



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

25. November 2019

Auswirkungen der Beziehungen Schweiz–EU auf den EWR und die Regionalunion Schweiz–Liechtenstein

Georges Baur und Christian Frommelt

**VOM ERFOLGSFAKTOR ZUM RISIKOFAKTOR? WIE DIE SCHWEIZ LIECHTENSTEINS
BEZIEHUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION BEEINFLUSST**



Struktur

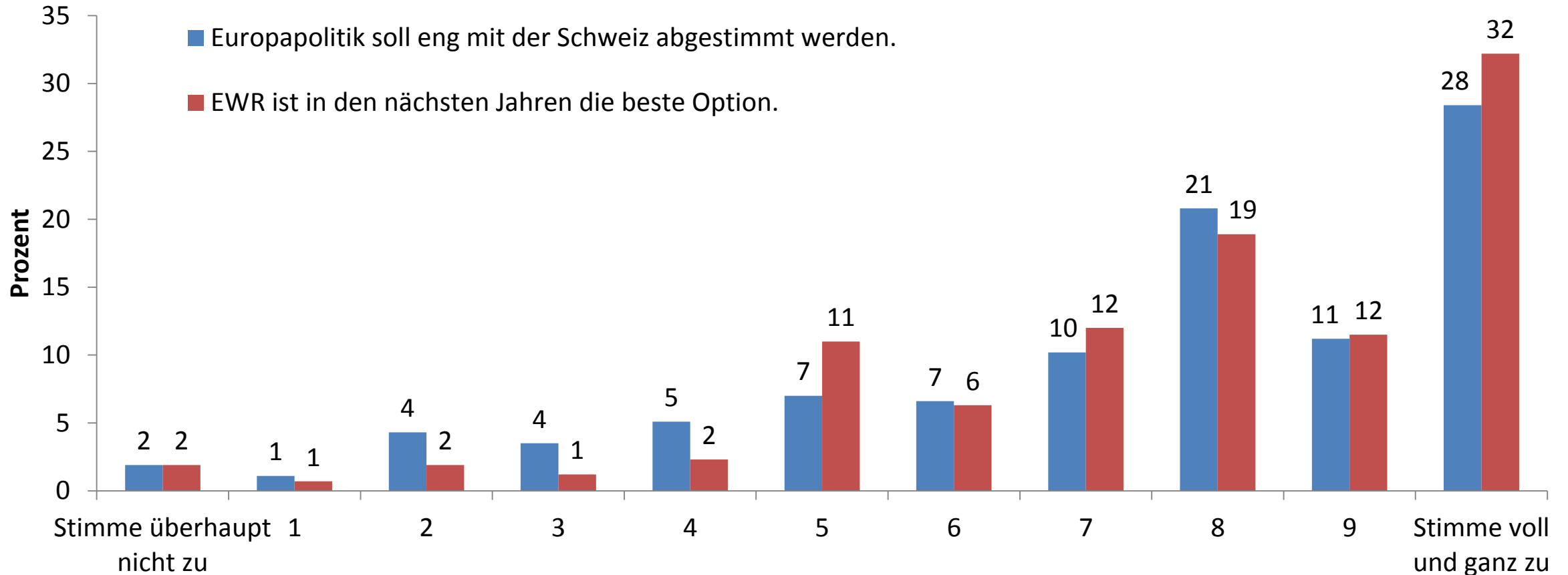
- EWR in Kürze
- Beziehungen Schweiz–Liechtenstein
- Beziehungen Schweiz–Liechtenstein–EU
- Szenarien für die Beziehungen Schweiz–EU
- Schlussfolgerungen



Wie kompatibel sind Liechtensteins EWR-Mitgliedschaft und die Regionalunion Schweiz–Liechtenstein?



