

Georges Baur, Christian Frommelt

SZENARIEN DER KÜNFTIGEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU

Stellungnahme im Rahmen der Studie
«Grenzüberschreitende Dienstleistungen Schweiz–Liechtenstein»
im Auftrag der Stiftung Zukunft.li

Mai 2020



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



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

SZENARIEN¹

1) Beziehung auf Basis Freihandelsabkommen und sektorielle Abkommen

Das Schweizer Stimmvolk nimmt die Begrenzungsinitiative an, was zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz führt. Die anderen Abkommen der Bilateralen I fallen infolge der Guillotine-Klausel, das Institutionelle Rahmenabkommen erübrigt sich. Die Beziehungen zur EU werden neu über ein tiefgreifendes Freihandelsabkommen und sektorielle Abkommen geregelt. Als Nachfolgeregelung zur Personenfreizügigkeit führt die Schweiz wieder Kontingente ein, allerdings mit separaten und grosszügigen Kontingenten für EU/EFTA-Staaten. Die Dienstleistungsfreiheit im Rahmen der 90-Tage-Regel wird als Teil des Freihandelsabkommens bestehen.

2) Institutionelles Rahmenabkommen Schweiz–EU

Die Schweiz und die EU setzen das ausgehandelte Rahmenabkommen in Kraft. Die bilateralen Verträge werden auf dynamischer Basis weitergeführt und schliesslich auch auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt.

3) Status Quo – keine Weiterentwicklung der bilateralen Verträge

Das Institutionelle Rahmenabkommen wird von Schweizer Seite abgelehnt. Es erfolgt über Jahre keine Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen. Dadurch erschwert sich der Marktzugang für Schweizer Produkte und Dienstleistungen ständig, eine umfassende Lösung zeichnet sich nicht ab.

FRAGESTELLUNGEN

1. Wie schätzen Sie die wahrscheinlichen Folgen der einzelnen Szenarien für Liechtenstein ein?
2. Was sind aus Ihrer Sicht die Handlungsalternativen für Liechtenstein pro Szenario und welche würden Sie favorisieren?

¹ Im Rahmen der Arbeiten an der Studie «Grenzüberschreitende Dienstleistungen Schweiz–Liechtenstein» wurde das Liechtenstein-Institut gebeten, auf von der Stiftung Zukunft.li aufgeworfene Szenarien eine kurze Stellungnahme abzugeben.

SZENARIO 1

BEZIEHUNG AUF BASIS FREIHANDELSABKOMMEN UND SEKTORIELLE ABKOMMEN

Das Schweizer Stimmvolk nimmt die Begrenzungsinitiative an, was zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz führt. Die anderen Abkommen der Bilateralen I fallen infolge der Guillotine-Klausel, das Institutionelle Rahmenabkommen erübrigt sich. Die Beziehungen zur EU werden neu über ein tiefgreifendes Freihandelsabkommen und sektorielle Abkommen geregelt. Als Nachfolgeregelung zur Personenfreizügigkeit führt die Schweiz wieder Kontingente ein, allerdings mit separaten und grosszügigen Kontingenten für EU/EFTA-Staaten. Die Dienstleistungsfreiheit im Rahmen der 90-Tage-Regel wird als Teil des Freihandelsabkommens bestehen.

- **Allgemeine Bemerkungen:** Das Szenario ist etwas unklar, handelt es sich beim bestehenden Vertragswerk zwischen der EU und der Schweiz ja bereits um eine Kombination eines Freihandelsabkommens mit diversen sektoriellen Abkommen. Zwar ist es nicht auszuschliessen, dass es im Falle einer Annahme der Begrenzungsinitiative der Schweiz gelingen wird, auch weiterhin diverse sektorielle Abkommen mit der EU aufrechtzuerhalten bzw. bestehende mit neuen Abkommen zu ersetzen. Allerdings erscheint uns dies als das weniger wahrscheinliche Szenario. Die nachfolgende Folgeeinschätzung basiert deshalb auf der Annahme, dass zwar ein umfassendes Freihandelsabkommen, aber nur wenig substantielle sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bestehen.
- **Direkte Folgen:** Liechtenstein wird unter Szenario 1 die für Liechtenstein relevanten und nicht länger gültigen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in den EWR-Rahmen bzw. in ein geregeltes Verhältnis zwischen Liechtenstein und der EU überführen müssen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Veterinärwesen und Lebensmittelrecht, aber auch Teile des Freihandelsabkommens. Im Bereich des Lebensmittelrechts bestand nach dem Auslaufen der ursprünglichen Ausnahmebestimmung und bis zum Abschluss der Trilateralisierung bereits einmal eine solche Situation (siehe Verordnung vom 7. Dezember 1999 über den Verkehr mit Lebensmitteln im Europäischen Wirtschaftsraum). Als direkte Folge wäre vor allem mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand und einer erhöhten Rechtsunsicherheit zu rechnen. Je nachdem wie umfassend die im Szenario genannten sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU sein werden, würden aber auch für mehr Produkte unterschiedliche Standards in der Schweiz und im EWR-Raum gelten, was die Handhabung der parallelen Verkehrsfähigkeit erschwert und auch Mehraufwand für die Unternehmen schaffen würde. Aus dem oben genannten Szenario wird nicht ersichtlich, wie sich die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf die Schengen-Mitgliedschaft der Schweiz auswirkt. Zwar ist die Schengen-Assoziierung Liechtensteins unabhängig derjenigen der Schweiz. Tritt die Schweiz aber tatsächlich aus Schengen aus, was im Falle einer Annahme der Begrenzungsinitiative als das logische Szenario erscheint, wird Liechtenstein unserer Meinung nach nachfolgen müssen oder Grenz-

kontrollen zur Schweiz errichten. Ein Schengen-Austritt Liechtensteins hätte wohl keine direkten Implikationen auf die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins. Allerdings wäre es ein negatives Signal an die EU, auf welches die EU mit weniger Bereitschaft zu Sonderlösungen für Liechtenstein reagieren könnte.

