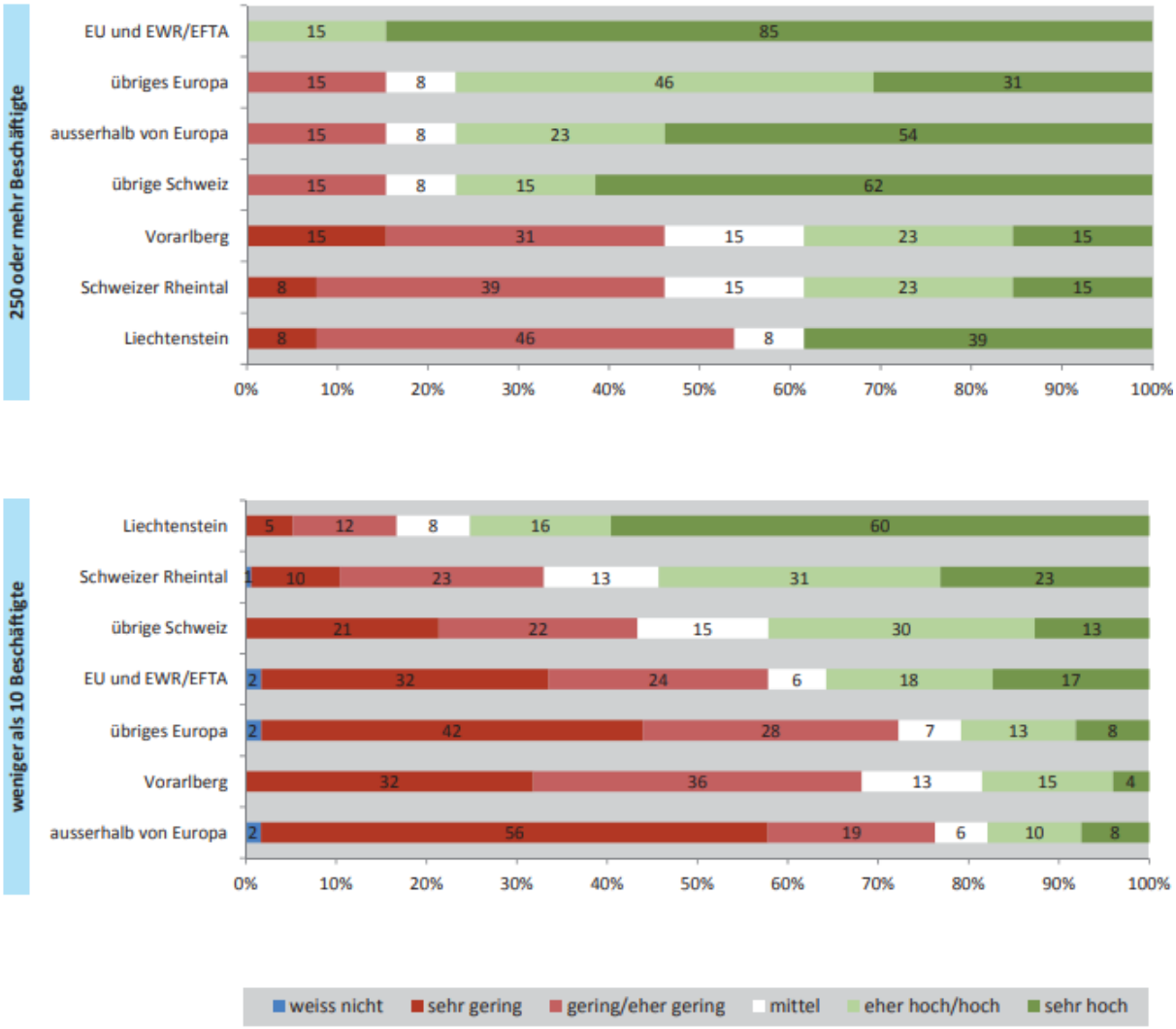
Aufmerksamkeit erhält Liechtenstein am ehesten aus besonderem Anlass, so während der Zumwinkel-Affäre von 2008 oder beim bereits erwähnten Staatsbesuch. Die Berichterstattung in den Schweizer Medien schwankt dabei zwischen neutral-informativ, wohlwollend-herablassend und kritisch-missbilligend. So brachte das Schweizer Boulevard-Blatt Blick vor dem Liechtensteiner Staatsfeiertag 2017 einen Bericht über das «Schmarotzertum Liechtenstein», das im Rosinenpicken Weltklasse sei und auf Kosten seiner Nachbarn gut lebe. Solche Berichte sind aber eher die Ausnahme. Wie Liechtenstein in der Schweiz tatsächlich wahrgenommen wird, ist aber nicht bekannt, da es keine aktuellen repräsentativen Umfragen oder dergleichen zum Fremdbild Liechtensteins in der Schweiz gibt. Auch unklar ist damit, ob Liechtenstein von den Nachbarkantonen anders wahrgenommen wird als gesamtschweizerisch.

2.6 Regionalunion und wirtschaftliche Entwicklung Liechtensteins

Der wirtschaftliche Erfolg Liechtensteins lässt sich zu einem guten Teil auf die Zollunion mit der neutralen und stabilen Schweiz zurückführen. Dank dem Zollvertrag hat Liechtenstein seit 1924 einen freien Zugang zum Schweizer Binnenmarkt. Neben den so entstandenen Absatzmöglichkeiten profitierten liechtensteinische Unternehmen von der Einbettung der Produkte Schweizer Unternehmen in die eigene Produktionskette oder vom Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Zum Aufschwung beigetragen hat auch der harte Schweizer Franken, den Liechtenstein seit den 1920er-Jahren mitbenutzen durfte (ein formeller Währungsvertrag wurde erst 1980 abgeschlossen). Schliesslich gibt es verschiedene weitere Schweizer Infrastrukturleistungen, von denen Liechtenstein profitieren kann, etwa im Bereich des Verkehrs (Autobahn, Flughafen). Auch die enge Anlehnung an das Schweizer Bildungswesen inklusive der Berufsbildung wirkte sich positiv auf Liechtenstein aus.

Wie stark die wirtschaftliche Verflechtung Liechtensteins mit der Schweiz ist, lässt sich nicht statistisch nachweisen, da die Eidgenössische Zollverwaltung keine Daten zum Warenhandel Liechtensteins mit der Schweiz erhebt. Bei den Auslandsumsätzen der Mitgliedsunternehmen der liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK) liegt die Schweiz hinter Deutschland und den USA aber auf Platz drei. Dies mag auf den ersten Blick überraschen, ist aber vor allem den Grössenverhältnissen der Staaten geschuldet. Zudem handelt es sich bei den Mitgliedern der LIHK um international ausgerichtete Unternehmen. Im Unterschied dazu ist das Gewerbe Liechtensteins stark regional ausgerichtet, weshalb die Schweiz und insbesondere das Schweizer Rheintal neben dem Heimmarkt der mit Abstand wichtigste Markt ist. Dies gilt insbesondere für kleinere Gewerbebetriebe. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, stuften beispielsweise 54 Prozent der liechtensteinischen Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten die Bedeutung des Schweizer Rheintals als Absatzmarkt hoch oder sehr hoch ein.

Abbildung 2: Bedeutung ausgewählter Märkte für besonders kleine und besonders grosse Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein (Stand 2015, in Prozent)



Quelle: Frommelt 2015b, S. 12

Die Nähe zur Schweiz wirkt sich auch positiv auf den äusserst dynamischen Arbeitsmarkt Liechtensteins aus. In den letzten Jahrzehnten ist die Anzahl Zupendler nach Liechtenstein regelrecht explodiert, von 6'885 im Jahr 1990 über 11'192 im Jahr 2000 auf mittlerweile 21'299 Zupendler per 31. Dezember 2017. Der Zupendleranteil hat auch im Verhältnis zur Beschäftigung in Liechtenstein zugenommen, gleichermassen stark in der Industrie wie bei den Dienstleistungen. 2016 kamen 54 Prozent der Zupendler aus der Schweiz und 42 Prozent aus Österreich nach Liechtenstein. Die Anzahl von EWR-Staatsangehörigen, die in der Schweiz wohnen und nach Liechtenstein pendeln, hat in den letzten 15 Jahren überproportional zugenommen, vor allem wegen der Einführung der Personenfreizügigkeit in bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU (Brunhart/Frommelt 2018, S. 12).

2.7 Europäisierung der Regionalunion

Mit der Vollendung des EU-Binnenmarktes und der fortlaufenden Weiterentwicklung der EU standen und stehen die Schweiz und Liechtenstein immer wieder vor der Herausforderung, ihre Regionalunion zu europäisieren. 1995 trat Liechtenstein dem EWR bei, während die Schweiz im Verhältnis zur EU einen bilateralen Weg einschlug. Der EWR-Beitritt Liechtensteins war nur möglich, weil die Schweiz und Liechtenstein zugleich eine bilaterale Zusatzvereinbarung zum Zollvertrag abschlossen. Wegen der weiterhin offenen Grenze zur Schweiz verpflichtete sich Liechtenstein, zur Verhinderung eines illegalen Umgehungsverkehrs von Waren aus dem EWR-Raum über Liechtenstein in die Schweiz ein Marktüberwachungs- und Kontrollsystem zu schaffen. In Liechtenstein finden seitdem im Rahmen der sogenannten parallelen Verkehrsfähigkeit EWR-Recht und Zollvertragsrecht nebeneinander Anwendung. Soweit Zollvertragsrecht und EWR-Recht voneinander abweichen, gilt im Verhältnis zu den Vertragspartnern des EWR-Abkommens in der Regel EWR-Recht.

Die Gesetzgebung Liechtensteins ist mittlerweile über die EWR-Schiene stark europäisiert worden. Im Zeitraum von 2001 bis 2009 verfügten 49,3 Prozent aller neuen Gesetze sowie aller Gesetzesänderungen über einen europäischen Impuls (Frommelt 2011). Nichtsdestotrotz bleibt das Schweizer Recht eine wichtige Rezeptionsgrundlage. Dass sich die beiden Kooperationsräume – EWR und Zollvertrag – durchaus überschneiden, zeigt auch das Beispiel des Entsendegesetzes (EntsG). Das Entsendegesetz wurde im Jahr 2000 geschaffen, um eine entsprechende, in das EWR-Abkommen übernommene Richtlinie in nationales Recht umzusetzen (siehe Kapitel 3). Bei der Revision des Entsendegesetzes im Jahr 2007 hielt die Regierung jedoch explizit daran fest, das Entsendegesetz weiter nach Schweizer Vorbild zu gestalten (BuA 2006/102).

Liechtenstein ist sehr bemüht, die Kompatibilität seiner Mitgliedschaft im EWR mit der Regionalunion Schweiz–Liechtenstein zu erhalten. Vor der Übernahme eines neuen Rechtsaktes in das EWR-Abkommen prüft Liechtenstein diesen deshalb stets auf die Vereinbarkeit mit der Regionalunion und bemüht sich bei allfälligen Problemen, konkrete Anpassungen mit seinen EWR-Partnern auszuhandeln. Liechtenstein profitiert dabei immer wieder von der Flexibilität und dem Wohlwollen der EU und der anderen EWR/EFTA-Staaten Island und Norwegen, aber auch der für die Kontrolle der Umsetzung für EWR-Recht in Liechtenstein zuständigen EFTA-Überwachungsbehörde (ESA). Auch hat Liechtenstein in den vergangenen Jahren verschiedene Abkommen mit der Schweiz abgeschlossen, welche der parallelen Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR und der Zollunion mit der Schweiz Rechnung tragen (z. B. Vereinbarung über Umweltabgaben, LGBl. 2010 Nr. 13 oder Ergänzungsvereinbarung Zulassung von Arzneimitteln, LGBl. 2015 Nr. 140).

Liechtenstein arbeitet aber auch in der europäischen Integration eng mit der Schweiz zusammen. So übernahm die Schweiz die Vertretung liechtensteinischer Interessen in verschiedenen EU-Programmen, in denen die Schweiz und Liechtenstein gleichzeitig teilnahmen (so z. B. das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung). Auch hat Liechtenstein den Anhang I des EWR-Abkommens (Veterinärwesen und Pflanzenschutz) suspendiert unter der Bedingung, dass die Bestimmungen aus dem Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der EU via Zollvertrag Schweiz–Liechtenstein in Liechtenstein angewendet werden. In diesem Zusammenhang vertritt die Schweiz Liechtensteins Interessen in den entsprechenden Gemischten Ausschüssen.

Im Ergebnis bildet die Vereinbarkeit der EWR-Mitgliedschaft mit den engen Beziehungen zur Schweiz eine wichtige Erklärung für die insgesamt positive Wahrnehmung des EWR in Liechtenstein (Frommelt 2015a).

2.8 Probleme in den bilateralen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein

Die engen bilateralen Beziehungen zur Schweiz sind in Liechtenstein nur selten ein öffentliches Thema. Die bilateralen Beziehungen werden im Alltag gelebt und bei Jubiläen gefeiert, in der Tagespolitik hingegen kaum beachtet. Allerdings gab es immer wieder themenbezogene Spannungen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang fremdenpolizeiliche Angelegenheiten (siehe Kapitel 3), Grenzfragen insbesondere im Zusammenhang mit dem Gebietstausch beim Ellhorn, Regelungen rund um den Waffenplatz St. Luzisteig sowie generell Umwelt- und Energiefragen wie beispielsweise Pläne für eine Öl-Destillerie und -Raffinerie in Sennwald oder für ein Atomkraftwerk in Rüthi. Auch Themen wie die Lotterie oder Finanzeinbürgerungen waren Gegenstand von Konflikten, wobei Liechtenstein die Lotterie auf Schweizer Druck hin abschaffte (1934) und die Finanzeinbürgerungen auf zwei bis drei Fälle pro Jahr reduzierte (1941), bevor sie in den 1970er-Jahren gänzlich abgeschafft wurden. Vereinzelt gab es in der Schweiz zudem Vorstösse, welche prüften, ob Liechtenstein nicht zu stark von der Schweiz profitiere. Hervorzuheben ist insbesondere das Postulat des CVP-Nationalrates Edgar Oehler aus dem Jahr 1973.

Die Spannungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein blieben im Regelfall auf die konkrete Problemstellung beschränkt und belasteten die gemeinsamen Beziehungen insgesamt nicht. Dies lässt sich vor allem auf den ständigen politischen Dialog und den darin geäusserten Wunsch nach pragmatischen Lösungen zurückführen. Zugleich war Liechtenstein vor seinem wirtschaftlichen Aufschwung stark von der guten Zusammenarbeit mit der Schweiz abhängig und konnte sich deshalb dem Druck der Schweiz nicht widersetzen.

2.9 Fazit zu den bilateralen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein

Es steht ausser Zweifel, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein äusserst eng sind. Gerade für Liechtenstein sind diese Beziehungen von grosser Bedeutung. Besonders hervorzuheben sind dabei wirtschaftliche Aspekte wie beispielsweise der Zugang zum Schweizer Binnenmarkt, die Nutzung des Schweizer Frankens oder die zahlreichen Zupendler aus der Schweiz. Ebenso wichtig ist die Nutzung diverser Infrastrukturen der Schweiz in den Bereichen Verkehr, Gesundheit oder Bildung. Darüber hinaus besteht eine sehr enge Verwaltungskooperation. Die im Zollvertrag angelegte automatische Übernahme von Schweizer Recht mag souveränitätspolitisch zwar fragwürdig sein, Liechtenstein spart sich damit aber den Einsatz eigener personeller Ressourcen. Aus der Sicht Liechtensteins waren die Beziehungen zur Schweiz deshalb immer auch ein «Trade-off» zwischen regulativer Souveränität und Prosperität sowie Verwaltungseffizienz.

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein haben sich seit dem Abschluss des Zollvertrags stetig vertieft. Dieser Prozess hält weiter an. Der Charakter der Zusammenarbeit und die ihr zugrunde liegenden Narrative haben sich im Verlaufe der Jahre allerdings verändert. Insbesondere wurden die Beziehungen stärker verrechtlicht, indem neben dem Zollvertrag weitere Abkommen abgeschlossen wurden. Auch wurde der politische Austausch stärker institutionalisiert.

Durch eine aktive Teilnahme in internationalen Organisationen und Abkommen konnte Liechtenstein in den vergangenen Jahrzehnten seine Autonomie gegenüber der Schweiz und seine Souveränität insgesamt stärken. Ein Resultat dieser Entwicklung ist die im Vergleich zu den 1990er-Jahren deutlich dichtere und differenziertere liechtensteinische Rechtsordnung. Dennoch ist sich Liechtenstein der hohen Bedeutung der guten Beziehungen zur Schweiz wohl bewusst und auch dessen, dass Liechtenstein von diesen Beziehungen deutlich mehr profitiert als die Schweiz. Dies gilt gleichermassen für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik.

Eines der wichtigsten Themen im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein in den vergangenen Jahren war die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen. Im folgenden Kapitel wird deshalb die Entwicklung der rechtlichen Regelungen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein dargestellt.

3 ENTWICKLUNG DER RECHTLICHEN REGELUNGEN DER ERBRINGUNG GRENZÜBERSCHREITENDER DIENSTLEISTUNGEN

Nachdem einleitend die historische Entwicklung bis zum EWR-Beitritt skizziert wird, werden in diesem Kapitel die verschiedenen EWR-relevanten Bestimmungen mit Bezug auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung erläutert. Daran anknüpfend werden das Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU und die flankierenden Massnahmen betrachtet. Das Kapitel schliesst mit der Darstellung der relevanten Abänderungen des liechtensteinischen Freizügigkeits- und Entsenderechts. Die Entwicklungen werden nur bis zum Massnahmenpaket zur Schaffung «gleich langer Spiesse» im Jahr 2017 dargestellt (BuA 2017/34; BuA 2017/68; Landtagsprotokolle 9. Juni 2017 und 5. Oktober 2017).

3.1 Historische Entwicklung bis zum EWR-Beitritt

Vorab ist festzuhalten, dass der Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung – vor allem im Schweizer Rechtsbereich und zumindest bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens bzw. der Bilateralen Abkommen Schweiz–EU – immer Teil des Personenverkehrs war. Es ist deshalb wenig erstaunlich, dass sich die einschlägigen Regeln zumeist im Fremdenpolizeirecht finden. Auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU finden sich Regeln über die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA). Die Darstellung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in ihrer historischen Dimension lässt sich deshalb nicht von der Entwicklung des Fremdenpolizeirechts bzw. des Rechts betreffend den freien Personenverkehr trennen (Schafhauser 2007).

3.1.1 Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg

Der 1852 mit Österreich abgeschlossene Zollvertrag liess Liechtenstein die Freiheit, Abkommen mit Drittstaaten abzuschliessen. So wurde 1874 der liechtensteinisch-schweizerische Niederlassungsvertrag geschlossen (LGBl. 1875 Nr. 1).

Dieser ursprünglich auf zehn Jahre abgeschlossene, sich automatisch verlängernde Staatsvertrag räumte den Staatsangehörigen beider Staaten das Recht ein, sich frei zwischen den beiden Staaten zu bewegen. So waren der Aufenthalt wie auch die Niederlassung im jeweils anderen Land ohne

weiteres möglich. Die Niederlassung war lediglich an die Hinterlegung des Heimatscheines, den Nachweis eines guten Leumunds sowie der nötigen finanziellen Mittel gebunden (Art. I und II). Diese einfache Regelung war mit einer Art Rückübernahmeverpflichtung verbunden, sollte einem Staatsangehörigen die Niederlassung im jeweils anderen Land entzogen werden (Art. III). Des Weiteren war mit dem Aufenthalts–/Niederlassungsrecht auch die Erlaubnis verbunden, ein Gewerbe zu betreiben sowie Grundstücke zu erwerben oder zu veräussern (Art. I). Für das Bewirtschaften der Grundstücke galt Inländergleichbehandlung.

3.1.2 Hinwendung zur Schweiz

Mit dem Abschluss des Zollvertrags von 1923 (LGBl. 1923 Nr. 24) wurden die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz auf eine neue Grundlage gestellt. Durch den Einbezug Liechtensteins in das schweizerische Zollgebiet verschob sich die Zollgrenze der Schweiz an die Grenze zwischen Liechtenstein und Österreich. Dadurch entstand ein logistisches Problem: Ein Reisender wird grundsätzlich in zweierlei Hinsicht kontrolliert, nämlich einerseits auf Waren im Rahmen der Zollkontrolle durch Zollpersonal und andererseits in Hinsicht auf seine Identität im Rahmen der Personenkontrolle durch die Polizei. Aufgrund der Verschiebung der Zollgrenze wäre lediglich die Warenkontrolle von der schweizerisch-liechtensteinischen an die liechtensteinisch-österreichische Grenze verlegt worden. Die Personenkontrolle wäre (weiterhin) Aufgabe der liechtensteinischen Polizei an der Grenze zu Österreich und jene der schweizerischen Polizei an der Grenze zu Liechtenstein gewesen. Der Zollvertrag sah daher – in sehr genereller Natur – eine vereinfachende grenzpolizeiliche Regelung vor (Art. 33 und 43 ZV), wonach die Schweiz auf die Ausübung der fremdenpolizeilichen (Personen-)Kontrolle an der Grenze zu Liechtenstein verzichtet, «sofern und solange das Fürstentum Liechtenstein dafür Sorge trägt, dass die Umgehung der schweizerischen Vorschriften über Fremdenpolizei, Niederlassung, Aufenthalt usw. vermieden wird» (Art. 33 Abs. 1, Ziff. V ZV). Die Schweiz schien damals zu befürchten, dass Liechtenstein ein Hafen für unerwünschte Ausländer werde, welche so von den wirtschaftlichen und finanziellen Vorteilen der Schweiz profitieren könnten, ohne dort wohnhaft zu sein (Raton 1970). Gestützt auf diese allgemeinen Bestimmungen wurde am 28. Dezember 1923 eine Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die Regelung der fremdenpolizeilichen Beziehungen geschlossen.

1941 wurde eine gleichnamige «Vereinbarung» getroffen (LGBl. 1941 Nr. 4). Sie ersetzte die fremdenpolizeiliche Vereinbarung von 1923. Auch während des Zweiten Weltkriegs blieb die Grenze zwischen Liechtenstein und der Schweiz grundsätzlich offen. Allerdings wurde eine differenzierte Regelung zur fremdenpolizeilichen Behandlung von Liechtensteinern in der Schweiz eingeführt. Ohne auf den Niederlassungsvertrag von 1874 Bezug zu nehmen, wurden die darin zugestandenen Rechte eingeschränkt. Neu erhielten auf Gesuch hin nur noch gebürtige Liechtensteiner sowie liechtensteinische Bürger, die vor dem 1. Januar 1924 eingebürgert worden waren und sich wäh-

rend der letzten fünf Jahre vor dem Bewilligungsgesuch ohne wesentlichen Unterbruch in Liechtenstein oder der Schweiz aufgehalten hatten, eine Aufenthaltsbewilligung (auch mit Erwerbstätigkeit).[2]

Zwar konnte eine Bewilligung in spezifischen Fällen temporär oder grundsätzlich verweigert werden, allerdings nicht aus Gründen der Überfremdung oder eines gesättigten Arbeitsmarktes. Dennoch wurde eine arbeitsmarktrelevante Bestimmung aufgenommen: Der schweizerische Bundesrat konnte im Einvernehmen mit der liechtensteinischen Regierung und den Kantonen erlauben, bei saisonal gegebener Arbeitslosigkeit liechtensteinischen Saisonarbeitern des Baugewerbes die Bewilligung für maximal drei Monate der Zwischensaison zu verweigern oder zu entziehen (Art. 3 Abs. 4). Zudem war eine Verweigerung der Bewilligung oder Verlängerung möglich, wenn der Liechtensteiner einen demobilisierten schweizerischen Wehrmann aus seiner Stelle verdrängen würde (Art. 3 Abs. 3) oder der Leumund des Gesuchstellers nicht einwandfrei war (Art. 3 Abs. 5; dies zielte v.a. auch auf liechtensteinische Nazi-Sympathisanten). Im Übrigen unterlagen liechtensteinische Staatsbürger den für alle Ausländer geltenden fremdenpolizeilichen Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung, sprich dem Bundesgesetz vom 20. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (ANAG) und dessen Vollziehungsverordnung (ANAV).

Unter dem Aspekt der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ist zu bemerken, dass bereits damals die liechtensteinischen Grenzgänger abweichend geregelt wurden, da sie keiner Anmeldepflicht unterlagen, solange sie die Nacht nicht in der Schweiz verbrachten (Art. 5 Abs. 2).

Im Gegensatz zu dieser eher ausführlichen Regelung betreffend liechtensteinische Staatsangehörige in der Schweiz wurde die Stellung der schweizerischen Staatsangehörigen in Liechtenstein mit nur einem kurzen Artikel bedacht. Sie sollten hinsichtlich der Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung sowie Erwerbstätigkeit nicht weniger günstig behandelt werden als umgekehrt die Liechtensteiner in der Schweiz (Art. 7). Dies zeigt, dass zu jener Zeit das Interesse am Zugang zum jeweils anderen Arbeitsmarkt noch eindeutig aufseiten Liechtensteins lag. Die Einwohner Liechtensteins suchten noch einige Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg Arbeit im Ausland, da der einheimische Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeitsplätze und Gelegenheiten zur Erbringung von Dienstleistungen bot.

Die Vereinbarung von 1948 wurde 15 Jahre später durch zwei neue Vereinbarungen ersetzt. Die Materie wurde aufgeteilt. Die erste Vereinbarung (LGBl. 1963 Nr. 38) regelte die Rechtsstellung von Staatsangehörigen einer Vertragspartei im Gebiet der anderen. Die zweite Vereinbarung (LGBl. 1963 Nr. 39), welche im Übrigen gleichentags abgeschlossen wurde, betraf die fremdenpolizeiliche Stellung von Drittausländern in Liechtenstein und legte wiederum fest, dass die schweizerischen Regelungen (ANAG etc.) mit gewissen Ausnahmen bzw. Anpassungen in Liechtenstein zur Anwendung kommen. Was die Staatsangehörigen der beiden Staaten anbelangt, so wurde nicht zuletzt auch bezugnehmend auf den Niederlassungsvertrag von 1874 erneut betont, dass

---

[2] Art. 3 Abs. 1. Dies zielte vor allem auf die sogenannten Finanzeinbürgerungen, die in Liechtenstein, wie übrigens auch in der Schweiz, v.a. nach der Wirtschaftskrise von 1929 zugenommen hatten. Diese Möglichkeit war seit den frühen 1930er-Jahren v.a. von jüdischen Bürgern des Deutschen Reichs wahrgenommen worden, welche Deutschland verlassen wollten oder mussten. Mit dem Erwerb der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft hatten sie die Möglichkeit, die generellen Einwanderungssperren gegenüber Juden aus Deutschland oder Österreich zu umgehen.

liechtensteinische Bürger in der Schweiz und Schweizer in Liechtenstein auf Gesuch hin eine Aufenthaltsbewilligung – auch zur Ausübung einer Erwerbsarbeit – erhalten. Darüber hinaus wurde die Niederlassungsbewilligung beidseitig nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt von fünf Jahren erteilt. Die grenzüberschreitende Tätigkeit blieb weiterhin ohne Anmeldung oder Bewilligung möglich, sofern regelmässig (d. h. täglich) in den Heimatstaat zurückgekehrt wurde. Die Modalitäten zum Grenzübertritt wurden ebenfalls beibehalten, sodass der Grenzübertritt weiterhin ohne Ausweispapiere möglich war.

Die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere die 1960er- und 1970er-Jahre waren von einem rapiden Bevölkerungsanstieg gekennzeichnet, welcher nicht zuletzt durch die rasch wachsende Wirtschaft verursacht wurde. Letztere wurde im Verhältnis zur schweizerischen Wirtschaft zunehmend konkurrenzfähig, womit auch das Interesse an grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung seitens liechtensteinischer Unternehmen stieg bzw. die grenzüberschreitende Dienstleitungserbringung aus dem Ausland, vorab aus der Schweiz, zunehmend als unliebsame Konkurrenz wahrgenommen wurde. Allerdings hielt sich entsprechender politischer Druck aufgrund der nach wie vor ansteigenden Konjunktur in Grenzen.

Ab Ende der 1950er-Jahre stieg der Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung markant und die Angst vor Überfremdung machte sich breit. Daher erliess die liechtensteinische Regierung über die Zeit diverse Verordnungen mit dem Ziel, die Anzahl in Liechtenstein wohnhafter Ausländer zu begrenzen. Die erste dieser Verordnungen (LGBl. 1963 Nr. 34) wurde kurz vor Abschluss der FREPO-Abkommen (fremdenpolizeiliche Abkommen) im Oktober 1963 verabschiedet. Zur Abwehr der Überfremdung und aus konjunkturpolitischen Gründen durften Aufenthalts- und Grenzgängerbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte nur im Rahmen des Wegzugs ausländischer Arbeitskräfte aus Liechtenstein erteilt werden. Bereits diese erste Verordnung privilegierte einige Bereiche, indem sie vom Anwendungsbereich ausgenommen wurden. So fielen landwirtschaftliche Betriebe, private Haushaltungen, das Gastgewerbe sowie Spitäler und Heime nicht darunter und bei der Errichtung neuer Gewerbebetriebe oder wesentlichen Strukturveränderungen konnten Ausnahmen bewilligt werden. Die Verordnung wurde dreimal verlängert (LGBl. 1964 Nr. 50, LGBl. 1965 Nr. 32, LGBl. 1965 Nr. 47). Die letzte Verlängerung erfolgte Ende 1965 für einen unbefristeten Zeitraum. Kurz nach Erlass einer Spezialregelung für das Baugewerbe (LGBl. 1969 Nr. 29) wurde am 22. Dezember 1970 erstmals eine generelle Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer erlassen (LGBl. 1970 Nr. 39). Neu sollten die Zahl der erwerbstätigen Ausländer sowie Höchstzahlen für Aufenthalts-, Grenzgänger- und Saisonnierbewilligungen durch die Regierung festgelegt werden. Die Verordnung hatte einen sehr breiten Anwendungsbereich. Ausgenommen wurden lediglich Schulen, Spitäler, Heime, Anstalten, Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheken, landwirtschaftliche Betriebe und private Haushalte (Art. 3 Abs. 1). Bewilligungen wurden nach einer festgelegten Prioritätenordnung verteilt. Des Weiteren enthielt die Verordnung eine explizite arbeitsmarktliche Vorschrift, nach welcher diverse Bewilligungen (zum Beispiel erstmaliger Stellenantritt, Stellen- und Berufswechsel, Verlängerung des Aufenthaltes) nur dann erteilt werden durften, wenn dafür kein passender Liechtensteiner, Schweizer oder Ausländer mit Niederlassungsbewilligung gefunden werden konnte. Hier zeigte sich die Besser- bzw. Gleichstellung schweizerischer Staatsangehöriger, welche auf-

grund der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen wurden (Art. 3 Abs. 3, eingefügt durch LGBl. 1971 Nr. 20). Im Unterschied dazu wurde beispielsweise die Verordnung in Bezug auf Arbeitnehmer, die im Vorarlberger Grenzgebiet (bis Dornbirn bzw. Bludenz) wohnten, verschärft, indem diesen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Aufenthaltsbewilligung mehr erteilt wurde (LGBl. 1971 Nr. 23).

Im Jahre 1980 wurde die bestehende Verordnung wiederum durch eine neue ersetzt, welche nun die Belange sämtlicher Ausländer, nicht nur der Erwerbstätigen, zu regeln suchte. Die Verordnung vom 9. September 1980 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer im Fürstentum Liechtenstein (LGBl. 1980 Nr. 66) ersetzte sämtliche Vorgänger und übernahm somit auch die bestehenden Regelungen zum Familiennachzug.[3] Die für Schweizer Bürger geltenden staatsvertraglichen Vereinbarungen wurden durch diese Verordnung nicht berührt und auch die Regelungen zum Familiennachzug in der neuen Verordnung galten für sie nicht.

Neu wurde die Prioritätenordnung für die Bewilligungserteilung ausgeweitet. So kamen unter anderem Geistliche und Fachkräfte mit Schlüsselfunktionen oder für die wissenschaftliche Forschung hinzu und es wurden Kurzaufenthaltsbewilligungen für Au-Pairs, zur Weiterbildung oder kurzfristigen Dienstleistungserbringung eingeführt. Die bereits zuvor bestehende arbeitsmarktliche Vorschrift wurde in erweiterter, insbesondere detaillierterer Form übernommen und umfasste erstmalig auch die Voraussetzung, dass orts- und branchenübliche Löhne und Arbeitsbedingungen wie für Liechtensteiner geboten werden müssen. Schweizerische Staatsangehörige waren von den oben erwähnten Begrenzungsmassnahmen explizit ausgenommen. Theoretisch wäre eine Ausdehnung der letztgenannten Vorschrift auf Schweizer denkbar gewesen. Allerdings ging man wohl davon aus, dass dies wegen der vergleichbaren Verhältnisse im gemeinsamen Wirtschaftsraum ohnehin obsolet sei.

Die Verordnung wurde 1989 wiederum durch eine neue, weitgehend identische Verordnung ersetzt (LGBl. 1989 Nr. 44). Zwischenzeitlich stammte der grösste Zuwachs ausländischer Wohnbevölkerung aus der Schweiz. So überraschte es nicht, dass 1981 in einem Notenaustausch (LGBl. 1981 Nr. 49) derjenige Artikel der 1963 geschlossenen Vereinbarung (FREPO I) suspendiert wurde, welcher den gegenseitigen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung (auch mit Erwerbstätigkeit) enthielt. Der Anspruch auf Zulassung blieb weiterhin bestehen, wenn die jeweiligen Staatsangehörigen zur Aus- oder Weiterbildung, als Au-Pairs, zur Tätigkeit in öffentlichen Institutionen des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens oder als Patienten in die Schweiz oder nach Liechtenstein kommen wollten. Auch der freie Zugang für Grenzgänger und Dienstleister – sofern sie täglich an ihren Wohnort zurückkehrten – blieb bestehen. Die Staatsangehörigen des jeweils anderen Landes sollten weiterhin weitgehend bevorzugt behandelt werden und der Anspruch auf Verlängerung einer Bewilligung blieb bestehen.

---

[3] In Liechtenstein wurde der Familiennachzug erstmals durch die Verordnung vom 1. April 1968 betreffend die Erteilung von Familienbewilligungen an ausländische Arbeitnehmer (LGBl. 1968 Nr. 11) geregelt. So konnten ausländische Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen – fünf Jahre Aufenthalt, persönliches und berufliches Verhalten, gefestigtes und dauerhaftes Anstellungsverhältnis, angemessene Wohnung, Versicherungen etc. – Ehefrau und Kinder unter 18 Jahren nachziehen lassen. (Ausländischen Frauen stand dieses Recht nicht zu.) Die Wohngemeinde hatte sich zum Gesuch um Familiennachzug gutachterlich zu äussern.

Kurz vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens für Liechtenstein und der daraus resultierenden Umgestaltung des Ausländerrechts in Liechtenstein wurde die «FREPO I»-Vereinbarung abgeändert (LGBl. 1995 Nr. 84). Neu hatten Ehegatten und Kinder des im anderen Vertragsstaat bereits zugelassenen liechtensteinischen oder schweizerischen Staatsangehörigen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit – Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung inklusive Erwerbstätigkeit.

