



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Migration BFM

Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum

Erläuternder Bericht

vom ...

Übersicht

Am 5. Juni 2005 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Abkommen zwischen der Schweiz, der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die Assoziierung zu Schengen und Dublin gutgeheissen. Die Abkommen sind am 1. März 2008 in Kraft getreten. Die effektive Anwendung der Abkommen beginnt allerdings erst, nachdem der Rat der EU in einem Beschluss festgestellt hat, dass die Schweiz die Voraussetzungen für den Einbezug in die Schengener Zusammenarbeit erfüllt (sog. Inkraftsetzung). Voraussetzung dafür ist der Abschluss aller notwendigen Umsetzungsarbeiten in der Schweiz und eine erfolgreiche Evaluation der Schweiz durch Experten der anderen Schengen-Staaten. Die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands soll gemäss gegenwärtigem Planungsstand voraussichtlich Ende 2008 erfolgen.

Die Assoziierungsabkommen zu Schengen (SAA) und Dublin (DAA) sehen vor, dass das Fürstentum Liechtenstein (nachfolgend Liechtenstein) den Abkommen beitreten kann, was den Abschluss von zwei Protokollen (eines zum SAA für Schengen und eines zum DAA für Dublin) erforderlich macht. Die beiden Beitrittsprotokolle wurden am 28. Februar 2008 unterzeichnet. Das Inkrafttreten steht mangels Ratifikation durch die Parteien (CH, FL und EG/EU) noch aus. Überdies wird sich auch Liechtenstein dem üblichen Evaluationsprozedere unterziehen müssen, damit die Inkraftsetzung im Verhältnis zu Liechtenstein vom Rat der EU beschlossen werden kann. Wann dies genau der Fall sein wird, lässt sich nicht mit der nötigen Sicherheit voraussagen. Als gesichert gelten kann hingegen der Umstand, dass die effektive Beteiligung Liechtensteins an der operativen Zusammenarbeit von Schengen und Dublin erst nach dem Inkraftsetzungszeitpunkt der Schweiz erfolgen wird.

Die künftige Inkraftsetzung von Schengen in der Schweiz und in Liechtenstein bedingt eine Anpassung der bilateralen Zusammenarbeit im Ausländerbereich sowie bezüglich der Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) im Grenzraum an der liechtensteinisch-österreichischen Grenze. Die heutige rechtliche Grundlage für diese Zusammenarbeit bilden die Fremdenpolizeivereinbarungen von 1963 und die dazugehörige Vereinbarung von 1994 sowie die Notenaustausche von 2003 und 2004 über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens. Gemäss dieser rechtlichen Grundlage bilden die Schweiz und Liechtenstein im fremdenpolizeilichen Bereich einen territorialen Anwendungsbe- reich. Unter Schengen wird sich dies insofern ändern, als die beiden Länder im fremdenpolizeilichen Bereich zwei souveräne Staaten sein werden, welche jedoch gemeinsame Regeln anwenden.

Mit der Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) am 1. Januar 2008 und dem künftigen Ausländergesetz in Liechtenstein ergibt sich ein weiterer Grund, die bilaterale Zusammenarbeit im Ausländerbereich anzupassen.

Die Schweiz und Liechtenstein haben deshalb entschieden, die teilweise veralteten rechtlichen Grundlagen aus dem Jahre 1963 und die dazugehörige Vereinbarung von 1994 sowie die Notenaustausche aus den Jahren 2003 und 2004 durch eine neue rechtliche Grundlage zu ersetzen. Ein neuer Rahmenvertrag soll alle im Ausländerbereich liegenden Themen zwischen der Schweiz und Liechtenstein unter Berücksichtigung von Schengen, dem AuG und dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) regeln. Darunter fallen: die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts. Im Weiteren soll die bilaterale Zusammenarbeit bezüglich der Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben durch die EZV im Grenzraum an der liechtensteinisch-österreichischen Grenze geregelt werden. Der Zollvertrag von 1923 und der Polizeikooperationsvertrag von 1999 bleiben von diesem neuen Rahmenvertrag unberührt.