Das «Puzzle» – das Erkenntnisinteresse



Quelle: Repräsentative CATI-Befragung, Dezember 2014, N=500



EWR in Kürze

Allgemeine Einordnung

- Weitreichendstes Assoziationsabkommen zwischen der EU und einem Nicht-Mitgliedstaat

Institutionen und Prozesse des EWR

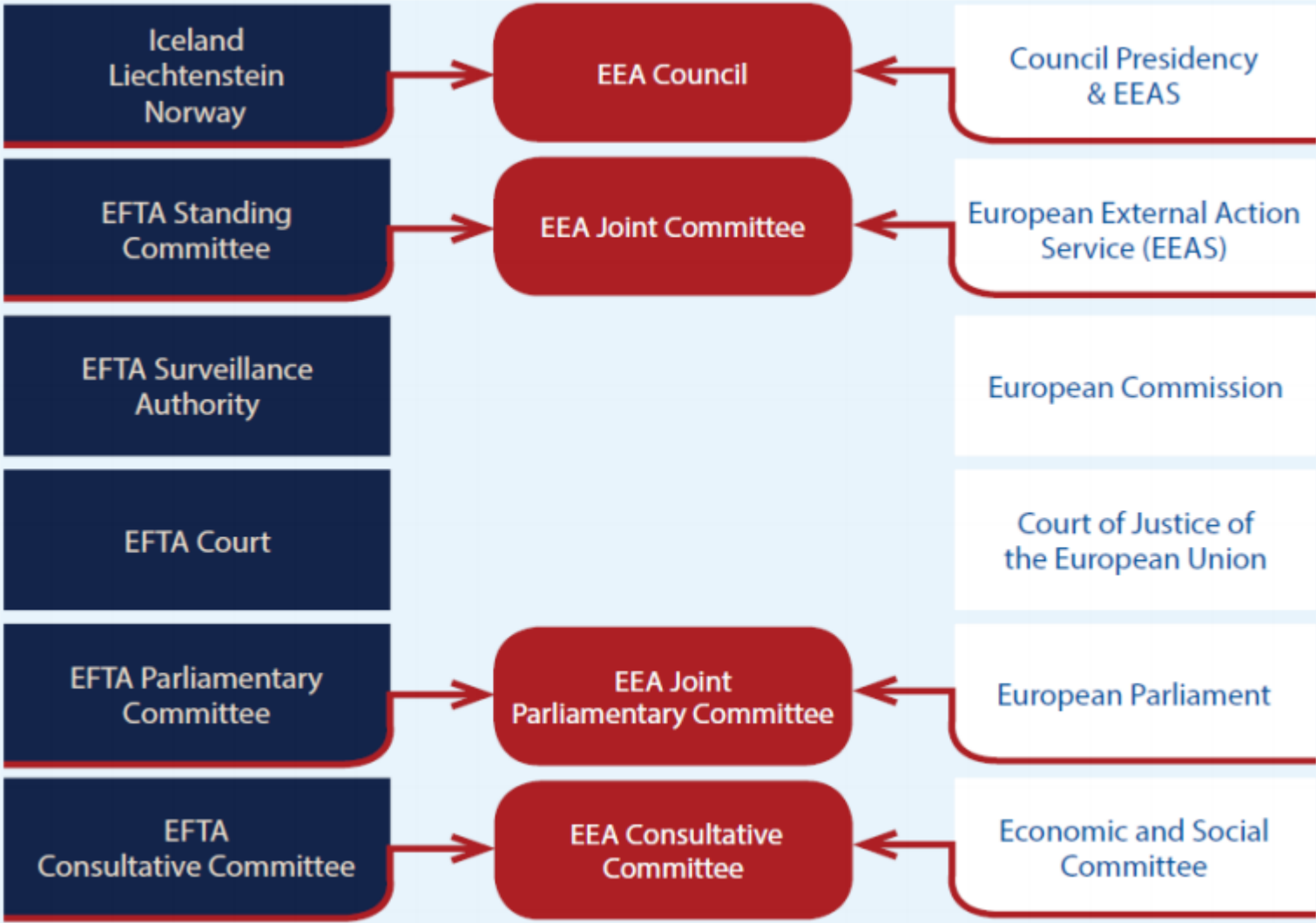
- Komplexer institutioneller Rahmen → Zwei-Pfeiler-Struktur
- Umfassender Geltungsbereich → Vier Grundfreiheiten sowie horizontale und flankierende Politiken
- Dynamische Rechtsübernahme → EU decision shaping und EEA decision making
- Intergouvernementale Zusammenarbeit unter zumindest auf dem Papier gleichberechtigten Partnern
- Politischer Dialog