3.2 EWR-Beitritt

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde durch das am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnete EWR-Abkommen (EWRA) errichtet und weitete – vereinfacht gesagt – die vier Grundfreiheiten des Vertrags über die Europäischen Gemeinschaft (Freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) auf die EFTA-Staaten und somit auch auf Liechtenstein aus. Das EWR-Abkommen sah bereits damals eine umfassende Gewährleistung des freien Personenverkehrs vor, indem Arbeitnehmern und selbstständig Erwerbenden zugestanden wurde, ihren Arbeits- und Wohnort im EWR frei wählen zu können. Darüber hinaus hatten sie Anspruch auf Familiennachzug sowie auf weitgehende Inländergleichbehandlung. Zum freien Personenverkehr gehörten dabei auch Bestimmungen betreffend soziale Sicherheit oder die Anerkennung von Diplomen.

Nachdem die Schweiz in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 einen EWR-Beitritt abgelehnt und die liechtensteinische Bevölkerung eine Woche später einem Beitritt zugestimmt hatte, waren verschiedene Verhandlungen und Abkommen nötig, um Liechtenstein den EWR-Beitritt unter gleichzeitiger Beibehaltung der Zollunion mit der Schweiz zu ermöglichen. Entsprechend verzögerte sich der Beitritt Liechtensteins zum am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen EWR-Abkommen. Erst nachdem die liechtensteinische Bevölkerung im April 1995 über die Änderungen des EWR-Abkommens und des Zollvertrags abgestimmt hatte, trat Liechtenstein dem EWR am 1. Mai 1995 bei.

3.2.1 Einordnung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen im EWR-Recht

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung gehört klar zum Kernbestand der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktrechts. Weniger klar ist allerdings, welcher der Freiheiten sie zuzuordnen ist. Historisch oszilliert die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung hinsichtlich ihrer primärrechtlichen Einordnung zwischen Dienstleistungs- und Personen- bzw. Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Diese erschwerte Zuordnung grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung zu einer Grundfreiheit kann auch im Sekundärrecht festgestellt werden.[4] Hinsichtlich des EWR-Abkommens stellt sich jeweils die Frage, in welchen Anhang bzw. in welche Anhänge ein Rechtsakt einzufügen ist. Lange gab es im Bereich der Dienstleistungsfreiheit gar kein Sekundärrecht. Demgemäss war

[4] Vorliegend wird zugunsten einer einheitlichen Begrifflichkeit betreffend das EU- und das EWR-Recht ausser Acht gelassen, dass der Begriff des Sekundärrechts im EWR umstritten ist. Mit Sekundärrecht werden die Rechtsakte bezeichnet, welche auf Grundlage des EU-Vertrags (Primärrecht) erlassen werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um EU-Richtlinien und -Verordnungen. Es wird gelegentlich argumentiert, es gebe im EWR kein Sekundärrecht, weil die Anhänge, in welche die übernommenen Rechtsakte eingefügt werden, integrierender Bestandteil des Abkommens seien (siehe: Baur/Sánchez Rydelski/Zatschler, European Free Trade Association (EFTA) and the European Economic Area (EEA). 2nd ed., Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2018, Rz 228).

auch kein entsprechender Anhang vorgesehen. Erst mit der Übernahme der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt im Jahr 2010 wurde Anhang X des EWR-Abkommens für «allgemeine Dienstleistungen» freigemacht. Im Unterschied dazu wurde die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in Anhang XVIII (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht sowie Gleichbehandlung von Männern und Frauen) des EWR-Abkommens übernommen (Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 37/1998 vom 30. April 1998).

3.2.2 Entsenderichtlinie

Die Richtlinie hat zum Ziel, einen rechtlichen Rahmen für die Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern herzustellen, die von einem in einem EU-Mitgliedstaat ansässigen Arbeitgeber in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit herrschen klare arbeitsrechtliche Verhältnisse: Das Arbeitsrecht desjenigen Staates, in dem das Arbeitsverhältnis begründet und die Arbeit ausgeführt wird, ist anwendbar. Im Gegensatz dazu hebt die Arbeitnehmerentsendung im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung die räumliche Einheit zwischen dem Ort der vorübergehenden Erbringung einer Arbeitsleistung und dem territorialen Geltungsbereich des für das Arbeitsverhältnis anzuwendenden Arbeitsrechts auf.

Der eigentliche Zweck der Entsenderichtlinie war also ein «gewerkschaftlicher». Wohl wird die grenzüberschreitendende Dienstleistungserbringung als solche erwähnt (ErwG 1–5), es ging aber keineswegs um deren sekundärrechtliche Regelung. Diesbezüglich blieb es bei den Bestimmungen des Primärrechts.[5] Auch der genannte «faire Wettbewerb» (ErwG 5) dient lediglich als Argument für die Notwendigkeit, die Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer jenen der gebietsansässigen Arbeitnehmer bis zu einem gewissen Mass anzugleichen und so Lohndumping zu verhindern.

Unterscheiden sich das Recht des Entsendestaates und jenes des Empfangsstaates, so kann dies zu Unterschieden in der Behandlung der Arbeitnehmer führen. Damit gewinnt die Entsendung eine politische Dimension. Einerseits können dadurch etablierte arbeitsrechtliche Standards des Empfängerstaats unterlaufen werden. Andererseits kommt aus gewerblicher Sicht ein Wettbewerbselement hinzu, weil die ausländische Konkurrenz mit geringeren arbeitsrechtlichen Standards Dienstleistungen günstiger anbieten kann und so die einheimischen Betriebe unter Druck setzt.

Die Entsenderichtlinie soll deshalb verhindern, dass in einem EU-Mitgliedstaat nicht über einen längeren Zeitraum Arbeitnehmer tätig sind, deren Arbeitsverhältnisse nicht dem Recht dieses Mitgliedstaates unterworfen sind. Allerdings hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits 1990 entschieden, dass Mitgliedstaaten ihre Gesetze oder die von den Sozialpartnern abgeschlos-

---

[5] Für die freie Erbringung von Dienstleistungen blieb Art. 49 EGV (heute: Art. 56 AEUV) bis zum Erlass der Dienstleistungsrichtlinie, Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 6–36, die einzige Rechtsgrundlage; siehe nachfolgend 3.2.6.

senen Tarifverträge – in Liechtenstein und der Schweiz wären dies die Gesamt- bzw. Normalarbeitsverträge – auf sämtliche Personen anwendbar erklären können (EuGH, Rs C-113/89, *Rush Portuguesa*, ECLI:EU:C:1990:142). Das heisst also, dass es schon damals erlaubt war, entsandte Arbeitnehmer den einheimischen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen gleichzustellen und dies gegebenenfalls durch geeignete Massnahmen auch durchzusetzen.

Hinsichtlich bestimmter Arbeitsbedingungen verlangt die Entsenderichtlinie eine arbeitsrechtliche Gleichstellung der entsandten Arbeitskräfte mit den vor Ort beschäftigten Arbeitnehmern. Dies gilt nur, soweit sie im Zielland Gegenstand von Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder von allgemein verbindlich erklärten Tarifverträgen (Gesamtarbeitsverträgen) sind. Eine Harmonisierung des vor Ort geltenden Arbeitsrechts erfolgt durch die Entsenderichtlinie nicht. Bei den folgenden Schutzbereichen ist das Recht des Bestimmungslandes anzuwenden (siehe Art. 3 der Entsenderichtlinie):

- Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten;
- bezahlter Mindestjahresurlaub;
- Mindestlohnsätze einschliesslich der Überstundensätze (dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme);
- Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen (Personalverleih);
- Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz;
- Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen;
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen.

Ausser in der Baubranche sind Erstmontage- und Einbauarbeiten davon ausgenommen. Für den Vergleich mit den nationalen Regeln in der Schweiz und Liechtenstein interessant erscheint die Tatsache, dass eine Frist von acht Tagen einzig in diesem Zusammenhang erwähnt wird: Für die «Erstmontage und/oder Einbauarbeiten, die Bestandteil eines Liefervertrags sind, für die Inbetriebnahme der gelieferten Güter unerlässlich sind und von Facharbeitern und/oder angelernten Arbeitern des Lieferunternehmens ausgeführt werden», müssen die vorstehend genannten Bestimmungen des Bestimmungslandes nicht angewandt werden, «wenn die Dauer der Entsendung acht Tage nicht übersteigt» (Art. 3 Abs. 2 Entsenderichtlinie). Eine Unterstellung unter das Sozialrecht des Bestimmungslandes ist nicht vorgesehen. Hier bleibt nach der einschlägigen Koordinierungsverordnung der Entsendestaat zuständig.

3.2.3 Umsetzung der Entsenderichtlinie

Mit dem Beschluss Nr. 37/1998 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses wurde die Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 v. 21.1.1997, S. 1–6) in das EWR-Abkommen übernommen.

Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes wurde auch die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen möglich. Das heisst, dass eine wachsende Zahl von Unternehmen Arbeitneh-

mer für eine zeitlich begrenzte Arbeitsleistung in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates entsendet. Voraussetzung dafür, dass dies gut funktioniert, ist jedoch die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs. Wesentliches Element dafür sind Massnahmen, die die Wahrung der Rechte der Arbeitnehmer garantieren. Dazu muss das Problem des auf ein Arbeitsverhältnis im grenzüberschreitenden Verhältnis anwendbaren Rechts gelöst werden. Die Entsenderichtlinie stellt die entsprechenden Regeln auf.

Die Umsetzung der Entsenderichtlinie in liechtensteinisches Recht erfolgte durch das Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern, kurz Entsendegesetz (EntsG; LGBl. 2000 Nr. 88) und die dazugehörenden Verordnung (EntsV; LGBl. 2000 Nr. 107). Des Weiteren wurde im Zuge der Umsetzung der Entsenderichtlinie das Gesetz über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Jurisdiktionsnorm) abgeändert (LGBl. 2000 Nr. 87). Die Absicht des liechtensteinischen Gesetzgebers war es, mit der Gesetzesvorlage unangemessene Arbeitsbedingungen möglichst wirksam zu bekämpfen. Entsprechend soll das Entsendegesetz gewährleisten, dass im Fall der von Arbeitgebern im Ausland nach Liechtenstein entsandten Arbeitnehmer «die Bestimmungen des in Liechtenstein geltenden Arbeitsrechts und der Kollektivverträge nicht unterlaufen werden können und für entsendete Arbeitnehmer dieselben Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie für liechtensteinische Arbeitnehmer gelten» (BuA 1999/87, S. 9). Es sind dies insbesondere Kriterien «wie Arbeits- und Ruhezeit, Ferien, Lohn, Sicherheit und Gesundheitsschutz, Jugendschutz und Gleichbehandlung von Frauen und Männern» (BuA 1999/87, S. 9).

3.2.4 Durchsetzungsrichtlinie

Die EU-Mitgliedstaaten haben in der Praxis die Entsenderichtlinie sehr umfassend ausgelegt. So hat beispielsweise Luxemburg den gesamten allgemein verbindlichen Bautarifvertrag auf Entsendefirmen ausgedehnt (Luxemburg – C-319/06 vom 19. Juni 2008, ECLI:EU:C:2008:350). Und Schweden, welches kein System für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen kennt, überliess es den Gewerkschaften, ihre üblichen Tarifverträge auch gegenüber Entsendefirmen durchzusetzen (Europäisches Parlament 2016).

Der EuGH hat deshalb mit seiner Rechtsprechung eingegriffen. So hat er entschieden, dass es sich beim Katalog des Art. 3 (1) der Richtlinie um eine abschliessende Regelung handelt. Lohnforderungen und Streikaktionen der Gewerkschaften gegenüber Entsendefirmen, welche über das zum Schutz des Beschäftigten zwingend erforderliche Mindestmass hinausgehen, erteilte er eine Absage (Laval – C 341/05 vom 18. Dezember 2007, ECLI:EU:C:2007:809). Zudem griff er einschränkend ein, als Tariflöhne oberhalb von allgemein verbindlichen Mindestlöhnen im Rahmen von staatlichen Tariftreuegesetzen hätten zwingend durchgesetzt werden sollen (Rüffert – C 346/06 vom 3. April 2008, ECLI:EU:C:2008:189). Des Weiteren verbot er auch die Anwendung einer automatischen Inflationsanpassungsklausel bei den Löhnen entsandter Beschäftigter (Luxemburg – C 319/06 vom 19. Juni 2008, ECLI:EU:C:2008:350).

Dies, wie auch die liberale Ausrichtung der Dienstleistungsrichtlinie (siehe 3.2.6), führte zu heftiger Kritik, vorab im gewerkschaftlichen Milieu der «alten» EU-Mitgliedstaaten. Diese Kritik wurde durch den Vorrang der Entsenderichtlinie vor den generelleren Bestimmungen der Dienstleis-

tungsrichtlinie etwas entschärft. Die Kritik am (vermeintlich) ungenügenden Schutz der Arbeitnehmer in den alten Mitgliedstaaten vor Sozialdumping blieb allerdings bestehen. Davon ausgehend, dass es am Vollzug der Bestimmungen der Entsenderichtlinie mangle, wurde die Durchsetzungsrichtlinie erlassen (Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Abänderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems («IMI»-Verordnung)).

Die Durchsetzungsrichtlinie wurde sowohl in Anhang X (Allgemeine Dienstleistungen) als auch Anhang XVIII (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht sowie Gleichbehandlung von Männern und Frauen) des EWR-Abkommens übernommen (Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 215/2018 vom 26. Oktober 2018). Aufgrund der noch ausstehenden Ratifikation der verfassungsrechtlichen Vorbehalte in Norwegen und Liechtenstein ist das Übernahmeverfahren derzeit aber noch nicht abgeschlossen (siehe für Liechtenstein: BuA 2019/10).

Gemäss Bericht und Antrag zum EWR-Übernahmebeschluss (BuA 2019/10) soll die Durchsetzungsrichtlinie in Liechtenstein mit einer Abänderung des Entsendegesetzes und der Exekutionsordnung (EO) umgesetzt werden. Da die Richtlinie nicht Teil der rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ist und das liechtensteinische Entsenderecht in seiner heutigen Fassung aus der Schweiz rezipiert wurde, muss das liechtensteinische Entsenderecht zur Umsetzung der Richtlinie punktuell von seiner Rezeptionsgrundlage abweichen. Um die Nähe zur Schweiz beizubehalten, soll das Entsendegesetz aber nur «sehr partiell» angepasst werden. Dies wird damit gerechtfertigt, dass auch das für «Entsendungen relevante öffentliche und kollektive Arbeitsrecht ebenso aus der Schweiz übernommen wurde». Mit Blick auf das Verhältnis zur Schweiz hält BuA 2019/10 abschliessend fest, dass die geplante Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie sich nicht auf das Verhältnis zur Schweiz auswirken soll.

3.2.5 Entsendeänderungsrichtlinie

Während die Durchsetzungsrichtlinie im Herbst letzten Jahres erst in den EWR übernommen wurde und sich derzeit in den EWR/EFTA-Staaten im Umsetzungsverfahren befindet, haben die EU-Institutionen im Juni 2018 nach langwierigen Verhandlungen die Änderungsrichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 173 vom 9.7.2018, S. 16–24) erlassen.

Die Änderungsrichtlinie lässt die Entsenderichtlinie von 1996 in ihrer Grundstruktur unverändert. Es werden nur einzelne Vorschriften geändert. Nach wie vor ist auf die Arbeitsverhältnisse der entsandten Arbeitnehmer grundsätzlich das Recht ihres gewöhnlichen Tätigkeitsorts anwendbar. Daran ändert die vorübergehende Entsendung weiterhin nichts. Neu findet die Entsenderichtlinie auch auf die grenzüberschreitende Leiharbeit Anwendung. Der Kern der Entsenderichtlinie, Art. 3, bestimmt, welche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen das Bestimmungsland auf das Arbeitsverhältnis mit dem entsandten Arbeitnehmer anzuwenden sind. Diese werden verschärft, indem die bestehenden Regeln um folgende Elemente ergänzt werden: Der Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» soll vom ersten Tag der Entsendung an gelten.

Es sind dabei auch über den Bausektor hinaus mindestens die einheimischen Tarif-(GAV-)Löhne zu zahlen, einschliesslich aller Zuschläge für Ferien, Reise-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten. Diese sollen vom Arbeitgeber getragen und nicht vom Gehalt der Arbeitnehmer abgezogen werden. Die Arbeitgeber müssen ausserdem sicherstellen, dass die Unterbringungsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer angemessen und im Einklang mit den nationalen Vorschriften sind. Die Mitgliedstaaten haben eine offizielle Website zu errichten, der die von Dienstleistungserbringern einzuhaltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in einfacher und transparenter Weise zu entnehmen sind. Dabei sind auch Informationen über die Entlohnung und ihre Bestandteile zu veröffentlichen.

Sodann sollen Entsendungen auf zwölf Monate begrenzt werden, mit der Möglichkeit einer Verlängerung um sechs Monate in Ausnahmefällen. Bei länger dauernden Entsendungen soll das Arbeitsrecht des Gastlandes gelten. Das Transportgewerbe soll zunächst von den neuen Regeln ausgenommen bleiben. Hier gilt die Richtlinie weiterhin in der Form von 1996, bis spezifische Regeln – nach Abschluss des «mobility package» («EU-Strassenverkehrspaket», mit welchem neue Regeln für den Güterverkehr auf der Strasse erlassen werden sollen) – in Kraft treten können. Schliesslich wurden noch Vorschriften für den Fall betrügerischer Entsendung (Briefkastenfirmen etc.) aufgenommen.

Diese Richtlinie ist offensichtlich EWR-relevant, wurde aber noch nicht in das EWR-Abkommen übernommen. Auch hier ist nicht davon auszugehen, dass künftige Änderungen im Bereich des Entsenderechts in Liechtenstein das Verhältnis zur Schweiz hinsichtlich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs belasten werden.

3.2.6 Dienstleistungsrichtlinie

Die Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36–68) wurde am 12. Dezember 2006 in der EU verabschiedet. Am 9. Juni 2009 hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss die Übernahme der Dienstleistungsrichtlinie in das EWR-Abkommen beschlossen (Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 45/2009; BuA 2010/70).

Damit wurde das Dienstleistungsrecht, welches im Wesentlichen nur primärrechtlich geregelt war, sekundärrechtlich teilweise harmonisiert. Anlass war die Tatsache, dass bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen viele Hindernisse seitens der EU-Mitgliedstaaten *de facto* den freien Dienstleistungsverkehr weitgehend verunmöglichten. Solche Hürden konnten beispielsweise darin bestehen, dass man in Deutschland nur einen Schornsteinfeger pro Gemeinde zuliess, dass Handwerker aus den Nachbarstaaten für Dienstleistungen in Belgien jeweils eine Leiter mitführen mussten oder dass liechtensteinische Bauhandwerker bei Tätigkeiten in Österreich jedes einzelne Arbeitsgerät am Zoll anmelden mussten (Baur 2007). Diese Hindernisse sollten durch die Richtlinie beseitigt werden. Zudem sollte die Kooperation zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten vereinfacht und jeweils ein einheitlicher Ansprechpartner bestimmt werden.

Die Richtlinie provozierte grossen Widerstand, v.a. seitens gewerkschaftlicher, aber auch sonst liberalisierungskritischer Kreise. Befürchtet wurde vor allem, dass der in einigen Ländern stark

geschützte *Service Public* unter Druck käme. Zudem wurde auch ein Angriff auf Arbeits- und Sozialstandards befürchtet. Ganz besonders wurde eine Aufweichung der mit der Entsenderichtlinie festgeschriebenen Mindeststandards befürchtet. Der Widerstand entzündete sich v.a. am «Herkunftslandprinzip». Dieses überträgt gewissermassen den Grundsatz des «Cassis de Dijon»-Urteils des EuGH (EuGH, Rs. 120/78 *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42, Slg. 1979, 649), wonach alle Produkte, die in einem EU-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht wurden, auch in allen anderen Mitgliedstaaten verkauft werden dürfen, auf Dienstleistungen. Schliesslich wurde das Herkunftslandprinzip derart eingeschränkt, dass es in Ausnahmebereichen wie der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, dem Umweltschutz und den Bestimmungen über Beschäftigungsbedingungen nicht zur Anwendung gelangt (Art. 16 (3) der Dienstleistungsrichtlinie). Damit war erreicht, dass das mit der Entsenderichtlinie erreichte Schutzniveau durch die Dienstleistungsrichtlinie nicht angetastet werden konnte.

Die Dienstleistungsrichtlinie bezweckt demnach die «Erleichterung der Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie des freien Dienstleistungsverkehrs bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen». Demgegenüber ist die Zielsetzung der Entsenderichtlinie (96/71/EG), die «Ermöglichung der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bei gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer in der gesamten Europäischen Union». Und die Durchsetzungsrichtlinie (2014/67/EU) soll der «Ermöglichung einer besseren und einheitlicheren Durchführung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG in der Praxis, einschliesslich Massnahmen zur Verhinderung und Sanktionierung jeglichen Missbrauchs und jeglicher Umgehung der anzuwendenden Rechtsvorschriften» dienen.

Für die folgenden Erläuterungen braucht auf die Dienstleistungsrichtlinie nicht weiter eingegangen zu werden, da die gegenständliche Untersuchung zum einen die Einschränkungen und nicht die Liberalisierung der Dienstleistungsfreiheit thematisiert. Grundlage dafür ist, soweit gegeben, die Entsenderichtlinie. Zum andern ist die Dienstleistungsrichtlinie im Verhältnis zur Schweiz nicht relevant, da sie weder Gegenstand der Bilateralen Abkommen noch der EFTA-Konvention ist.

3.3 Personenfreizügigkeit in Liechtenstein

Wie eingangs erwähnt, lässt sich die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung nicht klar von der Personenfreizügigkeit abgrenzen. Vollständigkeitshalber soll hier deshalb auch die Umsetzung der EWR-Personenfreizügigkeit und ihre Relevanz für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung kurz erläutert werden.

Um den Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen nachzukommen, wurde die Begrenzungsverordnung von 1989 aufgehoben und durch zwei neue Verordnungen ersetzt. Die am 18. April 1995 erlassene Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer im Fürstentum Liechtenstein (LGBl. 1995 Nr. 87) war im Wesentlichen eine Übernahme der früheren Begrenzungsregeln, wobei der maximale Ausländeranteil wieder auf einen Drittel erhöht wurde. Diese wurde durch die

gleichzeitig erlassene Verordnung über den Personenverkehr im EWR (LGBl. 1995 Nr. 88) implementiert, welche unter Verweis auf ein ausgewogenes Ausländerverhältnis (und die Begrenzungsverordnung) bezweckte, den freien Personenverkehr für EWR-Angehörige einzuführen, soweit dies nach den Bestimmungen des EWR-Abkommens erforderlich ist (Art. 1 Abs. 1 letzter Teilsatz EWRA).

EWR-Staatsangehörige benötigten aufgrund einer vorerst noch befristeten Ausnahme zugunsten von Liechtenstein (Protokoll 15 zum EWR-Abkommen) nach wie vor eine Bewilligung für Aufenthalt oder zur Erwerbstätigkeit, kamen aber im Vergleich zu den übrigen Ausländern in den Genuss einer Vorrangregel, indem ein grosszügigerer Familiennachzug ohne Wartezeit und ein Bleiberecht für sich und die Familie (auch im Todesfall) bewilligt wurde. EWR-Aufenthaltsbewilligungen waren fünf Jahre gültig. Subsidiär zur Personenverkehrsverordnung (1995) waren das schweizerische ANAG sowie die Begrenzungsverordnung anwendbar. So kamen zum Beispiel für die Niederlassung die Regeln des ANAG (zehn Jahre Aufenthalt) und für den Stellen- bzw. Branchenwechsel oder für Grenzgänger die Regeln der Begrenzungsverordnung (Fristen, Bewilligungspflicht etc.) durch Verweis zur Anwendung.

Die neue Situation, die sich nach dem Abschluss der Verhandlungen mit der EU über die Sonderlösung für Liechtenstein im freien Personenverkehr ergab (siehe hierzu Frommelt 2016b), wurde zum Anlass genommen, um sämtliche ausländerrechtlichen Belange bzw. Ausländergruppen (Schweiz, EWR, übriges Ausland, humanitäre Gründe) erneut in einer einzigen Verordnung zu vereinen. Diese im Mai 2000 erlassene, umfassende Personenverkehrsverordnung (PVO) (LGBl. 2000 Nr. 99) führte einerseits den Grundgedanken der ihr vorausgehenden Verordnungen (ausgewogener Ausländeranteil, Beschränkungen) weiter und berücksichtigte andererseits die diversen und zum Teil unterschiedlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen und Niveaus, entsprechend dem Bestreben der Regierung, die Systematik im Ausländerrecht möglichst einheitlich zu regeln (BuA 2000/10, S. 11). Es kamen auch diverse Erleichterungen einem grösseren Publikum zugute, als dies streng genommen völkerrechtlich notwendig war. So wurden beispielsweise die gegenüber EWR-Staatsangehörigen nicht mehr zulässigen arbeitsmarktlichen Begrenzungsmassnahmen, wie das Stellen- und Berufsbranchenwechselverbot oder der Nachweis, auf dem freien Arbeitsmarkt keine Arbeitskraft gefunden zu haben, für sämtliche Kategorien von Ausländern aufgehoben.

Grundsätzlich wurde in drei Kategorien unterteilt: EWR-Staatsangehörige, Schweizer Staatsangehörige und übrige Staatsangehörige. Es wurde für alle eine klare Trennung im Bewilligungsverfahren eingeführt, je nachdem, ob jemand eine Stelle mit oder ohne Wohnsitznahme antrat. Ersteres sollte weiterhin restriktiv gehandhabt werden und es standen diverse Bewilligungsarten zur Verfügung. Die Arbeitsaufnahme ohne Wohnsitznahme (Grenzgänger) war bzw. blieb hingegen nur für die übrigen Staatsangehörigen bewilligungspflichtig. Trotz der formellen Unterscheidung waren die Rechte, welche Schweizern und EWR-Staatsangehörigen eingeräumt wurden, sehr ähnlich.

Die verschiedenen Bewilligungstypen waren für alle Kategorien von Ausländern (mit Ausnahme der Bewilligung für Grenzgänger, welche nur für die übrigen Staatsangehörigen bestand) diesel-

ben. Für EWR-Staatsangehörige bestanden darüber hinaus noch die Bewilligung für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen und die dauerhafte grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit zur Verfügung. Dies spielte im Verhältnis zur Schweiz damals keine Rolle, da die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung frei war – d. h. keinen Restriktionen unterlag.

3.4 Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU

Nachdem die Schweiz in einer Volksabstimmung im Jahre 1992 den EWR-Beitritt verworfen hatte, wurden ihre Beziehungen zur EU im Laufe der Jahre durch diverse bilaterale Abkommen vertieft. Im Rahmen der sogenannten Bilateralen I, des ersten Pakets bilateraler Abkommen, welches 1999 abgeschlossen wurde, war auch ein Personenverkehrsabkommen (Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA), SR 0.142.112.681) enthalten. Das Abkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft und sah vor, dass der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den (damaligen) EU-Staaten schrittweise – die Schweiz konnte während fünf Jahren an einer Kontingentierung festhalten – eingeführt werden sollte. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten erhalten mit diesem Abkommen, bzw. Angehörige der anderen EFTA-Staaten aufgrund der gleichzeitig in Kraft getretenen revidierten EFTA-Konvention (Vaduzer Konvention; LR 0.632.31; LGBl. 2003 Nr. 189), das Recht, ihren Arbeitsort bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen.

Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen wurde ausserdem die Dienstleistungserbringung während 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr liberalisiert. Art. 5 FZA regelt die Rechte der Dienstleistungserbringer:

1. *Unbeschadet besonderer Abkommen über die Erbringung von Dienstleistungen zwischen den Vertragsparteien (einschliesslich des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, sofern es die Erbringung von Dienstleistungen umfasst) wird einem Dienstleistungserbringer einschliesslich Gesellschaften gemäss Anhang I das Recht eingeräumt, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet.*
2. *Einem Dienstleistungserbringer wird das Einreise- und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei eingeräumt, sofern*
   a. *er gemäss Absatz 1 oder auf Grund eines in Absatz 1 genannten Abkommens zur Erbringung einer Dienstleistung berechtigt ist oder,*
   b. *falls die Voraussetzungen unter Buchstabe a nicht erfüllt sind, ihm von den zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei eine Erlaubnis zur Erbringung einer Dienstleistung erteilt wurde.*
3. *Natürlichen Personen, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft oder der Schweiz sind und sich nur als Empfänger einer Dienstleistung in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei begeben, wird das Einreise- und Aufenthaltsrecht eingeräumt.*
4. *Die in diesem Artikel genannten Rechte werden gemäss den Bestimmungen der Anhänge I, II und III eingeräumt. Die Höchstzahlen des Art. 10 können gegenüber den in diesem Artikel genannten Personen nicht geltend gemacht werden.*

Gemäss Art. 17 Abs. 1 von Anhang I zum FZA ist «hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen gemäss Art. 5 dieses Abkommens […] Folgendes untersagt:

a) Beschränkung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, deren Dauer 90 tatsächliche Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet; […].»

Des Weiteren dürfen die Vertragsparteien gemäss Art. 20 Abs. 4 von Anhang I zum FZA für die Dienstleistung gemäss FZA innerhalb von 90 Tagen

«[…] für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse […] von den Personen […] nur Folgendes verlangen:

a) den Ausweis, mit dem sie in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind;
b) den Nachweis dafür, dass sie eine Dienstleistung erbringen oder erbringen wollen.»

Schliesslich wird in Art. 22 Abs. 2 von Anhang I zum FZA «auf die Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 (ABl. Nr. L 18, 1997, S. 1)1 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen Bezug genommen.» In der Literatur und Rechtsprechung wird im Wesentlichen von einer parallelen Auslegung und folglich einer zumindest inhaltlichen Übernahme der Entsenderichtlinie durch die Schweiz ausgegangen (Epiney/Hehemann 2019, S. 13).

3.4.1 Freizügigkeit Schweiz–EU im Verhältnis zu den EFTA-Staaten

Mit dem Freizügigkeitsabkommen regelte – neben den drei EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen – auch der vierte EFTA-Staat den Personenverkehr mit der EU. Nunmehr stellte sich die Frage nach den anwendbaren Regeln der EFTA-Staaten untereinander und insbesondere im Verhältnis zur Schweiz.

Im Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) vom 4. Januar 1960, in der Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21. Juni 2001, LGBl. 1992 Nr. 17, LR 0.632.31 [LI] bzw. SR 0.632.31 [CH]) wurde der freie Personenverkehr zwischen den EFTA-Staaten näher geregelt. Gemäss der revidierten Konvention und insbesondere deren Anhang K sind die jeweiligen Staatsangehörigen grundsätzlich gleich wie EU-Staatsangehörige zu behandeln.

Im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein wurde in einem Protokoll (Protokoll betreffend den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein [nach Anhang K, Anlage 3 im Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA); Fn. 49]) vereinbart, diese Gleichstellung in zwei Phasen herbeizuführen. Die erste Phase umfasste die Gleichstellung von Staatsangehörigen, welche bereits im jeweils anderen Land leben, sowie die gegenseitige Dienstleistungserbringung (Notenaustausch vom 30. Mai 2003 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den freien Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens, LGBl. 2003 Nr. 190). In einer zweiten Phase wurde die Gleichstellung auch auf die Staatsangehörigen ohne Wohnsitz im jeweils anderen Land ausgedehnt (Zweiter Notenaustausch vom 21. Dezember 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den freien Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens LGBl. 2004 Nr. 311). Die Regelung zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung erfolgte im Schlussprotokoll vom 29. April 2003

über den Abschluss der schweizerisch-liechtensteinischen Gespräche aufgrund Ziffer 2.1 bis 2.3 des bilateralen Protokolls zur Vaduzer Konvention (Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen, die bereits im anderen Vertragsstaat wohnhaft sind, sowie grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Bereich des Gewerbes), welches nicht veröffentlicht wurde.

3.4.2 Freizügigkeit und Schengen-Assoziierung

Am 26. Oktober 2004 unterzeichnete die Schweiz ein weiteres Paket bilateraler Abkommen mit der EU. Teil dieses Pakets war das Schengen-Assoziierungsabkommen. Auch Liechtenstein strebte zum damaligen Zeitpunkt eine Assoziierung zu Schengen an. Im Februar 2008 vereinbarten die EU, die Schweiz und Liechtenstein in Form eines Protokolls den Beitritt Liechtensteins zum Schengen-Assoziierungsabkommen Schweiz–EU (LGBl. 2011 Nr. 131). Die Schweiz und Liechtenstein einigten sich in der Folge im vorstehend erwähnten Rahmenvertrag, welcher in Teilen bereits vor dem effektiven Inkrafttreten der Schengen-Assoziierung Liechtensteins am 19. Dezember 2011 angewendet wurde.

Im Rahmenvertrag wurden die vorgenannten Notenaustausche nebst anderen Vereinbarungen, insbesondere die fremdenpolizeilichen Vereinbarungen von 1963 und 1994, die die Staatsangehörigen beider Staaten betreffen, aufgehoben. Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung trat der Rahmenvertrag am 19. Dezember 2011 in Kraft. Der Rahmenvertrag bestätigte dabei die Bestimmungen, wie sie der Notenaustausch von 2003 über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens vorsah. Demnach ist die Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz für maximal acht Tage innerhalb von 90 Tagen für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei (Art. 9 Abs. 2). Auch sind liechtensteinische Dienstleistungserbringer in der Schweiz von Höchstzahlen befreit (Art. 9 Abs. 3).

Damit wurde Liechtenstein eine staatsvertragliche Sonderregelung eingeräumt, die dem nationalen Recht der Schweiz vorgeht. Nichtsdestotrotz hat die Regierung im entsprechenden Bericht und Antrag vermerkt, dass aus liechtensteinischer Sicht in Zukunft «weitere Erleichterungen» für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in die Schweiz anzustreben seien, nachdem «von Seiten der Schweiz mit der Anwendung der so genannten flankierenden Massnahmen zusätzliche Hürden aufgebaut wurden» (BuA 2009/36, S. 15f.). Welche Erleichterungen dies sein sollen, wurde aber nicht weiter präzisiert.

3.5 Flankierende Massnahmen der Schweiz (FlaM)

In der Schweiz erfolgten parallel zur Vorlage über die Bilateralen Verträge I zu gewissen, innenpolitisch umstrittenen Abkommen begleitende Massnahmen. Diese sollten die konkreten Auswirkungen dieser Abkommen auf die Schweiz abschwächen. So kann z. B. die 40-Tonnen-Limite im Zuge der Alpeninitiative als eine flankierende Massnahme zum Abkommen über den Landverkehr betrachtet werden.

Heute versteht man unter *den* flankierenden Massnahmen (FlaM) jedoch vor allem jene Massnahmen, welche die Schweiz am 1. Juni 2004 im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr mit der EU zur Verhinderung der missbräuchlichen Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen einführte. Die flankierenden Massnahmen waren eine Bedingung

für die Unterstützung der Bilateralen Abkommen durch die Schweizer Gewerkschaften und die Sozialdemokratische Partei (SP). Dies zeigte sich insbesondere bei der Volksabstimmung über die Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die 2004 der EU neu beigetretenen Mitgliedstaaten (EU-Osterweiterung). Nur durch eine weitere Verschärfung der soeben eingeführten flankierenden Massnahmen konnte eine unheilige Allianz zwischen der Schweizer Volkspartei (SVP) und anderen Europagegnern mit der SP und den Gewerkschaften verhindert werden (Fischer 2011, S. 146–152).

Beim «Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne» (SR 823.20) handelt es sich grundsätzlich um eine rein nationale Gesetzgebung, die nicht direkt der Umsetzung der Bilateralen Abkommen dient. Dennoch sind Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes stets im Kontext der Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zu sehen. Die Verknüpfung ist keine rechtliche, sondern eine politische. Neben dem Schutz der Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen sollten die flankierenden Massnahmen ausserdem gleiche Wettbewerbsbedingungen für inländische und ausländische Unternehmen gewährleisten. Im Vergleich zur Entsenderichtlinie wird durch die flankierenden Massnahmen gerade dieses wettbewerbspolitische Element gestärkt.