Der Rahmenvertrag unterliegt dem Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte, da eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für die Abschlusskompetenz des Bundesrates fehlt und der Rahmenvertrag aufgrund des Regelungsinhalts und der Verbindlichkeit nicht als Vertrag von beschränkter Tragweite im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes gilt. Er tritt erst in Kraft, wenn die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands durch Beschluss des Rates der EU sowohl für Schweiz als auch für Liechtenstein erfolgt sind.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Inhaltsverzeichnis	4
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Ablauf der Verhandlungen	7
2 Inhalt des Rahmenvertrages	7
2.1 Konzeption	7
2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	8
3 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone	15
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	15
5 Verhältnis zum europäischen Recht	15
6 Rechtliche Aspekte	16
6.1 Verfassungsmässigkeit	16
6.2 Genehmigungsbeschluss	16
6.3 Referendum	16

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 5. Juni 2005 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Abkommen zwischen der Schweiz, der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) über die Assoziierung zu Schengen¹ und Dublin² gutgeheissen³. Die Abkommen sind am 1. März 2008 in Kraft getreten. Die effektive Anwendung der Abkommen beginnt allerdings erst nachdem der Rat der EU in einem Beschluss festgestellt hat, dass die Schweiz die Voraussetzungen für den Einbezug in die Schengener Zusammenarbeit erfüllt (sog. Inkraftsetzung)⁴. Voraussetzung dafür ist der Abschluss aller notwendigen Umsetzungsarbeiten in der Schweiz und eine erfolgreiche Evaluation der Schweiz durch Experten der anderen Schengen-Staaten. Die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands soll gemäss gegenwärtigem Planungsstand voraussichtlich Ende 2008 erfolgen.

Die Assoziierungsabkommen zu Schengen (SAA) und Dublin (DAA) sehen vor, dass das Fürstentum Liechtenstein (nachfolgend Liechtenstein) den Abkommen beitreten kann, was den Abschluss von zwei Protokollen (eines zum SAA für Schengen und eines zum DAA für Dublin) erforderlich macht. Die beiden Beitrittsprotokolle wurden am 28. Februar 2008 unterzeichnet. Das Inkrafttreten steht mangels Ratifikation durch die Parteien (CH, FL und EG/EU) noch aus. Überdies wird sich auch Liechtenstein dem üblichen Evaluationsprozedere unterziehen müssen, damit die Inkraftsetzung im Verhältnis zu Liechtenstein vom Rat der EU beschlossen werden kann. Wann dies genau der Fall sein wird, lässt sich nicht mit der nötigen Sicherheit voraussagen. Als gesichert gelten kann hingegen der Umstand, dass die effektive Beteiligung Liechtensteins an der operativen Zusammenarbeit von Schengen und Dublin erst nach dem Inkraftsetzungszeitpunkt der Schweiz erfolgen wird.

Die künftige Inkraftsetzung von Schengen⁵ in der Schweiz und in Liechtenstein bedingt eine Anpassung der bilateralen Zusammenarbeit im Ausländerbereich sowie bezüglich der Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben durch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) im Grenzraum an der liechtensteinisch-österreichischen Grenze. Die heutigen rechtlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit bilden die

¹ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA; SR **0.360.268.1**)

² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylanspruchs (DAA; SR **0.142.392.68**)

³ BBl **2005** 5183, vgl. Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung zu Schengen und Dublin (BBl 2004 7149).

⁴ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) (BBl **2004** 6139).

⁵ Die Assoziierung an Dublin bedingen keine Anpassungen der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

Fremdenpolizeivereinbarungen von 1963⁶ (nachfolgend 63er-Vereinbarungen) und die dazugehörige Vereinbarung von 1994⁷ sowie die Notenaustausche von 2003 und 2004⁸ über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens⁹. Gemäss diesen rechtlichen Grundlagen bilden die Schweiz und Liechtenstein im fremdenpolizeilichen Bereich einen territorialen Anwendungsbereich. Unter Schengen wird sich dies insofern ändern, als die beiden Länder im fremdenpolizeilichen Bereich zwei souveräne Staaten sein werden, welche jedoch gemeinsame Regeln anwenden.

Liechtenstein wird erstmals ein eigenes Ausländergesetz haben. Dessen Genehmigung durch das liechtensteinische Parlament ist noch ausstehend. Bis zur Inkraftsetzung des liechtensteinischen Ausländergesetzes wendet Liechtenstein das ehemalige Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG) an. Mit der Inkraftsetzung des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)¹⁰ am 1. Januar 2008 und dem künftigen Ausländergesetz in Liechtenstein ergibt sich ein weiterer Grund, die bilaterale Zusammenarbeit im Ausländerbereich anzupassen.

Die Schweiz und Liechtenstein haben deshalb entschieden, die teilweise veralteten rechtlichen Grundlagen aus dem Jahre 1963 und die dazugehörige Vereinbarung von 1994 sowie die Notenaustausche aus den Jahren 2003 und 2004 durch eine neue rechtliche Grundlage zu ersetzen. Ein neuer Rahmenvertrag soll alle im Ausländerbereich liegenden Themen zwischen der Schweiz und Liechtenstein unter Berücksichtigung von Schengen, dem AuG und dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)¹¹ regeln. Darunter fallen: die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum. Der Zollvertrag von 1923¹² und der Polizeikooperationsvertrag von 1999¹³ bleiben davon unberührt.