- **Indirekte Folgen:** Indirekt läuft in Liechtenstein einiges auch ohne konkreten Bezug auf ein bestehendes bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Schweiz. So profitiert Liechtenstein in vielen Fragen vom europapolitischen Know-how der Schweiz. Ein Beispiel hierfür ist das Sozialversicherungsrecht, welches ein Teil des FZA ist. Ein Rückbau im Verhältnis Schweiz–EU wird früher oder später zu einem Verlust an europapolitischer Expertise in der Schweiz führen. Eine weitere indirekte Folge des genannten Szenario könnte sein, dass die EU weniger oft bereit sein wird, bei der Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen Liechtenstein-spezifische Ausnahmen mit Verweis auf die Regionalunion Schweiz-Liechtenstein zu akzeptieren. Solche Ausnahmen bestehen insbesondere in den Bereichen Statistik und Geistiges Eigentum. Aber auch im Finanzdienstleistungsbereich wurde Liechtenstein mit Blick auf den internationalen Zahlungsverkehr befristet eine Ausnahme gewährt. Dies erfolgte explizit unter der Annahme, dass auch die Schweiz ein EWR-konformes System aufbauen wird. Schliesslich könnte sich auch der EFTA-Rahmen verändern, wenn die bilateralen Verträge nicht mehr Referenzpunkt für die Anpassung der EFTA-Konvention sind. An dieser Stelle ist der Hinweis interessant, dass die Initianten der Begrenzungsinitiative angekündigt haben, dass Island, Liechtenstein und Norwegen von einer Kündigung des freien Personenverkehrs ausgenommen sein würden. Dennoch ist davon auszugehen, dass auch die Vaduzer Konvention angepasst würde. Wenn das FZA gekündigt wird, braucht die Schweiz möglicherweise, z.B. im Bereich GDL mit Liechtenstein, nicht mehr auf die EU Rücksicht zu nehmen.
- Davon ausgehend, dass unter **Handlungsalternativen** die Zuwendung zur Schweiz (Kündigung des EWRA), ein EU-Beitritt oder die Beibehaltung der EWR-Mitgliedschaft (Makrobereich) gemeint sind, sehen wir mittelfristig sinnvollerweise keine **Alternative** zum EWR-Abkommen. Anpassungen im Mikrobereich sind natürlich immer möglich. Eine langfristige Beurteilung ist nicht möglich.

SZENARIO 2

INSTITUTIONELLES RAHMENABKOMMEN SCHWEIZ–EU

Die Schweiz und die EU setzen das ausgehandelte Rahmenabkommen in Kraft. Die bilateralen Verträge werden auf dynamischer Basis weitergeführt und schliesslich auch auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt.

- **Folgen:** Inhaltlich würde sich die Schweizer Situation wohl der liechtensteinischen angleichen, was für Liechtenstein grundsätzlich positiv wäre. Hier wird es vor allem wichtig sein, darauf zu achten, dass die Schweiz trotz inferiorer institutioneller Regelung (keine Überwachung, kein Rechtsschutzverfahren für Bürger und Individuen etc.) im Verhältnis zur EU nicht gleich- oder sogar bessergestellt wird als die EWR/EFTA-Staaten. Ansonsten droht der EWR von innen in Frage gestellt zu werden. Dies gilt für alle drei EWR/EFTA-Staaten, aber insbesondere für Liechtenstein, wo eine Rückkehr in den «Rucksack der Schweiz» plötzlich wieder eine realistische Option wäre. Dadurch könnte Liechtenstein zwar Verwaltungsressourcen sparen. Zugleich würde sich aber die wirtschaftliche und insbesondere politische Abhängigkeit von der Schweiz stark erhöhen.
- **Alternativen:** Ebenso wie unter Szenario 1) halten wir den EWR im Verhältnis zu anderen theoretisch bestehenden Möglichkeiten (umfassender «Zollvertrag» oder Anschluss an ein Gross-Freihandelsabkommen, EU-Beitritt) mittelfristig für die beste Option.

SZENARIO 3

STATUS QUO – KEINE WEITERENTWICKLUNG DER BILATERALEN VERTRÄGE

Das Institutionelle Rahmenabkommen wird von Schweizer Seite abgelehnt. Es erfolgt über Jahre keine Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen. Dadurch erschwert sich der Marktzugang für Schweizer Produkte und Dienstleistungen ständig, eine umfassende Lösung zeichnet sich nicht ab.

- **Folgen:** Eine fehlende Weiterentwicklung ist gleichzusetzen mit einer schrittweisen Erosion der bilateralen Verträge. Eine solche Erosion des bilateralen Rechts wird sich wohl auch auf das Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz auswirken. Die Folgen wären langfristig ähnlich denjenigen aus Szenario 1. Die Rechtsordnungen werden zwar weniger abrupt, aber doch kontinuierlich divergieren. Zum Beispiel dürften die Anforderungen an die parallele Verkehrsfähigkeit steigen, wenn das bilaterale Abkommen über technische Handelshemmnisse oder die Lebensmittelgesetzgebung nicht mehr ergänzt wird, weil dementsprechend schweizerische Produkte nicht mehr unter denselben unbürokratischen Voraussetzungen in die EU exportiert werden können.
- **Alternativen:** Nochmals: keine.