Die flankierenden Massnahmen waren anfänglich innenpolitisch umstritten. Widerstände gab es insbesondere von den Arbeitgeberverbänden. Aufgrund der hohen Bedeutung des bilateralen Weges für die Schweizer Wirtschaft wurden die flankierenden Massnahmen letztlich aber auch von der Wirtschaft mitgetragen.

Die flankierenden Massnahmen umfassen gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (2019c) im Wesentlichen die folgenden Regelungen:

- *Das Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendegesetz) (Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz; SR 823.20)) und die Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Entsendeverordnung; SR 823.201)) verpflichten ausländische Arbeitgebende, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, zur Einhaltung der schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen.*
- *Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrags, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten, paritätischen Vollzug und Sanktionen betreffen, erleichtert allgemein verbindlich erklärt werden. Damit wird erreicht, dass alle in dieser Branche tätigen Betriebe die allgemein verbindlich erklärten Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags einhalten müssen (Art. 1a und Art. 2 Ziff. 3 Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG; SR 221.215.311).*
- *In Branchen, in denen es keinen Gesamtarbeitsvertrag gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden. Alle in der betroffenen Branche tätigen Betriebe sind anschliessend verpflichtet, diesen Mindestlohn einzuhalten.*

- *Die kantonalen tripartiten Kommissionen beobachten den Schweizer Arbeitsmarkt und können dazu in- und ausländische Betriebe kontrollieren. Stellen sie wiederholte missbräuchliche Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne fest, können sie den befristeten Erlass von Mindestlöhnen vorschlagen. In Branchen mit allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen kontrollieren die paritätischen Kommissionen in- und ausländische Betriebe auf die Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrags hin. Auf nationaler Ebene beobachtet die tripartite Kommission des Bundes den Arbeitsmarkt.*

3.5.1 Verschärfung der flankierenden Massnahmen aufgrund der EU-Osterweiterung

Anlässlich der Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen Mitgliedstaaten der EU haben die Schweizer Gewerkschaften eine Reihe von Forderungen gestellt, nach denen zusätzliche flankierende Massnahmen eingeführt werden sollten. Begründet wurde dies mit den sehr grossen Unterschieden bei den Löhnen sowie bei den übrigen Arbeitsbedingungen in diesen Ländern.

Der Bundesrat hielt neue Massnahmen nicht für erforderlich, da die im Jahr 1999 verabschiedeten Massnahmen nach seiner Meinung allgemein als sinnvoll betrachtet wurden. Allerdings erschien es ihm notwendig, die bestehenden flankierenden Massnahmen in gewisser Hinsicht zu «klären» bzw. zu «konkretisieren».

Demgemäss schlug der Bundesrat mit Blick auf die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten folgende Massnahmen vor (Botschaft FlaM 2; BBl. 2004 6566-6567), welche per 1. April 2006 in Kraft traten:

- *Einstellung einer genügenden Anzahl Inspektoren durch die Kantone mit finanzieller Unterstützung des Bundes. Diese Inspektoren werden die Kontrollen und Untersuchungen durchführen, die den tripartiten Kommissionen obliegen.*
- *Änderung der Gesetzesbestimmung bezüglich Meldung entsandter Arbeitnehmer, indem eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat eingeführt wird, die mehr Flexibilität erlaubt.*
- *Unterstellung der ausländischen Arbeitgeber, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für mehr als drei Monate in die Schweiz entsenden, unter die Beitragspflicht bezüglich der in den allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsverträgen (GAV) vorgesehenen Weiterbildungskosten.*
- *Verschärfung der Sanktionen gegen ausländische Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, wenn sie das Gesetz nicht einhalten.*
- *Anwendung der Bestimmungen der GAV, welche den Arbeitgeber zur Hinterlegung einer Kaution verpflichten, auf Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden.*
- *Einführung einer zusätzlichen Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, indem die Regeln bezüglich der erforderlichen Mehrheiten geändert werden.*
- *Erleichterte Durchführung der Kontrolle, indem eine schriftliche Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über wesentliche Aspekte des Arbeitsverhältnisses gefordert wird.*
- *Ermächtigung des Bundesamtes für Statistik, aus Firmen-Gesamtarbeitsverträgen stammende Daten an tripartite Kommissionen weiterzugeben.*

Zudem wurden auf Verordnungsstufe verschiedene Änderungen vorgesehen, und zwar bezüglich des Meldeverfahrens sowie bezüglich der Unterstellung ausländischer Arbeitgeber, welche Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, unter die Beitragspflicht für die Vollzugskosten des GAV.

Diese Massnahmen stiessen bei der EU auf starke Kritik, vor allem wegen der verstärkten Kontrolldichte und der Kautionspflicht. Die Verpflichtung, die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen bereits acht Tage im Voraus zu melden, war schon länger ein Kritikpunkt in den Treffen des Gemischten Ausschusses gewesen.

Trotz der wachsenden Kritik der EU wurden die flankierenden Massnahmen im Jahr 2012 ein weiteres Mal verschärft (Botschaft FlaM 3; BBl. 2012 3397-3428). Die Verschärfungen traten am 1. Mai 2013 in Kraft. Im Wesentlichen sollte damit Folgendes erreicht werden (Botschaft FlaM 3; BBl. 2012 3398 f.):

- *Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringerinnen und Dienstleistungserbringer durch die Einführung einer Dokumentationspflicht sowie die Schaffung neuer Sanktionsbestimmungen;*
- *Schaffung einer Sanktionsmöglichkeit für Arbeitgeber, die Arbeitnehmende in der Schweiz beschäftigen und gegen zwingend vorgeschriebene Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen im Sinn von Art. 360a des Obligationenrechts verstossen;*
- *Einführung einer Sanktionsmöglichkeit für Betriebe, die eine rechtskräftige Dienstleistungssperre missachten;*
- *Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Weiterleitung der rechtskräftigen kantonalen Sanktionen an die zuständigen paritätischen Kommissionen sowie*
- *Einführung einer Sanktionsmöglichkeit bei Verstössen gegen im Sinn von Art. 1a des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen erleichtert allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge, indem neu Bestimmungen in einem Gesamtarbeitsvertrag über Sanktionen und die Auferlegung von Kontrollkosten erleichtert allgemein verbindlich erklärt werden können.*

3.5.2 Flankierende Massnahmen und institutionelles Abkommen Schweiz–EU

Die Kritik der EU, dass die FlaM nicht konform mit dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU seien und eine unnötige Behinderung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU darstellten, hält weiter an. Insbesondere vertritt der Rat die Meinung, «dass bestimmte Abkommen uneinheitlich angewendet werden und dass die Schweiz nachfolgend Rechtsvorschriften und -verfahren anwendet, die mit diesen Abkommen, insbesondere mit dem Abkommen über die Freizügigkeit, nicht vereinbar seien. In diesem Zusammenhang ersucht der Rat die Schweiz «mit Nachdruck, den einschlägigen Besitzstand der EU, insbesondere auf dem Gebiet entsendeter Arbeitnehmer, zu übernehmen und im Einklang mit den EU-Grundsätzen von Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung die Begleitmaßnahmen aufzuheben oder anzupassen, die die Schweiz gegenüber Wirtschaftsteilnehmern aus der EU, die Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet erbringen, anwendet» (Rat der Europäischen Union 2019). Die Schweiz hatte sich bisher einer Diskussion über dieses Thema weitgehend entzogen. Die diesbezügliche Literatur geht – unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH – jedoch tatsächlich davon aus, dass die FlaM zumindest teilweise «nicht mit den Vorgaben des FZA in Einklang ste-

hen» (Epiney/Hehemann 2019). Dies betrifft vor allem die Voranmeldepflicht («Acht-Tage-Regelung»), die Kautionspflicht und das Verbot des Einsatzes entliehener ausländischer Arbeitskräfte, sofern darunter auch die Entsendung von im Heimatstaat entliehenen Arbeitnehmern verstanden wird und nicht nur der Personalverleih an sich.

Grundsätzlich handelt es sich um eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit, wobei es gewisse Grauzonen zu Massnahmen gibt, welche gerechtfertigt sein können. Hier kommt es auf die Verhältnismässigkeit an. Ob diese gegeben ist, lässt sich derzeit im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU mangels eines institutionellen Streitbeilegungsmechanismus nicht prüfen.

Dementsprechend waren die FlaM auch zentraler Bestandteil der Verhandlungen über ein Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (InstA).

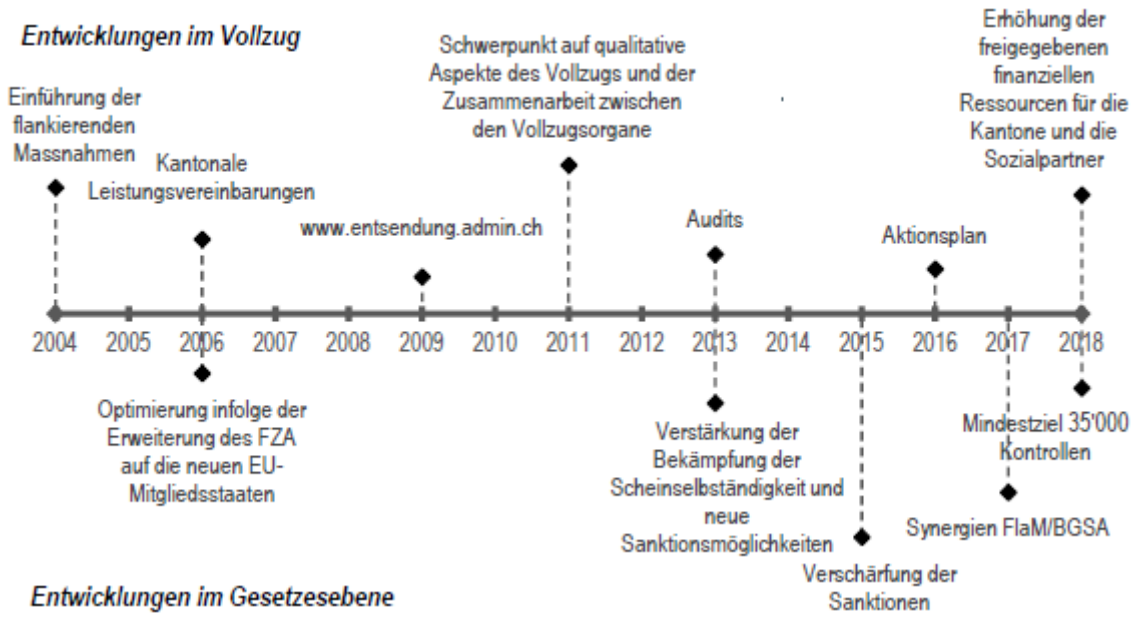
Der derzeitige Stand der Dinge ist, dass die Schweiz das relevante EU-Recht im Entsendebereich drei Jahre nach Inkrafttreten des InstA übernehmen soll. Das betrifft die Durchsetzungsrichtlinie 2014/67 sowie die revidierte Entsenderichtlinie 2018/957 [Änderungsrichtlinie; Anm. d. Verf.], welche das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» etabliert. Gemäss Erläuterungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA 2019b) würde die Übernahme der revidierten Entsenderichtlinie kein Problem für die Schweiz darstellen und die Durchsetzungsrichtlinie keine Grundlage für bestimmte flankierende Massnahmen der Schweiz bieten. Zur Entschärfung dieses Problems und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Schweizer Arbeitsmarkts hat die EU angeboten, eine Reihe verhältnismässiger Massnahmen zu akzeptieren, die über die im EU-Entsenderecht vorgesehenen Instrumente hinausgehen. Konkret umfasst die EU-Offerte die vertragliche Absicherung folgender Kernmassnahmen:

- die Möglichkeit einer branchenspezifischen Voranmeldefrist von vier Arbeitstagen auf der Basis von Risikoanalysen (heute acht Kalendertage);
- die Kautionspflicht bei Akteuren, die finanziellen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind;
- eine Dokumentationspflicht für Selbstständige.

In der derzeit laufenden Konsultation, welche der Schweizer Bundesrat zum InstA-Entwurf durchführt, ist dieses Thema nach wie vor stark umstritten. Vor allem für die Gewerkschaften sind die Zugeständnisse der EU ungenügend. So sieht denn auch der Bundesrat – im Gegensatz zur EU – kaum Möglichkeiten, von den in seinem Verhandlungsmandat festgelegten «roten Linien» abzuweichen. Er verlangt nach wie vor: die «Garantie des Lohnschutzes in der heutigen Form oder des aktuellen Schutzniveaus; Gewährleistung des dualen Vollzugs; Zusicherung der Möglichkeit zusätzlicher FlaM und/oder Ausnahme der FlaM von der dynamischen Rechtsübernahme und EuGH-Rechtsprechung (im Sinne der ‹roten Linien› des Verhandlungsmandats)» (Schweizer Bundesrat 2019, S. 17). Würde die Schweiz – wider Erwarten – auf das Kompromissangebot der EU eingehen oder ihr sonstige Konzessionen anbieten, so müssten diese auch gegenüber den EFTA-Staaten gelten.

Abbildung 3 stellt die Entwicklungen der FlaM zwischen 2004 und 2018 dar. Neben der bereits geschilderten gesetzlichen Ebene werden dabei auch Massnahmen zum Vollzug der FlaM abgebildet. Die Abbildung verdeutlicht, dass dem Vollzug eine grosse Bedeutung beigemessen wird. Dies widerspiegelt sich auch in dem jährlich erscheinenden Bericht zu den flankierenden Massnahmen.

Abbildung 3: Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungen, 2004–2018



Quelle: SECO, FLAM BERICHT 2018 (SECO 2019a: 18)

Der Vollzug wurde mit Beginn des letzten Jahres erneut verschärft. So wurde das – bisher in der Praxis meist übertroffene – nationale Mindestziel der durchzuführenden Kontrollen auf 35’000 festgelegt, was im Vergleich zum Vorjahr eine Erhöhung um 8’000 bedeutet (SECO 2018, S. 18). In der Praxis wurden 2018 42’085 Kontrollen durchgeführt (ebd., S. 30), was einen leichten Rückgang im Vergleich zum Vorjahr bedeutet. Dies wird einerseits damit begründet, dass die Anzahl entsandter Arbeitnehmer seit 2016 abnehme, andererseits seien es zumeist dieselben Personen, welche wiederkämen und deshalb nicht erneut kontrolliert werden müssten (ebd., S. 50).

Des Weiteren sind seit 2018 auf nationaler Ebene jährlich einerseits 30 bis 50 Prozent der entsandten Arbeitnehmer und meldepflichtigen selbstständigen Dienstleistungserbringer zu kontrollieren. Andererseits sollen 3 Prozent der Schweizer Arbeitgeber bzw. 5 Prozent in den nationalen Fokusbranchen (jährlich vom Bund festgelegte Branchen, bei welchen die Kontrollen besonders intensiv durchzuführen sind) kontrolliert werden. «Das effektive Kontrollvolumen wird aufgrund der oben erwähnten Kontrollziele definiert und auf die verschiedenen Vollzugsorgane verteilt. Die Definition des Kontrollvolumens und seiner Verteilung auf Kantone und Wirtschaftsbranchen geschieht auf Basis einer ersten Risikoanalyse. Diese wurde gemeinsam von Sozialpartnern, Kantonen und Bund entwickelt. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bund und Vollzugsorganen in Bezug auf das zu realisierende Kontrollvolumen werden auch andere Parameter

berücksichtigt, wie etwa die Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit), die Grenzgängerbeschäftigung, die Unterbietungsquoten, das Kontrollvolumen der vergangenen Jahre» (SECO 2019a, S. 24).

Was die personelle Besetzung für diese Kontrolltätigkeiten angeht, so sind derzeit 118 Inspektoren für die kantonalen Tripartiten Kommissionen (TPK) tätig. Diese Zahl wurde laufend erhöht, allein im letzten Jahr um 13 Personen (SECO 2019a, S. 24). Es findet auch eine enge Kooperation mit anderen Kontrollorganen statt, wie z.B. Zoll, Polizei oder den Behörden, die für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständig sind (ebd., S. 25). Dazu kommen noch die Inspektoren der Paritätischen Kommissionen (PK), welche v.a. dafür zuständig sind, die Einhaltung der GAV zu überprüfen. Sodann ist zu erwähnen, dass die Verwaltungssanktionen bei Lohnverstössen von CHF 5'000 auf CHF 30'000 erhöht wurden. Diese können neu auch mit einem Dienstleistungsverbot bei schweren Verstössen kumuliert werden.

3.6 Anpassungen Liechtensteins an veränderte Rechtslage in der Schweiz

In Liechtenstein erfolgte die Anpassung an die veränderte Rechtslage in der Schweiz durch das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und die flankierenden Massnahmen sowohl durch eine Abänderung des Personenfreizügigkeitsgesetzes als auch des Entsendegesetzes. Die wichtigsten Anpassungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

3.6.1 Anpassungen Personenfreizügigkeitsgesetz

In der Folge der Einbindung der Schweiz in das Regime des freien Personenverkehrs in Europa wurde in Liechtenstein eine neue Personenverkehrsverordnung (PVO) erlassen (Personenverkehrsverordnung (PVO) vom 30. November 2004; LGBl. 2004 Nr. 253). Diese führt das bereits zuvor bestehende Regime grundsätzlich weiter, doch wurde sie den völkerrechtlichen Verpflichtungen besser gerecht, neu strukturiert, vereinfacht und punktuell umformuliert. So wurde zum Beispiel der frühere Ausländerausweis durch einen Aufenthaltsausweis ersetzt. EWR- und Schweizer Staatsangehörige wurden einander gleichgestellt – so auch beim Familiennachzug, bei der Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen oder der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit. Eine Ausnahme bildet die Befreiung von der Grenzgängermeldebestätigung, welche nur für Schweizer Staatsangehörige gilt. Grenzgänger mit EWR-Staatsangehörigkeit unterliegen im Unterschied zu ihren schweizerischen Kollegen, welche davon befreit sind, einer (einfachen) Meldepflicht.

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung wurde in Art. 31 bis 33 geregelt. Grundsätzlich wurde eine Meldepflicht ab dem neunten Tag innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen vorgeschrieben. Bei länger als 90 Tage dauernden Dienstleistungserbringungen wurde eine Bewilligungspflicht lediglich dann vorgesehen, wenn der Dienstleistungserbringer nicht täglich an seinen ordentlichen Wohnsitz zurückkehrt. Ansonsten blieb auch diese lediglich meldepflichtig. Es wurde dabei nicht zwischen Staatsangehörigen aus EWR-Staaten oder der Schweiz unterschieden.

Diese Personenverkehrsverordnung wurde viermal abgeändert. Die erste Änderung vom 18. April 2006 führte eine Übergangsfrist von drei Jahren für den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Bürger der damals neu dem EWR beigetretenen EU-Staaten ein (PVO Art. 102, LGBl. 2006 Nr. 68). Die

nächste Änderung betraf die Aufhebung des Saisonnierstatuts für EWR-Angehörige und wiederholte die vorhergegangene Einführung einer Übergangsfrist für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens (PVO Art. 102a, LGBl. 2007 Nr. 173).

Erwähnenswert mit Blick auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ist die dritte Abänderung vom 25. März 2008 (Verordnung vom 25. März 2008 über die Abänderung der Personenverkehrsverordnung (PVO), LGBl. 2008 Nr. 82; LR 152.22), mit welcher die Melde- bzw. Bewilligungspflicht für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch Schweizer Staatsangehörige bzw. juristische Personen eingeführt wurde. Dabei wurde Art. 48, der bisher lediglich eine Verweisungsnorm auf die für EWR-Staatsangehörige geltenden Regeln enthielt, zu einem neuen Titel betreffend die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung ausgebaut. In den neuen Art. 48a–48e wurden die Meldepflicht, die Bewilligungspflicht, die Dauer der Dienstleistungserbringung, der Inhalt der Meldung und des Bewilligungsgesuchs sowie die Arbeitsaufnahme in Liechtenstein im Einzelnen geregelt.

Anlass für die vierte und letzte Änderung der ursprünglichen PVO vom 9. Dezember 2008 (LGBl. 2008 Nr. 317) war schliesslich die Übernahme der Freizügigkeits- bzw. Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG mit Beschluss Nr. 158/2007 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses. Dies hatte aber keinen Einfluss auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung.

Die Rechtslage war durch die unterschiedlichen Regelungen für EWR-Staatsangehörige, Schweizer Staatsangehörige und Drittausländer sowie durch laufende Anpassungen auf Verordnungsstufe aufgrund verschiedener Änderungen, nicht zuletzt im Bereich grenzüberschreitender Dienstleistungserbringung, einigermassen unübersichtlich geworden. Den Anlass, die Gesetzeslage zu bereinigen, bot einerseits die Übernahme der Freizügigkeitsrichtlinie (Unionsbürgerrichtlinie) in den EWR und andererseits der Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Damit konnten die weitestgehend gleich zu behandelnden Staatsangehörigen der EWR-Staaten und der Schweiz in einem Gesetz, nämlich dem Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) (Gesetz über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige, LGBl. 2009 Nr. 348) samt darauf beruhender Personenfreizügigkeitsverordnung (PFZV) (Verordnung über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige, LGBl. 2009 Nr. 350) zusammengefasst werden.

3.6.2 Entsendegesetz

Wie vorstehend (3.2.3) erwähnt, hatte der Gesetzgeber den rechtlichen Spielraum bei der liechtensteinischen Umsetzung der Entsenderichtlinie weitergehend genutzt als unbedingt nötig. Folglich wurde nicht nur die Ausdehnung zwingenden Privatrechts auf entsandte Arbeitnehmer verankert. Es wurde auch die Möglichkeit, GAV auf nicht beteiligte Arbeitnehmer auszudehnen und somit für allgemein verbindlich zu erklären, im liechtensteinischen Arbeitsrecht verankert (BuA 1996/87, S. 7).

Ein Eckpfeiler der rechtlichen Wirkungsweise der GAV war die Zwangsmitgliedschaft von Arbeitgebern in der Gewerbe- und Wirtschaftskammer (GWK). Diese wurde allerdings mit Urteil des Staatsgerichtshofes vom 29. November 2004 als mit der Handels- und Gewerbefreiheit und der Vereinsfreiheit nicht vereinbar aufgehoben (StGH 2003/48 vom 29.11.2004). Wegen der Zwangsmitgliedschaft auf der Arbeitgeberseite kam einem GAV nämlich Allgemeinverbindlichkeit zu,

wenn ein GAV vorsah, dass er auch für die nicht beteiligten Arbeitnehmer (solche, die nicht dem Liechtensteinischen ArbeitnehmerInnenverband LANV angehören) gelten solle. Diese «Fernwirkung» der GAV für nicht beteiligte Arbeitnehmer war, wie vorstehend beschrieben, im Vorfeld zur Umsetzung der Entsenderichtlinie mit der Anpassung von § 1173a Art. 105 ABGB eingeführt worden (LGBl. 1997 Nr. 203).

Als Reaktion auf die Entscheidung des StGH wurde ein neuer Art. 36 Abs. 2 als Ausnahmebestimmung zur Handels- und Gewerbefreiheit in die Landesverfassung (LV) vorgeschlagen (BuA 2006/102, S. 15), aber letztlich vom Landtag nicht angenommen (Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 14./15./16. März 2007, Teil 1, S. 152). Die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV wurde sodann – dem gesetzgeberischen Vorbild der Schweiz folgend – im Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; LGBl. 2007 Nr. 101) neu gefasst.

Dann waren Gesetzeslücken im Entsendegesetz, vor allem in Bezug auf die Anwendbarkeit allgemein verbindlicher GAV, zu füllen. Dies betraf in erster Linie die Pflicht zum Nachweis selbstständiger Erwerbstätigkeit, die Vorschriften betreffend die Arbeitsbedingungen und die Vollzugskosten. So waren die Bestimmungen betreffend Beiträge an Ausgleichskassen und für Weiterbildungskosten, betreffend Kautionspflichten, Konventionalstrafen und Vollzugskosten neu zu regeln. Auch wurden die Vorschriften über die Meldepflicht verstärkt. Schliesslich wurden neu Bestimmungen aufgenommen, wonach Arbeitgeber, die Arbeitnehmer nach Liechtenstein entsenden, ebenfalls zur Zahlung von in einem allgemein verbindlich erklärten GAV vorgesehenen Kontrollkostenbeiträgen verpflichtet sind (BuA 2006/102, S. 19). Auch hier orientierte sich Liechtenstein weitgehend am Schweizer Vorbild.

3.7 Gegenüberstellung der Rechtsentwicklung in der Schweiz und Liechtenstein

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (FZA) führte zu einer Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Verhältnis Schweiz–EU, welche durch die Revision der EFTA-Konvention auch auf die EFTA-Staaten ausgedehnt wurde. Diese Liberalisierung ist jedoch auf 90 Tage beschränkt und wurde begleitet von flankierenden Massnahmen, welche die Schweiz autonom in innerstaatlichem Recht umsetzte. Während es durch das FZA im Verhältnis Schweiz–EU sowie zu den EFTA-Staaten Norwegen und Island zu einer teilweisen Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung kam, wurde die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein durch die neue Rechtslage eingeschränkt. Seit dem 1. Juni 2004 unterlagen Dienstleistungserbringer aus Liechtenstein dem ordentlichen Schweizer Meldeverfahren.

Allerdings haben Liechtenstein und die Schweiz am 29. April 2003 ein Schlussprotokoll über den Abschluss der schweizerisch-liechtensteinischen Gespräche aufgrund Ziffer 2.1 bis 2.3 des bilateralen Protokolls zur Vaduzer Konvention (Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen, die bereits im anderen Vertragsstaat wohnhaft sind, sowie grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Bereich des Gewerbes) verabschiedet (nicht veröffentlicht), welches gegenseitig eine bewilligungs- und meldefreie Dienstleistungserbringung von maximal acht Tagen innerhalb

von 90 Tagen vorsieht. Diese Regelung wurde im Jahr 2009 im Zuge der Assoziierung Liechtensteins zu Schengen in den Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein überführt.

Tabelle 1 nennt die verschiedenen Schritte, welche zur heutigen Regelung führten. Dabei ist festzuhalten, dass wesentliche Dokumente wie das Schlussprotokoll vom 29. April 2003, die Verwaltungsvereinbarung vom 9. September 2009 und die dazugehörige Verständigung aus dem Jahr 2016 nicht veröffentlicht wurden. Angesichts der ohnehin schon komplexen Rechtslage ist diese mangelnde Transparenz der Rechtssicherheit wenig dienlich.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtslage in der Schweiz und in Liechtenstein bezüglich der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen 1995 bis 2017

GDL von der Schweiz nach Liechtenstein (liechtensteinisches Recht)	GDL von Liechtenstein in die Schweiz (schweizerisches Recht)
1995 Vereinbarung zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im andern Vertragsstaat (LGBl. 1963 Nr. 38)	
	1999 Entsendegesetz (EntsG) beschlossen; Inkrafttreten abhängig von FZA und revidierter EFTA-Konvention
2000 Erlass EntsG; keine Einschränkungen der GDL	
2001 Vaduzer Konvention (EFTA) beschlossen	
	2002 FZA Schweiz–EU tritt in Kraft; gleichzeitig tritt Vaduzer Konvention in Kraft
2003 **Schlussprotokoll vom 29. April 2003 (nicht veröffentlicht);** Notenaustausch vom 30. Mai CH–LI gestützt auf Protokoll zur Vaduzer Konvention;	
	01.06.2004 FlaM, inkl. EntsG, treten in Kraft
	01.04.2006 Verschärfung der FlaM hinsichtlich Kautionspflicht, Kontrollen, GAV
	20.12.2007 Weisung SECO: Bestätigt völkerrechtliche Relevanz des Schlussprotokolls vom 29. April 2003
2007 Überarbeitung EntsG	
2008 Abänderung PVO hinsichtlich der Rechtsstellung der Schweizer Dienstleistungserbringer	
2009 Rahmenvertrag Schweiz–Liechtenstein; bestätigt Vereinbarungen von 2003 und 2004 sowie Inhalt des Protokolls von 2003	
2009 Verwaltungsvereinbarung vom 9.9.2009 zwischen Liechtenstein sowie Graubünden und St. Gallen (nicht veröffentlicht)	
	01.01.2013 Verstärkung FlaM im Bereich Kontrolle und Sanktion
2016 Nicht veröffentlichte Verständigung mit den Kantonen St. Gallen und Graubünden	
2017 Überarbeitung Entsendegesetz	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Trotz der gesetzlichen Verschärfungen auf Schweizer Seite per 1. Juni 2004 wurden Liechtensteiner gegenüber anderen EFTA- bzw. Unionsbürgern nach wie vor privilegiert behandelt. Rechtsgrundlage dafür sind das bilaterale Protokoll zur revidierten (Vaduzer) EFTA-Konvention, das Schlussprotokoll vom 29. April 2003 sowie schliesslich der Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein. So gilt für liechtensteinische Dienstleistungserbringer:

- eine bewilligungs- und meldefreie Dienstleistungserbringung von acht Tagen innerhalb von 90 Tagen statt des Kalenderjahrs wie bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen aus den anderen EWR-Staaten in die Schweiz;
- der meldefreie Zeitraum von acht Tagen gilt für alle Branchen (wohingegen bei den Branchen Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, Überwachungs- und Sicherheitsdienst, Reisendengewerbe, Erotikgewerbe sowie Garten- und Landschaftsbau grenzüberschreitende Dienstleistungen aus den übrigen EWR-Staaten in die Schweiz immer voranmeldepflichtig sind; vgl. Art. 6 Abs. 2 EntsV);
- im Grenzraum Graubünden/St. Gallen eine Dienstleistungsdauer von 120 statt 90 Tagen, bevor eine Bewilligung eingeholt werden muss;
- keine Höchstquote für Dienstleistungen über 90 Tage.

Für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz bestanden also seit Einführung der flankierenden Massnahmen gewisse Sonderregeln gegenüber Unternehmen mit Sitz in den übrigen EWR-Staaten. Diese Sonderregeln lassen sich einzig mit den engen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein erklären. Durch die Verwaltungsvereinbarung mit den Kantonen St. Gallen und Graubünden aus dem Jahr 2009 und die dazugehörende Verständigung aus dem Jahr 2016 wurden diese Sonderregeln weiter ausgeweitet. Wie in Kapitel 5 aufgezeigt wird, kamen diese Sonderregeln jedoch nicht immer zur Anwendung und waren auch nicht allen Unternehmen in Liechtenstein bekannt.

Tabelle 2 stellt die im Jahr 2016 – also vor dem Erlass des Massnahmenpakets für «gleich lange Spiesse» – geltenden Regelungen für die Entsendung aus der Schweiz nach Liechtenstein (Liechtensteiner Recht) bzw. die Entsendung von Liechtenstein in die Schweiz (Schweizer Recht) dar. Unterschiede bestanden vor allem hinsichtlich der Kontrolle der Voranmeldepflicht bei einer Entsendung von Liechtenstein in die Schweiz von mehr als acht Tagen pro Quartal sowie der Bewilligungspflicht bei Entsendungen von über 90 Tagen (bzw. 120 in den Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden). Diese Regelungen waren zum Nachteil des liechtensteinischen Gewerbes und standen deshalb im Zentrum der Forderung nach «gleich langen Spiessen» durch das liechtensteinische Gewerbe. Auch war die Kontrollpraxis in der Schweiz deutlich umfassender und restriktiver als in Liechtenstein.

Allerdings bestanden auch nachteilige Regeln für Entsendungen aus der Schweiz nach Liechtenstein. Dies wird auch von der Regierung in ihrem Bericht zum Massnahmenpaket festgehalten (BuA 2017/34, S. 14–17). Zu nennen sind die verhältnismässig hohen Gebühren, das Fehlen eines elektronischen Meldesystems oder die Meldepflicht sowohl gegenüber dem APA als auch dem AVW. Um der Forderung nach «gleich langen Spiessen» gerecht zu werden, wurden auch diese Forderungen im Massnahmenpaket von 2017 adressiert. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die rechtlichen Regelungen weniger stark unterschieden, als dies die Forderungen nach

«gleich langen Spiessen» vermuten liessen. Unterschiede bestanden demgegenüber vor allem in der Umsetzung der Regelungen – insbesondere durch das unterschiedliche Kontrollregime.

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Rechtslage in der Schweiz und in Liechtenstein bezüglich der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Jahr 2016 (vor Massnahmenpaket)

	Entsendung aus der Schweiz nach Liechtenstein	Entsendung von Liechtenstein in die Schweiz
Meldepflicht bei GDL <9 Tage	Nein	Nein
Meldepflicht bei GDL >8 Tage/Quartal	Ja	Ja
Voranmeldepflicht bei GDL >8 Tage/Quartal	8 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit (für Schweizer Staatsangehörige)	8 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit (für EWR-Staatsangehörige)
Erfasste Branchen	Alle ausserhalb Sondergesetzgebung (z. B. Rechtsanwälte etc.)	Alle ausserhalb Sondergesetzgebung (z. B. Rechtsanwälte etc.)
GDL über 90 Tage/Kalenderjahr	Nur formell bewilligungspflichtig	Formell und inhaltlich bewilligungspflichtig (volkswirtschaftliches Interesse)
Kontrollpraxis	Wenig ausgeprägt	Ausgeprägt
Meldesystem	Kein elektronisches System (Meldung AVW und APA)	Elektronisch (nur an eine Stelle)
Gebühren	Meldebestätigung: CHF 200 (je entsandter Arbeitnehmer); Bewilligung: CHF 300	Über 90 Tage: CHF 100 je entsandter Arbeitnehmer
Kontingente	Nein	Nein
Weiteres	Möglichkeit von Jahresbewilligung	
Anmerkung: Unterschiedliche Handhabung der Kaution wird nicht abgebildet, da sich diese aus den Gesamtarbeitsverträgen ergibt.		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.8 Fazit zur Rechtsentwicklung

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen stand immer zwischen dem freien Personenverkehr und dem freien Dienstleistungsverkehr. Historisch betrachtet, erfolgte die Regelung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nach Liechtenstein vor allem über die Personenverkehrsgesetzgebung. Zur Umsetzung der in das EWR-Abkommen übernommenen Entsenderichtlinie wurde aber auch ein Entsendegesetz geschaffen, welches im Jahr 2007 durch die Aufhebung der bisherigen Rechtsgrundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge revidiert werden musste.

Insgesamt versuchte sich der liechtensteinische Gesetzgeber stets bestmöglich am Schweizer Vorbild zu orientieren. Im Falle der Umsetzung von EWR-Recht versuchte man deshalb, dieses möglichst kompatibel mit dem Schweizer Recht zu gestalten. Die Rechtsetzung Liechtensteins im Bereich Entsendung war ferner stets reaktiv. Das heisst, die inhaltlichen Verschärfungen der Rechtslage erfolgte jeweils auf entsprechende Verschärfungen seitens der Schweiz hin.

Mit Blick auf die Entwicklung der rechtlichen Regelungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ist festzuhalten, dass der EWR-Beitritt Liechtensteins vorerst keinen grossen Einfluss hatte – auch nicht im Verhältnis Liechtensteins zur Schweiz. Eine Zäsur erfolgte erst durch das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und dessen Ausdehnung auf die EFTA-Staaten im Rahmen einer Revision der EFTA-Konvention.