⁶ Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über die fremdenpolizeiliche Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen im anderen Vertragsstaat (SR **0.142.115.142**) und Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittländer im Fürstentum Liechtenstein und über die fremdenpolizeiliche Zusammenarbeit (SR **0.142.115.143**)

⁷ Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Ergänzung der Vereinbarung vom 6. November 1963 über die Handhabung der Fremdenpolizei für Drittstaaten im Fürstentum Liechtenstein und über die fremdenpolizeiliche Zusammenarbeit (SR **0.142.115.143.1**)

⁸ Notenaustausch vom 30. Mai 2003 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens (SR **0.142.115.144**) und Zweiter Notenaustausch vom 21. Dezember 2004 zwischen der Schweizerischen Bundesrat und der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens (**0.142.115.144.2**)

⁹ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zwischen der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen); SR **0.632.31**

¹⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG); SR **142.20**

¹¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR **0.142.112.681**)

¹² Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (SR **0.631.112.514**)

¹³ Vertrag vom 27. April 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden (SR **0.360.163.1**)

Im folgenden Bericht geht es um die Genehmigung des neuen Rahmenvertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein.

1.2 Ablauf der Verhandlungen

Im Jahre 2006 kamen Vertreter des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, des Kantons St. Gallens und des liechtensteinischen Ausländer- und Passamts mehrmals zusammen, um die bisherige enge Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein im Ausländerbereich unter Berücksichtigung der künftigen Kooperation unter Schengen zu diskutieren. Dabei wurde klar, dass die heutigen rechtlichen Grundlagen für die bilaterale Zusammenarbeit in besagtem Bereich nicht nur wegen der Inkraftsetzung von Schengen sondern auch aufgrund des neuen AuG angepasst werden muss. In diesem Sinne waren sich beide Seiten einig, dass die bestehenden 63er-Vereinbarungen, welche teilweise veraltet sind, sowie die Vereinbarung von 1994 und die Notenaustausche aus den Jahren 2003 und 2004 durch einen neuen Rahmenvertrag ersetzt werden sollten. Am 21. Dezember 2006 verabschiedete der Bundesrat ein entsprechendes Verhandlungsmandat. Nebst Vertretern des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Federführung Bundesamt für Migration) und des Kantons St. Gallen kamen neu auch Vertreter aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement, namentlich dem Grenzwachtkorps (GWK), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, namentlich der Direktion für Völkerrecht, und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, namentlich dem Staatssekretariat für Wirtschaft dazu, da bestimmte Regelungen des neuen Rahmenvertrages in die Zuständigkeit dieser Departemente fallen. Am 25. Juni 2007 trafen sich Vertreter der obgenannten Departemente mit Vertretern des liechtensteinischen Ausländer- und Passamts, des liechtensteinischen Amts für auswärtige Angelegenheiten sowie der liechtensteinischen Landespolizei zu einer ersten Verhandlungsrunde. Bis zur Paraphierung des Rahmenvertrages, die am 24. Juni 2008 in Bern stattfand, bedurfte es fünf Verhandlungsrunden. Das genaue Datum der Unterzeichnung ist noch nicht bekannt. Die Unterzeichnung soll jedoch noch vor der Inkraftsetzung von Schengen in der Schweiz vorgenommen werden.

Der Rahmenvertrag wird schliesslich erst in Kraft treten, wenn der Schengen-Besitzstand im Verhältnis zu beiden Vertragsstaaten vom Rat der EU in Kraft gesetzt worden ist. Nach heutigem Kenntnisstand können zum genauen Zeitpunkt noch keine Angaben gemacht werden. Es kann als sicher gelten, dass die Inkraftsetzung von Schengen für Liechtenstein später erfolgen wird als für die Schweiz, da die Beitrittsprotokolle Liechtensteins zum DAA und SAA noch der Ratifizierung durch alle Vertragsparteien bedürfen und Liechtenstein daran anschliessend die Evaluation zu durchlaufen hat.

2 Inhalt des Rahmenvertrages

2.1 Konzeption

Nebst einer ausführlichen Präambel beinhaltet der Rahmenvertrag fünf Abschnitte. Der erste Abschnitt betrifft die allgemeinen Bestimmungen, der zweite enthält Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens und der Einreise, der dritte Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Bereich des Aufent-

halts und der vierte Bestimmungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzraum. Der fünfte und letzte Abschnitt besteht aus den Durchführungs- und Schlussbestimmungen.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Titel und Präambel