Innerstaatliche Auswirkungen

- Verschiedene Europäisierungsprozesse (Rechtsordnung, Verwaltung etc.)
- Souveränitätsgewinn durch internationale Anerkennung und Mitwirkung
- Keine Einschränkung der direkten Demokratie, aber Stärkung technokratischer Prozesse



Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR



*Switzerland is an observer

Quelle: EFTA-Sekretariat



Zusammenarbeit Schweiz–Liechtenstein

Allgemeine Einordnung

- Zollunion? Gemeinsamer Wirtschaftsraum? Regionalunion? → Historisch gewachsene Zusammenarbeit

Institutionen und Prozesse der Regionalunion

- Nur geringfügig institutionalisiert
- Automatische Anerkennung Schweizer Rechtsvorschriften
- Geringe formelle Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, aber Vielzahl informeller Prozesse
- Umfassender, aber diffuser Geltungsbereich
- Schrittweise etablierter politischer Dialog

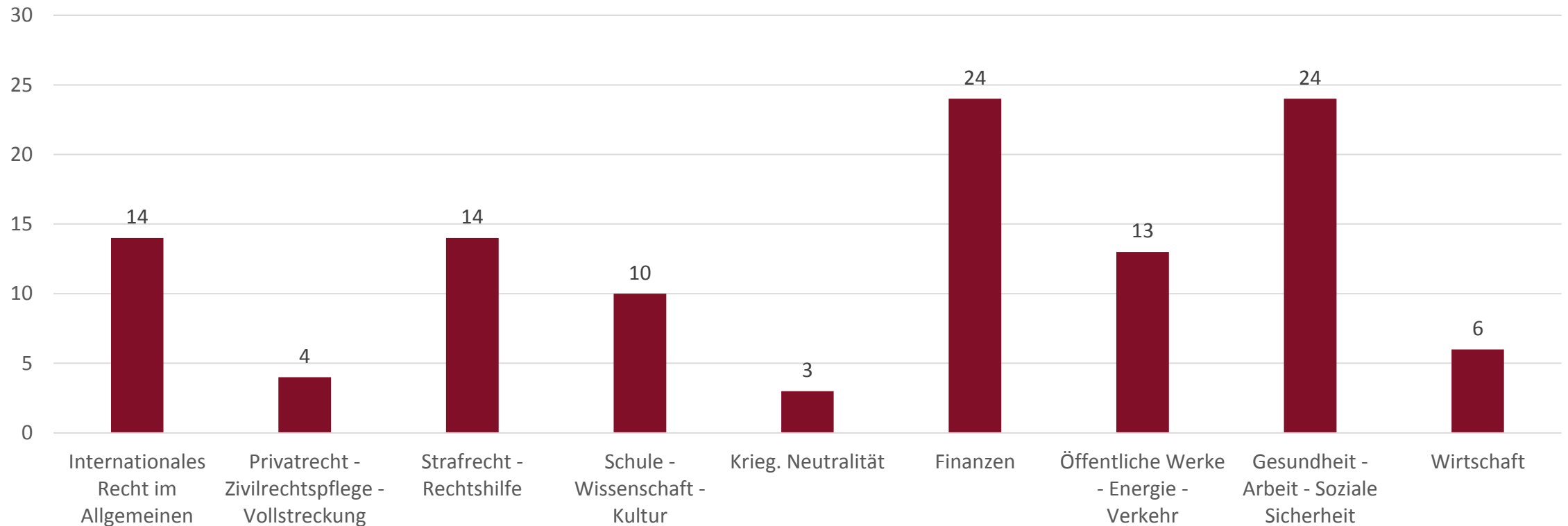
Innerstaatliche Auswirkungen

- Outsourcing und Delegation an die Schweiz
- Nachvollzug von Schweizer Recht insbesondere bei Schweizer Rezeptionsvorlage
- Starker Einfluss zur Beziehungen Schweiz auf politische Kultur Liechtenstein (z. B. Konsenskultur)