4 RECHTSLAGE NACH MASSNAHMENPAKET VON 2017

4.1 Begriffe und Rechtsquellen

Bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen handelt es sich grundsätzlich um Dienstleistungen (zumeist aufgrund eines Auftrags oder Werkvertrags), welche von Personen oder Unternehmen mit (Wohn-)Sitz im Ausland während einer beschränkten Dauer und ohne Absicht dauerhaften Verbleibens erbracht werden (BuA 2017/34, S. 8). Erbringer grenzüberschreitender Dienstleistungen sind demnach in dem hier dargestellten Zusammenhang:

> «Personen mit Sitz oder Wohnsitz im EWR oder in der Schweiz, die in Liechtenstein eine vorübergehende selbständige Erwerbstätigkeit verrichten sowie deren ordnungsgemäss angestellten Arbeitnehmer» (Art. 4 Abs. 1 lit. c PFZG).

Davon zu unterscheiden ist die Grenzgängertätigkeit von natürlichen Personen, welche bei einem Betrieb im Inland angestellt sind, und die Leiharbeitstätigkeit, welche nicht notwendigerweise einen grenzüberschreitenden Sachverhalt darstellen muss.

Aufgrund der oben genannten Vermischung von Personenfreizügigkeit und freiem Dienstleistungsverkehr lassen sich mit Blick auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung drei Themenkomplexe isolieren: Erstens ein sozialpolitischer, nämlich der Schutz der Arbeitnehmer, zweitens ein wettbewerbspolitischer, nämlich die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Dienstleistungserbringern, und schliesslich kommt drittens noch ein ausländerrechtlicher Themenkomplex hinzu, nämlich die Bewilligung zum Verbleib im Inland.

Zu ergänzen ist hier noch, dass es vorliegend v.a. um die folgenden Berufsgruppen geht:

- gewerbliche Berufe als Auffangkategorie;
- Bauwesen;
- Hausier- und Wandergewerbe sowie
- private Arbeitsvermittler und Arbeitsverleiher.

Diese Berufskategorien liegen im Kompetenzbereich des Amts für Volkswirtschaft (AVW; siehe Merkblatt zum Elektronischen Meldesystem (EMS) für die Dienstleistungserbringung und für Entsendungen nach Liechtenstein; https://www.llv.li/files/avw/merkblatt-ems.pdf). Die genannten Berufsgruppen decken sich mit den in Art. 2 Abs. 1 des Gewerbegesetzes (GewG; LGBl. 2006 Nr. 184) aufgeführten Tätigkeiten.

Die folgenden Berufsgruppen, welche auch im Rahmen des EWR harmonisierten Regeln unterstehen, sind im Rahmen anderer Melde- bzw. Bewilligungspflichten erfasst, unterstehen dem Gewerbegesetz nicht (Art. 3) und liegen in der Kompetenz anderer Behörden:

- Finanzdienstleister, Rechts- und Patentanwälte sowie Revisoren: Finanzmarktaufsicht;

- Gesundheitsberufe: Amt für Gesundheit;
- Veterinärmedizinische Berufe: Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen;
- Mediatoren: direkte Regierungskompetenz.

Diese Berufsgruppen werden von der vorliegenden Studie nicht weiter erfasst, da sie in einem relevanten Zeitraum der letzten 25 Jahre (EWR-Abkommen; Bilaterale Abkommen I; revidierte EFTA-Konvention) im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nie einer freien Berufsausübung im jeweils anderen Land unterlagen. Damit steht diesbezüglich aber auch kein Liberalisierungsspielraum zur Debatte.

4.1.1 Internationalrechtlicher Rahmen (EWR und Schweiz)

Im grenzüberschreitenden Verkehr ist Liechtenstein einerseits durch das EWR-Recht gebunden; andererseits ist das staatsvertragliche Recht im Verhältnis mit der Schweiz zu beachten.

Im Verhältnis zum EWR gelten die vorgenannten Freiheiten, Personenfreizügigkeit (Art. 28–30 EWRA) und freier Dienstleistungsverkehr (Art. 36–39 EWRA), welche ihrerseits wieder durch die Schutzmassnahmen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes eingeschränkt werden. Zu erwähnen sind hier die Entsenderichtlinie, die Durchsetzungsrichtlinie (noch nicht umgesetzt) sowie die Änderungsrichtlinie (noch nicht übernommen).

Für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz gelten zunächst die EFTA-Konvention (LGBl. 1992 Nr. 17), insbesondere deren Anhang K mit Anlage 1 sowie das Protokoll betreffend den Personenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Eine weitere internationale Rechtsgrundlage, welche sich teilweise auch auf die vorgenannten EFTA-Konventionsbestimmungen stützt, ist der Rahmenvertrag (LGBl. 2009 Nr. 217). Eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Liechtenstein und den Kantonen Graubünden und St. Gallen war bisher nicht erhältlich.

4.1.2 Gesetzeslage

Die «mehrspurige» Problemlage schlägt sich konsequenterweise in der Gesetzgebung und in der administrativen Zuständigkeit nieder: Ist für die wettbewerbs- und arbeitsrechtliche Komponente das Amt für Volkswirtschaft (AVW) zuständig, liegt die entsprechende Verantwortung für den fremdenpolizeilichen Bereich beim Ausländer- und Passamt (APA). Letzteres ist erste Anlaufstelle für Meldungen (über das elektronische Meldesystem) sowie Bewilligungen. Ist im Rahmen einer Bewilligungserteilung für eine Dienstleistungserbringung über 90 Tage das volkswirtschaftliche Interesse abzuklären, so beauftragt das APA das AVW damit (BuA 2017/68, S. 6). Dieses ist grundsätzlich für den Vollzug des Entsendegesetzes zuständig.

Die vorstehend genannte «mehrspurige» Rechtslage könnte zu Missverständnissen führen. So verlangt das EntsG, dass die Tätigkeit erst aufgenommen werden kann, wenn die Meldung (im Falle von EWR-Dienstleistern) bzw. die *Vor*anmeldung von acht Tagen (im Falle von Schweizer Dienstleistern) erfolgt ist. Ein meldefreier Zeitraum von acht Tagen ist nicht erwähnt. Demgegenüber verlangt das PFZG die (*Vor*-)Anmeldung erst ab dem neunten Tag. Dies ist – was die Schweizer Dienstleister betrifft – mit der Bestimmung in Art. 9 Abs. 2 des Rahmenvertrags konsistent. Auch den Ausführungen in BuA 2017/34 zur Verschärfung des EntsG kann nicht entnommen werden, dass die Regierung die Acht-Tage-Frist abschaffen wollte (wozu sie den Rahmenvertrag in

diesem Punkt hätte nachverhandeln oder kündigen müssen) (BuA 2017/34, S. 14). Die einschlägigen Gesetze müssen folglich stets zusammen und im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Vereinbarungen gelesen werden.

Im Hinblick auf die Schaffung «gleich langer Spiesse» wurden beim APA zusätzliche 150 Stellenprozent aufgebaut (BuA 2017/34, S. 55). Hinzu kommt noch die Zentrale Paritätische Kommission (ZPK) im Bereich der Kontrolle der Einhaltung von Gesamtarbeitsverträgen. Diese wird für ihre Tätigkeit mit Beträgen von CHF 50'000 bis 70'000 entschädigt (ebd., S. 56). Die Zuständigkeiten und Kompetenzen sind vorab im Entsendegesetz (EntsG) (LGBl. 2000 Nr. 88) und im Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) (LGBl. 2009 Nr. 348) sowie in den diesbezüglichen Verordnungen (LGBl. 2009 Nr. 350) geregelt. Dazu kommen noch einschlägige Rundschreiben und Verwaltungsdirektiven von Regierung und Amtsstellen sowie Merkblätter, welche naturgemäss Informationen für die Dienstleistungserbringung von der Schweiz nach Liechtenstein enthalten. Für den umgekehrten Weg sind Schweizer Behörden auf kantonaler oder Bundesebene zuständig.

4.2 Materielle Rechtslage im Verhältnis zur Schweiz

4.2.1 Meldung und Bewilligung

Entsendungen aus der Schweiz von bis zu acht Tagen innerhalb von 90 Tagen sind für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei (Art. 9 Abs. 2 Rahmenvertrag). Eine Meldepflicht besteht ab dem neunten Tag (ebd.). Ausser «in Notfällen, für Reparaturen, bei Unfällen oder unter anderen nicht vorhersehbaren Umständen» dürfen Schweizer Dienstleister also die Arbeit frühestens acht Tage nach Zugang der Meldung aufnehmen (Art. 30 Abs. Abs. 4 PFZG sowie Art. 6a Abs. 2 lit. b EntsG). Interessant ist hier der Hinweis, dass sich die Voranmeldepflicht gemäss PFZG nur auf Schweizer Staatsangehörige beschränkt. Auf den ersten Blick folgt daraus, dass für Unternehmen aus der Schweiz bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen keine Voranmeldepflicht bestehen würde, wenn diese mit EWR-Staatsangehörigen erfolgen würde. Allerdings wird im Entsendegesetz klargestellt, dass von der Voranmeldepflicht nur Unternehmen aus den EWR-Staaten ausgenommen sind (Art. 6a Abs. 2 lit. b EntsG). Da die Fassung des Art. 6a EntsG aus dem Jahr 2017 stammt, während die Bestimmung in Art. 30 PFZG 2009 erlassen wurde, geht erstere in Anwendung des Rechtsgrundsatzes *lex posterior derogat legi priori* (Vorrang der später erlassenen Vorschrift bei Gesetzeswidersprüchen) vor. Die Praxis scheint dem auch zu entsprechen, was sich auch in den Informationsmaterialien der zuständigen Amtsstellen widerspiegelt.

Die Verletzung der Meldepflicht zieht eine Busse von CHF 200 bis 20'000 pro betroffenen Arbeitnehmer nach sich (Art. 9 Abs. 2 lit. a EntsG). Ein Arbeitsaufnahmeverbot ist, zumindest bei erstmaliger Übertretung, nicht vorgesehen. Dies entspricht der Rechtslage in der Schweiz bei der umgekehrten Konstellation. Der detaillierte Bussenkatalog ist im Anhang zur Entsendeverordnung (EntsV) geregelt.

Die Meldung erfolgt durch ein elektronisches Meldesystem (EMS), welches die fristwahrende Bestätigung generiert (Art. 6a Abs. 3 EntsG und diesbezügliches Merkblatt). Ist die Meldung auf elektronischem Weg «nicht möglich», beispielsweise bei technischen Schwierigkeiten mit dem Rechner, dem Netz oder dergleichen, hat eine schriftliche Meldung an das Ausländer- und Passamt (APA) zu erfolgen (Art. 7a Abs. 2 EntsV).

Nach erfolgter Meldung samt allfälliger Wartefrist darf der Schweizer Dienstleistungserbringer während 90 Tagen im Jahr grenzüberschreitend tätig sein (Art. 30 Abs. 2 PFZG). Hat er seinen (Haupt-)Sitz in den Kantonen Graubünden oder St. Gallen, so erstreckt sich diese Frist auf 120 Tage (Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein sowie Graubünden und St. Gallen vom 9. September 2009, zit. in: Interpellationsbeantwortung der St. Galler Regierung vom 31. Mai 2016 S. 3–4). Zudem ist eine Verlängerung möglich (Art. 30 Abs. 5 i.f. PFZG). Diese Verordnung wird allerdings so auszulegen sein, dass sie nicht zu einer Umgehung der Bewilligungspflicht bei vorhersehbar längeren Dienstleistungserbringungen führt.

Schliesslich ist auch eine Sammelmeldung möglich, falls (kumulativ) die Dienstleistungserbringung für ein liechtensteinisches Unternehmen auf Dauer erfolgt, diese zur Erhaltung der Infrastruktur oder Betriebsfähigkeit eines liechtensteinischen Unternehmens unabdingbar ist und ein volkswirtschaftliches Interesse gegeben ist (Art. 7b Abs. 1 EntsV). *De facto* ersetzt die Sammelmeldung die frühere Jahresmeldung, da offenbar gerade von grossen Industriebetrieben und Banken in Liechtenstein ein Bedürfnis für längerfristige Dienstleistungen besteht.

Soll die Dienstleistungserbringung länger als 90 Tage – bzw. im Falle von Dienstleistungserbringern aus Graubünden und St. Gallen länger als 120 Tage – dauern, so ist sie bewilligungspflichtig. Das Gesuch um eine Bewilligung hat mindestens vier Wochen vor Ablauf der 90-tägigen – bzw. 120-tägigen – Frist zu erfolgen, innerhalb welcher lediglich eine Meldepflicht besteht (Art. 31 Abs. 3 PFZG). Schweizer Dienstleistungserbringer dürfen die Arbeit wiederum erst nach Erteilung der Bewilligung aufnehmen (Art. 31 Abs. 6 PFZG). Auch hier dürfte die Beschränkung eher als Disziplinarmassnahme wirken. Die Bewilligung zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen kann ebenfalls verlängert werden (Art. 31 Abs. 5 PFZG).

Zur Beurteilung des volkswirtschaftlichen Interesses als Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von mehr als 120 Tagen (Unternehmen der Kantone St. Gallen und Graubünden) bzw. 90 Tagen (übrige Kantone) werden nach folgenden Kriterien geprüft (BuA 2017/68, S. 7):

- Wie viele inländische Unternehmen in derselben Branche haben Kurzarbeit angemeldet?
- Wie viele Stellensuchende sind beim Arbeitsmarkt Service Liechtenstein (AMS) in der genannten Branche gemeldet?
- Wie haben sich bei grenzüberschreitender Dienstleistung in den Bauhaupt- und Baunebenbranchen die Baukosten und das Bauvolumen gemäss Baustatistik entwickelt?
- Wie ist die Anlagenauslastung und Auftragslage in der betreffenden Branche gemäss Konjunkturumfrage?
- Gibt es ein Alleinstellungsmerkmal des Unternehmens in Technologie oder Verfahrens-Know-how, handelt es sich also um eine Tätigkeit, die grundsätzlich von allen Betrieben der betreffenden Branche ausgeübt werden kann, oder sind dafür ganz besondere Spezialkenntnisse oder eine spezielle Ausrüstung erforderlich?

Kein Kriterium ist der Preis der offerierten Dienstleistung, was aber nach Ansicht der Regierung angesichts des vergleichbaren Preisniveaus kaum ins Gewicht fallen dürfte.

4.2.2 Mindestbedingungen

Das Entsendegesetz legt zunächst die Mindestbedingungen hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigung im grenzüberschreitenden Verkehr fest. Dies betrifft, den Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» konkretisierend, Arbeitszeiten, Ferienanspruch, Entlohnung, Gesundheitsschutz, Gleichbehandlung und dergleichen (Art. 4 Abs. 1 EntsG).

Dann werden auch die gesamtarbeitsvertraglichen Pflichten festgeschrieben (Art. 4 Abs. 2 EntsG). Dazu gehören u.a. die allfällige Übernahme von Kosten für Beiträge an Ausgleichskassen, Kinderzulagen, Weiterbildungskosten, aber auch, soweit im GAV vorgesehen, für die Hinterlegung einer Kaution. Dazu kommen Beiträge an die Vollzugskosten der paritätischen Kontrollorgane (Art. 4 Abs. 2a–2e EntsG).

Des Weiteren können GAV auch auf nicht beteiligte Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt werden. Dies ist im Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG; LGBl. 2007 Nr. 101) geregelt. Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt durch die Regierung (Art. 7 lit. a AVEG) in Form einer Verordnung (Art. 1 Abs. 4 AVEG). Grundsätzlich können nur jene Bestimmungen Gegenstand der Allgemeinverbindlicherklärung sein, die gemäss § 1173a Art. 105 Abs. 1 ABGB unmittelbar für die beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber gelten (Art. 1 Abs. 2 AVEG). Es handelt sich dabei um «Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse», nicht aber z. B. Bestimmungen über die Beurteilung von Streitigkeiten durch Schiedsgerichte. Bestimmungen über Kontrollen, Kautionen und Konventionalstrafen können nur unter bestimmten Voraussetzungen allgemein verbindlich erklärt werden (Art. 3 Abs. 2 lit. b–d AVEG).

Bisher wurden entsprechende Verordnungen vor allem im Baugewerbe (Gipser, Maler, Pflästerer, Baumeister, Dachdecker, Zimmermeister, Metallbauer, Schreiner, Spengler, Haustechnik, Plattenleger, Hafner), aber auch für das Auto-, Floristen-, Gebäudereinigungs-, Innendekorations-, Personalverleih-, Hauswart- oder Informatikgewerbe erlassen (siehe die verschiedenen Verordnungen unter LR 215.215.012-028).

Zudem ist noch eine *de minimis*-Bestimmung zu erwähnen: Erstmontagen, Einbauarbeiten etc. sind – ausser bei Arbeiten des Baugewerbes – von den vorgenannten Bedingungen ausgenommen (Art. 5 EntsG i.V.m. Art. 4 EntsV). Wenn eine Dienstleistung in Liechtenstein in den vorstehend genannten Fällen nicht länger als einen Monat dauert, müssen die Bestimmungen betreffend Mindestferiendauer und Entlohnung nicht eingehalten werden.

4.2.3 Vollzug

Für den Vollzug des fremdenpolizeilichen Aspekts der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, d.h. die formelle Meldung bzw. das Gesuch für eine Bewilligung zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, ist im Prinzip das APA zuständig (Art. 34 Abs. 1 PFZG; Art. 58 Abs. 2 lit. a PFZG; Art. 7a Abs. 2 EntsV).

Die Zuständigkeit für den «wirtschaftspolitischen» Aspekt, also den materiellen Gehalt des Gesuches liegt beim AVW (Art. 6 EntsG). Zu dessen Kompetenzen gehört z.B. auch die Entgegennahme einer Sammelbewilligung (Art. 7b Abs. 1 EntsV). Auch die Kompetenz für Administrativ- bzw.

strafrechtliche Massnahmen liegt beim AVW. Genauso verhält es sich bei der Beurteilung des volkswirtschaftlichen Interesses.

Die Zentrale Paritätische Kommission (ZPK) (Art. 6c EntsG i.V.m. Art. 7d EntsV) kommt zum Zug, sobald allgemein verbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge (GAV) betroffen sind.

Trotz der Verteilung auf zwei Amtsstellen und ggf. der delegierten Zuständigkeit der ZPK ist der Grundsatz der Kooperation und Abstimmung der Kontrolltätigkeit im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vom Gesetz vorgegeben (Art. 6 Abs. 4 EntsG). Entsprechend ist auch die Verwendung eines elektronischen Meldesystems (EMS) sowohl von der fremdenpolizeilichen Gesetzgebung (Art. 15a PFZV) als auch vom Entsendegesetz (Art. 6a Abs. 3 EntsG) vorgesehen und damit beim APA ein einheitlicher Ansprechpartner gegeben.

Des Weiteren sieht das Gesetz Kontrollen vor. Diese können sowohl von staatlichen Stellen als auch von Kontrollorganen, denen eine entsprechende Kompetenz übertragen wurde, vorgenommen werden. Grundsätzlich ist dies das AVW. Allerdings besteht für Kontrollen von allgemein verbindlich erklärten GAV eine Delegation an «paritätische Kontrollorgane» wie die ZPK (Art. 6c EntsG). Letztere haben Anspruch auf Abgeltung ihrer Leistungen (Art. 6c Abs. 5 EntsG). Die Finanzierung der ZPK erfolgt durch die durch das EMS erhobenen Vollzugskosten der Entsender. Die ZPK untersteht grundsätzlich der Aufsicht des AVW, kann aber zur Erfüllung ihrer Aufgaben, z.B. bei der Identitätsfeststellung, direkt die Hilfe der Landespolizei in Anspruch nehmen (Art. 6c Abs. 2 EntsG).

4.2.4 Leiharbeit

Im Zusammenhang mit der Regelung der Arbeitsverhältnisse entsandter Arbeitskräfte gibt es mehrere Berührungspunkte mit der Leiharbeit, da auch von Leiharbeitsfirmen angestellte Arbeitskräfte entsandt werden können (siehe z.B. den Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie 96/71/EG in Art. 1 Abs. 3 lit. c). Derzeit besteht eine Gegenrechtsvereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die grenzüberschreitende Vermittlungs- und Verleihtätigkeit (publiziert auf der Website des Amts für Volkswirtschaft). Der Erhalt und die Aktualisierung dieser Gegenrechtsvereinbarung wurde immer wieder im Zusammenhang mit der Thematik der Erbringung grenzüberschreitenden Dienstleistungen diskutiert. Allerdings besteht keine zwingende Verknüpfung der beiden Themen, weshalb das Thema Personalverleih im Rahmen dieser Studie nicht spezifisch analysiert wird.

4.3 Materielle Rechtslage im Verhältnis zum EWR

Gemäss Entsendegesetz (EntsG; Art. 6a Abs. 2 lit. a) kann die Tätigkeit bei Entsendungen aus dem EWR grundsätzlich nach Erstattung der Meldung aufgenommen werden, während Entsendungen aus der Schweiz und anderen Drittländern erst acht Tage nach Erstattung der Meldung erfolgen können. Allerdings sind Entsendungen aus der Schweiz bekanntlich während der ersten acht Tage von der Meldepflicht ausgenommen (Rahmenvertrag Art. 9). Diese Bestimmung geht als Völkerrecht jener im Entsendegesetz vor. Damit sind Schweizer Dienstleister gemäss der Rechtslage nach dem Entsendegesetz gegenüber EWR-Dienstleistern für diesen Zeitraum leicht privilegiert. Im Unterschied dazu sind Unternehmen mit Sitz im EWR bei Dienstleistungen, die länger als acht

Tage dauern, privilegiert, weil sie zwar ab dem ersten Tag einer Meldepflicht unterliegen, nicht aber einer Voranmeldepflicht, wie sie für Entsendungen aus der Schweiz ab dem neunten Tag besteht.

Wie bereits bei der Analyse der Rechtslage für Entsendungen aus der Schweiz festgestellt wurde, besteht auch mit Blick auf Entsendungen aus dem EWR ein Widerspruch zwischen dem Gesetz über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (PFZG) sowie dem Entsendegesetz (EntsG). In seiner aktuellen Fassung hält das PFZG in Art. 30 Abs. 1 fest, dass «die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ab dem neunten Tag meldepflichtig ist, auch wenn sie unentgeltlich erfolgt». Dabei wird nicht zwischen natürlichen oder juristischen Personen mit Sitz im EWR und solchen mit Sitz in der Schweiz differenziert. Konkret würde dies bedeuten, dass für Unternehmen mit Sitz im EWR die Dienstleistungserbringung bis und mit acht Tagen meldefrei ist. Dem widerspricht das Entsendegesetz, indem es für Unternehmen mit Sitz im EWR bei einer Entsendung nach Liechtenstein lediglich eine Meldung vor Aufnahme der Tätigkeit voraussetzt (Art. 6a, Abs. 2, EntsG). Dabei gilt wiederum der Vorrang der später erlassenen Vorschrift bei Gesetzeswidersprüchen, was sich auch in den meisten Informationsmaterialien der zuständigen Amtsstellen widerspiegelt. Allerdings wird fälschlicherweise auch im Merkblatt der ZPK für Entsender aus dem EWR-Raum (Stand Juni 2019) eine Voranmeldepflicht von mindestens acht Tagen vor Arbeitsbeginn für Unternehmen mit Sitz im EWR genannt.

Tätigkeiten, die länger als 90 Tage erbracht werden, sind für EWR-Dienstleister bewilligungspflichtig und verlängerbar. Das Bewilligungsgesuch ist mindestens vier Wochen vor Ablauf der 90-tägigen Frist zu stellen. Eine Ausnahme besteht bei selbstständigen Dienstleistungserbringern und deren entsandten Personen aus dem EWR, die täglich an ihren ordentlichen Wohnsitz zurückkehren. Sie erhalten für die Dauer der Dienstleistungserbringung lediglich eine Meldebestätigung.

Tabelle 3 fasst die aktuellen Regelungen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen nach Liechtenstein für Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, im EWR oder ausserhalb von EWR und EFTA zusammen.

Tabelle 3: Aktuelle Regelung der Grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nach Liechtenstein

	UG mit Sitz in der Schweiz	**UG mit Sitz im EWR**	**UG mit Sitz ausserhalb EWR/EFTA**
GDL bis 8 Tage pro Quartal	– Keine Melde- oder Bewilligungspflicht	– Meldepflicht ab 1. Tag der Dienstleistungserbringung beim APA (gemäss Entsendegesetz) – Meldung muss vor Aufnahme der Dienstleistungserbringung erfolgen – Meldung mittels EMS	– Bewilligungspflicht ab 1. Tag der Entsendung beim APA – Arbeit darf erst 8 Tage nach Zugang der Meldung beim APA aufgenommen werden – Voranmeldefrist von 2 Tagen – Visumspflicht bleibt vorbehalten – Bestätigungsgesuch per Papiermeldung
GDL bis 90 Tage	– Meldepflicht beim APA für Dienstleistungen von mehr als 8 Tagen pro Quartal – Voranmeldepflicht: Aufnahme der Tätigkeit frühestens 8 Tage nach der Meldung erlaubt [ausser in Notfällen, bei Reparaturen, bei Unfällen oder nicht vorhersehbaren Umständen] – Meldung mittels EMS	Analog zum GDL bis 8 Tage	Es können während einer Frist von höchstens 8 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen grenzüberschreitende Dienstleistungen erbracht werden
GDL ab 91 Tagen	– Bewilligungspflicht gegenüber APA – Bewilligungserteilung nur bei nachgewiesenem volkswirtschaftlichem Interesse – Ausnahme bei Dienstleistungserbringer mit Hauptsitz im Kanton St. Gallen oder Graubünden: Prüfung des Nachweises des volkswirtschaftlichen Interesses erst ab dem 121. Tag – Bewilligungsgesuch mind. 4 Wochen vor Ablauf der 90-tägigen Frist zu stellen; bei Dienstleistungen, bei denen im Voraus bekannt ist, dass sie > 90 Tage dauern, muss von Beginn an um eine Bewilligung angesucht werden Ablauf – Antrag beim APA; erteilt dem AVW automatisch den Auftrag, eine Prüfung des volkswirtschaftlichen Interesses beim AVW in die Wege zu leiten – Prüfungsverfahren = CHF 100.– – Gebühr pro Person und pro Bewilligung = CHF 150.–	– I: Wenn die entsandten Personen täglich an ihren Wohnsitz zurückkehren: nur *Melde*pflicht gegenüber APA – II: Wenn die entsandten Personen in LI übernachten: *Bewilligung*spflicht gegenüber APA Ablauf I – Gesuchstellung um eine *Bestätigung* für die Dienstleistungserbringung mindestens vier Wochen vor Ablauf der 90-tägigen Frist – Gebühr pro Person und pro Bestätigung = CHF 100.- Ablauf II: – Gesuchstellung um eine *Bewilligung* für die Dienstleistungserbringung mindestens vier Wochen vor Ablauf der 90-tägigen Frist – Gebühr pro Person und pro Bewilligung = CHF 150.–	

<table>
<tr>
<td>Sonderregelungen:

Sammelmeldung</td>
<td colspan="2">Sammelmeldung

1. Gesuch um Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Sammelmeldung erfüllt sind beim AVW (Prüfungsgebühr: CHF 200.–) → schriftliche Mitteilung des Ergebnisses:
Voraussetzungen:
○ Entsendende Arbeitgeber aus CH oder EWR
○ Dienstleistungen, die für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur des Landes oder der Betriebsfähigkeit eines inländischen Unternehmens unabdingbar sind
○ Grundlage der Dienstleistungserbringung muss ein auf Dauer angelegter Vertrag mit einem inländischen Unternehmen oder mit einer inländischen öffentlich-rechtlichen Institution sein
2. Bei positivem Ergebnis: Gesuch auf Jahresbewilligung beim APA für die zu entsendenden Arbeitnehmer mind. 14 Tage vor Beginn der Dienstleistungserbringung (Jahresbewilligung aufgrund Sammelmeldung: CHF 1000.– pro Person und Vorgang)
3. Bei erteilter APA-Jahresbewilligung ist der Dienstleistungserbringer verpflichtet, gegenüber dem AVW eine Sammelmeldung vorzunehmen
○ Unentgeltlich
○ Hat unmittelbar vor Beginn des Einsatzes für Entsender aus EWR-Staaten und 8 Tage zuvor für Entsender aus anderen Staaten zu erfolgen
Für entsandte Mitarbeitende mit GDL-Jahresbewilligung entfällt die elektronische Meldung</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td rowspan="2">Sonderregelungen:

Private Arbeitsvermittler/Personalverleiher</td>
<td colspan="2">Private Arbeitsvermittler/Personalverleiher

– auf Gesuch beim AVW: Zulassung zur grenzüberschreitenden Berufsausübung für Personen, die im Herkunftsstaat gewerbsmässig den Personalverleih oder die Arbeitsvermittlung ausüben</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Unternehmen aus CH:

– [zur Zeit wird die Höchstzahl für die grenzüberschreitende Vermittlungs- und Verleihtätigkeit gemäss Gegenrechtsvereinbarung zwischen LI und CH erreicht und es werden keine neuen Bewilligungen erteilt]
– CH und LI vereinbaren bezüglich des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Bereich des Personalverleihs und der Personalvermittlung Gleichbehandlung von schweizerischen und liechtensteinischen Unternehmen: Einhaltungspflicht von im Staat des Einsatzortes geltenden Bestimmungen hinsichtlich Lohn- und Arbeitszeit sowie Beiträge an Weiterbildungs- und Vollzugskosten oder Regelungen über den flexiblen Altersrücktritt aufgrund von ave GAV oder NAV; mit vorgängiger Information ans AVW bzw. SECO können die Kontrollstellen des Einsatzortes Kontrollen im Herkunftsland durchführen ; regelmässige Zustellung von Unterlagen über die Einhaltung der Bestimmungen an den Staat des Einsatzortes; Festlegung der Kaution</td>
<td>Unternehmen aus EU/EWR-Raum:

– Vor Antragsstellung ist eine Bewilligungsgebühr von CHF 300.– für die Arbeitsvermittlung bzw. CHF 400.– für den Personalverleih einzuzahlen Kaution von CHF 100’000.–</td>
<td></td>
</tr>
</table>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4.4 Fazit zur geltenden Rechtsordnung

Zunächst ist festzuhalten, dass die Rechtslage im Bereich der GDL unübersichtlich ist. Erklärungen hierfür finden sich in den unterschiedlichen Regelungsbereiche, nämlich der fremdenpolizeiliche und der arbeitsmarktbezogene. Daraus folgt eine Zersplitterung der Gesetzgebung, welche zu einer gewissen Parallelität von Entsendegesetzgebung samt arbeitsrechtlicher Spezialgesetzgebung sowie der Personenverkehrsgesetzgebung geführt hat.

In der Schweiz wurde das Regime der GDL regelmässig verschärft. Damit wurde in erster Linie der vermuteten Gefahr unredlicher Dienstleistungstätigkeit aus den EU-Staaten vorgebeugt. Liechtenstein wiederum reagierte verzögert und auf inländischen politischen Druck mit der weitgehenden Anpassung seines Rechts an das schweizerische.

Die Beziehung zwischen Liechtenstein und der Schweiz war im Bereich der GDL auch nach Einführung der flankierenden Massnahmen gegenüber den Dienstleistungserbringern aus der EU und den übrigen EFTA-Staaten stets privilegiert, wenngleich der früher quasi freie Zugang nicht länger bestand. So konnten Dienstleistungen im bilateralen Verhältnis immer acht Tage pro Quartal meldefrei erbracht werden. Zudem gibt es für GDL aus Liechtenstein weder Quoten noch Branchenbeschränkungen. Darüber hinaus ist die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in den Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden erst ab dem 121. Tag bewilligungspflichtig. Diese Sonderregel könnte bei Bedarf auch auf andere Kantone ausgedehnt werden, was seitens der liechtensteinischen Regierung bisher aber nicht verfolgt wurde. Neben den rechtlichen Sonderregeln besteht auch eine enge Kooperation zwischen den Behörden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Kontrollkriterien und -schwerpunkte der flankierenden Massnahmen regelmässig den regionalen Realitäten angepasst werden, wobei Entsendungen aus Liechtenstein gemäss den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews sowie den Vollzugsberichten zu den flankierenden Massnahmen nie als Entsendungen mit einem erhöhten Risiko behandelt wurden und damit nie einer besonders starken Kontrolle unterlagen.

Gegenüber den Dienstleistern aus der Schweiz kann seit dem Massnahmenpaket von 2017 weitestgehend von «gleich langen Spiessen» ausgegangen werden. Die liechtensteinische Gesetzeslage, welche vor allem über Anpassungen des Entsendegesetzes der schweizerischen angeglichen wurde, sieht heute auch im Bereich der kollektiven Arbeitsverhältnisse (GAV), der tripartiten Kommissionen und der Garantieleistungen weitgehend identische Regeln vor. Ebenfalls wurde ein elektronisches Meldesystem eingeführt und die Gebühren jenen in der Schweiz angepasst.

Die vorgenannte Parallelität in der Gesetzgebung (und in den einschlägigen Merkblättern) führte zu gewissen Unklarheiten und Widersprüchen. Der auffälligste Widerspruch ist jener betreffend die Meldepflicht innerhalb der ersten acht Tage, welcher vor allem GDL aus dem EWR betrifft. Gemäss PFZG sind die ersten acht Tage sowohl für Dienstleister aus der Schweiz als auch für jene aus dem EWR meldefrei. Seit 2017 besteht gemäss Entsendegesetz eine Meldepflicht für EWR-Dienstleister vom ersten Tag an, wobei die Bestimmung des PFZG nicht aufgehoben wurde. Für GDL aus Drittstaaten, im Prinzip also auch aus der Schweiz, besteht eine *Vor*anmeldepflicht von acht Tagen. Die Meldefreiheit bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von bis

zu acht Tagen aus dem Rahmenvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz ist völkerrechtlicher Natur und geniesst gegenüber Gesetzesrecht Vorrang. Damit sind Schweizer Dienstleister gemäss der Rechtslage nach dem Entsendegesetz, nicht aber nach dem Wortlaut des PFZG, gegenüber EWR-Dienstleistern für diesen Zeitraum leicht privilegiert.

5 POLITISCHE ENTWICKLUNG

Die in den bisherigen Ausführungen geschilderte Entwicklung der rechtlichen Regelungen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein war naturgemäss immer wieder Gegenstand politischer Debatten in Liechtenstein und der Schweiz. In diesem Kapitel sollen deshalb die wichtigsten Debatten und Entwicklungen in Liechtenstein seit der Einführung der flankierenden Massnahmen im Jahr 2004 kurz dargestellt werden. Dies geschieht anhand der Kleinen Anfragen, welche die Landtagsabgeordneten seit 2004 zum Thema gestellt haben, sowie anhand der Landtagsdebatte über das Massnahmenpaket von 2017 inklusive der dazugehörenden Vernehmlassung. Zur Erarbeitung der Studie wurden auch umfangreiche Recherchen in den beiden liechtensteinischen Tageszeitungen Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt durchgeführt. Da sich die Berichterstattung zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung aber mit wenigen Ausnahmen mit den im Landtag thematisierten Aspekten überschneidet, wird auf eine detaillierte Wiedergabe der Medienberichterstattung verzichtet.