Der Titel des Rahmenvertrages macht deutlich, welche drei Bereiche der neue Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein regelt. Es sind dies: der Bereich des Visumverfahrens und der Einreise, der Bereich des Aufenthalts sowie der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzraum. Obwohl die Einreise in keinem Artikel explizit abgehandelt wird, ist es unentbehrlich, diesen Begriff im Titel einzuschliessen. Sporadische Überprüfungen der Aufenthaltsberechtigung gestützt auf das liechtensteinische Ausländerrecht durch die Eidgenössische Zollverwaltung beinhalten die Abklärungen, ob die Einreisebestimmungen erfüllt sind. Im Weiteren sind bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Sinne der Schengener Regelungen Einreisevorschriften zu beachten. Im Rahmenvertrag sind die Kompetenzen und das Vorgehen in Bezug auf den Erlass von Einreisevorschriften zwischen den Vertragsparteien bei einer allfälligen Wiedereinführung der Grenzkontrollen geregelt.

In der Präambel werden die wichtigsten bilateralen Vertragswerke, auf die sich der Rahmenvertrag stützt, sowie das EWR-Abkommen¹⁴, das FZA und das EFTA-Übereinkommen, die eine wichtige Bedeutung für Liechtenstein bzw. die Schweiz haben, erwähnt.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ziel und Anwendungsbereich

Artikel 1 definiert das Ziel und den Anwendungsbereich des Rahmenvertrages. Er drückt klar aus, dass der Rahmenvertrag unter Berücksichtigung der Assoziierung der Vertragsparteien bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstandes ausgearbeitet wurde.

Art. 2 Vereinbarungen

Nebst dem Rahmenvertrag, der die grundsätzlichen Regeln der Zusammenarbeit enthält, sollen die Einzelheiten in den entsprechenden Bereichen in ausführenden Vereinbarungen zwischen den beiden Regierungen bzw. den beiderseits zuständigen Behörden geregelt werden. Gemäss Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)¹⁵ können Verträge von beschränkter Tragweite vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden. Bei den Vereinbarungen, die unter Artikel 2 des Rahmenvertrages fallen, handelt es sich insofern um Verträge von beschränkter Tragweite, als sie dem Vollzug eines Vertrages dienen, der von der

¹⁴ Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (LGBl. 1995 Nr. 68)

¹⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)

Bundesversammlung genehmigt sein wird (Art. 7a Absatz 2 Buchstabe b RVOG). Zum heutigen Zeitpunkt sind drei ausführende Vereinbarungen (Visumverfahren und Einreise, Aufenthalt und polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum) vorgesehen. Diese sind - im Unterschied zum Rahmenvertrag - noch nicht paraphiert und können daher noch geändert werden, ohne dass Neuverhandlungen aufgenommen werden müssen.

2. Abschnitt: Visumverfahren und Einreise

Art. 3 Visumverfahren

Es ist vorgesehen, dass die Schweiz im Auftrag und nach Rücksprache mit Liechtenstein Schengen-Visa erteilt. Bereits heute erteilt die Schweiz für Liechtenstein Visa für einen bewilligungsfreien Aufenthalt (z.B. Tourismus, Besuch bis zu drei Monaten). Diese bewährte Praxis soll weiter geführt werden. Dies hat zur Folge, dass auch für Beschwerden gegen die Verweigerung von Schengen-Visa grundsätzlich die schweizerischen Behörden zuständig sind, sofern darin nicht die Verletzung des EWR-Abkommens geltend gemacht wird. Handelt es sich hingegen um ein Visum für einen bewilligungspflichtigen Aufenthalt, liegt die Verantwortlichkeit bei Liechtenstein. Für Beschwerden gegen die Verweigerung von nationalen liechtensteinischen Visa sind somit die liechtensteinischen Behörden zuständig. Die Bestimmungen in Artikel 3 gehen weiter als eine Vertretung im Sinne der einschlägigen Schengen-Regelung. Die Einzelheiten im Bereich des Visumverfahrens und der Einreise werden in einer ausführenden Vereinbarung gemäss Artikel 2 festgelegt. Die aufgrund von Artikel 5 durch den Bundesrat abzuschliessende Vereinbarung präzisiert das Ausstellungsverfahren, insbesondere was die Absprache zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsparteien und die Annulation eines Visums betrifft, sowie das Rechtsmittelverfahren.

Art. 4 Vertretung

Die Schengener Regelungen sehen die Möglichkeit vor, dass sich ein Schengen-Staat im Visumverfahren durch einen anderen Schengen-Staat vertreten lassen kann. Artikel 4 regelt den Informationsvorgang, falls eine Vertragspartei beabsichtigt, sich im Visumverfahren durch einen anderen Schengen-Staat vertreten zu lassen. Während den Verhandlungen hat Liechtenstein jedoch immer wieder bekräftigt, sich nach Möglichkeit wie bereits heute durch die Schweiz vertreten zu lassen. Würde sich die Schweiz im Visumverfahren aus bestimmten Gründen von einem anderen Staat vertreten lassen, so müsste Liechtenstein eine neue Vertretungslösung suchen.