Rechtliche Verflechtung Schweiz–Liechtenstein

Anzahl Abkommen mit der Schweiz als Vertragspartner nach Gebietssystematik
(nur Staatsvertragsrecht (ohne internationale Konventionen), Stand März 2019, N=112)



Hinzu kommen über 800 Schweizer Rechtsvorschriften, welche zumindest teilweise in Liechtenstein aufgrund des Zollvertrags anwendbar sind sowie zahlreiche liechtensteinische Gesetze nach Schweizer Vorlage (Rezeption/Nachvollzug).

Quelle: Eigene Erhebung basierend auf gesetze.li (nur internationales Recht)



Einordnung der Zusammenarbeit Schweiz–Liechtenstein

- Hohe formelle und faktische Abhängigkeit
 - Fehlende Institutionalisierung und Mitwirkung
- Formell bestehende Kompetenz-Kompetenz Liechtensteins
 - Wahrung der Souveränität durch Kündigungsmöglichkeit → Kündigung zentraler Verträge faktisch aber unmöglich
- Anpassungsfähigkeit der Zusammenarbeit
 - Artikel 8 Zollvertrag → Ermöglichung von Mitgliedschaft in EFTA und EWR
 - Stetige Verrechtlichung der Beziehungen → Konsolidierung faktischer Zusammenarbeit
- Abhängigkeit nicht nur formell zu betrachten
 - Abhängigkeit auch als eine subjektive Grösse denkbar → Wahrnehmung durch Politik und Bevölkerung
 - Ausgeprägte informelle Kontakte von Politik, Verwaltung und Wirtschaft
 - Steter politischer Dialog mit Kantonen und Bund zur Versicherung gemeinsamer Werte und Interessen



Beispiel Anpassung Zollvertrag

Art. 8

- 1) Das Fürstentum Liechtenstein wird während der Geltungsdauer dieses Vertrages mit keinem dritten Staate selbständig Handels- oder Zollverträge abschliessen.
- 2) Das Fürstentum Liechtenstein ermächtigt die Schweizerische Eidgenossenschaft, es bei Unterhandlungen mit dritten Staaten über den Abschluss von Handels- und Zollverträgen, die während der Geltungsdauer des gegenwärtigen Vertrages stattfinden, zu vertreten und diese Verträge mit Wirksamkeit für das Fürstentum abzuschliessen.
- 3) Bei Handels- und Zollverträgen mit Österreich ist die Fürstliche Regierung vor Abschluss der Verträge anzuhören.

Art. 8bis

- 1) Das Recht des Fürstentums Liechtenstein, selbst Vertragsstaat internationaler Übereinkommen oder Mitgliedstaat Internationaler Organisationen zu werden, denen die Schweiz angehört, wird durch diesen Vertrag nicht eingeschränkt. *[Eingeführt: LGBl. 1991 Nr. 55, zur Ermöglichung eigenständiger EFTA-Mitgliedschaft Liechtensteins]*
- 2) Gehört die Schweiz solchen Übereinkommen oder Organisationen nicht an, bedarf die Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein einer besonderen Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein. *[Eingeführt: LGBl. 1995 Nr. 76, zur Ermöglichung EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins]*



Beispiele für subjektive Einordnung der Abhängigkeit Liechtensteins zur Schweiz und zur EU

Aus dem Jahr 2019:

«(...) Besonders kritisch sehen wir die Erosion der demokratischen Rechte. Immer mehr wird unser Land durch Brüssel fremdbestimmt. Darunter leidet die direkte Demokratie. Dem könnte entgegengehalten werden, dass wir uns bereits früher der Schweiz in vielen Belangen anpassen und Gesetze nachvollziehen mussten. Das ist richtig. Aber die Schweiz ist ebenfalls direktdemokratisch organisiert, hat eine niedrige Staatsquote und neigt viel weniger zu Überregulierung als die EU. (...).»