5.1 Kleine Anfragen im Landtag von 2004 bis 2016

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen war wiederholt Anlass für Kleine Anfragen im Landtag. In der Sitzung vom 15. Juni 2005 erkundigte sich der Landtagsabgeordnete Franz Heeb nach der Beschäftigung von Arbeitskräften aus dem EWR (Landtagsprotokoll 15. Juni 2005, Kleine Anfragen). Er verwies dabei auf die Gefahren von Wettbewerbsverzerrungen für die im Land ansässigen Unternehmen und von Benachteiligungen einheimischer Arbeitskräfte. Entsprechend wollte er von der Regierung wissen, wie die Überwachung der gesetzlichen Vorschriften des Entsendegesetzes erfolge, wie regelmässig Kontrollen durchgeführt würden, welche Missbräuche festgestellt worden seien und ob gewisse Branchen besonders gefährdet seien. Ferner wollte er von der Regierung wissen, was die Regierung künftig gegen die Gefahr von Missbräuchen unternehmen werde. In der Beantwortung erläuterte Regierungschef-Stellvertreter Klaus Tschütscher das damals bestehende Kontrollsystem, umgesetzt durch das Amt für Volkswirtschaft (AVW) und das Ausländer- und Passamt (APA) (Landtagsprotokoll 17. Juni 2005, Beantwortung der Kleinen Anfragen). Mit Blick auf die Kontrollintensität hielt Tschütscher fest, dass in den vorangegangenen fünf Jahren «betreffend das Entsendegesetz nur sehr wenige Anfragen und auch Meldungen an das Amt für Volkswirtschaft gerichtet worden [sind]. Es handelte sich dabei insbesondere um Anfragen betreffend die Mindestlöhne. Missstände konnten im Rahmen der eingegangenen Meldungen keine festgestellt werden.»

Die Kürze der Antwort zeigt, dass zum damaligen Zeitpunkt dem Thema Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen noch keine besondere Bedeutung beigemessen wurde. Dies än-

derte sich bekanntlich ab dem Jahr 2006, was sich auch sogleich in einer Kleinen Anfrage widerspiegelte. So interessierte sich am 22. November 2006 der Landtagsabgeordnete Peter Lampert unter Verweis auf Klagen in Gewerbekreisen über die unterschiedliche Auslegung der Vorschriften zum grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein, deren Erklärung und für die Lösungen, welche die Regierung anstrebe. Regierungschef-Stellvertreter Klaus Tschütscher hielt fest, dass die Regelungen in der Schweiz strenger seien und die Kontrolltätigkeit seit dem 1. April 2006 erheblich intensiviert worden sei (Landtagsprotokoll, 24. November 2006). Die Regierung sei sich der Herausforderung bewusst und sie stehe im Kontakt mit den zuständigen Behörden in der Schweiz. Auch sei das AVW mit der Ausarbeitung eines Konzepts für eine systematische und koordinierte Kontrolle des liechtensteinischen Arbeitsmarktes beauftragt worden. Mit Blick auf die Erklärung der Unterschiede wird auf die Verschärfung der flankierenden Massnahmen im Zuge der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU auf die neuen EU-Mitgliedstaaten verwiesen. Tschütscher hielt fest, dass auch Schweizer Betriebe nun strenger kontrolliert würden. Eine Ungleichbehandlung Liechtensteins gegenüber den EU-Staaten bestehe hingegen nicht.

Im Jahr 2007 erfolgten im Landtag insgesamt drei Kleine Anfragen zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. So erkundigte sich Alois Beck in der Sitzung vom 25. April 2007 nach der Intensität der Kontrollen in Liechtenstein. Regierungschef Otmar Hasler verwies in der Beantwortung der Kleinen Anfrage auf die zusätzlichen Ressourcen, welche dem APA zur Durchführung von Kontrollen zur Einhaltung der Arbeitsbedingungen gegeben wurden. Auch berichtete er von einem sich in Bearbeitung befindenden ämterübergreifenden Konzept zur Stärkung der Kontrollen von ausländischen Dienstleistungserbringern.

In der September-Sitzung des Landtages stellten mit Peter Lampert und Jürgen Beck gleich zwei Abgeordnete eine Kleine Anfrage zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen. Die Frage von Jürgen Beck zielte darauf ab, wie die in einem Zeitungsbericht (Wirtschaft Regional, 24. Februar 2007) erwähnte Lösung der Probleme bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen umgesetzt werde und welcher Handlungsbedarf weiter bestehe. Auch die Fragen von Peter Lampert zielten auf die von der Regierung angekündigte Lösung des Problems. In seiner Antwort bezog sich Otmar Hasler auf ein Rundschreiben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), wonach der Notenaustausch zwischen Liechtenstein und der Schweiz weiterhin Bestand habe und somit grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von bis zu acht Tagen für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei sei (siehe oben). Ab dem neunten Tag sei die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen jedoch meldepflichtig und ab dem 91. Tag auch bewilligungspflichtig, was jedoch trotz entsprechender Information durch die zuständige Stelle des Kantons St. Gallen nicht von allen liechtensteinischen Unternehmen befolgt werde. Der Regierungschef verwies ferner auf einen Fall, in dem ein liechtensteinisches Unternehmen aufgrund des versäumten Ansuchens um eine Bewilligung seine Arbeit eigentlich hätte einstellen müssen, nach einem Gespräch und der umgehenden Nachreichung der nötigen Unterlagen die Arbeiten jedoch fortsetzen konnte. Abschliessend hielt Otmar Hasler fest, dass sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz in Zukunft Kontrollen durchgeführt würden, um die Erbringung von Dienstleistungen zu ortsüblichen Preisen sicherzustellen. Die Kontrollen würden aber im Sinne der guten Beziehungen «mit etwelcher Nachsicht» durchgeführt. Dies gelte sowohl für den Kanton St. Gallen als

auch das Land Liechtenstein. Das Ziel Liechtensteins sei es, sich mit der Schweiz auf eine möglichst äquivalente Praxis zu verständigen.

In der Landtagssitzung vom 22. Mai 2013 erkundigte sich die Abgeordnete Judith Oehri nach der Zuständigkeit für und die Intensität der Kontrollen der allgemein verbindlichen Gesamtverträge auch bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Eine weitere Kleine Anfrage erfolgte am 3. September 2014 durch den Abgeordneten Christoph Wenaweser. Die Anfrage nahm Bezug auf die nicht-veröffentliche Verwaltungsvereinbarung vom 9. September 2009 zwischen Liechtenstein und den Kantonen St. Gallen und Graubünden. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von liechtensteinischen Unternehmen in den Kantonen St. Gallen und Graubünden ist demnach bis zu 120 Tagen lediglich meldepflichtig, aber nicht bewilligungspflichtig. Im Unterschied dazu sind im Rest der Schweiz grenzüberschreitende Dienstleistungen über 90 Tage bewilligungspflichtig. Betrieben mit einem Standort in Liechtenstein und in einem der beiden Kantone St. Gallen und Graubünden ist es gemäss der Anfrage von Christoph Wenaweser zudem möglich, ihre Mitarbeiter nicht projektbezogen, sondern für frei wählbare 120 Arbeitstage pro Kalenderjahr einzuteilen. Gemäss Auskunft von Regierungschef-Stellvertreter Thomas Zwiefelhofer würden mit Blick auf die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in Liechtenstein jedoch ohnehin Jahresbewilligungen bevorzugt.

Im Jahr 2016 erfolgten zwei Kleine Anfragen zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen. In der Sitzung vom 6. April erkundigte sich Herbert Elkuch nach der Anwendbarkeit des Entsendegesetzes nach Branchen und Herkunftsländern sowie nach der Möglichkeit, eine Angleichung der Regelungen in Liechtenstein an jene der Schweiz zu erwirken. Gemäss Regierungschef-Stellvertreter Thomas Zwiefelhofer unterscheide das Entsendegesetz weder nach Branchen noch nach Herkunftsländern. Im Verhältnis zur Schweiz gehe dem Entsendegesetz aber 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) vor. Dies betreffe jedoch lediglich die durch den Rahmenvertrag wegfallende Meldepflicht für Entsendungen aus der Schweiz von weniger als acht Tagen innerhalb von 90 Tagen. Für Dienstleistungserbringungen aus der Schweiz von mehr als 90 Tagen sei gemäss Personenfreizügigkeitsgesetz eine Bewilligung nötig, für welche unter anderem die Einhaltung der orts- und berufsüblichen Löhne nachgewiesen werden müsse. Während der Nachweis der effektiv bezahlten Löhne in der schweizerischen und liechtensteinischen Praxis identisch sei, bestehe gemäss Thomas Zwiefelhofer ein bedeutsamer Unterschied beim Vollzug. Die Zuständigkeit für die Ahndung von Verstössen liege in der Schweiz bei den kantonalen Verwaltungsbehörden, in Liechtenstein beim Landgericht. In Bezug auf die Regelungen zur Hinterlegung einer Kaution führte Thomas Zwiefelhofer aus, dass die diesbezügliche Pflicht für Entsender aus den allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen hervorgehe, deren Inhalt von den Sozialpartnern beschlossen werde.

In der Sitzung vom 8. Juni 2016 erkundigte sich der Abgeordnete Manfred Batliner mit Bezug auf die Demonstration von Gewerbetreibenden auf dem Peter-Kaiser-Platz, welche Forderungen der liechtensteinischen Unternehmer bereits umgesetzt worden seien und bei welchen Forderungen die Regierung eine Umsetzung plane. In seiner Antwort präzisierte Regierungschef-Stellvertreter Thomas Zwiefelhofer, dass für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in der

Schweiz und Liechtenstein ungleiche Bedingungen bestünden, diese aber nicht einseitig zulasten von liechtensteinischen Unternehmen gingen. Er bekräftigte die Absicht Liechtensteins, eine «Gleichbehandlung auf möglichst liberalem Niveau zu erreichen», aber gleichzeitig auch die Bereitschaft, die nötigen Schritte zur Angleichung an das Schweizer System zu unternehmen, wenn sich über die geführten Gespräche mit der Schweiz keine Fortschritte Richtung Liberalisierung vereinbaren liessen. Eine mögliche Lösung der Ungleichbehandlung sah Thomas Zwiefelhofer lediglich durch ein Gesamtpaket von Massnahmen. Diesbezüglich stellte er die Onlinemeldung für Schweizer Betriebe, die Revision des Entsendegesetzes und eine Verordnungsänderung bezüglich der Dienstleistungen von mehr als 90 Tagen in Aussicht. Bei den Kautionen sehe die Regierung keinen Handlungsbedarf. Thomas Zwiefelhofer verwies darauf, dass die Wirtschaftsverbände bereits heute auf eine Kautionspflicht in den Gesamtarbeitsverträgen hinwirken könnten.

5.2 Demonstration für «gleich lange Spiesse»

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein war im Zeitraum von 2008 bis 2015 kaum ein Thema im Landtag. Für das liechtensteinische Gewerbe und damit die Wirtschaftskammer Liechtenstein war das Thema aber stets präsent. So wurde die Forderung nach «gleichen langen Spiessen» für Schweizer Gewerbebetriebe bei Entsendungen nach Liechtenstein wiederholt bei Veranstaltungen der Wirtschaftskammer vorgebracht (siehe z. B. Berichterstattung Medienapéro Wirtschaftskammer Liechtensteiner Vaterland, 10. September 2012).

Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews mit der Wirtschaftskammer und ausgewählten Unternehmen verdeutlichen, dass die Unternehmen seit dem Jahr 2006 kontinuierlich Druck gegenüber der Wirtschaftskammer ausgeübt haben, damit diese von der Regierung Lösungen einfordert. Die Wirtschaftskammer gab diese Forderungen an die Regierung weiter, liess sich von dieser aber nach eigenen Aussagen auch hinhalten. In der Tat bestätigen Interviews mit Vertretern aus der Verwaltung, dass die Suche nach einer Lösung lange Zeit nicht mit der entsprechenden Dringlichkeit erfolgte. Als eine Erklärung werden unter anderem die nach jeder Mandatsperiode erfolgten Wechsel im Wirtschaftsministerium genannt.

Der Hauptgrund für die Verzögerung wird jedoch bei der mangelnden Verhandlungsbereitschaft seitens der Schweiz verortet. Die Analyse der Medienberichterstattung verdeutlicht, dass sich die liechtensteinische Regierung gerade in den Jahren 2007 bis 2009 gegenüber der Schweiz mehrfach für die Interessen der liechtensteinischen Gewerbebetriebe einsetzte. So war beispielsweise die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein am 21. März 2007 ein Thema beim Treffen von Regierungschef Otmar Hasler mit Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey (Liechtensteiner Vaterland, 22. März 2007). Bereits am 27. Februar 2007 fand ein Arbeitsgespräch von Otmar Hasler mit Bundesrat Christoph Blocher zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung statt (Liechtensteiner Vaterland, 28. Februar 2007). Seither war das Thema gemäss Auskunft der befragten Personen aus Verwaltung und Politik stets Gegenstand bilateraler Gespräche der zuständigen Regierungsmitglieder der Schweiz und Liechtensteins. Ab dem Jahr 2011 wurde dann auch eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe

beim liechtensteinischen Wirtschaftsministerium angesiedelt. Diese hatte die Aufgabe, die Probleme im Bereich der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu analysieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Im Herbst 2015 ergriffen einige wenige Unternehmen die Initiative und gründeten eine Arbeitsgruppe «Schaffung von gleich langen Spiessen». Unterstützt von der Wirtschaftskammer wurden in der Folge verschiedene Vorschläge geprüft, wie der Druck auf die Politik erhöht werden könnte. Mit einem von rund 250 Unternehmen unterzeichneten «Forderungskatalog für einen fairen Wettbewerb» sowie einer Protestaktion sendete das heimische Gewerbe am 6. April 2016 schliesslich ein wichtiges Signal an die Regierung. Konkret forderten ca. 200 Vertreter des Gewerbes auf dem Peter-Kaiser-Platz, dass die Regierung bis zum 15. Juni 2016 «konkrete Massnahmen umgesetzt oder zumindest in die Wege leiten» werde (Unternehmer, Mai 2016). In dem Forderungskatalog verwiesen die Initianten darauf, dass liechtensteinische Unternehmen in der Schweiz resolut kontrolliert werden, keine Möglichkeit erhalten, länger als 90 Tage pro Jahr zu arbeiten, und vor Arbeitsbeginn eine Kaution hinterlegen müssen. Im Unterschied dazu würden die Unternehmen aus der Schweiz in Liechtenstein problemlos eine Jahresbewilligung für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen erhalten, müssten keine Kaution hinterlegen und würden auch weniger resolut kontrolliert (Unternehmer, April 2016).

Die Initianten sahen in den genannten Punkten eine Diskriminierung der liechtensteinischen Unternehmen gegenüber Unternehmen aus der Schweiz. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass einige Argumente der Initianten keine empirische bzw. rechtliche Grundlagen hatten. Zwar ist es richtig, dass liechtensteinische Unternehmen in der Schweiz stärker kontrolliert wurden als schweizerische Unternehmen in Liechtenstein. Wie bereits erwähnt, richteten sich die Kontrollen in der Schweiz allerdings auch an Schweizer Unternehmen, weshalb durch die verschärfte Kontrollpraxis in der Schweiz nicht per se eine Diskriminierung Liechtensteiner Unternehmen gegenüber Schweizer Unternehmen vorlag.[6] Auch wurde in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews seitens der Schweizer Behörden wiederholt festgehalten, dass liechtensteinische Unternehmen stets die Möglichkeit hatten, um eine Bewilligung für über 90 Tage (bzw. 120 Tage in den Kantonen St. Gallen und Graubünden) dauernde grenzüberschreitende Dienstleistungen anzusuchen. Im Rahmen dieser Studie konnte kein Fall eruiert werden, wo ein Auftrag nach 90 Tagen mangels Bewilligung beendet werden musste.[7] Auch wurden teils falsche Aussagen gemacht, indem beispielsweise eine ab dem ersten Tag bestehende Meldepflicht kritisiert wurde (Interview Arbeitsgruppe «Schaffung von gleich langen Spiessen», 1FLTV, 22. April 2016).

---

6 Bei Schweizer Arbeitgebern liegt die Anzahl an Kontrollen deutlich tiefer. Gemäss Informationen des SECO (2019a, S. 31) werden im Gegensatz zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmenden die Kontrollen bei Schweizer Arbeitgebern rückwirkend für längere Perioden durchgeführt und gehen somit «deutlich mehr in die Tiefe». Für ausländische Dienstleistungserbringer bezieht sich die Kontrolle hingegen nur auf die Dauer der spezifisch in der Schweiz erbrachten Dienstleistung.

7 Dazu erfolgten Nachfragen bei einzelnen Unternehmen, der Wirtschaftskammer sowie bei den Behörden Liechtensteins und des Kantons St. Gallens. In einigen wenigen Fällen kam es zu einem zwischenzeitlichen Baustopp. Nach Klärung der Formalitäten konnte die Arbeit aber wieder fortgesetzt werden. Damit ist nicht gesagt, dass es keine Fälle gab, wo keine Bewilligung erteilt wurde. Es waren aber wohl Ausnahmefälle, während im Regelfall seitens der Schweiz das volkswirtschaftliche Interesse für eine Tätigkeit über 90 bzw. 120 Tage als gegeben erachtet wurde und deshalb die entsprechende Bewilligung erteilt wurde. Dies wird auch weiterhin so praktiziert.

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass die Kritik des liechtensteinischen Gewerbes an den Regeln der Schweiz auch einer gewissen Uninformiertheit oder Fehlinformiertheit geschuldet ist und war. Dies ist wiederum auf die ungenügende Kommunikation über die staatsvertraglich verankerten Sonderregelungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz zurückzuführen. Wie bereits mehrfach erwähnt, wurden die staatsvertraglich festgehaltenen Sonderregelungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein von Schweizer Seite anfänglich übergangen bzw. gingen wohl schlicht vergessen. Der Vorrang dieser Regeln gegenüber nationalem Schweizer Recht wurde in einem Rundschreiben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 20. Dezember 2007 an alle kantonalen Arbeitsmarktbehörden, kantonalen Vollzugsbehörden, zentralen paritätischen Kommissionen und Migrationsbehörden bestätigt. Auch der Rahmenvertrag hat die Sonderregelung im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein erneut bestätigt. Auf der Informationsplattform zu den flankierenden Massnahmen *www.entsendung.admin.ch* sind die Sonderregelungen Liechtensteins jedoch weiterhin nicht reflektiert (Stand Juli 2019). Konkret wird beim interaktiven Tool zur Abklärung der Melde- und Bewilligungspflicht für ein Unternehmen aus Liechtenstein für bestimmte Branchen eine Meldepflicht bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von weniger als acht Tagen und für die Kantone St. Gallen und Graubünden eine Bewilligungspflicht ab dem 91. Tag ausgewiesen. Angesichts dieser bis heute anhaltenden Fehlinformation ist es nicht verwunderlich, dass die liechtensteinischen Unternehmen stark verunsichert waren und nicht über ihre konkreten Rechte Bescheid wussten.

Die Forderung nach «gleich langen Spiessen» war gekoppelt an den Wunsch nach einem fairen Wettbewerb im gemeinsamen Wirtschaftsraum. Die Initianten wollten damit signalisieren, dass sie nicht grundsätzlich für einen Aufbau zusätzlicher Hürden sind, sondern diesen Aufbau nur als Mittel zum Zweck für die Rückkehr zu einem vollständig liberalisierten grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr sahen. Die Chancen, dass durch die Demonstration und ein liechtensteinisches Massnahmenpaket die Regelungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durch die Schweiz abgebaut werden, erachtete der damalige Leiter des Amts für Volkswirtschaft, Christian Hausmann, allerdings als «gleich Null» (Liechtensteiner Volksblatt, 15. März 2016). Auch der damalige Präsident der Wirtschaftskammer, Arnold Matt, hielt fest, dass mit einem «Nachgeben der Schweiz nur schwerlich zu rechnen sein kann» (Unternehmer, Mai 2016). Folglich war der Mehrheit der involvierten Akteure wohl von Anbeginn an klar, dass die von ihnen geforderten und mit dem Massnahmenpaket neu geschaffenen Regeln für «gleich lange Spiesse» wohl von Dauer sein würden.

Die Protestkundgebung für «gleich lange Spiesse» war gut organisiert und erzielte hohe mediale Aufmerksamkeit. Auch Schweizer Medien berichteten über die Kundgebung. Aus Sicht der Initianten kann die Kundgebung zweifelsohne als Erfolg bezeichnet werden. Insbesondere ist es den Initianten gelungen, den Eindruck zu vermitteln, dass das liechtensteinische Gewerbe geschlossen hinter seinen Forderungen steht. Wie Interviews mit den Initianten zeigen, war dies nicht selbstverständlich, da nicht alle Gewerbebetriebe die Forderungen unterstützten. Einzelne Unternehmen waren sogar explizit gegen eine Erschwernis von Entsendungen aus der Schweiz nach Liechtenstein, da sie eng mit Schweizer Unternehmen zusammenarbeiteten und um diese Zusammenarbeit fürchteten. Insgesamt gab es innerhalb des Gewerbes zwar unterschiedliche Interesse und auch Gegenstimmen, aber keine explizite Gegenbewegung.

Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews zeigen, dass auch die Regierung die Kundgebung begrüsste. Sowohl Regierungschef Adrian Hasler (siehe z. B. Liechtensteiner Volksblatt, 15. März 2016) als auch sein Stellvertreter und Wirtschaftsminister Thomas Zwiefelhofer (siehe z. B. Liechtensteiner Volksblatt, 7. April 2016) unterstrichen sogleich, dass nun der Zeitpunkt gekommen sei, auf die Forderungen des Gewerbes einzutreten und ein entsprechendes Massnahmenpaket zu lancieren. Entsprechend schnell wurde ein konkretes Massnahmenpaket in die Vernehmlassung geschickt.

5.3 Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse»

Die Regierung verabschiedete am 22. November 2016 den Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Entsendegesetzes sowie die Abänderung weiterer Gesetze. Bis zur Vernehmlassungsfrist vom 31. Januar 2017 gingen 19 Stellungnahmen von Interessenvertretern, Gemeinden und anderen Institutionen ein. Die Datenschutzstelle, der Liechtensteiner ArbeitnehmerInnenverband (LANV), der Liechtensteinische Versicherungsverband (LVV), die Wirtschaftskammer Liechtenstein sowie die Zentrale Paritätische Kommission der Stiftungen SAVE zur Überwachung von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen in Liechtenstein (ZPK SAVE) begrüssten die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen aus dem Vernehmlassungsbericht. Die Datenschutzstelle betonte die Relevanz des Datenschutzgesetzes und machte konkrete Vorschläge für dessen Einbezug in das Entsendegesetz. Der LANV empfahl die Übernahme des Schweizerischen Bussenkatalogs des SECO und sprach sich für eine dringliche Behandlung der Vorlage und eine Durchführung der ersten und zweiten Lesung in der Mai-Sitzung des Landtags aus. Zudem hielt der LANV fest, dass die vorliegende Revision nicht alle Probleme ausreichend berücksichtige und forderte insbesondere, dass die Haftung in Unterauftragsketten, die Bekämpfung von Scheinselbständigkeit und Scheinentsendung sowie die grenzüberschreitende Durchsetzung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen in Zusammenhang mit der Übernahme der EU-Richtlinie 2014/67 möglichst rasch angegangen und umgesetzt werde. Der LANV verlangte zudem, dass in den Leistungsverträgen an die Verbände die Abgeltung der Kosten klar geregelt werde. Auch der LVV und die Wirtschaftskammer regten die Übernahme des Schweizerischen Bussenkatalogs des SECO an und sprachen sich wie auch die ZPK SAVE für eine dringliche Behandlung der Änderungen aus.

Die Beschwerdekommission für Verwaltungsangelegenheiten (VBK) gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass die ihr neu erteilte Zuständigkeit als Rechtspflegeinstanz einen erheblichen Arbeitsaufwand mit sich bringe. Vor diesem Hintergrund regte die VBK Anpassungen bei der Zuständigkeit sowie in der Struktur und Organisation der VBK an. Die Staatsanwaltschaft äusserte sich ihrerseits zu den Strafbestimmungen der vom Amt für Volkswirtschaft zu ahndenden Übertretungen und schlug Anpassungen in der Formulierung und Beseitigung von Unklarheiten im entsprechenden Artikel des neuen Gesetzes vor. Zudem äusserte die Staatsanwaltschaft ihre Bedenken zur Effizienz und zur Verfügbarkeit von Ressourcen bei der geplanten Verschiebung der Zuständigkeit für die Übertretungsfälle an das Amt für Volkswirtschaft, ohne diesen Vorschlag jedoch grundsätzlich zu kritisieren.

Die Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer (LIHK) drückt in ihrer Stellungnahme Verständnis für die Forderung nach «gleich langen Spiessen» aus, äussert aber den Wunsch, dass die

Hürden auf Liechtensteiner und Schweizer Seite im Sinne einer liberalen Wirtschaftsordnung und eines Bürokratieabbaus reduziert würden. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme.

Im Anschluss an die Vernehmlassung verfasste die Regierung einen Bericht und Antrag an den Landtag (BuA 2017/34). Darin hält die Regierung fest, dass mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket der «Forderung nach ‹gleich langen Spiessen› im Bereich GDL vollumfänglich entsprochen» werde (ebd., S. 6). Besonders hervorgehoben wird im Bericht und Antrag die durch das Massnahmenpaket intendierte Anpassung der Kontrollpraxis durch eine bessere gesetzliche Abstützung der ZPK sowie der Einführung einer Sanktionskompetenz des AVW. Im Bereich der Kontrollen erkennt die Regierung einen «wesentlichen Unterschied zwischen der Behandlung von GDL in der Schweiz und Liechtenstein», wonach ein liechtensteinisches Unternehmen in der Schweiz stärker kontrolliert werde als umgekehrt ein schweizerisches Unternehmen in Liechtenstein (ebd., S. 5). Eine Änderung der Kontrollpraxis drängt sich gemäss der Regierung aber auch aufgrund einer erhöhten Anzahl an festgestellten Verstössen in Liechtenstein auf (ebd., S. 14).

Die Frage, ob eine Benachteiligung liechtensteinischer Unternehmen auf dem Schweizer Markt besteht, indem ein liechtensteinisches Unternehmen in der Schweiz stärker kontrolliert wird als ein schweizerisches Unternehmen, wird im Bericht und Antrag nicht beantwortet. Allerdings verweist die Regierung auf eine Verständigung, welche Teil des Massnahmenpakets ist. Diese Verständigung mit der Schweiz und insbesondere den Kantonen St. Gallen und Graubünden soll «eine gleiche Handhabung der Praxis im Bereich GDL» sicherstellen (ebd., S. 5). Dazu zählt auch, dass die Regierung in einem Grundsatzbeschluss festgelegt hat, dass «von Seiten der betroffenen Amtsstellen Bewilligungen für GDL in Liechtenstein nach den gleichen Grundsätzen erteilt werden, wie sie in der Schweiz im jeweiligen Kanton praktiziert werden» (ebd., S. 18).

Zusammenfassend hält die Regierung im Bericht und Antrag fest, dass durch das vorgelegte Massnahmenpaket «die insbesondere von Seiten des Gewerbes gewünschte Gleichbehandlung auf Basis eines möglichst liberalen Ansatzes erreicht werde» (ebd., S. 12).

5.4 Landtagsdebatte zum Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse»

In der Sitzung vom 9. Juni 2017 diskutierte der Landtag die Abänderung des Entsendegesetzes und die Abänderung weiterer Gesetze in der 1. Lesung. Es sprach sich niemand gegen den Gesetzesentwurf aus. Die Abgeordneten begrüssten grundsätzlich, dass mit den bereits getroffenen Massnahmen und der Gesetzesvorlage endlich auf die seit Langem geäusserten Forderungen des liechtensteinischen Gewerbes nach einer Gleichbehandlung mit schweizerischen Unternehmen im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung eingegangen wurde.

Eine deutliche Mehrheit der Landtagsabgeordneten äusserte jedoch ihren Missmut darüber, dass die ausgearbeitete Lösung zur Gleichbehandlung nicht auf einem beidseitigen Abbau von Hürden basiere, sondern den Aufbau von Massnahmen auf Liechtensteiner Seite zur Angleichung an die Schweizer Regelungen vorsehe. So sehe die Gesetzesvorlage Änderungen zugunsten von effektiveren Kontrollen und klareren Sanktionskompetenzen bei Verstössen in Liechtenstein vor, um ein griffiges Kontrollsystem wie in der Schweiz zu schaffen. Mehrere Abgeordnete kritisierten, dass

diese Gesetzesvorlage einen Bürokratieaufbau mit sich bringe und einen Schritt in Richtung Protektionismus darstelle. Obwohl das Gesetz damit nicht der gewünschten Lösung entsprach, herrschte unter den Abgeordneten Einigkeit, dass es sich dabei um eine Notwendigkeit zur Wiederherstellung des Gleichbehandlungsgrundsatzes handle, dies auch in Anbetracht dessen, dass Versuche, eine liberalere Lösung zu vereinbaren, gescheitert seien.

In mehreren Voten wurde betont, dass die Verantwortung für die Verschärfung anstelle eines Abbaus der Regelungen nicht bei Liechtenstein oder der liechtensteinischen Regierung liege, sondern bei der Schweiz. Gleichzeitig äusserten Abgeordnete ihr Bedauern, dass die Chancen von liberalen nachbarschaftlichen Beziehungen hiermit nicht genutzt würden. Vereinzelt wurde die Regierung dazu aufgerufen, erneut das Gespräch mit der Schweiz zu suchen, um eine liberalere Lösung zu finden. Auf jeden Fall sollen die diesbezüglichen Gespräche jedoch nach der Verabschiedung des Gesetzes weitergeführt werden. Etliche Abgeordnete sahen in den vorgesehenen Massnahmen ein Signal, welches der Schweiz Druck aufsetzen solle. Damit einher ging die Hoffnung mancher Abgeordneten, dass es sich hierbei nur um einen Zwischenschritt handle und durch den Druck und die weitergeführten Gespräche die Hürden zu einem späteren Zeitpunkt beiderseits abgebaut werden könnten.

Im Endeffekt wurde einstimmig Eintreten auf die Vorlage beschlossen. In der anschliessenden 1. Lesung nach Artikelaufruf wurden wenige Rückfragen zu Formulierungen und deren Bedeutung beispielsweise im Bereich Naturkatastrophen oder zur Bezeichnung «inländische Auftraggeber» gestellt. In der 2. Lesung am 5. Oktober 2017 wurden die einzelnen Artikel mit einhelliger Zustimmung und ohne nennenswerte Rückfragen verabschiedet und das Gesetz mit 21 Stimmen bei 21 Anwesenden verabschiedet.

5.5 Politische Debatte nach dem Massnahmenpaket

Im liechtensteinischen Landtag war die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in der Sitzung vom November 2018 wieder ein Thema. In einer Kleinen Anfrage griff der Landtagsabgeordnete Daniel Seger die erfolgte Revision des Entsendegesetzes auf und erkundigte sich nach dem Stand der Gespräche mit der Schweiz und den Nachbarkantonen zur Liberalisierung und zum gemeinsamen Abbau der Bürokratie im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Regierungschef-Stellvertreter Daniel Risch erklärte, dass die Schweiz aufgrund ihrer bilateralen Verträge mit der EU und der anstehenden Aushandlung eines Rahmenabkommens mit der EU die Hürden nicht einseitig gegenüber Liechtenstein abbauen könne und Erleichterungen daher im Rahmen der geltenden Gesetze bestehen bleiben müssten. Mit dem Kanton St. Gallen seien auf Regierungs- und auf Behördenebene Gespräche geführt worden, die auf eine Vereinfachung in der jeweiligen Amtspraxis abgezielt hätten. Auch beim Treffen der deutschsprachigen Wirtschaftsminister würden die grenzüberschreitenden Dienstleistungen thematisiert.

Daniel Risch nahm ausserdem zu den von Daniel Seger genannten fortbestehenden Ungleichheiten Stellung. Er erklärte, dass Kautionspflichten auf den allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen basierten und daher weder Liechtenstein noch die Schweiz gegenseitig über deren Einführung oder Abschaffung verhandeln könnten. In Bezug auf die stärkeren Kontrollen in

der Schweiz machte Daniel Risch deutlich, dass die Kontrollen in Liechtenstein bereits verstärkt worden seien und diese auch die inländischen Unternehmen miteinschliessen würden.

Auffällig ist, dass Regierungschef-Stellvertreter Daniel Risch in seiner Antwort gleich mehrfach auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU Bezug nimmt. Auch in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews wurde wiederholt festgehalten, dass, solange die Frage nach dem Schutz von Löhnen und Arbeitsbedingungen in den künftigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nicht geklärt ist, politisch für die Schweiz kein Spielraum bestehe, um mit Liechtenstein weitere über den Rahmenvertrag von 2009 hinausreichende Sonderregeln staatsvertraglich festzulegen. Immerhin handelt es sich bei den flankierenden Massnahmen um eines der wichtigsten aktuellen Themen für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Dies widerspiegelt sich nicht nur in den offiziellen Verhandlungsdokumenten (siehe 3.5.2), sondern auch in der Einstellung der Schweizer Bevölkerung. So fand beispielsweise in einer im März 2019 vom Meinungsforschungsinstitut gfs.bern durchgeführten Umfrage zum Vertragsentwurf für ein institutionelles Abkommen Schweiz–EU das Argument «Abkommen verbietet griffigen Lohnschutz» mit mehr als 60 Prozent Zustimmung am meisten Zustimmung von allen genannten Contra-Argumenten rund um das institutionelle Abkommen (gfs.bern 2019: 10).

5.6 Politische Debatte in der Schweiz

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein hat auch in der Schweiz zu politischen Debatten geführt. Allerdings sind Anzahl und Intensität dieser Debatten deutlich geringer als in Liechtenstein. Hervorzuheben ist eine Interpellation, welche die Kantonsräte Beat Tinner (Wartau) und Katrin Frick (Buchs) am 26. April 2016 zusammen mit 40 Mitunterzeichnenden an die Kantonsregierung St. Gallen richteten. Die Interpellation erfolgte zeitnah zur Protestkundgebung des liechtensteinischen Gewerbes und wurde seitens der Wirtschaftskammer Liechtenstein als ein positives Zeichen aufgenommen (Liechtensteiner Volksblatt, 27. April 2016).

Die Interpellation wurde am 31. Mai 2016 schriftlich beantwortet. Die Regierung des Kantons St. Gallen erläuterte in ihrer Antwort die Sonderregelung für Dienstleistungserbringer aus Liechtenstein, welche im Gegensatz zu Dienstleistern aus anderen EFTA- und EU-Staaten pro Quartal an acht Tagen – also an insgesamt 32 Tagen im Jahr – meldefrei Dienstleistungen in der Schweiz erbringen können. Auf die Frage, welche Gesetze anzupassen seien, um einen uneingeschränkten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Personen zwischen der Schweiz und Liechtenstein zu ermöglichen, erklärte die Regierung, dass die diesbezüglichen Anpassungen der Gesetze auf Bundesebene dem Diskriminierungsverbot der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bzw. EFTA widersprächen. Gleichzeitig hielt die Regierung aber fest, dass ein solch uneingeschränkter Austausch von Liechtenstein nicht gefordert werde, sondern sich die Forderung auf den Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen beschränke.

Gemäss der Regierung des Kantons St. Gallen verfügen die Kantone im Bereich der Dienstleistungserbringung von mehr als 90 Tagen über einen gewissen Ermessensspielraum für Sonderregelungen mit Liechtenstein. Dieser würde durch die Vereinbarung von 2009 aber bereits weitge-

hend ausgeschöpft. Der Kanton St. Gallen stelle demnach bei der Bewilligungserteilung an liechtensteinische Unternehmen weniger hohe Anforderungen an den Projektbezug und die Zulassungsvoraussetzungen des Ausländergesetzes, solange das gesamtwirtschaftliche Interesse gewahrt werde.