Art. 5 Regelungen von Einzelheiten

Artikel 5 weist darauf hin, dass die Einzelheiten über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens und der Einreise in ausführenden Vereinbarungen gemäss Artikel 2 des Rahmenvertrages festgelegt werden.

3. Abschnitt: Aufenthalt

Art. 6 Personenfreizügigkeit

Artikel 6 regelt die Personenfreizügigkeit zwischen den Vertragsparteien. In Artikel 6 Absatz 2 erfolgt ein Verweis auf das Protokoll über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens¹⁶, welches die Grundlage für die liechtensteinischen Kontingente bildet. Abs. 3 sieht vor, dass die Grenzgänger der Vertragsparteien von der Melde- und Bewilligungspflicht befreit sind und insofern auf Grund einer bisher bereits bestehenden Regelung im Rahmen des Notenaustauschs besser gestellt sind als die anderen EU/EFTA-Staatsangehörigen. Die aufgrund von Artikel 12 durch den Bundesrat abzuschliessende Vereinbarung präzisiert die Anzahl der zulassungsberechtigten schweizerischen Staatsangehörigen zur Wohnsitznahme mit und ohne Erwerbstätigkeit in Liechtenstein sowie die Ausnahmen von diesen Quoten.

Art. 7 Niederlassung

Absatz 1 sieht vor, dass schweizerische Staatsangehörige in Liechtenstein und liechtensteinische Staatsangehörige in der Schweiz nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erhalten. Diese Bestimmung bezieht sich auf Artikel 34 Absatz 4 AuG. Gemäss Artikel 7 Absatz 2 werden vorübergehende Aufenthalte, namentlich zum Studium oder zur Kur, bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer nicht berücksichtigt. Diese Bestimmung entspricht Artikel 34 Absatz 5 AuG. Sowohl Absatz 1 als auch Absatz 2 wurden sinngemäss aus den 63er-Vereinbarungen¹⁷ übernommen.

Art. 8 Aufenthalt und Erwerbstätigkeit

Artikel 8 macht deutlich, dass eine Person nicht gleichzeitig in beiden Vertragsstaaten eine Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung besitzen kann. Diese Bestimmung wurde sinngemäss aus den 63er-Vereinbarungen¹⁸ übernommen. Überdies hält Artikel 8 fest, dass die Regelung von vorübergehenden Aufenthalten und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im anderen Vertragsstaat sich nach den nationalen Gesetzgebungen richten.

Art. 9 Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung

Artikel 9 regelt die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zwischen den Vertragsparteien. Dieser Artikel entspricht der Bestimmung, wie sie der Notenaustausch von 2003 Schweiz - Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über

¹⁶ Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zwischen der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen), Anhang K - Anlage 3; SR **0.632.31**; vgl. auch zweiter Notenaustausch von 2004 Schweiz - Liechtenstein über die Umsetzung des Protokolls über den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens (op.cit., SR **0.142.115.144.2**)

¹⁷ op. cit., SR **0.142.115.142**

¹⁸ op. cit., SR **0.142.115.143**

den Personenverkehr im Rahmen der Änderung des EFTA-Übereinkommens¹⁹ vorsieht. Die aufgrund von Artikel 12 durch den Bundesrat abzuschliessende Vereinbarung präzisiert die Zulassung und gegenseitigen Erleichterungen der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung.

Art. 10 Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen

Absatz 1 sieht vor, dass die von den Behörden der Vertragsparteien verfügbaren nationalen Einreiseverbote, Ausweisungen sowie Wegweisungen auch für das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei gelten, sofern die Behörden der Vertragsparteien in Einzelfällen keine Ausnahmen von diesem Grundsatz vereinbart haben. Diese Bestimmung wurde sinngemäss aus den 63er-Vereinbarungen²⁰ übernommen.

Art. 11 Rückübernahme- und Visaabkommen

Absatz 1 hält fest, dass die Schweiz bei Verhandlungen mit Drittstaaten über ein Rückübernahme- und Visaabkommen nach Möglichkeit nach wie vor die liechtensteinischen Interessen vertritt, mit dem Ziel, Liechtenstein in den Geltungsbereich solcher Abkommen miteinzubeziehen. Vor dem Hintergrund der 63er-Vereinbarungen²¹ (ein territorialer Anwendungsbereich) fanden die Rückübernahme- und Visaabkommen automatisch auch in Liechtenstein Anwendung. Da die Schweiz und Liechtenstein zwei voneinander unabhängig assoziierte Schengen-Staaten sind und somit keinen gemeinsamen territorialen Anwendungsbereich mehr bilden, werden die künftigen Rückübernahme- und Visaabkommen nicht mehr automatisch in Liechtenstein Gültigkeit haben. Absatz 2 sieht aus diesem Grunde vor, dass die Schweiz ihre Vertragspartner darauf aufmerksam macht, mit Liechtenstein eine Regelung zu treffen, damit diese Abkommen auch in Liechtenstein Anwendung finden. Eine solche Regelung kann bspw. in Form eines Notenaustauschs festgehalten werden,