Quelle: Lie-Zeit, Nr. 77, August 2019, S. 28.

Artikel: DpL gratuliert Liechtenstein.

Aus dem Jahr 1976:

«(...) Dieses Abhängigkeitsgefühl gegenüber einem Nachbarland, dem man sich freiwillig angenähert hat und dessen Strukturen, Denkweisen und Reaktionen man über eine lange Zeit verfolgt hat und grösstenteils bejaht, ist wohl geringer als gegenüber einer «supranationalen Technokratie», deren Motive schwer durchschaubar sein mögen und deren tatsächlichen Willensbildungsprozess man kaum kennt. (...).»

Quelle: Niedermann, D. (1976), Liechtenstein und die Schweiz, LPS Heft 5.



Beispiele für Abkommen Schweiz–Liechtenstein mit explizitem Europabezug

- Rahmenvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (LGBI. 2009 Nr. 217) *[Regelungen von Themen wie Schengen/Dublin-Assoziierung oder der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung]*
- Ergänzungsvereinbarung zum Notenaustausch vom 11. Dezember 2001 zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Geltung der schweizerischen Heilmittelgesetzgebung in Liechtenstein über die Zulassung von Arzneimitteln mit neuen Wirkstoffen (Aktuell: LGBI. 2015 Nr. 140; erstmals: LGBI. 2006 Nr. 86) *[Anpassung/Einschränkung paralleler Verkehrsfähigkeit aufgrund EuGH-Rechtsprechung]*
- Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Umweltabgaben im Fürstentum Liechtenstein (LGBI. 2010 Nr. 12; LGBI. 2010 Nr. 13; LGBI. 2012 Nr. 417) *[Sicherung eines level-playing field für Unternehmen in Liechtenstein und dem EWR sowie Unternehmen in der Schweiz und Liechtenstein trotz unterschiedlicher Regulierungsvorgaben Schweiz/EWR]*



Abkommen Schweiz–EU mit Liechtenstein-Bezug

- Zusatzabkommen Schweiz–EU–Liechtenstein zu Abkommen Schweiz–EU
 - Freihandelsabkommen Schweiz–EU (SR 0.632.401, Unterzeichnung 1972; LR 0.632.401.6, Unterzeichnung 1972)
 - Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen Schweiz–EU (SR 0.916.026.81, Unterzeichnung 1999; Zusatzabkommen LI–CH–EU: LR 0.916.026.810.1, Unterzeichnung 2007)
- Automatische Anwendung Abkommen Schweiz–EU auf Liechtenstein
 - Güterverkehrsabkommen (Zollerleichterung und Zollsicherheit) (SR 0.631.242.05, Unterzeichnung 2009 (Erstunterzeichnung 1990))
 - Abkommen Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte (SR 0.632.401.23, Unterzeichnung 2004)
- Eigenständiges Abkommen Liechtenstein–EU in Anlehnung (und gekoppelt) an Abkommen Schweiz–EU
 - Schengen- und Dublin-Assoziierung
 - Protokoll zum Abkommen der Schweiz (LGBI. 2011 Nr. 131)
 - Faktische Spiegelung der Abkommen Schweiz–EU (SR 0.362.31)



Beispiel Geltungsbereich Abkommen Schweiz–EU

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen (SR 0.631.242.05)

Art. 3 Räumlicher Geltungsbereich

- (1) Dieses Abkommen gilt einerseits für das Zollgebiet der Gemeinschaft und andererseits für das schweizerische Zollgebiet und seine Zollenklaven.
- (2) Dieses **Abkommen gilt auch für das Fürstentum Liechtenstein**, solange das Fürstentum durch einen Zollunionsvertrag an die Schweiz gebunden ist.