Des Weiteren fragten die Interpellanten nach den notwendigen Massnahmen, um den seitens des Liechtensteiner Gewerbes angekündigten Aufbau von Handelshemmnissen gegenüber Schweizer Dienstleistern zu verhindern und die Bemühungen der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein weiterhin zu pflegen und umzusetzen. Diesbezüglich machte die Regierung deutlich, dass im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr auf beiden Seiten Probleme bestünden und die Behörden der beiden Länder deshalb in engem Kontakt stünden. Als eine Hürde bei der Dienstleistungserbringung nach Liechtenstein wurde explizit das Fehlen eines einfachen, elektronischen und kostenlosen Meldeverfahrens genannt. Die Regierung des Kantons St. Gallen betonte schliesslich auch, dass die bestehenden Sonderregeln aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Wirtschaftsräume für liechtensteinische Unternehmen deutlich attraktiver seien als für schweizerische.

Die Interpellationsbeantwortung machte vor allem deutlich, dass im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein unter Verweis auf die traditionell engen wirtschaftlichen Beziehungen bereits diverse Sonderregeln bestehen und dass seitens des Kantons St. Gallen der Ermessenspielraum damit ausgeschöpft ist. Zugleich unterstreicht die Interpellationsbeantwortung die Bemühungen des Kantons St. Gallen, sich laufend für die guten Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz einzusetzen – sei es nun in bilateralen Gesprächen mit Liechtenstein oder gegenüber dem Bund.

Auch Nationalrat Walter Müller aus Azmoos betonte in einem Interview mit dem Liechtensteiner Volksblatt (6. Mai 2016) die Bereitschaft, sich in Anbetracht der engen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz für eine Lösung der Probleme bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen einzusetzen. Allerdings stellt er sogleich klar, dass er hier kaum einen Spielraum für eine weitergehende Besserstellung Liechtenstein zu den anderen EU/EFTA-Staaten sehe. Ausserdem verweist er darauf, dass die flankierenden Massnahmen auch innerstaatlich gälten und damit auch Schweizer Unternehmen verstärkt kontrolliert würden.

Nach der Umsetzung des Massnahmenpakets durch Liechtenstein wurde in der Schweiz die «IG ohne Spiesse» gegründet, welcher unter anderen das Bauunternehmen Toldo oder das Gartenbauunternehmen Keusch angehören. Die Zielformulierung der «IG ohne Spiesse» ist über die Website des Arbeitgeberverbands Sarganserland-Werdenberg einsehbar. Die Forderungen der «IG ohne Spiesse» zielen auf eine gänzliche Abschaffung der Bewilligungs- und Meldepflicht bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein. Zu diesem Zweck und im Sinne einer nachhaltigen Zusammenarbeit solle eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton St. Gallen und Liechtenstein abgeschlossen werden.

Die «IG ohne Spiesse» ist mit liechtensteinischen Unternehmen im Kontakt und lobbyierte auch bei der St. Galler Regierung. In einem Beitrag im St. Galler Tagblatt hält der zuständige Regierungsrat Bruno Damann jedoch dazu fest, dass «die gültigen Regelungen den kantonalen Ermessensspielraum voll ausschöpfen und ein weitergehender gegenseitiger Verzicht auf Beschränkungen

im Dienstleistungsverkehr nicht möglich» sei (Tagblatt, 17. Juni 2017). Zugleich versichert Damann, dass er sich zugunsten des St. Galler Gewerbes gegenüber Liechtenstein «weiterhin für die vollumfängliche und gegenseitige Beachtung der Sonderregelungen» einsetze. Insgesamt handelt es sich nach Auskunft des Amts für Wirtschaft und Arbeit des Kantons St. Gallen nur um sehr wenige Schweizer Unternehmen, die sich über die seit der Einführung des Massnahmenpakets bestehenden neuen Regelungen beklagten. Für diese werde dann nach einer spezifischen Lösung gesucht.

5.7 Fazit politische Entwicklung

Mit Blick auf die politische Debatte um die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen lassen sich vier Phasen unterscheiden. Die erste Phase bilden die Jahre unmittelbar nach der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz. Rückblickend waren diese Jahre ganz entscheidend für die weitere Entwicklung der Thematik. Indem die Schweizer Behörden sich bei der Anwendung der flankierenden Massnahmen nur auf nationales Recht stützten und die staatsvertraglichen Sonderregelungen für Liechtenstein ausser Acht liessen, entstand eine grosse Verwirrung bei den liechtensteinischen Gewerbebetrieben, welche in Teilen bis heute anhält. Auch waren sich die Behörden in Liechtenstein unmittelbar nach der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz der konkreten Probleme der liechtensteinischen Gewerbebetriebe zu wenig bewusst bzw. haben es verpasst, aktiv und umfassend über die konkreten Regelungen zu informieren.

Die zweite Phase umfasst im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2015. Spätestens mit dem Abschluss des Rahmenvertrags und der Verwaltungsvereinbarung mit den Kantonen St. Gallen und Graubünden (beides im Jahr 2009) hätte der Regierung klar sein müssen, dass aufseiten der Schweiz kein politischer Spielraum für weitere Anpassungen und Sonderregeln für Liechtenstein besteht. Auch dies hätte sogleich aktiv kommuniziert werden müssen, damit sich die Unternehmen auf die Situation hätten einstellen können. Zugleich hätten nationale Massnahmen in den Fokus der Politik rücken müssen. Regierungsintern beschäftigte sich zwar eine Arbeitsgruppe mit dem Thema, wohl aber ohne hohe Dringlichkeit. Im Landtag und in den Medien war die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen kaum ein Thema. Rückblickend ist unklar, warum einzelne Elemente des Massnahmenpakets von 2017, wie z. B. das elektronische Meldesystem oder die Organisation der Kontrollen durch die Stärkung der ZPK und AVW, nicht bereits in diesem Zeitraum erfolgten.

Die dritte Phase beginnt mit der Einrichtung der von einzelnen Unternehmen initiierten «Arbeitsgruppe für gleich lange Spiesse». Der Arbeitsgruppe gelang es, den Forderungen des liechtensteinischen Gewerbes eine hohe öffentliche Sichtbarkeit zu geben und damit den nötigen politischen Druck zu erzeugen. Nur wenige Monate nach der Protestkundgebung legte die Regierung deshalb bereits ein konkretes Massnahmenpaket vor.

Mit der formellen Verabschiedung des Massnahmenpakets durch den Landtag beginnt die vierte Phase. In dieser Phase erhielt die Thematik der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen nur noch wenig politische Aufmerksamkeit. Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews mit der Wirtschaftskammer und einzelnen Unternehmen zeigen, dass diese ihre Forderung

nach «gleich langen Spiessen» mit der aktuellen Regelung für erfüllt erachten. Inwieweit auch tatsächlich eine mit der Schweiz vergleichbare Umsetzungspraxis besteht – also gleiche strikte Kontrollen durchgeführt werden und Bewilligungen nach denselben Kriterien sowie im selben Umfang erteilt werden –, konnte jedoch niemand wirklich abschätzen. Seitens der liechtensteinischen Unternehmen wurden in verschiedenen Interviews zumindest Zweifel an der Dichte und Strenge der Kontrollen von Schweizer Unternehmen in Liechtenstein angedeutet. Diese Zweifel wurden allerdings von offizieller Seite relativiert.

Die behördliche Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und der Schweiz wird weitgehend als konstruktiv betrachtet. Dennoch zeigen die Interviews, dass bei den befragten Akteuren gewisse Verstimmungen und Vorbehalte bestehen, welche sich mit der langen Geschichte des Themas erklären lassen. Interessant ist dabei, dass seitens der Schweiz die von der liechtensteinischen Regierung gegenüber dem Landtag und den Medien immer wieder betonte Haltung Liechtensteins, eine möglichst liberale Regelung anzustreben, nicht vollumfänglich bestätigt wird. Dies mag damit zusammenhängen, dass Liechtenstein sehr lange gewartet hat, Instrumente wie ein elektronisches Meldesystem einzuführen. Ein weiterer Grund ist wohl auch die enge Verknüpfung der Thematik der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen mit anderen Themen wie dem Personalverleih und insbesondere dem Personenverkehr, wo Liechtenstein eine weniger liberale Haltung pflegt.

In der Summe haben die Interviews mit den Vertretern von Politik und Verwaltung in Liechtenstein und der Schweiz aber klar gezeigt, dass beide Seiten bemüht sind, eine den äusserst engen und guten zwischenstaatlichen Beziehungen entsprechende Umsetzungspraxis sicherzustellen und bei konkreten Problemen gemeinsam nach einer Lösung zu suchen. Damit steht ausser Zweifel, dass die Basis für eine weiterhin gute Zusammenarbeit besteht. Auch besteht beiderseits der Wunsch nach einer möglichst liberalen Auslegung und unbürokratischen Umsetzung des bestehenden rechtlichen Rahmens. Angesichts der politischen Sensibilität des Themas – insbesondere aufgrund der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU, aber auch generell des hohen politischen Stellenwerts des Lohnschutzes in der Schweiz – wird jedoch die politische Machbarkeit einer Anpassung des rechtlichen Rahmens derzeit von allen befragten Akteuren verneint.

6 POLITISCHE BETRACHTUNG DES AKTUELLEN REGIMES

Die Kapitel 3 und 4 haben den rechtlichen Rahmen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein dargestellt. In diesem Kapitel sollen nun die konkreten Auswirkungen dieser Regeln betrachtet werden. Neben Leitfadeninterviews mit ausgewählten Unternehmen wurde zu diesem Zweck auch eine Umfrage bei den Mitgliedern der Wirtschaftskammer durchgeführt. Auch wurden Statistiken zum Vollzug der flankierenden Massnahmen des SECO berücksichtigt. Neben den Auswirkungen der flankierenden Massnahmen auf die liechtensteinischen Unternehmen werden ferner die Auswirkungen des Massnahmenpakets von 2017 betrachtet. Zu diesem Zweck wurden die im Rechenschaftsbericht der Regierung und im Tätigkeitsbericht der ZPK zur Verfügung stehenden Daten ausgewertet. Es zeigt sich jedoch, dass eine differenzierte Auswertung der Auswirkungen des Massnahmenpakets von 2017 noch nicht möglich ist.

6.1 Zahlen und Fakten für Entsendungen in die Schweiz

Bei der Forderung nach gleich langen Spiessen verwiesen die liechtensteinischen Gewerbebetriebe wiederholt auf die resoluten Kontrollen in der Schweiz. Im jährlich erscheinenden Bericht zu den flankierenden Massnahmen (SECO 2019a) wird nicht spezifisch ausgewiesen, wie viele Betriebe aus Liechtenstein oder anderen EU- und EFTA-Staaten kontrolliert werden. Folglich gibt der Bericht kein Indiz über die Kontrolldichte von Unternehmen aus Liechtenstein. Allerdings wird im Bericht dargestellt, wie viele Kontrollen in welchem Kanton erfolgen. Die für Liechtenstein besonders relevanten Kantone St. Gallen und Graubünden liegen hinsichtlich der Anzahl durchgeführter Kontrollen in der ersten Hälfte aller Schweizer Kantone. Auffällig ist, dass die Anzahl Kontrollen zwischen den beiden Kantonen nicht stark abweicht. Im Unterschied dazu wurde in den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews stets darauf verwiesen, dass liechtensteinische Unternehmen im Kanton St. Gallen deutlich mehr Kontrollen erleben als im Kanton Graubünden.

Die Kontrollen der flankierenden Massnahmen zielen darauf, missbräuchliche Unterbietungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz zu verhindern. Demnach müssen die für inländische Arbeitnehmer geltenden Normen in der Schweiz auch auf entsandte Arbeitnehmer angewandt werden. Zu den zwingenden Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern zählen die Bereiche «minimale Entlöhnung, Arbeits- und Ruhezeit, Mindestdauer der Ferien, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Schutz von Schwangeren, Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen sowie Gleichbehandlung von Frau und Mann» (SECO 2019b). Die jeweiligen Regelungen können in «Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundesrates, in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder in Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a des Obligationenrechts enthalten sein» (ebd.).

Arbeitgeber, welche gegen zwingende Vorschriften des Entsendegesetzes verstossen, werden sanktioniert:[8] «*Die Bandbreite der Sanktionen reicht von Verwarnung über Administrativbusse bis zur Dienstleistungssperre. Bei leichten Verstössen wie beispielsweise die Nichteinhaltung der 8-tägigen Voranmeldefrist, werden Arbeitgeber verwarnt oder mit einer Administrativbusse bis zu maximal CHF 5'000 sanktioniert. Bei Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen muss der Arbeitgeber mit Administrativbussen von bis zu maximal CHF 30'000 oder Dienstleistungssperren rechnen. Besonders schwerwiegende Verstösse können eine Administrativbusse und eine Dienstleistungssperre zur Folge haben. Massive Lohnunterbietungen oder die Nichtbezahlung rechtskräftiger Bussen werden von den sanktionierenden Behörden als schwere Verstösse taxiert. Wer mit einer solchen Sperre belegt wird, darf in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben. Ein Berufsverbot kann sich im Wiederholungsfall auf bis zu 5 Jahre erstrecken.*»

Das SECO führt eine im Internet öffentlich zugängliche Liste der Dienstleistungserbringer, gegen die aktuell eine Dienstleistungssperre in der Schweiz besteht.[9] Per Ende Mai 2019 wurden in die-

---

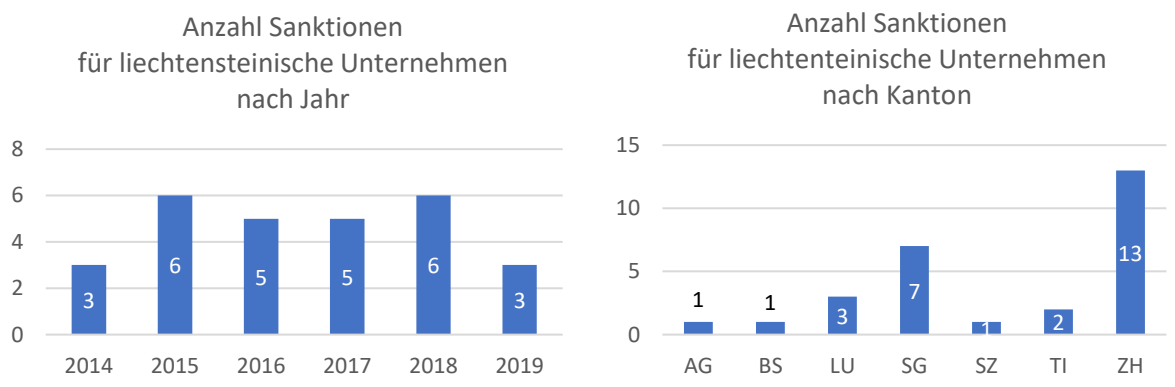
[8] Die folgende Beschreibung wurde von der Plattform www.entsendung.admin.ch übernommen (Rubrik Sanktionen).

[9] Liste der verhängten Dienstleistungssperren: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html

ser Liste 1'528 Unternehmen ausgewiesen, davon ein Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein, welches für einen Zeitraum von 12 Monaten keine Dienstleistungen in der Schweiz mehr erbringen darf. Die Liste weist zudem aus, welcher Kanton für die Sperre verantwortlich ist. Das derzeit für Dienstleistungen in die Schweiz gesperrte Unternehmen aus Liechtenstein wurde demnach aufgrund eines Vergehens im Kanton Zürich gesperrt. Am meisten Unternehmen sind aufgrund eines Vergehens im Kanton Tessin (19,7 %) gesperrt, gefolgt von den Kantonen Bern (18,8 %) und Zürich (12,3 %). Auffällig ist, dass nur sehr wenige Unternehmen aufgrund eines Vergehens in den Kantonen Graubünden und St. Gallen gesperrt wurden. Konkret sind es im Falle des Kantons Graubünden sieben Unternehmen und im Kanton St. Gallen elf Unternehmen.

Auf Anfrage stellt das SECO auch eine Liste aller rechtskräftigen Sanktionen bei Entsendungen in die Schweiz zur Verfügung. Im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Mai 2019 erfolgten insgesamt 28 Sanktionen gegen insgesamt 26 verschiedene Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein. Auch zeigt die Liste, dass zusätzlich zur aktuellen Dienstleistungssperre für ein Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein bereits einmal ein liechtensteinisches Unternehmen für Dienstleistungen in der Schweiz gesperrt wurde. Total weist die Liste des SECO für den genannten Zeitraum 20'315 Sanktionen aus, wobei sich der Grossteil der Sanktionen gegen Unternehmen aus den EU-Staaten richtet. Abbildung 4 stellt dar, in welchen Kantonen und in welchen Jahren wie viele Sanktionen gegen Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein erfolgten. Alle Sanktionen erfolgten auf Basis von Art. 9 Abs. 2 des Schweizer Entsendegesetzes. Eine Differenzierung nach dem konkreten Vergehen ist aufgrund der verfügbaren Daten nicht möglich.

Abbildung 4: Sanktionen in der Schweiz gegen liechtensteinische Unternehmen



Quelle: Umfrage Mitglieder Wirtschaftskammer Liechtenstein, Juni 2019

Hervorzuheben ist, dass keines der in der «Arbeitsgruppe für gleich lange Spiesse» besonders aktiv mitwirkenden Unternehmen in der Sanktionsliste aufgeführt wird. Gemäss den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews wurden zwar auch diese Unternehmen vereinzelt sanktioniert. Diese Sanktionen datierten aber scheinbar vor dem 1. Januar 2014. Angesichts der Tatsache, dass in der angeforderten Liste des SECO auch Sanktionen für kleine Vergehen wie z. B. eine verspätete Meldung enthalten sind, erscheinen durchschnittlich 4,5 Sanktionen pro Jahr für Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein relativ gering.

Inwieweit sich aus der Anzahl Sanktionen auf die Anzahl Kontrollen schliessen lässt, ist nicht klar. Wie bereits mehrfach festgehalten, beklagten sich Unternehmen aus Liechtenstein über eine hohe Anzahl Kontrollen. In der Tat werden gemäss dem Bericht zu den flankierenden Massnahmen des SECO jährlich 30 bis 50 Prozent der gemeldeten entsandten Arbeitnehmer kontrolliert. Allerdings hält der FlaM-Bericht 2018 auch fest, dass Mehrfachkontrollen von korrekt arbeitenden Entsendebetrieben vermieden werden (SECO 2019a: 30). Im Ergebnis erfolgen die Kontrollen stark risikobasiert und sind damit nach Regionen und Branchen stark unterschiedlich.

In den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews und Umfragen wurden die Klagen der liechtensteinischen Unternehmen über eine hohe Kontrolldichte etwas relativiert. So haben mehrere Unternehmen festgehalten, dass die Kontrollen in den vergangenen Jahren eher ab- als zugenommen hätten. Dennoch haben bei der Onlineumfrage mehrere Unternehmen vermerkt, dass sie praktisch bei jedem Auftrag in der Schweiz kontrolliert würden und die damit verbundene Aufbereitung und Bereitstellung von Unterlagen einen grossen bürokratischen Aufwand bedeute. Eine abschliessende Einordnung der Kontrollpraxis und -dichte Liechtensteiner Unternehmen in der Schweiz ist deshalb nicht möglich.

6.2 Zahlen und Fakten für Entsendungen nach Liechtenstein

Seit dem 1. Januar 2017 müssen sich Dienstleister aus der Schweiz über das Elektronische Meldesystem (EMS) in Liechtenstein melden. Die Daten über die Anzahl Meldungen werden jeweils im Rechenschaftsbericht der liechtensteinischen Regierung dargestellt (siehe AVW, S. 358f., sowie APA, S. 282f.). Demnach erfolgten im Jahr 2018 insgesamt 8’164 Meldungen, wobei eine Meldung mehrere Personen enthalten kann. Insgesamt wurden 17’691 Einsätze von entsandten Arbeitnehmern bestätigt. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Anstieg um 23 Prozent, was wohl vor allem auf die gestiegene Bekanntheit des EMS zurückzuführen ist. Im Unterschied dazu ist die Anzahl verweigerter Einsätze um 19 Prozent zurückgegangen. Auch dies lässt sich wohl durch eine bessere Kommunikation der Voraussetzungen für eine Entsendung nach Liechtenstein erklären. Nebst den EMS-Meldungen wurden vom APA zusätzlich 1’351 Bewilligungen bzw. Bestätigungen ausgestellt. Im Rahmen des Gewerbegesetzes wurden vom AVW 1’161 Meldungen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen erfasst. Schliesslich wurden im Berichtsjahr vom AVW zehn Anträge von Entsendebetrieben um Sammelmeldung bewilligt. Da das EMS erst mit dem Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse» eingeführt wurde, lassen sich aufgrund der genannten Zahlen keine Aussagen treffen, ob das Massnahmenpaket einen Einfluss auf die Anzahl Entsendungen aus der Schweiz nach Liechtenstein hat. Auch müsse nach Auskunft des APA die dem EMS zugrunde liegende Software noch erweitert werden, um künftig differenziertere Auswertungen zu ermöglichen.

Neben den im Rechenschaftsbericht ausgeführten Zahlen enthält auch der Tätigkeitsbericht der ZPK aufschlussreiche Informationen (ZPK 2019). Durch das neue Entsendegesetz hat die Regierung Kontrollaufgaben auf der Basis einer mit der Stiftung zur Überwachung von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (SAVE) abgeschlossenen Leistungsvereinbarung an die ZPK delegiert. So wurden im Jahr 2018 insgesamt 90 Betriebe mit Sitz in der Schweiz kontrolliert. 52 Prozent der Betriebe hatten ihre Dienstleistungen nicht über das EMS gemeldet, obwohl sie zu einer entsprechenden Meldung verpflichtet gewesen wären, da ihre Dienstleistung länger

als acht Tage dauerte (ebd., S. 12). Im Jahr 2017 lag der Anteil nicht über das EMS gemeldeter Betriebe sogar bei 67 Prozent. Bei Betrieben aus der EU lag der Anteil an Betrieben ohne Meldung mit 31 Prozent deutlich tiefer als bei Betrieben aus der Schweiz. Der Kontrollschwerpunkt lag im Jahr 2018 bei den Branchen Gipser- und Malergewerbe, Haustechnik und Spengler sowie Schreinergewerbe (ebd., S. 13).

Für die Kontrollen der ZPK sind seitens der Arbeiternehmer folgende Unterlagen bereit zu halten: Personalausweis, Arbeitsvertrag in deutscher Sprache, Vereinbarung über Entsendezulagen und Spesenentschädigung, vom zuständigen Sozialversicherungsträger ausgestelltes Formular A1 (siehe entsprechendes Merkblatt der ZPK). Gemäss Auskunft der ZPK fehlen jedoch oft Unterlagen. Neben der fehlenden Meldung und den fehlenden Unterlagen werden oft auch Verstösse gegen spezifische Entsendezulagen festgestellt wie z. B. die Bereitstellung für Entschädigungen von Mittagessen. Analog zur Schweiz kontrolliert die ZPK nicht nur Entsendebetriebe, sondern auch liechtensteinische Betriebe. Auch hier konnten in den vergangenen Jahren diverse Verstösse gegen die allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsverträge festgestellt werden. Hier werden vor allem zu wenig übersichtliche Lohnrechnungen kritisiert oder schlicht das Fehlen von schriftlichen Arbeitsverträgen (ebd., S. 12).

Auf eine entsprechende Anfrage hin zieht die ZPK insgesamt ein positives Fazit aus der Einführung des Massnahmenpakets «gleich lange Spiesse». Die damit verbundene Stärkung ihrer Kompetenzen erlaubt es der ZPK nun, wirkungsvolle Kontrollen durchzuführen und so die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Liechtenstein nachhaltig zu schützen. Auch die Zusammenarbeit mit dem AVW funktioniere insgesamt gut. Im Jahr 2018 wurden demnach vom AVW 21 Verwaltungsstrafbote und Bussverfügungen in der Höhe von CHF 12’600 ausgestellt (siehe Rechenschaftsbericht 2018, S. 359). Ebenfalls wurden 14 Unternehmen wegen Meldepflichtverletzungen auf die Sanktionsliste im Amtsblatt gesetzt.

Die Informationen der ZPK und des AVW unterstreichen, dass das neue Kontrollsystem funktioniert. Wie stark sich die neuen Regelungen aber tatsächlich auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ausgewirkt haben, lässt sich (noch) nicht feststellen. Auch ist unklar, ob tatsächlich genügend Ressourcen zur Durchführung der Kontrollen, aber auch zur Information der Unternehmen zur Verfügung stehen.

6.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Im Zusammenhang mit den Erschwernissen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durch die flankierenden Massnahmen und dem Massnahmenpaket zur Schaffung «gleich langer Spiesse» sind verschiedene volkswirtschaftliche Auswirkungen denkbar. So besteht die Möglichkeit, dass aufgrund der neuen Regelungen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ihre Dienstleistungen in Liechtenstein nicht länger anbieten und sich deshalb das Angebot an Dienstleistungen oder zumindest an Dienstleistungsanbietern verringert. Nach der Meinung aller interviewten Personen ist eine solche Angebotsverknappung zwar denkbar, aber bisher nicht eingetreten. Wahrscheinlicher ist demgegenüber, dass Schweizer Anbieter die neu entstandenen Kosten auf die Kunden übertragen. Allerdings halten die interviewten Personen auch hier die tatsächlichen Auswirkungen für gering. Insofern scheinen sich die neuen Regelungen nicht stark auf den Markt

ausgewirkt zu haben. Dennoch ist es wichtig, bei der Betrachtung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung die Interessen der Konsumenten nicht aus den Augen zu verlieren. Zu diesen zählen Privatpersonen, die beispielsweise ein Haus bauen, genauso wie Unternehmen, die bestimmte Dienstleistungen aus der Schweiz beziehen.

Um Einschränkungen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zu vermeiden, besteht die Möglichkeit, im entsprechenden Staat eine Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft zu gründen. Diese Möglichkeit wurde von diversen liechtensteinischen Unternehmen genutzt – auch um sich einen verbesserten Zugang zum öffentlichen Auftragswesen in der Schweiz zu verschaffen. Möchte die Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft eines liechtensteinischen Unternehmens in der Schweiz aber für eine Dienstleistung in der Schweiz Arbeitnehmer aus dem Mutterunternehmen einsetzen, unterstehen diese faktisch denselben Vorschriften zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wie ohne die Einbindung einer Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft. Folglich ist die Schaffung einer Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft nur eine Option, wenn diese auch tatsächlich über das nötige Personal zur selbstständigen Ausführung von Aufträgen verfügen. Alternativ besteht die Möglichkeit, einen Personalverleiher für den Verleih von Personal zwischen dem Mutterunternehmen und der Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft zu schaffen oder Splitarbeitsverträge einzusetzen, wonach Mitarbeiter beispielsweise 75 Prozent für die Zweigniederlassung und 25 Prozent für den Mutterbetrieb tätig sind oder umgekehrt.

Die Bedeutung von Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften geht auch aus einem Informationspapier zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen nach Liechtenstein des Arbeitgeberverbandes Sarganserland–Werdenberg vom Dezember 2017 hervor. Das Papier ist eine Reaktion auf das von Liechtenstein eingeführte Massnahmenpaket. Im Papier werden konkrete Hinweise für die Schaffung einer Struktur in Liechtenstein gegeben, um so erleichtert Dienstleistungen in Liechtenstein erbringen zu können. Auch im Interview mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons St. Gallen kam zum Ausdruck, dass Schweizer Unternehmen, welche regelmässig Dienstleistungen in Liechtenstein erbringen, die Errichtung einer Zweigniederlassung in Liechtenstein empfohlen wird. Mit Blick auf Zweigniederlassungen ist allerdings festzuhalten, dass es aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Märkte für ein liechtensteinisches Unternehmen deutlich attraktiver ist, eine Zweigniederlassung in der Schweiz zu errichten, als für ein schweizerisches Unternehmen in Liechtenstein.

Ein weiteres Element, um die Auswirkungen auf den Markt einzugrenzen, ist die Sammelmeldung. Diese können ausländische Unternehmen vornehmen, welche Dienstleistungen erbringen, die für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur des Landes oder der Betriebsfähigkeit eines inländischen Unternehmens unabdingbar sind. Grundlage dieser Dienstleistungserbringung muss gemäss Merkblatt des APA ein auf Dauer angelegter Vertrag mit einem inländischen Unternehmen oder mit einer inländischen öffentlich-rechtlichen Institution sein, wobei vor allem Service- oder Wartungsverträge gemeint sind.

Inwieweit die bestehenden Regelungen die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein einschränkten, konnte im Rahmen dieser Studie nicht analysiert werden. Grundsätzlich deutet aber wenig darauf hin, dass hier tatsächlich substanzielle Einschränkungen erfolgten.

6.4 Umfrage bei den Mitgliedern der Wirtschaftskammer

Um ein möglichst präzises Bild über die Betroffenheit und Haltung des liechtensteinischen Gewerbes zur Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zu gewinnen, wurde im Rahmen dieser Studie zusätzlich zu den Interviews mit ausgewählten Unternehmen eine Onlineumfrage durchgeführt. Die Umfrage richtete sich an alle Mitglieder der Wirtschaftskammer, wobei in Rücksprache mit der Wirtschaftskammer nur die Mitglieder der relevanten Sektionen angeschrieben wurden.

Insgesamt haben 102 Betriebe an der Umfrage teilgenommen. Der Rücklauf liegt dabei leicht unter 20 Prozent. Dieser Rücklauf scheint auf den ersten Blick sehr gering, deckt sich aber mit den Erfahrungen aus früheren Umfragen mit liechtensteinischen Gewerbebetrieben. Besonders gering war der Rücklauf bei den Sektionen Bäcker- und Konditorengewerbe (0 %), Gastronomie (0 %), Rüfe und Forst (0 %), Innendekoration und Bodenleger (0 %), Buchhalter-Verband (3,3 %), Autogewerbe-Verband (8,1 %) sowie der allgemeinen Sektion (9 %). Im Unterschied dazu war der Rücklauf in den Sektionen Metallgewerbe (43,8 %), Elektro, Elektronik / Radio-TV (42 %) und Haustechnik- und Spengler (35,5 %) überdurchschnittlich hoch. Über alle Branchen hinweg lag der mittlere Rücklauf bei 18,8 Prozent. Aufgrund der je nach Sektionen geringen Fallzahl wird auf eine nach Sektionen differenzierte Auswertung weitgehend verzichtet.

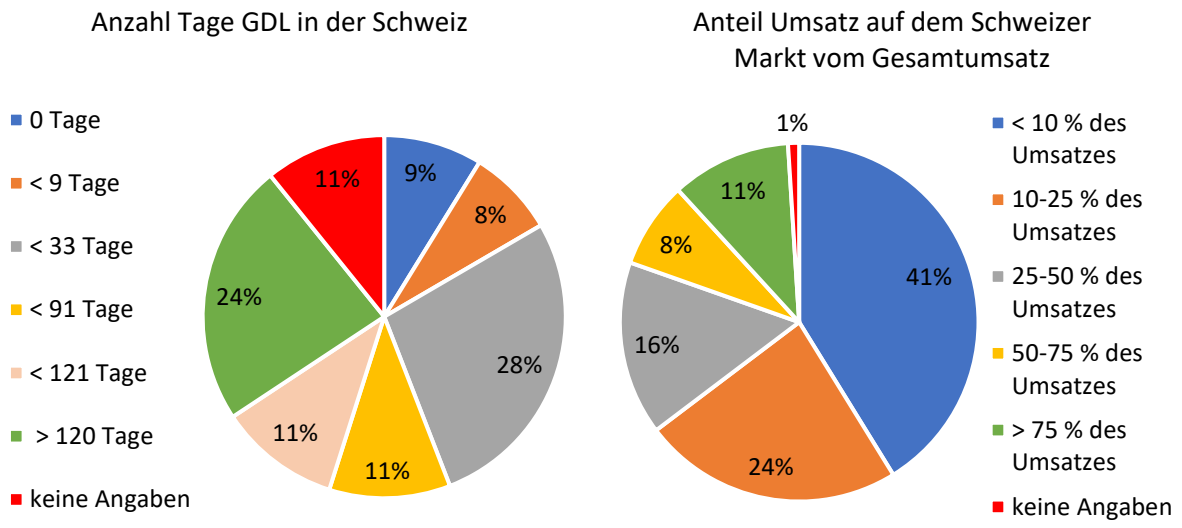
Die Höhe des Rücklaufs kann durchaus als ein Indikator für die Relevanz der Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung gewertet werden. Ein aussergewöhnlich hoher Rücklauf wäre dabei ein Zeichen für eine hohe Relevanz des Themas. Auch ist anzunehmen, dass Unternehmen, welche grenzüberschreitend tätig sind, eher an der Umfrage teilgenommen haben als Unternehmen, die nur in Liechtenstein tätig sind. Es ist deshalb klar festzuhalten, dass die Umfrage nicht repräsentativ für das liechtensteinische Gewerbe ist. Vielmehr wird lediglich ein Stimmungsbild derjenigen Unternehmen wiedergegeben, die an der Umfrage teilgenommen haben.

Abbildung 5 zeigt, wie viele Tage im Jahr die befragten Unternehmen grenzüberschreitende Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Knapp über 16 Prozent der befragten Unternehmen erbringt keine oder an weniger als achten Tagen Dienstleistungen in der Schweiz. Für diese beiden Kategorien ist davon auszugehen, dass sie keine Meldung erstatten. Weitere 28 Prozent erbringt an weniger als 33 Tagen Dienstleistungen in der Schweiz. Auch hier ist davon auszugehen, dass mehrheitlich keine Meldung nötig ist, da Unternehmen mit Sitz in Liechtenstein meldefrei 32 Tage im Jahr (acht Tage pro Quartal) grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen können. Die übrigen Unternehmen unterliegen einer Meldepflicht oder bei mehr als 120 Tagen auch einer Bewilligungspflicht. Knapp die Hälfte dieser Unternehmen verfügt über eine Zweigniederlassung in der Schweiz.

Ob eine Dienstleistungserbringung von mehr als acht Tagen tatsächlich immer vorschriftsgemäss gemeldet wird, wurde nicht erhoben. Sowohl die ZPK als auch das SECO hielten auf eine entsprechende Anfrage hin fest, dass viele Unternehmen, welche oft nur kurze Dienstleistungen erbringen, diese nicht melden, selbst wenn sie in der Summe der verschiedenen Aufträge über den acht meldefreien Tage pro Quartal liegen. Von den Unternehmen wiederum wurde angedeutet, dass sie Aufträge in der Schweiz nur mehr mit Schweizer Staatsangehörigen ausführen, um so die Meldepflicht zu umgehen.

Abbildung 5 zeigt auch, wie wichtig der Schweizer Markt für einzelne Unternehmen ist. So machen fast 11 Prozent der befragten Unternehmen mehr als 75 Prozent ihres Umsatzes in der Schweiz.