Art. 12 Regelung von Einzelheiten

Artikel 12 weist darauf hin, dass die Einzelheiten über die Zusammenarbeit im Bereich des Aufenthalts in ausführenden Vereinbarungen gemäss Artikel 2 des Rahmenvertrages festgelegt werden.

4. Abschnitt: Polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum

Art. 13 Grundsatz

Mit dem vorliegenden Rahmenvertrag werden nur die polizeilichen Aufgaben der EZV auf liechtensteinischem Gebiet geregelt. Die Vorverlegung der Zollkontrolle an die liechtensteinisch-österreichische Grenze bedingt, dass der EZV, namentlich dem GWK, im Grenzraum zu Österreich analog polizeiliche Kompetenzen übertragen werden, wie dies die Grenzkantone in den Verwaltungsvereinbarungen mit der EZV

¹⁹ op. cit., SR **0.142.115.144**

²⁰ op. cit., SR **0.142.115.143**

²¹ op. cit., SR **0.142.115.143**

gemacht haben. Dies ermöglicht es dem GWK im Grenzraum entlang der gesamten schweizerischen Zollgrenze einen Beitrag zur Sicherheit zu leisten. Andernfalls würde an der Ostgrenze eine Lücke entstehen. Die vorgesehene Norm besagt, dass Liechtenstein polizeiliche Befugnisse und Aufgaben der EZV überträgt (vgl. Artikel 14). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Polizeibehörden und der liechtensteinischen Polizei ist von diesem Rahmenvertrag nicht betroffen. Diese wird durch den Polizeikooperationsvertrag abgedeckt. Ebenso bleibt vom vorliegenden Rahmenvertrag unberührt der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Sicherheits- und Zollbehörden. Absatz 1 von Artikel 13 macht deutlich, dass Liechtenstein den aufgrund des Zollvertrages auf seinem Staatsgebiet zuständigen schweizerischen Behörden bestimmte polizeiliche Aufgaben und Befugnisse an der liechtensteinisch-österreichischen Binnengrenze und im Grenzraum überträgt. Absatz 2 definiert den Grenzraum. Absatz 3 weist schliesslich darauf hin, dass die Aufgaben und Befugnisse der liechtensteinischen Polizeibehörden auf dem Staatsgebiet Liechtensteins von diesem Rahmenvertrag unberührt bleiben.

Art. 14 Polizeiliche Befugnisse und Massnahmen

Absatz 1 definiert die polizeilichen Aufgaben und Befugnisse der EZV auf liechtensteinischem Staatsgebiet eingehender. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass weder das Territorium des Kantons St. Gallen noch das Territorium des Kantons Graubünden durch den vorliegenden Rahmenvertrag in irgendeiner Form tangiert werden. Sowohl der Kanton Graubünden als auch der Kanton St. Gallen haben auf ihrem jeweiligen Territorium der Grenze entlang eine Zone ausgeschieden, in welcher das GWK im Auftrag der genannten Kantone bestimmte polizeiliche Aufgaben wahrnehmen kann. Bei Vorliegen eines Anfangsverdachts im Rahmen der Zollkontrolle an der liechtensteinisch-österreichischen Binnengrenze (Absatz 2) findet Absatz 1 ebenfalls Anwendung. Absatz 3 regelt die Befugnisse der EZV im Berggebiet. Sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Grenzraumes kann es gemeinsame Kontrollen geben, die unter der Einsatzleitung der liechtensteinischen Landespolizei stehen (Absatz 4). Die Durchführung solcher gemeinsamer Kontrollen erfolgt lagebezogen und nach Massgabe der vorhandenen Ressourcen (Absatz 5). Lagebezogene Kontrollen heisst in diesem Falle erhöhte bzw. dichter geführte Kontrollen. Die schweizerischen Interessen sind gebührend zu berücksichtigen. Diese Bestimmung geht insofern über die Regelung der gemeinsamen Kontrollen im trilateralen Polizeikooperationsvertrag hinaus, als es sich hier um eine „Muss“-Bestimmung handelt. Aus innenpolitischen Gründen kann dem GWK nur ein relativ beschränkter Grenzraum zugewiesen werden. Um den gleichen Beitrag zur Sicherheit wie im Grenzraum der Grenzkantone leisten zu können und unter Berücksichtigung des Schengen-Besitzstands ist es notwendig, dass gemischte Patrouillen des GWK und der liechtensteinischen Landespolizei auf dem gesamten liechtensteinischen Staatsgebiet in Berücksichtigung der schweizerischen Interessen durchgeführt werden. Die aufgrund von Artikel 16 durch den Bundesrat abzuschliessende Vereinbarung präzisiert die Befugnisse des GWK im sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich (Gefahrenabwehr) und im kriminalpolizeilichen Aufgabenbereich. Zudem werden in der Vereinbarung die Vorfälle, bei welchen Liechtenstein zusätzlich die Ermittlungs- und Erledigungskompetenz an die EZV delegiert, abschliessend aufgezählt. Schliesslich werden die genauen Modalitäten bezüglich der Zusammenarbeit