Beispiele für Ausnahmen von EWR-Recht mit Schweiz-Bezug [1]

- Ursprungsregeln
 - Protokoll 3 und Protokoll 4 EWR-Abkommen
 - Für bestimmte Warengruppen (insbes. Bereich Landwirtschaft) gilt Liechtenstein bezüglich Bestimmung des Ursprungs nicht als Teil des EWR-Gebietes
- Parallele Verkehrsfähigkeit
 - Sektorale Anpassung zu Anhang II (Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung)
 - Beschluss EWR-Rat 1/1995
 - Parallele Anwendung von Schweizer und EWR-Recht für Verkehr von Waren in Liechtenstein
- Suspendierung von Anhang I (Veterinärwesen und Pflanzenschutz), der Kapitel XII (Lebensmittel) und XXVII (Spirituosen) von Anhang II sowie Protokoll 47 (Beseitigung technischer Handelshemmnisse für Wein)
 - Schrittweise Konsolidierung der Ausnahme abgeschlossen durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses 97/2007 (Trilateralisierung)
 - Suspendierung der Verpflichtung einer eigenständigen Umsetzung von EWR-Rechtsvorschriften unter der Voraussetzung der automatischen Anwendung des EU-kompatiblen Schweizer Rechts



Beispiele für Ausnahmen von EWR-Recht mit Schweiz-Bezug [2]

- Ad-hoc-Anpassungen zu einzelnen Rechtsakten
 - Delegation von Umsetzungs-, Vertretungs- und Inspektionsaufgaben an die Schweiz
 - Luftverkehr: Gemeinsame Datenbank zu Flugereignissen (JCD 275/2015)
 - Arzneimittel: Gewisse Inspektionstätigkeiten durch Swissmedic (i. A. Liechtensteins) (JCD 48/2018)
 - Vertragliche Zusammenarbeit Schweiz–Liechtenstein
 - Patentschutz: Liechtenstein von der Lieferung von Schutzzertifikaten ausgenommen (JCD 92/2017)
 - Zollvertrag: Anwendung von Schweizer Recht bei Abfallentsorgung in der Schweiz (JCD 9/2002)
 - Wirtschaftliche Verflechtung Schweiz–Liechtenstein
 - Schwerverkehrsabgabe (JCD 5/2002)
 - Zahlungsverkehr (JCD 250/2018)
- Ausnahmen im weiteren Sinne
 - De-facto-Anpassungen
 - Sonderlösung Personenverkehr → verhältnismässig hohes Kontingent für Wohnsitzgenehmigungen für Schweizer Staatsangehörige
 - Sonderbehandlung Liechtenstein im Verhältnis Schweiz–EU
 - Erbringung grenzüberschreitende Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz → zwar eingeschränkt, aber weniger stark als für andere EWR-Staaten (siehe Art. 9, Rahmenvertrag, LGBl. 2009 Nr. 217)



Szenarien für die Beziehungen Schweiz–EU

- Szenario 1: Weiter wie bisher
- Szenario 2: Schrittweise Erosion der bilateralen Verträge
- Szenario 3: Kündigung der bilateralen Verträge
- Szenario 4: Annahme des institutionellen Rahmenabkommens
- Szenario 5: EWR-Beitritt
- Szenario 6: EU-Beitritt



Szenario 1: Weiter wie bisher

Beschreibung

- Bilaterale Verträge bleiben wie sie sind und werden weiter (nicht-dynamisch) «bedient»
- Kleinere Abkommen ohne Binnenmarktzugang werden abgeschlossen
- Voraussetzung: EU verzichtet auf weitere Ambitionen (z.B. InstA)

Wahrscheinlichkeit: **minimal**

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Situation bleibt unverändert
- Gewisse Spannungen wegen Regulierungsdifferenzen

Beispiel(e)

- Grenzüberschreitende Dienstleistungen
- Zahlungsverkehr
- Datenschutz



Szenario 2: Schrittweise Erosion der bilateralen Verträge

Beschreibung

- Keine Weiterentwicklung des bilateralen Wegs
- Abkommen werden nicht mehr nachgeführt
- Folge eines längerfristigen Hinauszögerns der Annahme bzw. einer Ablehnung des InstA