Abbildung 5: Indikatoren für die Bedeutung des Schweizer Markts für befragte Unternehmen



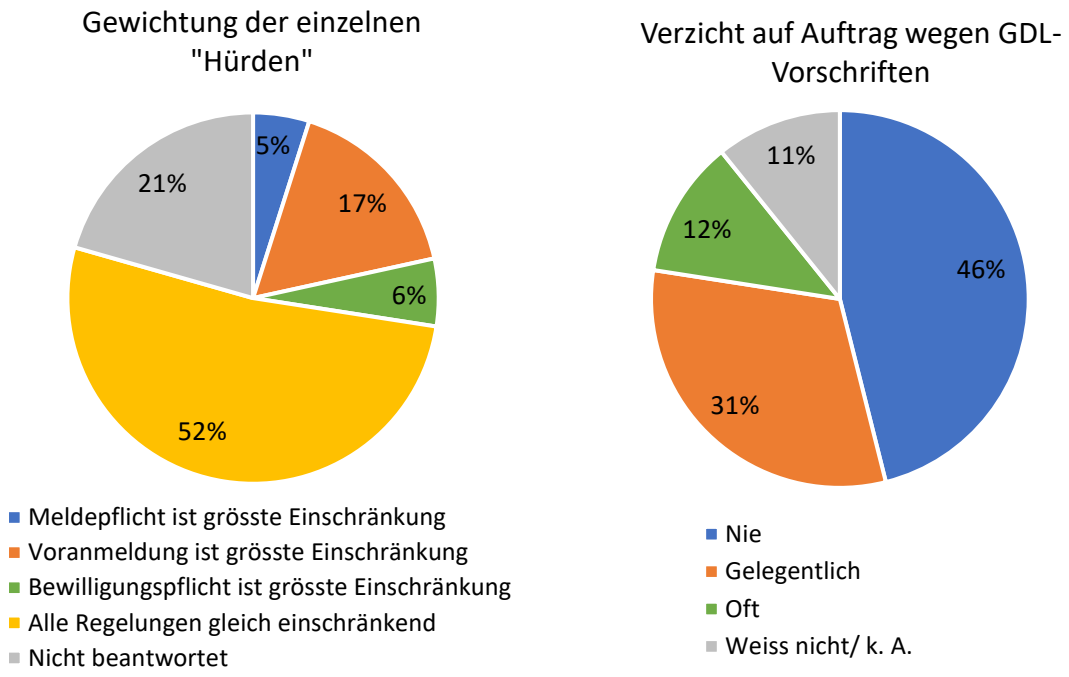
Quelle: Umfrage Mitglieder Wirtschaftskammer Liechtenstein, Juni 2019, N=102

Abbildung 6 zeigt, welche Relevanz die befragten Unternehmen den spezifischen Regelungen zuwiesen. Demnach sind für die grosse Mehrheit der befragen Unternehmen alle Regelungen gleich einschränkend. Differenziert man zwischen den einzelnen Regelungen, wird aber vor allem die Voranmeldepflicht als hinderlich empfunden. Dies wurde auch in der offenen Frage nach den Problemen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen bestätigt. Auch hier wurde von den meisten Unternehmen die Voranmeldepflicht genannt; meist im Zusammenhang mit fehlender Planbarkeit des Arbeitseinsatzes aufgrund von Witterungsabhängigkeit oder aufgrund von Notfalleinsätzen. Letztere sollten eigentlich von einer Voranmeldepflicht ausgenommen sein. Bei der offenen Frage nach den Problemen bei der Dienstleistungserbringung wurde von vielen Unternehmen auch generell der hohe administrative Aufwand genannt. Als konkrete Beispiele wurde auf die erschwerte Zusammenstellung der Einsatzpläne verwiesen, da die Nationalität der Mitarbeiter berücksichtigt werden müsse und wie viele Tage sie bereits grenzüberschreitend tätig gewesen seien, oder unterschiedliche Mindestlöhne in der Schweiz und Liechtenstein sowie unterschiedliche Feiertagsregelungen und AHV-Beiträge.

Hervorzuheben ist, dass die Hinterlegung einer Kaution von keinem Unternehmen als Problem genannt wurde. Dies entspricht auch der Einschätzung der Wirtschaftskammer. Dank der Kooperation mit einer liechtensteinischen Bank (mit Niederlassung in der Schweiz) konnte das Problem der Hinterlegung einer Kaution bereits im Jahr 2011 gelöst werden, indem die Bank die für die Kaution notwendigen Geldmittel zur Verfügung stellt (Wirtschaft Regional, 14. Mai 2011).

Abbildung 6 stellt auch die Ergebnisse der Frage dar, wie oft das jeweilige Unternehmen aufgrund der Regelungen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bereits auf die Annahme eines Auftrages in der Schweiz verzichtet hat. Bei 46 Prozent der befragten Unternehmen war dies noch nicht der Fall. 31 Prozent wählten die Antwortmöglichkeit «gelegentlich» und 12 Prozent die Antwort «oft». Die Aufschlüsselung zeigt, dass die Regelungen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung durchaus einen Markteingriff darstellen. Die Auswirkungen beschränken sich aber wohl vor allem auf einzelne Unternehmen.

Abbildung 6: Relevanz und Auswirkungen der bestehenden Regelungen



Quelle: Umfrage Mitglieder Wirtschaftskammer Liechtenstein, Juni 2019, N=102

Um die grundsätzliche Haltung der liechtensteinischen Unternehmen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und zum Massnahmenpaket von 2017, aber auch zum Lohnschutz generell zu erfassen, wurden den Unternehmen verschiedene Aussagen vorgelegt. Diese konnten dann wählen, ob sie einer Aussage überhaupt nicht zustimmen, eher nicht zustimmen, eher zustimmen oder vollkommen zustimmen. Konkret wurde die Haltung zu folgenden Aussagen abgefragt:

- Aussage 1: «Die Hürden bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein sollten auf beiden Seiten so schnell als möglich abgebaut werden.»

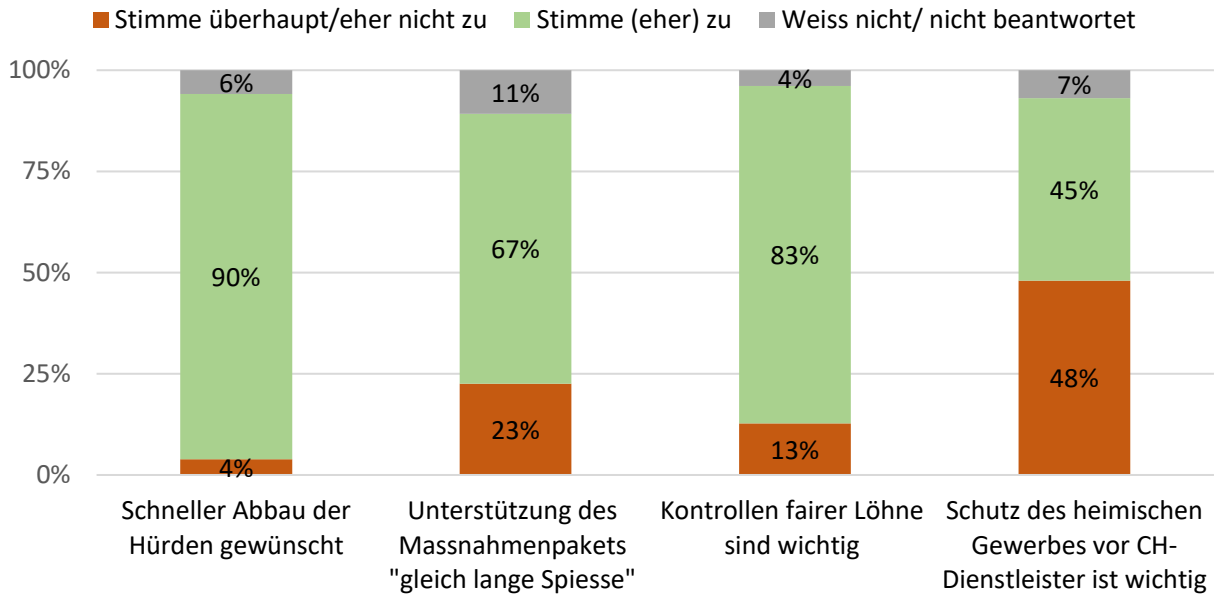
- Aussage 2: «Es war richtig, dass die Regierung 2017 die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen von der Schweiz nach Liechtenstein erschwert hat.»
- Aussage 3: «Für einen fairen Wettbewerb sind Kontrollen von Löhnen und Arbeitsbedingungen wichtig.»
- Aussage 4: «Es ist wichtig, dass das heimische Gewerbe vor Dienstleistern aus der Schweiz geschützt wird.»

Abbildung 7 zeigt die Auswertung des Argumenttests. Der Aussage, dass die Hürden so schnell als möglich abgebaut werden sollten, stimmten über 90 Prozent der befragten Unternehmen vollkommen oder eher zu. Dies deckt sich mit der offiziellen Haltung der Regierung und der Wirtschaftskammer, welche sich eine möglichst liberale Regelung wünschen. Das Massnahmenpaket von 2017 und damit die Schaffung von «gleich langen Spiessen» mit der Schweiz wiederum wird von 67 Prozent der befragten Unternehmen unterstützt. Allerdings wurde Aussage 2 auch von 22,5 Prozent der befragten Unternehmen verneint. Dies bestätigt, dass einige Gewerbebetriebe die Einführung des Massnahmenpakets durchaus kritisch sahen (siehe 5.2). An dieser Haltung scheint sich zwischenzeitlich wenig geändert haben. Da die Umfrage nicht repräsentativ ist, lässt sich aber nicht feststellen, wie gross die Skepsis gegen das Massnahmenpaket tatsächlich ist. Auffällig ist, dass die Anzahl Tage, die ein Unternehmen grenzüberschreitend tätig ist, keinen signifikanten Einfluss auf das Antwortverhalten hatte.

Auch der Aussage 3 stimmt die grosse Mehrheit der befragten Unternehmen zu bzw. eher zu. Dies verdeutlicht, dass zumindest die befragten Unternehmen sich durchaus bewusst sind, dass es Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen benötigt. Allerdings wird auch diese Aussage von mehr als zehn Prozent abgelehnt, was wiederum den Erfahrungen der ZPK und des SECO entspricht, wonach gewisse Unternehmen sich stark an jeglicher Art von Kontrollen stören.

Während bei den ersten drei Aussagen jeweils die Zustimmung klar überwog, zeigt sich bei Aussage 4 ein sehr ausgeglichenes Bild. Demnach erhält die Aussage «Es ist wichtig, dass das heimische Gewerbe vor Dienstleistern aus der Schweiz geschützt wird.» fast gleich viel Zustimmung wie Ablehnung. Die Zustimmung zur Aussage steht in einem gewissen Widerspruch zur Aussage, dass die bestehenden Hürden so schnell wie möglich abgebaut werden sollen. Auch dies deckt sich mit den Erfahrungen aus den zahlreichen im Rahmen dieser Studie geführten Interviews, wonach die Haltung des liechtensteinischen Gewerbes zum Massnahmenpaket von 2017 und die Gründe für dessen Unterstützung weniger kohärent sind, als dies die breite Mobilisierung durch die «Arbeitsgruppe für gleich lange Spiesse» im Jahr 2016 vermuten liesse. Das heisst, während für die Initianten die Forderung nach «gleich langen Spiessen» stets ein Instrument hin zu einem Abbau von Hürden im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr war, sahen andere Unternehmen darin wohl durchaus ein willkommenes Instrument zum Schutz des heimischen Gewerbes. Allerdings lassen sich auch hier aufgrund der mangelnden Repräsentativität der Umfrage keine abschliessenden Aussagen treffen.

Abbildung 7: Haltung zu ausgewählten themenspezifischen Aussagen



Quelle: Umfrage Mitglieder Wirtschaftskammer Liechtenstein, Juni 2019, N=102

6.5 Fazit politische Betrachtung des aktuellen Regimes

Die Neugestaltung der Regelung zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz im Zuge der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz brachte für die liechtensteinischen Unternehmen diverse Erschwernisse mit sich. Hervorzuheben sind ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Meldung einer Dienstleistung sowie bei längerer Tätigkeit für das Bewilligungsgesuch. Bei der Meldung muss neben dem konkreten Projekt und den Personalien der entsandten Arbeitnehmer auch deren Bruttostundenlohn angegeben werden, wobei die lokalen Lohnbedingungen berücksichtigt werden müssen. Die Mindestlöhne sind nach Auskunft des LANV in Liechtenstein und der Schweiz in den meisten Branchen mehr oder weniger gleich. Für Liechtensteiner Unternehmen gilt es aber, unter anderem die unterschiedliche Feiertagsentschädigung zur Schweiz zu berücksichtigen. Ferner müssen die entsandten Arbeitnehmer diverse Dokumente bei der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung bereithalten.

Neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand besteht auch ein erhöhter Planungs- und Koordinationsaufwand. So müssen Dienstleistungen im Voraus gemeldet werden, was insbesondere bei Unternehmen, deren Tätigkeit witterungsabhängig ist, ein Problem darstellt. Die meisten Unternehmen erkannten darin die grösste Erschwernis. Bei der Planung der Arbeitsprozesse muss zudem die Staatsangehörigkeit der einzelnen Mitarbeiter berücksichtigt werden, da teils unterschiedliche Regelungen für Schweizer Staatsangehörige, EWR-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige bestehen. Auch relevant ist, wie viele Tage der einzelne Arbeitnehmer bereits grenzüberschreitend tätig war, wobei ein Arbeitnehmer die von ihm erbrachten Tage mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen bei einem Stellenwechsel mitnimmt. Eine Meldung ist zudem stets pro-

jektbezogen, weshalb bei mehreren parallelen Projekten in der Schweiz eine Verschiebung einzelner Mitarbeiter zwischen den einzelnen Projekten nicht möglich ist. Gerade für kleine Betriebe ist dieser administrative Aufwand eine nicht zu unterschätzende Hürde.

Schliesslich ist die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen ab 90 Tagen (bzw. ab 120 Tagen in den Kantonen St. Gallen und Graubünden) bewilligungspflichtig. Eine Bewilligung wird nur bei entsprechendem volkswirtschaftlichem Interesse ausgestellt. Gerade für Bauunternehmen kann dies eine gravierende Erschwernis sein, da deren Tätigkeit oft länger als 90 Tage dauert und ein volkswirtschaftliches Interesse aufgrund der grossen Konkurrenz und geringen Spezialisierung theoretisch nur in seltenen Fällen gewährleistet ist. Wie bereits mehrfach erwähnt, wird allerdings im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Liechtenstein und den Kantonen St. Gallen und Graubünden ein volkswirtschaftliches Interesse in den meisten Fällen als gegeben erachtet, weshalb das Ansuchen um eine Bewilligung mehr ein formaler Akt als eine inhaltliche Prüfung darstellt.

Es steht ausser Frage, dass die bestehenden Regelungen die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein erschwert haben. Trotz den verschiedenen im Rahmen dieser Studie gewählten Untersuchungsmethoden lässt sich aber nicht abschliessend klären, wie stark damit tatsächlich in den Markt eingegriffen wird. Grundsätzlich ist nicht von einer substanziellen und dauerhaften Benachteiligung von grenzüberschreitend tätigen Unternehmen gegenüber den heimischen Unternehmen auszugehen. Dafür spricht einerseits, dass das Meldesystem einfach gestaltet ist und auch bei heimischen Arbeitgebern Kontrollen durchgeführt werden. Mit Blick auf das Meldesystem ist zudem anzunehmen, dass die Unternehmen zwischenzeitlich eine gewisse Routine entwickelt haben. Da die Kontrollen von Entsendebetrieben sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein risikobasiert sind, ist ferner davon auszugehen, dass die Anzahl Kontrollen für ein korrekt arbeitendes Unternehmen gering sind. Gegen eine starke Benachteiligung sprechen auch die verschiedenen Sonderregeln, welche die Schweiz und Liechtenstein staatsvertraglich vereinbart haben, die insgesamt gute Zusammenarbeit der Behörden, die Möglichkeit, eine Zweigniederlassung im anderen Land zu errichten sowie die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen nur mehr mit Staatsangehörigen des jeweiligen Landes zu erbringen.

Allerdings zeigt die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Umfrage, dass die bestehenden Regelungen von den liechtensteinischen Unternehmen weiterhin als «Hürden» und «Einschränkungen» wahrgenommen werden. Die Unternehmen stören sich dabei ganz besonders an der Voranmeldepflicht, der sogenannten «Acht-Tage-Regel». Diese wird auch seitens der EU stark kritisiert. Die liechtensteinischen Unternehmen können deshalb darauf hoffen, dass durch die Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz in naher Zukunft eine Anpassung der flankierenden Massnahmen erfolgen wird. Die im Entwurf zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vorgezeichnete Lösung sieht im Wesentlichen eine Verkürzung der Voranmeldepflicht auf vier Tage vor. Angesichts des grossen Widerstands gegen das Abkommen in der Schweiz ist jedoch noch vollkommen unklar, ob und wann sich die Schweiz und die EU tatsächlich einigen werden.

Innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens kann vor allem durch eine gute Zusammenarbeit der liechtensteinischen und schweizerischen Behörden eine den engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein angemessene Umsetzungspraxis sichergestellt werden. Dabei sind auch die Sozialpartner in der Pflicht. Im Rahmen der in dieser Studie geführten Interviews zeigte sich, dass der grenzüberschreitende Austausch der Sozialpartner sowie zwischen der ZPK und den entsprechenden Kommissionen in der Schweiz noch sehr gering ist. Gerade mit Blick auf die Art und Dichte der Kontrollen könnte eine verbesserte Kooperation der Sozialpartner auch eine Vereinfachung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung erwirken.

7 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende Studie zielte auf die Darstellung und Analyse der rechtlichen Regelungen und konkreten Umsetzungspraxis der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von Liechtenstein in die Schweiz bzw. von der Schweiz nach Liechtenstein. Die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung hat die Politik in Liechtenstein in den vergangenen 15 Jahren wiederholt beschäftigt. Dies gilt gleichermassen für den innerstaatlichen Dialog Liechtensteins mit den Sozialpartnern als auch für die bilateralen Beziehungen Liechtensteins mit der Schweiz.

Ein zentrales Ereignis in Bezug auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen war zweifelsohne die Demonstration von ca. 200 Personen auf dem Peter-Kaiser-Platz in Vaduz am 6. April 2016. Die Kundgebung hatte die erhoffte Wirkung, indem sie zur heutigen Regelung führte. Diese bezweckt die Schaffung von «gleich langen Spiessen» zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Dazu musste Liechtenstein gewisse Hürden für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz nach Liechtenstein einführen und auch die Kontrolltätigkeit in Liechtenstein intensivieren.

Das neue Regime wird von der Wirtschaftskammer und ihren Mitgliedern unterstützt. Dies unterstreichen die zahlreichen im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche. Die Gespräche zeigten aber auch, dass sowohl die Regierung als auch die Wirtschaftsverbände im Hinblick auf die sehr guten Beziehungen zur Schweiz und auf eine möglichst liberale Wirtschaftsordnung weiterhin den Abbau von Hürden bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung befürworten. Die im Jahr 2017 eingeführten Massnahmen werden somit eher als Notlösung denn als Dauerlösung gesehen. Allerdings gibt es durchaus Stimmen im liechtensteinischen Gewerbe, welche in der aktuellen Regelung einen wichtigen Schutz des heimischen Marktes sehen. Statt auf einen baldigen Abbau drängen diese Stimmen deshalb vor allem auf eine konsequente Umsetzung des aktuellen Regimes.

Das Ziel, «gleich lange Spiesse» bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein zu schaffen, wurde mit der Einführung des Massnahmenpakets von 2017 erreicht. Für eine differenzierte Bewertung des neuen Regimes – insbesondere dessen volkswirtschaftliche Auswirkungen – ist es jedoch noch zu früh. Entsprechend wird im Rahmen dieser Studie auch keine Aussage zur Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der 2017 eingeführten

Regelungen gemacht. Vielmehr schliesst die Studie mit einer generellen Betrachtung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung sowie einer Einordnung der Thematik für das Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

7.1 Hohe Komplexität der Materie

Seit dem Jahr 2004 ist die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen eines der wichtigsten Themen in den zwischenstaatlichen Beziehungen Schweiz–Liechtenstein und deshalb auch wiederholt ein Thema für die liechtensteinische Politik. Die folgenden Ausführungen fassen anhand ausgewählter Punkte die hohe Komplexität der Materie nochmals zusammen. Dabei sind sowohl die verschiedenen thematischen Dimensionen als auch die verschiedenen Regulierungsebenen hervorzuheben.

- **Vermengung verschiedener Themenbereiche**

Die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ist geprägt von der Vermengung verschiedener Politiken und Akteure. So hat die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen eine wettbewerbspolitische, eine arbeitsrechtliche, eine sozialpolitische sowie eine migrationspolitische Dimension. Die einzelnen Dimensionen können je nach Zeitpunkt und Staat unterschiedlich stark gewichtet werden. Entsprechend können auch grundsätzlich ähnliche Regelungen im Zeitverlauf oder zwischen Staaten unterschiedlich ausgelegt werden.

Seitens der liechtensteinischen Unternehmen, welche sich für ein Massnahmenpaket zur Schaffung «gleich langer Spiesse» aussprachen, wurden aber noch weitere Politiken mit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vermengt, die eigentlich nicht Teil derselben waren. So wurden beispielsweise ungleiche Bedingungen bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung kritisiert; gemeint war jedoch eine Benachteiligung beim Zugang zum öffentlichen Auftragswesen in der Schweiz. Ebenso wurde die zunehmende Kontrolltätigkeit schnell als eine Diskriminierung von liechtensteinischen gegenüber Schweizer Unternehmen ausgelegt, obwohl auch bei Schweizer Unternehmen vermehrt kontrolliert wurde. Die gestiegene Kontrolldichte und die dazu nötigen Formalitäten sind demnach nicht nur an die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung gekoppelt, sondern der generellen Aufwertung des Lohnschutzes in der Schweiz und dem damit einhergehenden verstärkten Kampf gegen Lohndumping geschuldet.

- **Vielzahl an involvierten Akteuren**

Wenn sich unterschiedliche Politiken vermengen, sind meist auch unterschiedliche Akteure involviert. So sind in Liechtenstein das Ausländer- und Passamt (APA) (dem Innenministerium unterstellt) und das Amt für Volkswirtschaft (AVW) (dem Wirtschaftsministerium unterstellt) in die Umsetzung und den Vollzug der grenzüberschreitenden Dienstleistungen involviert. Auch wenn die Koordination zwischen Innen- und Wirtschaftsministerium derzeit gut funktioniert, war es sicherlich ein Vorteil, dass die beiden Amtsstellen in der Mandatsperiode von 2013 bis 2017 mit Thomas Zwiefelhofer demselben Minister zugeordnet waren. Durch die Einbindung der Zentralen Paritätischen Kommission (ZPK) kommt ein weiterer Akteur hinzu. Auch in der Schweiz sind mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), dem Staatssekretariat für Migration (SEM), den paritätischen und tripartiten Kommissionen diverse Akteure eingebunden.

Sind unterschiedliche Akteure involviert, ist es immer schwierig, deren Zuständigkeiten abzugrenzen. Ein Beispiel hierfür ist die in der Schweiz nötige Kaution bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Auch in Liechtenstein wurde verschiedentlich die Einführung einer solchen Kaution thematisiert (siehe z. B. Berichterstattung Liechtensteiner Vaterland vom 10. Februar 2012 zum Medienapéro der Wirtschaftskammer oder davor Berichterstattung des Liechtensteiner Volkblatts vom 27. Mai 2011 über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe). Diese ist aber nicht im Entsendegesetz verankert, sondern in den Gesamtarbeitsverträgen, und ist damit vordergründig nicht eine Massnahme der Politik, sondern der Sozialpartner (siehe Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Daniel Seger durch Regierungsrat Daniel Risch, Landtagsprotokoll vom 9. November 2018).

- **Vermengung politischer Geschäfte**

Schliesslich lässt sich mit Blick auf die politische Entwicklung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein auch eine Vermengung politischer Geschäfte feststellen. So verhandelten die Schweiz und Liechtenstein nach dem Abschluss des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU und der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz nicht nur über die Regelung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, sondern generell über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Bei den Verhandlungen um den an das Assoziierungsabkommen zu Schengen gekoppelten Rahmenvertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum wurde die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung mit verschiedenen Aspekten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vermischt. In den Jahren 2013 bis 2016 waren die bilateralen Gespräche zwischen der Schweiz und Liechtenstein über die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung mit Verhandlungen über eine neue staatsvertragliche Regelung des grenzüberschreitenden Personalverleihs gekoppelt. Erst durch die Demonstration der Gewerbetreibenden vom 6. April 2016 wurde das Thema der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung isoliert von anderen Geschäften betrachtet und durch rein nationale Massnahmen adressiert.

- **Politik im Mehrebenensystem**

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung ist ein Musterbeispiel für die Herausforderungen an die Politik in einem Mehrebenensystem. Demnach sind für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und Liechtenstein multilaterale Abkommen, bilaterale Staatsverträge, nationales Recht und regionale Vereinbarungen relevant. Auf der multilateralen Ebene sind die Regelungen der EU zur Personenfreizügigkeit und zum Dienstleistungsverkehr sowie die sekundärrechtlichen Regelungen zur Entsendung und zur Dienstleistungserbringung relevant. Dabei ist die unklare Verortung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zwischen Personenfreizügigkeit und freiem Dienstleistungsverkehr zu nennen. Die Regeln der EU gelten auch für die Schweiz und Liechtenstein – allerdings in unterschiedlichem Masse, da das EWR-Abkommen und die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU unterschiedlichen Prinzipien folgen und einen unterschiedlichen Geltungsbereich haben.

- **Unterschiedliche Verortung zwischen der Schweiz und Liechtenstein**

Trotz des europarechtlichen Bezugs erlangte die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in Liechtenstein vor allem im Verhältnis zur Schweiz politische Aufmerksamkeit. Für Liechtenstein waren die bilateralen Staatsverträge mit der Schweiz deshalb stets von Bedeutung. Im Unterschied dazu ist die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus Sicht der Schweiz mehr eine europäische und nationale Angelegenheit, während das bilaterale Verhältnis mit Liechtenstein eine stark untergeordnete Rolle spielte. Dies zeigte sich unter anderem darin, dass den im Notenaustausch von 2003 verankerten Sonderregelungen für Liechtenstein vonseiten der Schweiz lange Zeit keine Beachtung geschenkt wurde. Zugleich wollte die Schweiz Liechtenstein nicht weiter entgegenkommen, um mit Blick auf das Verhältnis zu den EU-Staaten kein Präjudiz zu schaffen.

- **Staatsvertragsrecht versus nationales Recht**

Der Notenaustausch vom 30. Mai 2003 zwischen der Schweiz und Liechtenstein zur Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens und das dazu gehörende Schlussprotokoll bildeten für Liechtenstein seit 2004 die Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz nach Liechtenstein. Im Unterschied dazu wurde dieser Notenaustausch von Schweizer Seite anfänglich übergangen bzw. es ging wohl schlicht vergessen, dass für Liechtenstein eine staatsvertraglich verankerte Sonderregelung bestand, die den schweizerischen Gesetzen und Verordnungen inklusive der flankierenden Massnahmen vorging. Dieser Vorrang wurde in einem Rundschreiben des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 20. Dezember 2007 an alle kantonalen Arbeitsmarktbehörden, kantonalen Vollzugsbehörden, zentralen paritätischen Kommissionen und Migrationsbehörden bestätigt. Inwieweit dieses Schreiben tatsächlich für Klarheit sorgte und ob die davor zu Unrecht erteilten Bussen an liechtensteinische Unternehmen effektiv zurückbezahlt wurden, wie es in einem Zeitungsartikel in Liechtenstein gefordert wurde (Wirtschaft Regional, 25. August 2007), konnte im Rahmen dieser Studie nicht geklärt werden. Die damit geschaffene Verwirrung unter den liechtensteinischen Gewerbebetrieben wirkte aber noch lange nach.

- **Grenzüberschreitende Problemstellung, nationale Umsetzung**

Die Umsetzung und der Vollzug des Entsenderechts sind eine nationale Angelegenheit. Die nationale Politik hat dabei weiterhin einen grossen Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung – zumindest bei der Frage, wie grenzüberschreitende Dienstleistungen im jeweiligen Land erbracht werden können. Dieser Spielraum schliesst grundsätzlich die Möglichkeit für differenzierte Regeln nach Branchen oder Herkunftsländern mit ein. Im Sinne einer möglichst liberalen Regelung hat Liechtenstein aber bis zum Massnahmenpaket von 2017 davon abgesehen, die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Verhältnis zur Schweiz spezifisch über das nationale Recht und nicht über bilaterale Staatsverträge zu regeln. Wichtig ist auch, klarzustellen, dass lediglich die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung nach Liechtenstein durch nationale Massnahmen geregelt werden kann und nicht die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung aus Liechtenstein. Für die liechtensteinischen Unternehmen ist aber vor allem Letztere von Bedeutung.

7.2 Herausforderung Kommunikation und Evaluation

Je höher die Komplexität eines Regelungsgegenstandes, desto wichtiger werden entsprechende Informationsmassnahmen bzw. generell die Kommunikation zwischen den involvierten Akteuren. Dass die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung eine äusserst komplexe Materie ist, steht ausser Frage. Für eine reibungslose Anwendung der Regelungen ist deshalb eine gute Kommunikation im Sinne einer aktiven Informationspolitik der Behörden und Verbände entscheidend.

- **Tatsächlicher Problemdruck unklar**

Die verschiedenen im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews ergeben ein ambivalentes Bild der tatsächlichen Betroffenheit durch die im Zuge der flankierenden Massnahmen geänderten Regeln zur Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die Schweiz. Zweifelsohne wurde die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in die Schweiz durch die flankierenden Massnahmen erschwert. Die Massnahmen stellen somit einen substanziellen Eingriff in den bis dahin faktisch vollkommen liberalisierten grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr dar. Ob liechtensteinische Unternehmen dadurch aber tatsächlich an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Schweizer Markt einbüssten oder inwieweit liechtensteinische Unternehmen beispielsweise durch eine erhöhte Kontrolldichte gegenüber Schweizer Unternehmen diskriminiert wurden, lässt sich nicht feststellen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Erschwernisse unmittelbar nach der Einführung einer Melde- und Bewilligungspflicht am grössten waren. Dies hängt auch mit der bereits mehrfach thematisierten fehlenden Anwendung der staatsvertraglich festgelegten Sonderregelungen für Liechtenstein durch die Schweiz zusammen. Mit der Zeit wurden die liechtensteinischen Unternehmen mit dem neuen System vertraut oder machten konkrete Anpassungen ihrer Unternehmensstruktur oder Arbeitsprozesse. Dazu zählt beispielsweise die Gründung einer Zweigstelle in der Schweiz. Eine andere Möglichkeit ist es, nur mehr Schweizer Staatsangehörige in die Schweiz zu entsenden, da diese vom Meldesystem nicht erfasst werden. Trotz dieser Anpassungen und Umgehungsmöglichkeiten blieb eine gewisse Unsicherheit bestehen – gerade auch bei Betrieben, die eigentlich nicht so stark grenzüberschreitend tätig waren. Zudem zeigte die im Rahmen dieser Studie durchgeführte Umfrage, dass gerade die Voranmeldepflicht für Dienstleistungen von mehr als acht Tagen weiterhin eine grosse Herausforderung für die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen darstellt.

- **Probleme stark branchenabhängig**

Die Probleme sind ferner stark branchen- und unternehmensbezogen. Das Baugewerbe und Baunebengewerbe sind von den Regelungen besonders betroffen. Für Bauunternehmen ist dabei aufgrund meist längerer Aufträge neben der Voranmeldepflicht auch die Bewilligungspflicht ab 91 Tagen eine besonders grosse Herausforderung. Weitere betroffene Branchen sind beispielsweise Sicherheitsdienste oder das Reinigungsgewerbe. Die Vertreter dieser Branchen waren deshalb auch die wichtigsten Befürworter eines Massnahmenpakets für «gleich lange Spiesse» mit der

Schweiz. Darüber hinaus bestanden und bestehen bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung verschiedene spezifische Probleme beispielsweise für Personalverleiher oder Landwirte. Diese wurden im Rahmen dieser Studie aber nicht genauer beleuchtet.

- **Unterschiedliche Motivation für Massnahmenpaket**

Die wichtigsten Vertreter der Bewegung für «gleich lange Spiesse» argumentierten stets, dass die geforderten Massnahmen nur ein Zwischenschritt sein sollten und dass langfristig eine möglichst liberale Lösung das Ziel sei. Es wurde erwartet bzw. erhofft, dass die von den neuen Massnahmen betroffenen Schweizer Unternehmen den Druck auf die Politik in der Schweiz erhöhen würden und so ein Abbau der bestehenden Erschwernisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein erfolgen werde.

Diese Argumentation wurde auch stets von der Wirtschaftskammer Liechtenstein vertreten und widerspiegelt sich darüber hinaus in der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Umfrage. Aufgrund des geringen Rücklaufs gibt die Umfrage aber nicht zwingend ein repräsentatives Bild wieder. Entsprechend ist es nicht auszuschliessen, dass gerade kleinere Betriebe in der Einführung «gleich langer Spiesse» einen nicht unerwünschten Schutz des Heimmarktes erkannten und deshalb in der Forderung nach «gleich langen Spiessen» eine dauerhafte Lösung für den liechtensteinischen Werkplatz sahen. Dies wurde auch in einzelnen Interviews angedeutet. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch der Verweis auf eine Inserate-Kampagne der Zentralen Paritätischen Kommission ZPK Save in den Jahren 2015 und 2016, welche unter dem Titel «Gleich lange Spiesse – Schutz des einheimischen Gewerbes» lief (siehe als Beispiel für die wiederholt platzierte Anzeige: Liechtensteiner Volksblatt, 19. August 2016).

Im Unterschied dazu waren die Positionen von Regierung und Landtag relativ deutlich. So wurde das Massnahmenpaket für «gleich lange Spiesse» vom Landtag nur widerwillig beschlossen. Die Regierung betonte auch stets, dass Liechtenstein jederzeit bereit sei, die neu errichteten Hürden wieder abzubauen, sobald die Schweiz Liechtenstein von den flankierenden Massnahmen ausnimmt. Erwähnenswert ist, dass in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews mit Vertretern der Schweiz vereinzelt auch Zweifel an der liberalen Haltung der liechtensteinischen Regierung geäussert wurden. Dies ist wohl vor allem auf die verzögerte Einführung des elektronischen Meldesystems durch Liechtenstein sowie die thematische Nähe zu den in Liechtenstein heiklen Themen Personenverkehr und Personalverleih zurückzuführen.

- **Verzögerte Kommunikation**

Rückblickend kann festgehalten werden, dass die Informationspolitik der Behörden und Verbände in Liechtenstein unzureichend war. So hat es die Wirtschaftskammer verpasst, frühzeitig Informationsblätter und Leitfäden zu erstellen, welche das Meldesystem der Schweiz erklären. Allerdings hätte die Wirtschaftskammer dafür verlässliche Informationen durch die Schweizer Behörden benötigt, was nicht gegeben war. Ein Beispiel hierfür ist die Nicht-Beachtung der seit 2003 bestehenden staatsvertraglichen Regelung zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Von den liechtensteinischen Behörden wurde die Wirtschaftskammer nach eigenen Angaben nie detailliert über die bestehenden Regelungen für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleis-

tungen in die Schweiz informiert. Die fehlenden Informationen führten zu einer grossen Unsicherheit, weshalb die Wirtschaftskammer laufend Anfragen von Unternehmen erhielt, was bei der Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz zu tun sei.

Umgekehrt hielten die Vertreter von Politik und Verwaltung in Liechtenstein in den Interviews fest, dass ihnen seitens der Unternehmen trotz Rückfragen keine konkreten Belege für eine Diskriminierung bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in die Schweiz zur Kenntnis gebracht wurde. Auch die von einigen Unternehmen kolportierte besonders hohe Kontrolldichte für liechtensteinische Unternehmen in der Schweiz wurde von den zuständigen Behörden der Schweiz stets verneint und lässt sich auch statistisch nicht nachweisen. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass die Probleme im Bereich der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz durch Einzelfälle bzw. durch die negativen Erfahrungen einzelner Unternehmen zusätzlich aufgebauscht wurden.

- **Unterschiedliche Erwartungen**

Insgesamt wurden die Chancen für einen raschen beidseitigen Abbau der Hürden bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von Anbeginn an als sehr gering erachtet. Dies gilt nicht nur für die Vertreter von Verwaltung und Politik, sondern auch der Wirtschaftskammer. An dieser Einschätzung hat sich bei diesen Akteuren bis heute nichts geändert. Die verschiedenen im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche zeigten jedoch, dass bei einzelnen Unternehmen weiter die Erwartung besteht, dass die Schweiz für Liechtenstein in naher Zukunft neue Sonderregeln einräumen wird. Dies wird mit dem verstärkten Druck von Schweizer Unternehmen auf die Politik in der Schweiz begründet. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Interessengruppe «IG ohne Spiesse», welche auf eine gänzliche Abschaffung der Bewilligungs- und Meldepflicht bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein abzielt. Die «IG ohne Spiesse» ist mit liechtensteinischen Unternehmen im Kontakt und lobbyiert bei der St. Galler Regierung.

Um weitere Missverständnisse zu vermeiden, ist es wichtig, dass die Regierungen beidseits des Rheins stets klar kommunizieren, welchen rechtlichen, politischen und praktischen Spielraum für eine Vereinfachung der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen sie tatsächlich sehen. Eine hohe Transparenz ist angesichts der Komplexität der Thematik von grosser Bedeutung.

- **Bestehende Kommunikationsdefizite**

Auf der Informationsplattform zu den flankierenden Massnahmen in der Schweiz www.entsendung.admin.ch sind die Sonderregelungen für Liechtenstein weiterhin nicht reflektiert (Stand Juli 2019). Konkret wird beim interaktiven Tool zur Abklärung der Melde- und Bewilligungspflicht für ein Unternehmen aus Liechtenstein für bestimmte Branchen eine (Vorab-)Meldepflicht bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von weniger als acht Tagen und für die Kantone St. Gallen und Graubünden eine Bewilligungspflicht ab dem 91. Tag ausgewiesen. Aber auch in den liechtensteinischen Gesetzen und den entsprechenden Merkblättern finden sich vereinzelt Widersprüche – wenngleich vor allem hinsichtlich der Dienstleistungserbringung aus dem EWR-Raum.

Des Weiteren ist die Vereinbarung mit den Kantonen St. Gallen und Graubünden aus dem Jahr 2009 und die im Jahr 2016 abgeschlossene Verständigung nicht öffentlich zugänglich. Im Rahmen dieser Studie wurde mehrfach um Einsicht in die entsprechende Vereinbarung gebeten. Dies war bis zum Abschluss der Studie aber nicht möglich. Da diese Vereinbarungen wichtige Sonderregeln für Unternehmen aus Liechtenstein und den Kantonen St. Gallen und Graubünden beinhalten, ist diese mangelnde Transparenz schwer verständlich.

Zusammenfassend ist die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ein gutes Beispiel für die erschwerte Kommunikation bei komplexen politischen Geschäften. Obwohl sich alle Akteure stets um Lösungen bemühten, zogen sich die Probleme im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr über Jahre hin.

7.3 Spielraum für flexible Umsetzung und rechtliche Sonderregelungen

Das Massnahmenpaket «gleich lange Spiesse» erfüllt zwar die Forderungen des liechtensteinischen Gewerbes. Richtig zufrieden scheint damit aber doch niemand zu sein. Vielmehr wünscht sich die grosse Mehrheit der in dieser Thematik aktiven Akteure eine Liberalisierung der grenzüberscheitenden Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

- **Bereits bestehende Sonderregeln für Liechtenstein**

Bei den Forderungen nach einer Sonderlösung für Liechtenstein durch die Schweiz ging oft vergessen, dass Liechtenstein bereits über zahlreiche Sonderbestimmungen verfügt. Diese basieren einerseits auf dem Rahmenvertrag zwischen den beiden Staaten, welcher alle Branchen von einer Meldepflicht für Dienstleistungen bis maximal acht Tage innerhalb von 90 Tagen befreit. Im Verhältnis Schweiz–EU ist eine solche Befreiung von der Meldepflicht nur für bestimmte Branchen gegeben. Ferner hält der Rahmenvertrag fest, dass liechtensteinische Dienstleister in der Schweiz keinen Höchstzahlen unterliegen. Weitere Grundlage findet die gesonderte Regelung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und Liechtenstein in nicht publizierten Vereinbarungen, Verständigungen und Weisungen.

Die Sonderregelungen lassen sich zweifelsohne mit der traditionell engen Zusammenarbeit und wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Staaten erklären. Weitere Faktoren, welche für eine Sonderbehandlung Liechtensteins sprechen sind das vergleichbare Lohnniveau und die Arbeitsbedingungen sowie ein ähnliches Kontrollmodell aus Gesamtarbeitsverträgen und Paritätischen Kommissionen. Wie bereits mehrfach erwähnt, etablierte Liechtenstein dieses aber nur schrittweise und stattete es mit weniger Ressourcen aus. Auch die geringe Grösse Liechtensteins und damit die fehlende Wirkung Liechtensteins als Präjudiz für andere Staaten mögen erklären, warum Liechtenstein bestimmte Sonderregeln eingeräumt wurden.

Unabhängig von diesen Sonderregeln haben grenzüberschreitend tätige Unternehmen die Möglichkeit, im anderen Staat eine Zweigniederlassung zu gründen. Im Fall der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen aus der Schweiz nach Liechtenstein ist ferner die Möglichkeit der Sammelmeldung zu erwähnen.

- **Regionale Zusammenarbeit**

Im Falle der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zwischen der Schweiz und Liechtenstein sind diese stets auch aus der regionalen Perspektive zu betrachten. Der Grossteil der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von Unternehmen aus Liechtenstein konzentriert sich auf die beiden Kantone St. Gallen und Graubünden. Entsprechend wichtig sind auch die Verwaltungsvereinbarungen von 2009 und 2016 zwischen Liechtenstein einerseits und den Kantonen St. Gallen und Graubünden andererseits (beide unveröffentlicht), welche unter anderem eine bewilligungsfreie Dienstleistungserbringung von 120 Tagen im Kalenderjahr ermöglichen, statt wie in der übrigen Schweiz von lediglich 90 Tagen (siehe dazu BuA 2017/34).

Die Regierung des Kantons St. Gallen ist bemüht, innerhalb des bestehenden bundesrechtlichen Rahmens den «vorhandenen Ermessensspielraum auszuschöpfen und damit zu einer pragmatischen und allseits befriedigenden Lösung beizutragen». Auch in Liechtenstein besteht scheinbar eine interne Weisung an die Kontrollbehörden, dass die Kontrollintensität stets jener der Nachbarkantone anzupassen sei. Ähnliches gilt für die Prüfung des volkswirtschaftlichen Interesses bei einer Dienstleistungserbringung von über 120 Tagen. Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Gespräche zeigen dabei, dass der Dialog zwischen den zuständigen Behörden grundsätzlich gut funktioniert. Der kantonale Spielraum für Sonderregelungen mit Liechtenstein bleibt jedoch gering.

- **Zwischen Recht, Politik und Verwaltungspraxis**

Die Frage, ob die Schweiz Liechtenstein eine Sonderregelung anbieten kann, womit die Schweiz Liechtenstein anders behandeln würde als seine Nachbarstaaten aus der EU, ist sowohl eine rechtliche als auch eine politische. Rechtlich ist eine solche Sonderbehandlung wohl möglich und wird durch den Rahmenvertrag zu einem gewissen Grad bereits praktiziert. Die verschiedenen Interviews haben gezeigt, dass auch die Experten der liechtensteinischen Verwaltung grundsätzlich die Möglichkeit einer Sonderbehandlung Liechtensteins durch die Schweiz als gegeben erachten. An dieser Stelle ist des Weiteren auf die grundsätzliche Kritik der EU an den flankierenden Massnahmen der Schweiz zu verweisen, wonach diese nicht mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU vereinbar sind. Damit stellt sich auch die Frage, ob die flankierenden Massnahmen tatsächlich der EFTA-Konvention entsprechen. Wie bereits erwähnt, hat Liechtenstein die Probleme bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen mit der Schweiz bisher nicht auf eine europäische Ebene gehoben und bewusst nur in bilateralen Gesprächen mit der Schweiz adressiert. Da seit der Verabschiedung des Massnahmenpakets zur Schaffung «gleich langer Spiesse» der innenpolitische Druck stark nachgelassen hat, ist es deshalb unwahrscheinlich, dass die liechtensteinische Regierung die Thematik der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen künftig stärker auf europäischer Ebene thematisieren wird.

Aus der Sicht Liechtensteins ist es EWR-rechtlich möglich, der Schweiz gewisse Sonderregeln gegenüber anderen EWR-Staaten einzuräumen. Während dies wohl kaum grosse politische Aufmerksamkeit auf sich ziehen würde, könnte eine weitreichende Sonderbehandlung Liechtensteins gegenüber den EU-Staaten durch die Schweiz angesichts der ohnehin schon grossen Kritik der EU an den flankierenden Massnahmen sehr wohl zu politischen Diskussionen führen und ist deshalb

wenig realistisch. Allerdings besteht ein gewisser Spielraum bei der Auslegung der regulatorischen Bestimmungen, insbesondere bei der Definition von Risikogruppen, die verstärkt kontrolliert werden sollen, oder bei der Beurteilung des volkswirtschaftlichen Interesses als Voraussetzung für die Bewilligung einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung von mehr als 90 Tagen.

Unklar ist, welcher politische Spielraum für Sonderregelungen von mehr als 90 Tagen pro Kalenderjahr bestehen, da diese sowohl vom Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz–EU als auch von der EFTA-Konvention nicht erfasst werden. Das bedeutet, dass die Schweiz und Liechtenstein grundsätzlich frei sind, sich gegenseitig für den darüber liegenden Zeitraum zu privilegieren. Allerdings ist auch hier fragwürdig, ob es derzeit aus der Sicht der Schweiz politisch opportun ist, mit Liechtenstein eine neue Regelung zu vereinbaren.

Die Zukunft der Regelungen für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein hängt deshalb wesentlich vom Ausgang der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über das institutionelle Abkommen sowie generell der flankierenden Massnahmen ab. Erst wenn hier Klarheit herrscht, ist wohl eine rechtliche Anpassung denkbar. Bis dahin kann eine Vereinfachung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung nur durch eine enge Zusammenarbeit der liechtensteinischen und schweizerischen Behörden und eine angemessene Umsetzungspraxis sowie durch eine verbesserte grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sozialpartner erzielt werden. Eine vollkommene Liberalisierung der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein erscheint aber auch in der langfristigen Perspektive als unwahrscheinlich. Dafür spricht auch, dass das derzeit geltende EU-Recht die Mitgliedstaaten explizit dazu ermächtigt, eine Meldepflicht einzuführen (explizit aber keine Voranmeldepflicht).

- **Chancen durch verstärkte Zusammenarbeit der Sozialpartner**

In den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews mit Vertretern von Unternehmen wurde mit Blick auf die konkreten Kontrollen der Arbeitsbedingungen vor Ort mehrfach Verbesserungsbedarf angemahnt. So wurde kritisiert, dass in Zeiten der voranschreitenden Digitalisierung Informationen in Papierform vor Ort vorhanden sein müssen. Für verschiedene Arbeitgeber ist es auch nicht mit dem Datenschutz vereinbar, dass wichtige persönliche Unterlagen am Arbeitsplatz aufbewahrt werden. Hier wären alternative Lösungen zu prüfen. Nach Meinung der Autoren könnten die Sozialpartner dabei eine wichtige Rolle spielen, indem sie beispielsweise stets korrekt arbeitende Unternehmen «zertifizieren», wonach Unterlagen nur noch auf Anfrage und in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden müssen. Auch wäre denkbar, dass grenzüberschreitend tätige liechtensteinische und Schweizer Arbeitgeber bei den durch die nationalen Behörden stattfindenden vertieften Kontrollen auch auf die bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen angewendeten Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrolliert werden, womit eine Kontrolle vor Ort entfallen würde.

7.4 Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein sind traditionell sehr eng und eine gute Zusammenarbeit ist in beiderseitigem Interesse. Obwohl die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung seit mehr als 15 Jahren immer wieder Gegenstand bilateraler Gespräche ist, hat das Thema die Beziehungen Schweiz–Liechtenstein insgesamt aber nicht belastet.

- **Unterschiedlicher Stellenwert des Lohnschutzes**

Die Probleme bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein sind nicht nur der unterschiedlichen Europapolitik der beiden Staaten geschuldet, sondern auch das Resultat unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien. Gerade die wettbewerbspolitische und sozialpolitische Dimension der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung lassen unterschiedliche ideologische Betrachtungen zu. Wettbewerbspolitisch geht es vor allem um die Frage, wie viel Markt zugelassen werden soll oder inwieweit inländische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollen. Demgegenüber haben die Fragen nach dem Lohnschutz sowie generell nach den Arbeitsbedingungen eine sozialpolitische Dimension. Dies unterstreicht der hohe Einsatz der Gewerkschaften für die flankierenden Massnahmen in der Schweiz. Dem Thema Lohnschutz wird in Liechtenstein traditionell weniger Bedeutung beigemessen als in der Schweiz. Auch sind die Akteure, welche sich für den Lohnschutz in Liechtenstein einsetzen, weniger zahlreich und weniger vernetzt.

Durch die Stärkung der Kompetenzen der ZPK wurde mit dem Massnahmenpaket von 2017 bereits ein wichtiger Schritt hin zu einem mit der Schweiz vergleichbaren Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen getan. Dass 74 Prozent der im Jahr 2017 von der ZPK kontrollierten liechtensteinischen Unternehmen über keine GAV-konformen Arbeitsverträge verfügten, zeigt, dass solche Kontrollen auch bei liechtensteinischen Unternehmen nötig sind (siehe ZPK Tätigkeitsbericht 2018, S. 12). Allerdings ist die Kontrolldichte liechtensteinischer Betriebe in Liechtenstein immer noch sehr gering. Die im Zuge dieser Studie durchgeführte Onlineumfrage hat dabei gezeigt, dass die Bedeutung von Kontrollen zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen durchaus von einer Mehrheit der Unternehmen als wichtig anerkannt wird.

- **Themenbezogene Auseinandersetzung**

Die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung hat das Verhältnis Schweiz–Liechtenstein insgesamt nicht belastet. Die Diskussionen waren stets konstruktiv und beide Seiten um eine pragmatische Lösung innerhalb des bestehenden rechtlichen und politischen Spielraums bemüht. Vonseiten Liechtensteins wurde die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen auch nicht mit weiteren politischen Geschäften verknüpft. Ferner wurde die Thematik stets vom Wirtschaftsministerium sowie vom Innenministerium behandelt und war deshalb auch nicht Teil des aussenpolitischen Dialogs mit der Schweiz. Das Amt für Auswärtige Angelegenheiten war nur in der Anfangsphase der 2011 eingesetzten ämterübergreifenden Arbeitsgruppe involviert.

Trotz dieser stark themenspezifischen Auseinandersetzung erlaubt die Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung einige Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Aus wirtschaftlicher Sicht unterstreicht die wiederholte Kritik der

Wirtschaftskammer an den Hürden im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr die grosse Bedeutung des gemeinsamen Wirtschaftsraums mit der Schweiz für das liechtensteinische Gewerbe. Mit Blick auf die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein ist hervorzuheben, dass die Gespräche der zuständigen Stellen über die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen teils schwierig, aber stets konstruktiv waren. Dies ganz im Gegensatz zu den Gesprächen, welche die Schweiz zu diesem Thema mit den EU-Staaten führte. Davon zeugen die Berichte zu der «Trinationale[n] Arbeitsgruppe Deutschland-Österreich-Schweiz zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung», an welcher Liechtenstein als Beobachter teilnahm. In dieser Arbeitsgruppe sah sich die Schweiz aufgrund der flankierenden Massnahmen teils heftiger Kritik von Österreich und Deutschland ausgesetzt.

Liechtenstein hat seine Probleme bei der Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die Schweiz mit Ausnahme der Treffen der deutschsprachigen Wirtschaftsminister stets nur im bilateralen Dialog mit der Schweiz adressiert. Entsprechend wurden die Probleme Liechtenstein nicht auf europäischer Ebene thematisiert, obwohl die EU-Staaten ähnliche Probleme mit der Schweiz hatten. Folglich gab es auch nie eine Allianz zwischen Liechtenstein und anderen EWR-Staaten gegen die Schweiz. Auf den ersten Blick überrascht diese Zurückhaltung, da die Vereinbarkeit der flankierenden Massnahmen mit der EFTA-Konvention zumindest fragwürdig ist (siehe dazu Tobler 2019). Die Zurückhaltung basiert aber auf einem bewussten Entscheid, die ansonsten sehr guten Beziehungen zur Schweiz nicht unnötig zu gefährden.

- **Hohe Bedeutung persönlicher Kontakte**

Die zahlreichen im Rahmen dieser Studie geführten Interviews unterstrichen auch die gute und enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der beiden Staaten und dabei die hohe Bedeutung persönlicher Kontakte. Aufgrund der Komplexität des Themas und der Vielzahl an involvierten Akteuren schienen aber im Falle der Thematik der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung die Wirkung dieser guten Kontakte immer wieder zu verpuffen. Dies gilt insbesondere für die Anfangsphase, wo ein enger Dialog zwischen dem Ausländer- und Passamt mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) bestand, dieses aber auf der Schweizer Seite zunehmend die Handlungshoheit an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) abgeben musste. Auch wurde das Thema gemäss Auskunft des SECO vonseiten Liechtensteins verschiedentlich emotionalisiert, was die Lösungssuche insgesamt eher erschwerte. Nach Abschluss des Rahmenvertrags im Jahr 2009 bestand aber ohnehin kein wirklicher Spielraum mehr für eine rechtlich verankerte Sonderregelung zugunsten von Liechtenstein.

- **Parallelität von EWR und Zollunion**

Die Erschwernisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein werden immer wieder mit den unterschiedlichen Beziehungen der beiden Staaten zur EU erklärt. Die Tatsache, dass die Hürden aber erst lange nach dem EWR-Beitritt Liechtensteins aufgebaut wurden, zeigt, dass nicht der EWR-Beitritt zu einer Änderung im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein führte, sondern die Konsolidierung der Schweizer Europapolitik mit der Unterzeichnung des ersten grossen Pakets bilateraler Abkommen. Inwieweit eine Sonderbehandlung Liechtensteins möglich gewesen wäre, wenn dieses nicht dem EWR angehörte, lässt sich nicht sagen. Aufgrund der politischen Sensibilität des Themas in der Schweiz sowie für das

Verhältnis Schweiz–EU und der unterschiedlichen Gewichtung der Thematik des Lohnschutzes in Liechtenstein und der Schweiz wäre aber wohl auch bei einer Ausrichtung der Europapolitik auf die Schweiz der Erhalt eines faktisch vollkommen liberalisierten Dienstleistungsverkehrs zwischen der Schweiz und Liechtenstein äusserst schwierig gewesen.

Aus europapolitischer Sicht ist auch die Sonderregelung Liechtensteins im Personenverkehr zu nennen. Nach dem Abschluss der Sonderregelung mit der EU, welche Liechtenstein weiterhin die Möglichkeit eröffnete, die Wohnsitznahme in Liechtenstein zu beschränken, wurde auch eine entsprechende Lösung mit der Schweiz angestrebt. Dies durfte die Schweiz nicht besserstellen als die übrigen EWR-Staaten – was im Übrigen auch nicht im Interesse der Regierung war, da diese eine möglichst restriktive Zuwanderung anstrebte. In mühsamen Verhandlungen wurde schliesslich eine Lösung zwischen der Schweiz und Liechtenstein gefunden, welche die Wohnsitznahme von Schweizer Staatsangehörigen in Liechtenstein kontingentierte, während liechtensteinische Staatsangehörige vom freien Personenverkehr in die Schweiz profitierten. Es ist nicht auszuschliessen, dass die vereinbarte Sonderregelung für Liechtenstein im Personenverkehr mit der Schweiz, die Bereitschaft der Schweiz, Liechtenstein weitere Sonderregeln einzugestehen, verringert hat. Schliesslich strebte Liechtenstein auch bei der Assoziierung zu Schengen eine von der Schweiz möglichst unabhängige Lösung an.

- **Eigenstaatlichkeit und gemeinsamer Wirtschaftsraum**

Das Hauptargument gegen die derzeit bestehenden Regelungen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen sind die traditionell engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Der gemeinsame Wirtschaftsraum setzt voraus, dass in Liechtenstein das relevante Schweizer Recht angewendet wird. In vielen anderen Bereichen bemüht sich Liechtenstein, entsprechendes Schweizer Recht durch eine autonome Umsetzung nachzuvollziehen. Der von Liechtenstein viel beschworene gemeinsame Wirtschaftraum ist deshalb nicht nur das Resultat der vertraglichen Zusammenarbeit, sondern auch eines autonomen Nachvollzug Schweizer Rechts durch Liechtenstein.

Das Beispiel der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zeigt allerdings, dass es bei einem gemeinsamen Wirtschaftraum nicht ausreicht, Änderungen nur punktuell nachzuvollziehen. Vielmehr braucht es eine korrekte Umsetzung und letztlich auch eine formelle Anerkennung der Gleichwertigkeit der Regeln. In diesem Zusammenhang ist auf die in der Politikwissenschaft verbreitete Differenzierung zwischen negativer (marktschaffender) und positiver (marktkorrigierender) Integration zu verweisen (Tinbergen 1965; Taylor 1983). Diese Differenzierung wurde mit Blick auf die Europäische Integration eingeführt, lässt sich aber auch auf andere Wirtschaftsräume anwenden. Um die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschaftsraums dauerhaft zu sichern, müssen nicht nur marktschaffende, sondern auch marktkorrigierende Politiken der Schweiz durch Liechtenstein übernommen werden. So mag zwar das liechtensteinische Entsendegesetz nach dem Vorbild der Schweiz gestaltet worden sein. Auch die in den Gesamtarbeitsverträgen in Liechtenstein und der Schweiz definierten Lohn- und Arbeitsbedingungen sind sehr ähnlich, aber eben nicht identisch. In einem politisch so sensiblen Bereich wie den flankierenden Massnahmen mögen bereits diese kleinen Unterschiede ausreichen, um konsequente Kontrollen zu rechtfertigen.

7.5 Fazit

Die vorliegende Studie zeigt die lange Geschichte der politischen Auseinandersetzung über die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein und die hohe Komplexität der Thematik. Seit der Einführung des Massnahmenpakets im Jahr 2017 ist der politische Druck seitens des liechtensteinischen Gewerbes stark zurückgegangen. Die seit der Einführung der flankierenden Massnahmen durch die Schweiz bestehenden Erschwernisse bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen haben aber weiterhin Bestand. Entsprechend werden die grenzüberschreitenden Dienstleistungen die Politik Liechtensteins und das bilaterale Verhältnis Schweiz-Liechtenstein auch künftig beschäftigen.

Der Frage nach der künftigen Entwicklung der Regelungen und Praxis der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung liegt die Annahme zugrunde, dass aufgrund der politischen Sensibilität der Thematik in der Schweiz keine neuen rechtlichen Sonderregelungen im Verhältnis Schweiz–Liechtenstein verankert werden, solange die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU nicht Klarheit über die Zukunft der flankierenden Massnahmen schaffen. Eine Änderung könnte hier vor allem mit Blick auf die Voranmeldepflicht – die sogenannte «Acht-Tage-Regel» – erfolgen. Auch könnte der formale Abschluss der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU eine Möglichkeit schaffen, um in bilateralen Verhandlungen Schweiz–Liechtenstein eine neue Regelung für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen von mehr als 90 Tagen zu verhandeln. Diese sind nicht Teil des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU, womit eine Sonderbehandlung Liechtensteins durch die Schweiz grundsätzlich kein Präjudiz schaffen würde. Eine gänzliche Liberalisierung erscheint aufgrund der hohen Bedeutung des Lohnschutzes in der Schweiz auch künftig wenig wahrscheinlich.

Innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens kann gegenwärtig in Form einer guten behördlichen Zusammenarbeit und vor allem durch einen verstärkten (grenzüberschreitenden) Austausch mit bzw. zwischen den Sozialpartnern die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen vereinfacht werden. Die zahlreichen im Rahmen dieser Studie geführten Interviews und Gespräche haben dabei die Dialogbereitschaft aller Akteure im Sinne der engen und guten Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein gezeigt.

LITERATURVERZEICHNIS

Baur, G. (2007). Kleine und mittlere Unternehmen im Kampf mit der Verwaltung um den Zugang zum Binnenmarkt – David gegen Goliath?, in: Georges Baur (Hrsg.), Europäer – Botschafter – Mensch, Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Liechtenstein-Verlag, Schaan 2007, S. 143–158

Brunhart, A. und C. Frommelt (2018). Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.). Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein. https://liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=909072019&shmiid=APDJAcWtDqE__eql__ (besucht am 2.7.2019)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2019a). Bilaterale Beziehungen Schweiz–Liechtenstein. https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/liechtenstein/bilatereale-beziehungenschweizliechtenstein.html (besucht am 2.7.2019)

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2019b). Institutionelles Abkommen Schweiz–EU: Das Wichtigste in Kürze, 7. Dezember 2018. https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/InstA-Wichtigste-in-Kuerze_de.pdf (besucht am 2.7.2019)

Epiney, A. und L. Hehemann (2019). Die Tragweite des Institutionellen Abkommens im Bereich der Arbeitnehmerentsendung, in: Jusletter 8. April 2019

Europäisches Parlament 2016. Briefing des Europaparlaments: «Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern» (Mai 2016). http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581381/EPRS_BRI(2016)581381_DE.pdf (besucht am 2.7.2019)

Fischer, M. (2012). Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Zürich/Chur: Verlag Rüegger.

Frommelt, C. (2015a). 20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner heute zum EWR? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. LI Aktuell 2/2015. doi: 10.13091/li-aktuell-2015-2. https://liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LI%20Aktuell_EWR_2_2015.pdf (besucht am 2.7.2019)

Frommelt, C. (2015b). 20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die liechtensteinischen Unternehmen heute zum EWR? Ergebnisse einer Onlinebefragung. LI Aktuell 3/2015. doi:10.13091/li-aktuell-2015-3. https://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/Entwurf_Experten_zhd_Regierung.pdf (besucht am 2.7.2019)

Frommelt, C. (2016a). Der bewaffnete Konflikt – ein Aspekt in der liechtensteinischen Sicherheitspolitik? Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Bendern, 2016. https://liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=96506445&shmiid=urkjK0Tb__sls__qo__eql__ (besucht am 2.7.2019)

Frommelt, C. (2016). Liechtensteins Sonderlösung - ein Modell differenzierter Integration? LI Focus 2/2016. Bendern. https://liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=1498366426&shmiid=UGU__sls__WP1GcRc__eql__ (besucht am 2.7.2019)

Gfs.bern (2019). Zähneknirschendes Ja. Standort Schweiz 2019 – Europafragen, im Auftrag der Interpharma, Bern, März 2019. https://www.interpharma.ch/sites/default/files/192005_standortch2019_kurzbericht_def.pdf (besucht am 2.7.2019)

Gstöhl, S. (2001). Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Quaderer, R. (2014). Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, Vaduz/Zürich

Quaderer, R. (1993a). Der Weg zum Zollvertrag. In: Zoll-Rundschau 4/1993, Beilage «70 Jahre Zollvertrag Schweiz–Fürstentum Liechtenstein 1924–1994», Bern, S. 12–17

Rat der Europäischen Union (2019). Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, Brüssel, 19. Februar 2019. https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/ (besucht am 2.7.2019)

Raton, P. (1970). Liechtenstein Staat und Geschichte. Liechtenstein Verlag, Vaduz 1969

Salomon, M. (2012). Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 32)

Schafhauser, P. (2007). Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – status quo – quo vadit? Ein Abriss der Entwicklung des Personenverkehrs, in: Georges Baur (Hrsg.), Europäer – Botschafter – Mensch, Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Liechtenstein-Verlag, Schaan 2007, S. 195–225

Schweizer Bundesrat (2019). Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union vom 7.6.2019. https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/bericht_konsultationen_insta/BR-Bericht-Konsulationen-InstA-190607_de.pdf (besucht am 2.7.2019)

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

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2019a). FLAM Bericht 2018 – Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/berichte-des-seco-ueber-den-vollzug-der-flankierenden-massnahmen/FlaM-bericht_2018.html (besucht am 2.7.2019)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2019b). Entsendung von Arbeitnehmenden in die Schweiz. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen/entsendung-von-arbeitnehmenden-in-die-schweiz.html (besucht am 2.7.2019)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2019c). Entsendung und Flankierende Massnahmen. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Personenfreizugigkeit_Arbeitsbeziehungen/freier-personenverkehr-ch-eu-und-flankierende-massnahmen.html (besucht am 2.7.2019)

Taylor, P. (1983). The Limits of European Integration. London: Croom Helm

Tinbergen, J. (1965). International Economic Integration. Amsterdam: Elsevier

Tobler, C. (2019). Studie zu Handen der Stiftung zukunft.li zu rechtlichen Fragen im Kontext der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Basel, Juli 2019. (nicht veröffentlicht)

ANHANG

Interviewte Personen

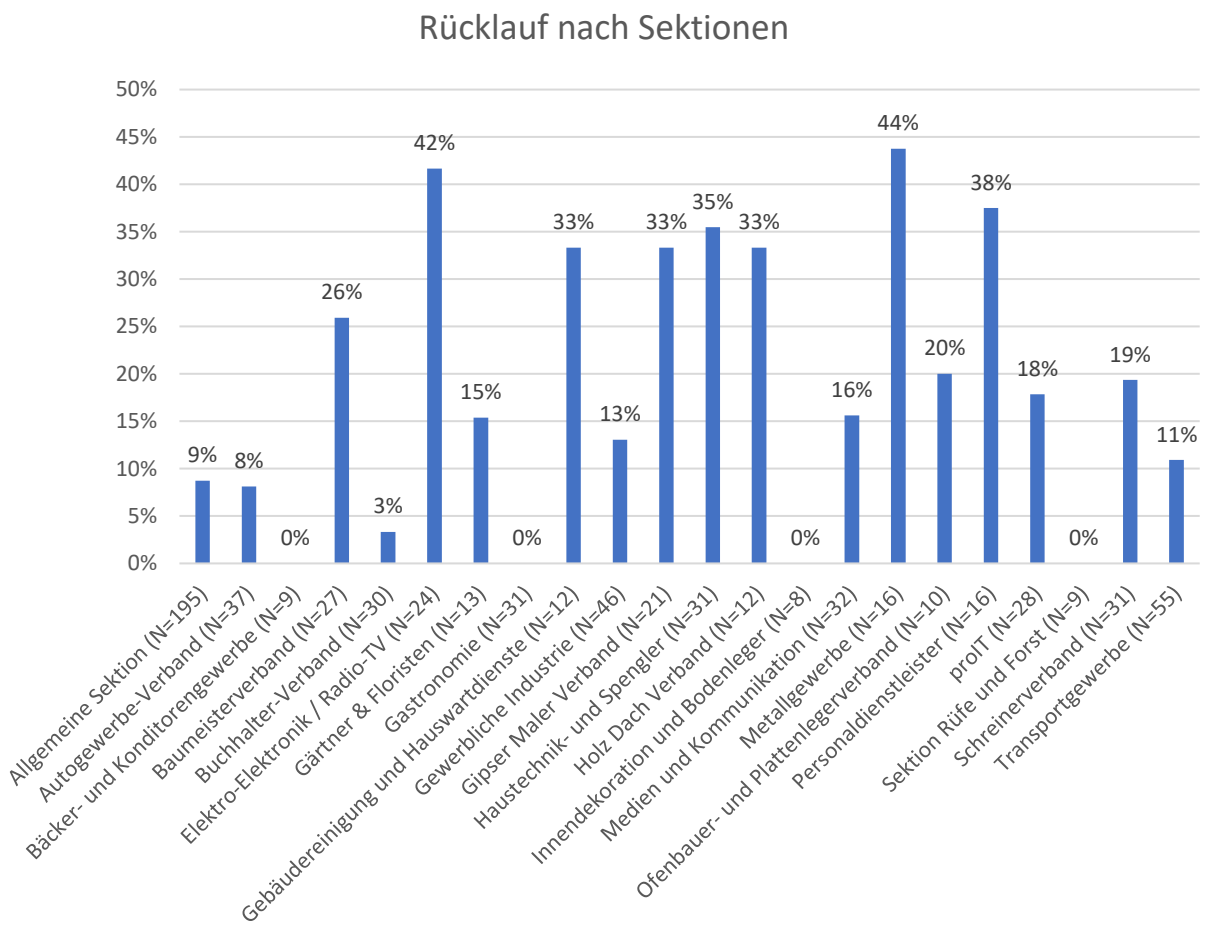
Insgesamt wurden mit Vertreterinnen und Vertretern von 14 Institutionen Leitfadeninterviews geführt. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 90 Minuten. Um auch vergangene Entwicklungen zu berücksichtigen, wurden zusätzliche Interviews mit ehemaligen Institutionsvertretern geführt.

Name	Institution	Funktion/Zuständigkeit
Esther Schindler	ehemals Amt für Auswärtige Angelegenheiten	Bereich Bilaterale Beziehungen Schweiz–Liechtenstein (bis 2018)
Karl-Heinz Oehri	Amt für Volkswirtschaft	Stv. Amtsleiter
Joachim Batliner	Amt für Volkswirtschaft	Bereich öffentliches Wirtschaftsrecht
Christian Hausmann	ehemals Amt für Volkswirtschaft	Amtsleiter (bis 2018)
Karin Jung	Amt für Wirtschaft und Arbeit, Kanton St. Gallen	Amtsleiterin
Claudia Ruf Bopp	Amt für Wirtschaft und Arbeit, Kanton St. Gallen	Leiterin Hauptabteilung Arbeitsbedingungen
Mario Konzett	Ausländer- und Passamt	Amtsleiter
Thomas Amann	Ausländer- und Passamt	Stv. Amtsleiter/Abteilungsleiter Bewilligungen
Hans-Peter Walch	ehemals Ausländer- und Passamt	Amtsleiter (bis 2013)
Kaspar Hilti	Gebr. Hilti AG	Inhaber
Philipp Baumgartner	Gebr. Hilti AG	Geschäftsführer
Benno Oehry	Gebr. Hilti AG	Geschäftsleitungsmitglied, Abteilungsleiter Finanz- u. Rechnungswesen, Personal
Sigi Langenbahn	Liechtensteinischer ArbeitnehmerInnenverband	Geschäftsführer
Doris Frick	Liechtensteinische Botschaft in Bern	Botschafterin
Brigitte Haas	Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer	Stv. Geschäftsführerin
Daniel Risch	Ministerium für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport	Regierungschef-Stellvertreter (seit 2017)
Cornelia Marxer-Broder	Ministerium für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport	Bereich Wirtschaft
Thomas Zwiefelhofer	ehemals Ministerium für Inneres, Justiz und Wirtschaft	Regierungschef-Stellvertreter (2013–2017)
Peter Gasser	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)	Leiter Bereich Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen
Jürgen Nigg	Wirtschaftskammer	Geschäftsführer
Isabell Schädler	Wirtschaftskammer	Stv. Geschäftsführerin

Volker Frommelt	Zentrale Paritätische Kommission	Geschäftsführer
Christoph Frommelt	Zimmerei Frommelt	Geschäftsleiter

Daten zur Umfrage

Ergänzend zu den Interviews wurde eine offene Umfrage durchgeführt. Die Umfrage fand im Zeitraum zwischen dem 5. Juni 2019 und dem 24. Juni 2019 statt. Der Versand erfolgte durch die Wirtschaftskammer. 102 Interviews sind in die Analyse eingeflossen. Es wurden nur abgeschlossene Interviews berücksichtigt. Der Rücklauf ist in der folgenden Abbildung differenziert nach den relevanten Sektionen der Wirtschaftskammer dargestellt.



Quelle: Umfrage Mitglieder Wirtschaftskammer Liechtenstein, Juni 2019