zwischen dem GWK und der liechtensteinischen Landespolizei sowie Fragen der Haftung bei gemeinsamen Einsätzen festgelegt.

Art. 15 Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Die Schengener Regelungen sehen vor, dass Grenzkontrollen an den Binnengrenzen unter bestimmten Umständen vorübergehend wiedereingeführt werden können. Artikel 15 regelt das Vorgehen zwischen den Vertragsparteien in solchen Fällen. Wichtig ist, dass sich die Vertragsparteien gegenseitig frühzeitig über eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen informieren (Absatz 1); das heisst, die gegenseitige Information hat vor der Information an die anderen Schengen-Mitgliedstaaten zu erfolgen. In Anbetracht des gemeinsamen Zollgebietes sollen derartige Kontrollen an der schweizerisch-liechtensteinischen Binnengrenze jedoch möglichst vermieden werden. Kommt es zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der liechtensteinisch-österreichischen Binnengrenze, so unterstützen sich die Vertragsparteien gegenseitig bei deren Durchführung (Absatz 2). Führt die Schweiz vorübergehend Grenzkontrollen ein, werden diese von den aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein zuständigen schweizerischen Behörden an der liechtensteinisch-österreichischen Binnengrenze durchgeführt (Absatz 3). In der aufgrund von Art. 16 durch den Bundesrat abzuschliessenden Vereinbarung werden die anzuwendenden Bestimmungen im Falle einer vorübergehenden Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Sinne des Schengen-Besitzstands geregelt.

Art. 16 Regelung von Einzelheiten

Artikel 16 weist darauf hin, dass die Einzelheiten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzraum in einer ausführenden Vereinbarung gemäss Artikel 2 festgelegt werden.

5. Abschnitt: Durchführungs- und Schlussbestimmungen

Art. 17 Datenschutz und Datenaustausch

Artikel 17 enthält Bestimmungen zur Bekanntgabe und Bearbeitung der übermittelten Daten durch die Vertragsparteien (Absatz 1 und 2). Daten werden lediglich bekannt gegeben, soweit dies für die Durchführung des vorliegenden Rahmenvertrages notwendig und mit den nationalen Gesetzgebungen sowie den staatsvertraglichen Verpflichtungen vereinbar ist (Absatz 1). Absatz 3 erlaubt einer Vertragspartei den Zugriff auf bestimmte Datensammlungen der anderen Vertragspartei, sofern die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Das GWK benötigt zur wirksamen Aufgabenwahrnehmung Zugriff auf die liechtensteinische Fahndungsdaten, Teile des liechtensteinischen Ausländerregisters sowie auf das liechtensteinische Motorfahrzeugregister. Liechtenstein muss für die Gewährung von Online-Zugriffen die nationale Gesetzgebung anpassen. Die Bestimmungen in Artikel 17 entsprechen den üblichen Datenschutzbestimmungen.

Art. 18 Gemischte Kommission

Gemäss Artikel 18 wird eine Gemischte Kommission eingesetzt. Diese behandelt alle Fragen, die mit der Auslegung und Anwendung des vorliegenden Rahmenvertrages sowie der Vereinbarungen gemäss Artikel 2 zusammenhängen (Absatz 1). Die Gemischte Kommission setzt sich je nach Thema variabel zusammen. Sie tritt bei Bedarf, in der Regel einmal jährlich, zusammen (Absatz 2). Absatz 3 verfolgt die Idee, dass sich die zuständigen Behörden beim Vollzug des Rahmenvertrages direkt in Verbindung setzen können, ohne ständig die Gemischte Kommission einberufen zu müssen. Somit ist eine ordnungsgemässe Anwendung des Rahmenvertrages und der Vereinbarungen gemäss Artikel 2 sichergestellt.

Art. 19 Aufhebung bisherigen Rechts

Artikel 19 listet die Abkommen zwischen der Schweiz und Liechtenstein auf, die mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Rahmenvertrages aufgehoben werden.