Wahrscheinlichkeit: hoch

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Formell bleibt Situation wie bisher; materiell ändert sie sich aber
- Spannungen aufgrund des zunehmend divergierenden regulatorischen Umfelds nehmen zu

Beispiel(e)

- Lebensmittelrecht
- Technische Handelshemmnisse



Szenario 3: Kündigung der bilateralen Verträge

Beschreibung

- Dominoeffekt als Folge der Kündigung des FZA, falls Initiative angenommen wird
- Ganzes Paket der Bilateralen Abkommen I usw. fällt dahin («Guillotine Klausel»)
- Kein InstA; Rest erodiert gemäss Szenario 2

Wahrscheinlichkeit: gering bis mittel

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Situation ändert sich auch formell
- Grundlage für EWR-Ratsbeschluss 1/95 entfällt zumindest teilweise
- Schweiz steht vollständig ausserhalb des Binnenmarkts und des Schengenraums

Beispiel(e)

- Erschwerte Zuwanderung in die CH zur Arbeitstätigkeit in LI?
- Personenkontrollen LI/CH?



Szenario 4: Annahme des institutionellen Rahmenabkommens

Beschreibung

- Realistische Variante von Szenario 1
- Bestehende Abkommen werden weiterhin weiterentwickelt, aber dynamisch
- Neue Abkommen können hinzukommen
- Annäherung an EWR-Situation
- Institutionelle Divergenz

Wahrscheinlichkeit: **mittel**

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Formell ändert sich Situation; materiell bleibt sie aber wie bisher
- Weil weitere Abkommen Schweiz–EU möglich sind und regulatorische Differenz ggf. abnimmt, nehmen auch entsprechende Spannungen ab
- Druck auf Institutionen des EWR?

Beispiel(e)

- Finanzdienstleistungen
- Stromabkommen



Szenario 5: EWR-Beitritt

Beschreibung

- Möglich aufgrund von Art. 128 Abs. 1 EWR-Abkommen
- Volle Beteiligung am Binnenmarkt
- Institutionell eingebunden

Wahrscheinlichkeit: minimal

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Gleichlauf der Rechtsetzung
- Regelungsdifferenzen verschwinden
- Notwendigkeit von EWR-Ratsbeschluss 1/1995 entfällt
- Zunahme der Parallelität von EWR-internen Strukturen und EFTA
- Gefahr der «Lähmung» des EWR

Beispiel(e)

- «Parallele Verkehrsfähigkeit» als Hilfskonstruktion nicht mehr nötig



Szenario 6: EU-Beitritt

Beschreibung

- Vollmitglied mit allen Rechten und Pflichten
- Schweiz tritt auch aus EFTA aus

Wahrscheinlichkeit: minimal

Folgen für Liechtenstein (und EWR)

- Ähnlich Szenario 5
- Zollvertrag bleibt aufrecht und LI übernimmt EU-Recht teilweise via CH
- Zollvertrag entfällt und LI tritt EU-Zollunion bei
- Zollunion oder EU-Beitritt ggf. auch für Island & Norwegen attraktiv → Auflösung von EFTA und EWR

Beispiel(e)

- Grenzkontrollen zur EU entfallen



Zusammenfassung: Grundsätzliche Entwicklungslinien für Zusammenarbeit Schweiz–Liechtenstein

- Streuung der Abhängigkeiten
 - Verschiedene Rechtsquellen insbes. EWR und Schweiz
 - Internationalisierung der liechtensteinischen Wirtschaft
- Stärkung der eigenen Kapazitäten
 - Ausbau und Professionalisierung der Landesverwaltung sowie der Diplomatie Liechtensteins
- Konsolidierung der Beziehungen mit der Schweiz
 - Verrechtlichung der Beziehungen durch neue, auf einen konkretes Themengebiet ausgerichtete Abkommen
 - Formalisierung des politischen Dialogs
- Intensivierung der politische Zusammenarbeit
 - Beziehungen Schweiz–Liechtenstein als Gesamtprodukt zu betrachten
 - Pragmatische Zusammenarbeit der zuständigen Stellen
 - Schwerpunkt der liechtensteinischen Aussenpolitik (siehe Bericht zur Schwerpunkten der Aussenpolitik von 2019)
- Anpassungsfähigkeit der Beziehungen CH–LI an Prozesse der europäischen Integration
 - Anpassung Zollvertrag sowie spezifische Verträge zur Sicherstellung der Kompatibilität von EWR und Regionalunion
 - Bereitschaft der EU zu flexiblen Lösung zur Sicherung der Kompatibilität von EWR-Recht in Liechtenstein mit Regionalunion CH–LI
- Mehr Integration Schweiz–EU verringert grundsätzlich Anpassungsdruck und erhöht Kompatibilität



Schlussfolgerungen [1]

- Hohe Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz
 - Kleinststaatlichkeit als dauerhafte Determinante
 - Zahlreiche Abkommen, nicht nur Zollvertrag
 - Automatische Anwendung schweizerischer Rechtsvorschriften
 - Geringe Institutionalisierung und damit geringe Mitwirkung
 - Faktische Abhängigkeit → Institutionalisierung deshalb von untergeordneter Bedeutung
- Vielfältige Verflechtung mit der Schweiz auch in der Europapolitik
 - Innerhalb EWR
 - Spezifische Ausnahmen von EWR-Recht oder entsprechende bilaterale Vereinbarungen mit der Schweiz
 - Teils explizite Anlehnung an bilaterale Abkommen Schweiz–EU
 - Ausserhalb des EWR
 - Teils automatische Anwendbarkeit der Abkommen Schweiz–EU basierend auf Zollvertrag Schweiz–LI
 - Teils starke Anlehnung und faktische Kopplung an bilaterale Abkommen Schweiz–EU
- Ziel Liechtensteins ist Sicherung der Funktionsweise beider Partnerschaften (CH–LI & LI–EU)



Schlussfolgerungen [2]

- Beschränkter Spielraum der EU zur Gestaltung der Beziehungen zu Drittstaaten
 - Oberstes Ziel der EU ist die Sicherung der Funktionsweise der institutionellen und materiellen Errungenschaften der Europäischen Integration
 - Grundlegende Prinzipien wie Schutz der Autonomie des EU decision-making oder der Integrität der EU-Rechtsordnung
 - Verstärkter Fokus der EU auf konsequente Anwendung dieser Prinzipien, um «Rosinenpicken» und «Trittbrettfahren» von Nicht-Mitglieder zu verhindern → Beispiel Handhabung Äquivalenzentscheidungen
- Risiken für Liechtenstein bei allen Szenarien für die Beziehungen Schweiz–EU
 - Verhältnis Schweiz–EU bleibt vorerst lückenhaft
 - Mehr Integration der Schweiz grundsätzlich besser für Liechtenstein, aber auch Ausnahmen
 - EWR-Mitgliedschaft der Schweiz könnte dessen Funktionsfähigkeit massiv schwächen
 - Institutionelles Abkommen Schweiz–EU könnte Autorität der EFTA-Institutionen verringern und zu Wettbewerb der Integrationsmodelle führen
 - Frühjahr 2020 wird erstmals Klarheit schaffen
- Vorbereitende Massnahmen kaum möglich
 - Streuung der Abhängigkeiten durch Parallelität von Europäischer Integration und regionaler Zusammenarbeit
 - Weitere Stärkung der Eigenstaatlichkeit Liechtenstein durch Stärkung der Verwaltung und Diplomatie
 - Politische Sensibilisierung hinsichtlich der Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit für Liechtenstein
 - Beziehungen CH–LI und LI–EU nicht gegeneinander ausspielen





LIECHTENSTEIN-INSTITUT

**Besten Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**

www.liechtenstein-institut.li