Art. 20 Vorbehalt anderer staatsvertraglicher Verpflichtungen

Artikel 20 ist rein deklaratorischer Natur. Die Bestimmung stellt klar, dass die staatsvertraglichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen²² und dem FZA vorbehalten bleiben.

Art. 21 Geltungsdauer und Kündigung

Der Rahmenvertrag wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen (Absatz 1). Er kann jedoch jederzeit unter Einhaltung einer zwölfmonatigen Frist auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden (Absatz 2). Im Falle einer Beendigung des jeweiligen Schengen-Assoziierungsabkommens passen die Vertragsparteien diesen Rahmenvertrag entsprechend an (Absatz 3). Kündigungen von Vereinbarungen gemäss Artikel 2 haben keine Wirkung auf die Gültigkeit des Rahmenvertrages. Die Vertragsparteien vereinbaren in diesem Falle falls notwendig raschestmöglich eine neue Regelung (Absatz 4).

Art. 22 Inkrafttreten

Der Rahmenvertrag tritt nach Erfüllung der jeweiligen innerstaatlichen Genehmigungsverfahren auf den Zeitpunkt in Kraft, an dem der Schengen-Besitzstand für beide Vertragsparteien in Kraft gesetzt ist (Absatz 1). Wann dies der Fall sein wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht voraussagen. Artikel 13, 14, 16, 17 Absatz 1 und 2 sowie Artikel 18 werden bereits ab Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz vorläufig angewendet, da diese Bestimmungen nur teilweise durch geltendes Recht abgedeckt werden, eine Anwendung ab Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in der Schweiz jedoch notwendig ist (Absatz 2). Die übrigen Bestimmungen werden durch geltendes Recht, welches erst mit Inkrafttreten dieses Rahmenvertrages aufgehoben wird, abgedeckt. Eine vorzeitige Anwendung dieser Bestimmungen ist daher nicht nötig. Gemäss Artikel 7b RVOG kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages beschliessen oder

²² Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (LGBl. 1995 Nr. 68)

3 **Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone**

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

5 Verhältnis zum europäischen Recht

15

Schliesslich sind auch die Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Aufenthaltsbereich kompatibel mit dem europäischen Recht. Dies betrifft insbesondere Bestimmungen aus dem FZA als auch aus dem EWR-Abkommen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Rahmenvertrages zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum beruht auf Artikel 54 Absatz 1 Bundesverfassung (BV)²⁴, der den Bund ermächtigt, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig.

6.2 Genehmigungsbeschluss

Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags obliegt nach Artikel 166 Absatz 2 BV grundsätzlich der Bundesversammlung. Allerdings ist der Bundesrat allein zum Abschluss befugt, wenn ihm aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung oder eines völkerrechtlichen Vertrags die Zuständigkeit übertragen wird oder es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt (Art. 166 Abs. 2 BV; Art. 7a RVOG). Da in keinem Gesetz oder Staatsvertrag, namentlich weder im AuG noch im Zollvertrag mit Liechtenstein, ausreichende Abschlusskompetenzen zu finden sind, bedarf der vorliegende Rahmenvertrag der Genehmigung der Bundesversammlung.

6.3 Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesbesetzen erfordert (Ziff. 3).

Der völkerrechtliche Vertrag dieser Vorlage wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit unter Einhaltung einer Frist von zwölf Monaten Jahr auf Ende des Kalenderjahres gekündigt werden. Er impliziert keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation. Es bleibt die Frage, ob sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder ob ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁵ gilt eine Bestimmung eines Staatsvertrags dann als rechtsetzend, wenn sie auf unmittelbar verbindliche und generell-abstrakte Weise Pflichten aufer-

²⁴ SR 101

²⁵ SR 171.10

legt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Wichtig ist eine solche Norm dann, wenn ihr Regelungsgegenstand im Landesrecht entsprechend Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g BV auf formellgesetzlicher Stufe geregelt werden müsste. Als wichtig anzusehen sind namentlich alle grundlegenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen, über die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte sowie über die Aufgaben und Leistungen des Bundes.

Der neue völkerrechtliche Vertrag begründet zwischen den Vertragsstaaten Verpflichtungen im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzraum. Diese Verpflichtungen haben auch Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen. Ausserdem verleihen sie den mit ihrer Anwendung beauftragten Behörden entsprechende Kompetenzen. Für deren Umsetzung müssen zwar keine Bundesgesetze erlassen werden, sie müssen aber als wichtig angesehen werden, da sie nach Artikel 164 Absatz 1 BV nur in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden könnten, wenn sie auf nationaler Ebene erlassen werden müssten. Demzufolge untersteht der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge.