

Liechtenstein
Politische Schriften

BAND 40

Thomas Bruha / Zoltán Tibor Pállinger /
Rupert Quaderer (Hrsg.)

Liechtenstein – 10 Jahre im EWR

Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven

Symposium am Liechtenstein-Institut
9. und 10. Juni 2005

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

*Die Herausgabe dieses Buches wurde dank finanzieller Unterstützung
der Stiftung Fürstl. Kommerzienrat Guido Feger ermöglicht.*

© 2005 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
FL-9494 Schaan, Postfach 829
ISBN 3-7211-1063-3
Satz: Atelier Silvia Ruppen, Vaduz
Druck: Hilty Buch- und Offsetdruckerei Anstalt, Schaan

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Vorwort

Die Geschichte des Kleinstaates Liechtenstein zeigt, dass es für ihn immer von existentieller Bedeutung war, sich mit Grösseren zu verbinden. Dies wurde deutlich im 19. Jahrhundert im Verhältnis zu den deutschen Staaten und zu Österreich, im 20. Jahrhundert im Verhältnis zur Schweiz und zu den europäischen Organisationen. 1978 wurde Liechtenstein Mitglied des Europarats und 1990 folgte die Aufnahme in die UNO (nachdem der Völkerbund 1920 eine Mitgliedschaft verweigert hatte). Weitere Schritte waren 1991 die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Freihandelszone (EFTA), mit der Liechtenstein bisher lediglich über die Schweiz assoziiert gewesen war, sowie 1995 der Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) und zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

Am 9. und 10. Juni 2005 führte das Liechtenstein-Institut in Barendorn zur zehnjährigen EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins ein Symposium zum Thema «Liechtenstein im EWR: Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven» durch. Das Symposium fand zu einem Zeitpunkt statt, an dem die EU und Europa gezwungen waren, verstärkt über sich nachzudenken. Welche Ziele verfolgen wir? Oder noch wichtiger: Verfolgen wir die richtigen Ziele? Ist der eingeschlagene Weg richtig, sind Kurskorrekturen angebracht oder gar grössere Veränderungen? Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in der EU – Stichworte dazu sind die Osterweiterung und die Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden – bot das Symposium Gelegenheit, eine Bilanz zu ziehen, nach neuen Herausforderungen zu fragen und Perspektiven zu diskutieren.

Nach einem Einführungsreferat von Adolf Muschg wurde das Thema aus drei Blickwinkeln betrachtet: In einem ersten ging es um den EWR als Rechts- und Wirtschaftssystem sowie um die Frage, wie er funktioniert und wie er seine Homogenitätsziele erfüllen kann. Im zwei-

ten Teil wurden die Besonderheiten Liechtensteins und seine Möglichkeiten zur Partizipation im EWR behandelt, und den Abschluss bildete ein Blick in die Zukunft des EWR im Kontext der Globalisierung.

Auch der vorliegende Symposiumsband hält sich an diese Gliederung. Die Autoren haben sich aber der Mühe unterworfen, in ihren Manuskripten wertvolle Ergänzungen anzubringen, die wegen der zeitlichen Limitierung der Referate beim Symposium nicht erwähnt werden konnten. Für diesen zusätzlichen Aufwand danken das Liechtenstein-Institut, die Herausgeber und der Verlag ganz herzlich.

Die Herausgeber

Thomas Bruha

Zoltán Tibor Pállinger

Rupert Quaderer

Inhalt

Zur Einführung

Gibt es und brauchen wir eine europäische Identität? <i>Adolf Muschg</i>	11
---	----

I. Der EWR als Wirtschafts- und Rechtsraum: Homogenität und Differenz

Der Beitrag des EFTA-Gerichtshofs zur Schaffung eines dynamischen und homogenen EWR <i>Carl Baudenbacher</i>	27
---	----

Parallel Legislation in the EEA: Automatic or Manual? <i>John Forman</i>	52
---	----

«Nischenvolkswirtschaft» und Binnenmarktmemberschaft <i>Hubert Büchel</i>	60
--	----

Zusammenfassung der Diskussion <i>Thomas Bruha</i>	71
---	----

II. Kleinstaat und EWR: Partizipation und Wandel

Liechtenstein im «EWR-Rechtssetzungsprozess» <i>Andrea Entner-Koch</i>	81
---	----

Kleinstaatlichkeit und EWR-Mitgliedschaft <i>Bernd Hammermann</i>	97
Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht <i>Herbert Wille</i>	108
Zusammenfassung der Diskussion <i>Zoltán Tibor Pállinger</i>	148
 <i>III. Zukunft des EWR: Globalisierung und europäische Integration</i>	
Kleinstaat im globalen Standortwettbewerb <i>Thomas Straubhaar</i>	155
EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union <i>Thomas Bruha/Katrin Alsen</i>	161
Liechtensteinische Integrationsoptionen «nach dem EWR» <i>Sieglinde Gstöhl</i>	187
Zusammenfassung der Diskussion <i>Rupert Quaderer</i>	219
 <i>Zum Abschluss</i>	
10 Jahre EWR-Mitgliedschaft: Wie erfolgreich war das Experiment und wie soll es weitergehen? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion <i>Norbert Jansen</i>	225
 <i>Verzeichnis der Autorinnen und Autoren</i>	236

Zur Einführung

Gibt es und brauchen wir eine europäische Identität?

Adolf Muschg

Im Fürstentum Liechtenstein als in Berlin tätiger Schweizer über die Perspektiven Europas reden zu dürfen, ist für mich etwas wie ein akrobatischer Akt. Ich bin unveränderlich gerne Bürger eines Landes, dessen Beitritt zur Europäischen Union zwar seinen politischen Horizont bildet – ich meine sogar: seinen einzigen –, aber er scheint bei normaler Fahrt nicht näher zu kommen. Ist er eine Fata morgana? Oder sollte sich die Schweiz gar nicht oder – wie es im vergangenen Jahrzehnt öfters den Anschein hatte, rückwärts – also vom europäischen Horizont weg bewegen? Dem widerspricht ja aber, dass sie sich auf ernsthafte, bilateral genannte Verhandlungen mit EU-Europa eingelassen hat. Sie hat sogar den Beitritt zu den Abkommen von Schengen und Dublin mit überraschend komfortabler Mehrheit angenommen und damit ein Zeichen gesetzt, das in Europa aufmerken liess – einem Europa, das nach dem doppelten Nein der Franzosen und der Niederländer zu einer europäischen Verfassung in eine Art Schockstarre gefallen war. Vorübergehend sah es beinahe so aus, als sei der europäische Zusammenschluss selbst als Trugbild entzaubert, oder als sei die Schweiz vom hinkenden Boten plötzlich zum reitenden geworden, der einer ratlosen Union die frohe Botschaft verkündet, dass für Europa noch nicht alles verloren sei.

Aber nein – aus Europa ist nicht von heute auf morgen eine verkehrte Welt geworden, und auch keine Welt von gestern. Der pragmatische Boden, den es in den vergangenen Jahrzehnten von Vertrag zu Vertrag gelegt hat, bleibt intakt, und solide genug, dass die Kandidaten, die das rettende Ufer der Union erreichen wollen, in ihrem Entschluss nicht im geringsten erschüttert und viel eher von der Sorge gebeutelt sind, ob diese Union sie denn noch empfangen wolle. Eine nicht unbegründete Sorge, denn die Triebkraft des europäischen Nein ist die Angst – nicht zuletzt die Angst, sich mit einer offenbar grenzenlosen Öffnung zu übernehmen und die eigene Errungenschaft zu gefährden. Diese aber

bleibt als solche unstreitig, sie wurde in den letzten Verträgen – denjenigen von Nizza – so verbindlich gesichert, dass sich am europäischen Zustand faktisch nichts geändert hat. So wenig, dass man im Rückblick das ehrgeizige Verfassungs-Unternehmen auch als Luxus betrachten darf, den sich die Union weder leisten konnte noch musste und mit dem sie sich jedenfalls zu früh und zu mutwillig von den wahren Sorgen der europäischen Bürgerinnen und Bürger entfernt hat.

Ruhig betrachtet, lässt sich durchaus nichts am Nein zweier Völker als anti-europäisches Votum auslegen. Es hat weder den Binnenmarkt noch die Währungsunion ausser Kraft gesetzt und setzen wollen. Wahr ist allerdings: die Neinsager – und sie wären, würden sie gefragt, wohl auch in Deutschland und andern Ländern Westeuropas die Mehrheit – wünschen sich ein *anderes* Europa. Und insofern hat ihr Nein in der Tat eine nicht nur atmosphärische, es hat eine kulturelle Bedeutung – und lässt zugleich die *politische* Tragweite des Wortes «Kultur» erkennen. Wahr ist auch: wie Europa auf das Signal adäquat antworten soll, ist einstweilen noch nicht zu erkennen. Es fehlt ihm sehr merklich das geistige Instrumentarium dafür; von Machern und Schlaumeiern ist es nicht zu erwarten, und mit Pannenhilfe ist es nicht getan.

Ich gehöre zu denen, die den unüberhörbaren Alarm aus Frankreich und den Niederlanden nicht, und bei gebührendem Nachdenken immer weniger, als Unglück betrachten. Ein Organismus, der über seinen Zustand keinen Schmerz melden könnte, kein Defizit mehr einzuklagen wagte, wäre auch nicht mehr recht lebendig. Es sind die schlechtesten Europäer nicht, die gegen die Zumutung der Anästhesie aufbegehren, wenn es um den Kern der europäischen Sache geht. Und dieser Kern bleibt – um es in den Worten der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung zu sagen – *the pursuit of happiness*. Auch der Erfolg einer Staatengemeinschaft kann, unterm Strich, nur an diesem Ziel gemeinschaftlichen Glücks gemessen werden. Mit diesem Mass steht und fällt der Sinn, den die Bundesglieder in ihrem Zusammenschluss sehen und spüren können – oder eben nicht. Dass die von Brüssel gesteuerte Union diesem Ziel viel schuldig geblieben ist, muss sie jetzt wohl oder übel dem Votum ihrer Bürger entnehmen, wenn diese endlich einmal gefragt werden. Sie muss erfahren, dass sie ihr Europa über Köpfe und Herzen hinweg verwaltet und das, was hier «Glück» genannt wurde, nicht ernst genommen hat. Sie muss sich vorwerfen lassen, dass sie die guten Gründe für ihre Gemeinschaftspolitik, aber noch mehr: ihre Problematik, ihre

Lücken und offen bleibenden Fragen nicht hinreichend, nicht mutig genug kommuniziert hat; dafür hat sie die Quittung erhalten. Man kann diese, angesichts des Geleisteten, ungerecht finden; aber sie bleibt eine Tatsache, mit der die Disponenten der hohen, der abgehobenen Europa-Politik rechnen lernen müssen.

Die Frage ist jetzt allerdings, ob diese Rechnung auf der Grundlage des materiell Errungenen – Binnenmarkt und Währungsunion – zureichend angestellt werden kann oder ob ihr nicht selbst dann, wenn diese Errungenschaften unzweideutiger wären, als sie sind, etwas Wesentliches fehlte – ein ganz anderer *Acquis communautaire*. Nennen wir ihn vorläufig: ein europäisches Gemeinschaftsgefühl von der Art, die sich nicht auf die kleine Buchhaltung, auf Gewinn und Verlust aus Krämersicht beschränkt; die auch *Opfer* für das Bewusstsein derer, die sie bringen müssen, rechtfertigen kann. Worauf lässt sich so etwas wie ein europäischer Patriotismus gründen? Wie sehr und in welcher Form wäre er den Europäern zu wünschen? Wie müsste er beschaffen sein, um die Fallen der europäischen Vergangenheit zu vermeiden?

Das ist, in der Tat, eine bange Frage, aber mit dem Nein zweier politisch erfahrener und empfindlicher Völker ist sie gestellt. Und so viel mindestens wissen wir jetzt: ein Verfassungstext von einigen hundert Seiten bringt das Wunder nicht. Aber: auf ein Wunder darf ein Europa, das Europäer in der Wir-Form behandeln können, auch nicht angewiesen sein. Und eigentlich ist ja das, was gegen jede Wahrscheinlichkeit in und mit Europa schon erreicht wurde, wunderbar genug. Auf dieser Grundlage brauchen wir jetzt die ernsthafte Diskussion darüber nicht zu scheuen, was Europa fehlt, was ihm zu sich selbst und zur Glaubwürdigkeit für seine Bürger fehlt.

Und da kommt denn doch so etwas wie Glaube ins Spiel, also eine Dimension, die in der Betriebswirtschaftslehre nicht vorkommt – und die doch die einzige ist, die – nach den Erfahrungen europäischer Vergangenheit – das Zeug hat, das Bewusstsein einer Gesellschaft, und insofern auch: die Welt, zu verändern. Glaube ist, das muss man als Europäer besonders gut wissen, eine riskante, eine zweiseitige Grösse. Und im Umgang mit ihr empfiehlt sich eben das, was Gläubigen besonders fremd zu sein pflegt: Vorsicht, Vorbehalt und Selbstkritik. Das europäische Projekt gibt sich hier in seinem ganzen Anspruch an seine Träger zu erkennen – an ihre Reife und zugleich an ihr Handlungsvermögen, ihre Entschlusskraft. «Der Sinn erweitert, aber lähmt, die Tat belebt,

aber beschränkt», heisst es in Goethes «Wilhelm Meister». Den Europäern begegnet heute die Zumutung, diese Maxime in gewissem Sinn ausser Kraft zu setzen: einen Sinn für ihre Gemeinschaft zu entwickeln, der sie nicht lähmt; sich zu Taten aufzuraffen, die *nicht* schon im Ansatz «beschränkt» sind.

Ist das nicht die Quadratur des Zirkels? Die pragmatische Geometrie sieht es so. Was Europa betrifft, würde sie sich vielleicht mit einer funktionierenden Freihandelszone begnügen und es darauf ankommen lassen, ob der globalisierte Wettbewerb von Europa, von europäischer Identität überhaupt etwas übrig lässt. Das ist, verkürzt gesagt, die angelsächsische Lesart, während (nicht weniger verkürzt), die französische eines «Europa der Vaterländer» auf der politischen Notwendigkeit der Integration besteht – und auf dem guten Sinn der Abgrenzung, beispielsweise gegenüber der Türkei. Ganz offensichtlich muss aber der europäische Weg ein *dritter* Weg sein. Und da er für die rein pragmatische Betrachtung nirgends in Sicht ist, für die ideologische aber auf ein – wie klug immer verschleiertes – Diktat hinausläuft, wird man als Europäer schon den *Anfang* dieses Wegs anderswo suchen müssen: nämlich, mit allem unvermeidlichen Risiko, bei sich selbst, der eigenen Bereitschaft zur engagierten Reflexion. Denn am Individuum entscheidet sich, mit seinem persönlichen Einsatz steht und fällt, was wir den Kern Europas nennen können. Das «integrationsfähige» Individuum ist gewissermassen die europäische Erfindung par excellence. Zugleich muss es aus der europäischen Geschichte gelernt haben, seine Rolle mit der nötigen Bescheidenheit zu betrachten, um ihr dennoch, und ebenso, das für das Gemeinwesen, die Res publica, Entscheidende nicht schuldig zu bleiben.

Sehen Sie das Persönliche meiner Betrachtung in diesem notwendigerweise gebrochenen Licht. Dabei kommt auch der Sprechende um ein Glaubensbekenntnis nicht herum. Ich möchte es im Geiste des klassischen Athen, der Mutter Europas, formulieren können: in seiner stärksten, der perikleischen Zeit war es eine kulturelle Grossmacht, und *darum* eine politisch wirksame Grösse. Die Bündnisfähigkeit der griechischen Stadtstaaten beruhte darauf, dass sie nicht in einem bloss rechnerischen Geist fundiert war, auch wenn dieser natürlich wie immer und überall den Vordergrund der politischen und militärischen Aktionen beherrschte – und dafür sorgte, dass sich eine Polis gründlich verrechnen konnte. Aber die Essenz des Bündnisses – schon des amphiktyonischen

Gibt es und brauchen wir eine europäische Identität?

– beruhte auf der Anerkennung gemeinsamer Heiligtümer wie denen von Delphi und Olympia, Stätten des Gemeingeistes und friedfertigen Wettbewerbs, der den Separatismus der Bündnisgenossen immer wieder einem verbindlichen und auch handlungswirksamen Mass unterwarf. Eine solche Grundlage konnte nur dadurch geschaffen werden, dass die einzelne Polis, durch Handel und Konflikt gewitzigt, die Bereitschaft entwickelte, die Gottheit der *anderen* Stadt in die eigene Gemarkung aufzunehmen und ähnlich der eigenen zu verehren. Was die panhellenische Präsenz der Schatzhäuser beim Orakel von Delphi, einem exzentrischen Mittelpunkt Griechenlands, für dessen Zusammenhalt zu bedeuten hatte, das leistete der vereinigte Olymp der homerischen Epen für die getrennten Stadtkulturen. Hier sahen sie den kleinsten und doch von allen verehrten kulturellen Nenner am Werk, der die Griechen erst zu Hellenen machte und sie von den Barbaren unterschied. Nicht von ungefähr war darum ein grosses, um nicht zu sagen: *das* grosse Thema der attischen Tragödie die Befähigung einer Polis zur Gastfreiheit, zur Bereitschaft, den Verfolgten als Verkörperung eines verwandten Gottes zu behandeln und als Boten einer politischen Wertgemeinschaft, dem man Schutz und Asyl gewährt.

Diese Wertgemeinschaft Europas gibt es heute, und sie ist politisch wirksam. Das ist kein Glaubensbekenntnis, es ist eine Tatsache, und Europa hat sie auf Grund der Erfahrung geschaffen, wie erschütterbar, gefährdet und gebrechlich diese Werte sind. Diese Erfahrung aber wird nie ein für alle Mal gemacht; sie wird Europa heute aufs Neue zugemutet. Doch der Umgang mit den Krisen seiner Werte gehört seinerseits zur «Kernkompetenz» Europas. Sie ist, dank des französischen und niederländischen Nein, wieder herausgefordert. Nur die reale kulturelle «Verfassung» Europas kann die Antwort auf die Ablehnung einer geschriebenen Verfassung geben, und es wird sie zu geben wissen. Nein, Europa ist nicht verloren, und mit der Bewegung, in die es geraten ist, verlässt es seinen angestammten Boden nicht. Bereits geschaffene Tatsachen sorgen dafür, dass der Realitätssinn – auch der pragmatische – die Höhe der Aufgabe nicht ganz und gar verfehlen kann.

Natürlich kommen viele Schweizer der EU heute nur in der Hoffnung entgegen, ihr dann um so weniger beitreten zu müssen – aber sie bewegen sich doch, und Hegels List der Vernunft kümmert sich weniger, als wir fürchten, um die vordergründigen Motive ihrer Akteure. Natürlich ist Europa in der Krise; aber diese Krise ist kein Unglück: in ihr, und

nur durch sie, entdeckt es heute, was ihm fehlt und nicht fehlen darf: auch Europa bewegt sich doch.

Was ich als Bürger dieses feingliedrigen Erdteils zu seiner Beweglichkeit beitragen kann, mag wenig genug sein, aber so viel glaube ich zu wissen: es fängt im eigenen Kopf an. Darum möchte ich heute über eine Leitvorstellung reden, deren Stimmigkeit und Richtigkeit Sie und ich an der Erfahrung überprüfen können: den Komplex Identität. Wir reden von einer individuellen, aber darum für einen Europäer nicht nur privaten Grösse. Darin und dahinter steckt ein kulturell definiertes Universum, und ich halte Europa – gerade das politisch vereinigte Europa – für ein kulturelles Projekt. Der Kulturbegriff, den ich ins Spiel bringe, ist einigermaßen anspruchsvoll, weil er zugleich der Verallgemeinerung bedarf und auf seiner Gültigkeit für den einzelnen Fall besteht. So viel immerhin hat die europäische Kultur mit einem Kunstwerk gemeinsam: seine Qualität hängt nicht an gut gemeinten Deklarationen und humanen Prinzipien (auch wenn sie als Hintergrund unentbehrlich sein mögen), diese Qualität entscheidet sich am Einzelfall, nirgends sonst. Sie steht und fällt mit der Glaubwürdigkeit, mit der das Detail behandelt wird.

Politisch gesprochen, sind die europäischen Subjekte, vom Individuum bis zum Nationalstaat, gewissermassen die Detailstruktur Europas; sie sind, rechnerisch gesehen, samt und sonders Minderheiten, denen der europäische Prozess gerecht wird – oder eben nicht. Wenn nicht, ist er da zuerst zum Scheitern verurteilt, wo in Europa, und vielleicht in Europa besonders, der Beweis für seine Notwendigkeit erbracht, wo er gefühlt werden muss: dem einzelnen europäischen Subjekt, das nicht (nur) Objekt werden will und darf; dem ebenso zur Gemeinschaft wie zum Konflikt fähigen Individuum. Ist es für den Weg der europäischen Vereinigung nicht zu gewinnen, geht es ihn nicht aktiv mit (was etwas mehr ist als: wird es «abgeholt»), so führt dieser Weg ins Leere und lohnt seine Mühe nicht. Diese Mühe allerdings kann er seinen Teilnehmern schon am Ausgangspunkt nicht ersparen. Europa ist nichts, was Europäern aufgestülpt werden kann; sie müssen sich für den europäischen Prozess auch selbst bilden, während er sie zu einer neuen Gesellschaft, einem neuartigen Bündnis bildet. Und neu bleibt dieses Projekt genug – so neu, dass es keine realistische Chance hätte, wenn es sich nicht zugleich auf eine historische Erfahrung, eine bestimmte kulturelle Disposition seiner Teilnehmer stützen könnte. Wir müssen Europäer sein, um Europäer zu werden. Das ist kein Zirkelschluss, es ist die Be-

dingung, dass wir in das Projekt überhaupt hineinkommen. Es bildet sich durch die für es und an ihm Gebildeten – und weil ich mit diesem Wort keinen akademischen, sondern einen eminent praktischen Sinn verbinde, nenne ich Europa ein kulturelles Projekt.

Was also heisst: europäische Identität?

«Identität» – mit kaum einem Begriff wird in politischen Diskursen der gröbere und auch gefährlichere Missbrauch getrieben, und ich halte es für dringend notwendig, ihn zu entzaubern. Denn was als nationale, aber auch europäische, was ganz besonders als kulturelle Identität in Anspruch genommen und ausgespielt wird, dient in erster Linie zum Ausschluss, zur Disqualifikation von Menschen und Menschengruppen. Auf Identität wird gepocht, wenn man um andere Gründe zur Grenzbefestigung verlegen ist. Und in diesem Pochen steckt das Potential für den Gebrauch gröberer Waffen, den man dann nicht mehr zu rechtfertigen braucht. «Identität» ist gewissermassen das als Gütezeichen auftrumpfende Alibi für das Indiskutable des eigenen Standpunkts und liefert das Zeug, aus dem sich jederzeit eine Uniform schneiden lässt.

Identität: als Behauptung ist sie auf den höheren Stufen des Lebens so unhaltbar wie auf seiner elementaren. Von blosser Abgrenzung hat schon die Zelle nicht gelebt. Sie ist auf Stoffwechsel angewiesen und bedarf zur Selbsterhaltung einer durchlässigen Grenze, der Membran, die sie zugleich vor dem Ersticken in sich selbst und vor der Überflutung von aussen bewahrt. Die Evolution bedient sich – nach Darwin – nicht der identischen, sondern der «fehlerhaften» Kopie genetischer Information. In der erdrückenden Mehrzahl der Fälle mag die Abweichung kassiert werden; in wenigen, doch entscheidenden Fällen eröffnet sie ihm eine höhere Entwicklung. Komplexere Organismen kennen die *geschlechtliche* Fortpflanzung, mit der die beteiligten Individuen immer ein Risiko eingehen. Sie tun es, weil nur so eine erfolversprechende Breite des genetischen Repertoires zu gewinnen ist – aber auch, weil wir, wie wir nicht nur als Romanleser wissen, mit dem sich-Einlassen auf die Fremde des andern Geschlechts ein einzigartiges Hochgefühl verbinden. Das Anderssein des Andern ist der Zauber, dem wir vorübergehend exklusiv verfallen; im Grenzfall sind wir bereit, dem Ausnahmezustand der Passion das eigene Leben zu opfern. An ihm messen wir unsere Lebendigkeit; was wir Liebe nennen, schliesst immer auch etwas wie «Fremdgehen» ein. Wir überschreiten die Grenzen der Identität, weil zur Erhaltung des Lebens offenbar mehr gehört als schiere Selbsterhaltung.

Im Ausnahmezustand verbirgt sich also eine Spielregel des Lebendigen. Selbst die geschlossenen Systeme archaischer Stammesgesellschaften kennen mindestens zwei Ausnahmen von der Regel der Autarkie: die Exogamie, also die grenzüberschreitende Heirat (die man als erweitertes Inzestverbot verstehen kann) und die Gastfreiheit als notwendige Einschränkung «natürlicher» Fremdenfeindschaft. Beides sind gezielte Grenzüberschreitungen, die den Stoffwechsel der Gesellschaft garantieren, aber immer auch ihre Sicherheit in Frage stellen. Die Ambivalenz im Ausbalancieren widersprechender Bedürfnisse kommt auch in der Sprache zum Ausdruck. «Hospes» = Gastfreund und «hostis» = Feind sind aus derselben indogermanischen Wurzel gewachsen.

Auch die geistige Entwicklung des menschlichen Individuums schreitet über die Aneignung des «Fremden» zur eigentlichen «Bildung» fort. Es kann seine Identität nicht auf angestammte Gewohnheiten beschränken, ohne selbst stillzustehen und zu verarmen. Beschränkt es, was es seine Identität nennt, auf das Bekannte, so versteht es am Ende auch dieses nicht mehr; denn man steigt – mit Heraklit zu reden – nie zweimal in denselben Fluss. Dann kann auch Heimat zur Schimäre, zur leeren *Behauptung* werden, und in diesem Vakuum gedeihen Resignation oder Aggression.

Die Renaissance des Rechtsextremismus in Europa erkläre ich mir so; aber auch wenn seine Exzesse trostlos sind, seine Ablehnung alles Fremden barbarisch: ganz ohne Verständnis kann man ihn nicht betrachten. Die Globalisierung hat – im Zeichen eines als wirtschaftliche Vernunft verkleideten Sachzwangs – massenhaft Enterbte geschaffen, denen jedes politische Referenzsystem und damit auch die soziale Bindung und das gesellschaftliche Bewusstsein, verloren gegangen sind. Um nicht nur Opfer zu sein, kultivieren sie das Phantom einer grandiosen Identität, die sich nur durch fortgesetzte Ausgrenzung anderer halten lässt. Und verschärfen damit noch eben jenes darwinistische Prinzip, das sie selbst disqualifiziert hat.

Bei ganzen Bevölkerungen ist diese Unglücksreaktion zugleich eine berechtigte, wenn auch defekte Antwort auf die Entwertung von Raum und Zeit durch die zügellosen Kräfte des globalisierten Marktes. Gegen die Vernichtung traditioneller Reviere des Glaubens und der Gewohnheit wehren sich Menschen im Namen ihrer «Kultur», je verzweifelter, desto fundamentalistischer, und erklären einer «Zivilisation», die sie als Angriff und tödliche Kränkung ihrer Identität erfahren, den

Krieg. Von der Gegenseite pflegt er – in defekter Symmetrie – als Kreuzzug gegen den Terrorismus deklariert zu werden. Der Schauplatz dieser Guerilla ist überall, ihre Front nirgends; die kompakte Gefährdung im Kalten Krieg ist einer verallgemeinerten und diffusen Bedrohungslage gewichen, in der «Sicherheit» als Surrogat von Politik dienen muss – und immer weniger zu haben ist.

Wo steht Europa, wie bewegt sich die Europäische Union in diesem Spannungsfeld, dem sie doch nicht entgeht? Zuerst beruht die Anziehungskraft der EU für ihre Beitrittswilligen auf dem Bedürfnis nach demokratischer Ordnung, rechtsstaatlichen Verhältnissen, wirtschaftlicher Freiheit und Prosperität. Das sind Verheissungen, mit denen sich Menschen identifizieren können, ohne dafür einer weiteren Identität zu bedürfen. Aber auch diejenige der begünstigten Westeuropäer hütete sich nach dem Krieg vor Übertreibung. Man war Europäer mit Vorbehalt – auch weil man (zumal in der alten Bundesrepublik) alles vermied, was das transatlantische Bündnis hätte lockern und die existentiell unentbehrliche Bindung an die NATO schwächen können. Noch die EU der Römer Verträge verstand sich primär als Subsystem der «freien Welt». Sie war eher vernünftig als «europäisch», und ihr ideeller Zweck liess sich an der Versöhnung unter ehemaligen Kriegsgegnern genügen – und am unausgesprochenen, doch schwer wiegenden Auftrag, den immer noch starken deutschen Teilstaat auf der eigene Seite fest einzubinden, wozu er seine kompromittierte nationale «Identität» willig mit einer unverdächtigen «europäischen» vertauschte. Mit ihrem anspruchsvollen «Verfassungspatriotismus» glaubten sich die EU-Deutschen bereits hinreichend in «Europa» verankert, das sich noch kaum als geopolitische und nicht mehr als topographische Grösse verstand. Denn an der Grenze, jenseits derer sich die «getrennten Brüder und Schwestern» befanden, war in den Jahren des Kalten Kriegs im Ernst doch nicht zu rütteln. Genug, wenn sie für «menschliche Erleichterungen» ein wenig durchlässiger wurde – kraft einer Diplomatie der kleinen Schritte, für die man auf ein differenziertes Einvernehmen mit den Regimes der andern Seite angewiesen war.

Dass sie mit keiner ebenso differenzierten Wahrnehmung der betroffenen Völker einherging, zeigte sich nach der unverhofften Implosion der Sowjetunion – zwar nicht gleich, dann aber mit unbequemer Deutlichkeit. Die befreiten Völker des östlichen Mitteleuropa hatten ein ganz unterschiedliches Bild Europas und auch der EU, der sie in überra-

schender Kürze beitraten. Nicht nur waren sie sicher, ihre Befreiung viel eher dem Druck der westlichen Nachrüstung zu verdanken als jeder «Ostpolitik» genannten Verhandlung mit ihren gestürzten Regimes; mit diesen war auch ein Völkerrecht diskreditiert, das ihnen Nichteinmischung in ihre Missachtung der Menschen- und Bürgerrechte zu garantieren schien. Zu deren Schutz setzten die Ostmitteleuropäer auch noch als EU-Gliedstaaten lieber auf die militärische Garantie der NATO als auf «Kerneuropa», das eines opportunistischen Verhältnisses zu Tyrannen verdächtig geblieben – und im Irak-Krieg wieder geworden war. Für ihren Beitrag zur «Koalition der Willigen» empfingen Polen, Tschechen, Ungarn die Gratulation des amerikanischen Verteidigungsministers Rumsfeld – und zogen sich das Missfallen der von ihm als «altes Europa» abqualifizierten «unwilligen» Westeuropäer zu.

Wie sehr die neu aufgenommenen Unionsglieder jedenfalls andere Europäer waren, liess sich jetzt nicht mehr übersehen. Auch die Grillparzersche Verbindung von «Nationalität» und «Bestialität» war ihnen keineswegs plausibel, nachdem ihre Nationalität fünfzig Jahre unterdrückt gewesen war; jetzt forderte sie ihre vollen Rechte zurück, während die Westeuropäer gelernt hatten, der Nation beträchtliche Souveränitätsverzichte zuzumuten. Seither ist in EU-Europa leicht schönrednerisch von «zwei Geschwindigkeiten» die Rede – mit dem bereits erkennbaren Risiko, dass sich die Verhältnisse umkehren könnten. Auch die Wohlstandsperspektive ist so einseitig nicht mehr, wie sie war, als der wissende Westen den ahnungslosen Osten, wie im vereinigten Deutschland, ungestraft glaubte patronisieren zu müssen und zu können. Viele der neuen Länder, etwa die wirtschaftlich explodierende Slowakei, haben die Lektionen des freien Marktes im Galopp gelernt und sind auf bestem Weg, die Ökonomien «Kerneuropas» – wo «liberal» inzwischen zum Schimpfwort geworden ist – das Fürchten zu lehren.

Aber die Turbulenzen, in die das europäische Projekt längst vor dem französischen «Non» und dem niederländischen «Nee» geraten ist, bewirken bei keinem einzigen Land, dass es den gemeinsamen Weg wieder zurückgehen will. Das neue Europa hat die vom alten ausgelösten weltweiten Bürgerkriege seiner Staaten definitiv beendet; es hat sich eine Organisation geschaffen, der man unverändert zutraut, dass sie ihnen für jede absehbare Zukunft vorbauen, nationale Konflikte entkräften und gesellschaftliche auffangen kann. Für all diese Ziele – die gestern noch reine Utopie waren – hat dieser Staatenbund (anders als die USA) die Be-

hauptung einer «europäischen Identität» erstaunlich wenig nötig gehabt und auch anspruchsvolle Versuche, Europa einen «Kern» einzupflanzen, getrost hinter sich gelassen. Würde etwa – nach Jürgen Habermas – die konsequente Trennung von Kirche und Staat zum europäischen Obligatorium gehören, so wäre Polen kein europäisches Land: hier hat gerade die demokratische Freiheit unter den Bedingungen der Fremdherrschaft ihre Stütze in einer unbeugsamen Kirche gefunden. Und wo bleibt, in ganz Europa, der «kerneuropäische» Grundsatz, dass (in der Formulierung des deutschen Grundgesetzes) «Eigentum verpflichtet»? Der globalisierte Wettbewerb trennt überall, auch in Europa, das Netzwerk der «sozialen Marktwirtschaft» auf, unter tätiger Nachhilfe Brüssels, das seine übernationale Rolle als Deregulator und Konkurrenz-Beschleuniger versteht – wenn es sich nicht gerade im Überregulieren gefällt.

In Europas Logik herrscht die Unschärfe. Daran stirbt es nicht, und wird nicht einmal ärmer davon: sogar die Nachrede, «blutleer» zu sein, kann sich eine Staatenorganisation leisten, die ihre Teilnehmer mit Erfolg vor dem Blutvergiessen bewahrt. Aber warum soll ein Bündnis blutleer sein, das sich solche inneren Differenzen leistet – und leisten kann, ohne daran zu zerbrechen?

Im vergangenen Jahr fand sich an einem Schriftsteller-Treffen im Hamburger Literaturhaus kaum ein Teilnehmer, der die Organisation Europas nicht mit tiefstem, schon fast bekenntnishaftem Misstrauen betrachtet hätte. Aber dass Europäer immer am besten wissen, was sie *nicht* wollen, gehört zu den Hauptstücken europäischen Denkens. Es fängt mit Sokrates an, dem sein «Daimonion» nur einflüsterte, was er *nicht* tun sollte, und endet nicht mit Adornos «negativer Dialektik». Dazwischen liegen die Gipfel europäischer Aufklärung, von Erasmus über Voltaire und Lessing bis zu Karl Marx: als Kritiker von erstem Rang, waren sie als Utopisten zuverlässig falsche Besetzungen. Auch für die Kunst – die europäische jedenfalls – gilt gleichermassen, dass das so genannte Positive ohne Zweideutigkeit und Ironie nie zu haben ist. Musils «Mann ohne Eigenschaften» führt exemplarisch vor, dass sich ein Völkerbündnis – damals die Donaumonarchie – ohne Peinlichkeit nicht feiern lässt.

Ich bekenne mich zur politischen Föderation Europas, sie bleibt in meiner Lebenszeit das wichtigste und hoffnungsvollste Projekt der Geschichte. Und wenn das schreckliche 20. Jahrhundert nicht ausreicht, dass wir uns damit auch ohne europäische Identität als Europäer identifizieren: was dann? Das Zusammenwachsen und Zusammenraufen darf

man einigermaßen getrost dem tätigen Minimum einvernehmlicher Gewohnheiten überlassen – aufgrund eines geteilten Respekts für Menschen- und Bürgerrechte. Planetarisch betrachtet, handelt es sich bei diesem Minimum schon um ein bisher noch nirgends erreichtes und immer noch utopisch anmutendes Maximum. Sein wahrer Kern ist kosmopolitisch: ich sehe die europäische Union als Testfall für einen planetarischen Völkerbund, eine Gemeinschaft von Nationen, die Frieden halten und *darum* mit Konflikten umgehen können. Als blosser Wirtschaftsraum kann es aber diesem Anspruch nicht genügen – ebenso wenig allerdings als Global Player unter andern im geopolitischen Macht-Poker der Zukunft.

Wieviel Identität braucht ein Kosmopolit? Zu seinem Glück – und dem seiner Umgebung – hat auch der einzelne Mensch keine scharfen Ränder. Das Individuum, das kleinste, doch ausschlaggebende Glied Europas und der Welt, muss, als Glied einer Res Publica, aber auch als Bruder und Schwester *teilen* lernen. Eben dafür ist es, anders als die Wortbedeutung von «Individuum» suggeriert, auch selbst teilbar – in bestimmten Grenzen, gewiss, aber erstaunlich ausdehnungsfähigen Grenzen. Jeder von uns lebt mit mehreren Hüten und kann seine Loyalität verteilen, ohne sie oder sich verraten zu müssen. Kollektive mögen einfältiger reagieren. Dennoch wissen auch sie sich auf mehreren Niveaus mit ihrem Gemeinwesen zu arrangieren und seine kulturelle Vielfalt sogar als Reichtum zu buchen. In meinem Land fühlt sich die Mehrheit auch heute noch zuerst als Bürger eines Kantons, in zweiter Linie einer Gemeinde. Erst in dritter Linie kommt der Bundesstaat, die *Confoederatio helvetica*, in Betracht: im strengen Sinn keine Nation, und doch – wie schon der Sport-Patriotismus (ungeachtet seiner mutlikulturellen Belegschaft) beweist – auch für das Gefühl viel mehr als die Summe seiner Teile. Wenn der Eigen-Sinn der europäischen Nationalitäten zu ihrem Recht kommt, ist also nicht einzusehen, warum sie nicht auch dauerhaft bündnisfähig sein sollten. Und am Umgang mit eigenen Minderheiten lässt sich ihre Bereitschaft, im grösseren Verband selbst Minderheit zu sein, immer noch am zuverlässigsten messen; denn Minderheiten sind in Europa auch die grössten Mitgliedstaaten ausnahmslos.

Überhaupt steht und fällt die politische Kultur des Ganzen mit der Neugier und dem Interesse, das die Glieder für einander aufbringen. Europa ist ein Projekt dieser politischen Kultur. Blosser Toleranz wäre als Kitt nicht ausreichend – «dulden heisst beleidigen», lautet ein Merksatz

des alten Goethe. Schon beim Individuum ist die Anerkennung des *Andern* mit der Erkennung des *Andern in sich* selbst verbunden, also dem Blick für die Mehrsinnigkeit der eigenen Identität. «Das Eigene muss so gut gelernt seyn wie das Fremde», steht in Hölderlins «Hyperion» – ein Wort, das jeder Analytiker der menschlichen Seele unterschreiben wird. Der an C. G. Jung geschulte wird es sogar ihrer Deutung zugrundelegen. Abgelehnte Tatsachen unserer eigenen Existenz verdichten und verdunkeln sich zum «Schatten», den wir erst wiederzuerkennen bereit sind, wenn wir ihn auf andere, abgelehnte Menschen werfen. In ihnen können wir ihm endlich mit Gewalt zu Leibe rücken. Und damit wir uns als berechtigte Sieger wännen können, darf von diesem Schatten nichts auf uns zurückfallen. Für uns selbst reklamieren wir das reine Licht der Wahrheit – und wollen nicht wissen, dass der Mensch ohne Schatten der Heimatlose, das körperlose Gespenst ist, wie Peter Schlemihl, oder Dracula, der in keinem Spiegel erscheint. Gerade diejenigen, die auf ihr «reines Blut» pochen, nähren sich vom Blut derer, die sie hassen.

Gegen kulturellen Vampirismus ist nur ein Kraut gewachsen: die Anerkennung – mit Goethe – dass ich (mindestens) «eins und doppelt» bin, ohne darum um meine Identität bangen zu müssen. Nochmals Hölderlin: «Das grosse Wort, das *hen diapheron heauto* (das Eine in sich selbst Unterschiedene) des Heraklit, das konnte nur ein Grieche finden, denn es ist das Wesen der Schönheit, und ehe das gefunden war, gab es keine Philosophie.» Selten, glaube ich, lässt sich ein ästhetischer und philosophischer Sachverhalt, den man nur zu Lasten der eigenen Seele leugnet, so unmittelbar auf die politische Kultur der Menschen übertragen. Wer bei sich selbst vielfältig zu Hause ist, erst der kann für andere gastlich sein. Beihilfe zur europäischen Gastlichkeit leistet schon, wer neben der eigenen Muttersprache (und dem Englischen, der unvermeidlichen *Lingua franca*) noch eine, besser zwei Sprachen lernt – und dabei erlebt, dass es mit «Beherrschen» nicht getan ist. Denn in jeder Fremdsprache steckt eine andere Wahrnehmung der Welt, und das erworbene Fremde ist das reicher gewordene Eigene.

Damit die EU ein besseres Schicksal habe als die jugoslawische Föderation unglücklichen Angedenkens, muss das europäische Bündnis die Kraft des Faktischen gewinnen – durch gemeinsame Erfahrungen und eingeübte Gewohnheiten, aber auch durch ertragene Konflikte. Europa entsteht auf dem Boden seiner empirischen Glaubwürdigkeit; diese, und sie allein, macht das Surrogat einer «europäischen Idee» ent-

behrlich. Die Schweiz, der kleine Vielvölkerstaat, hat keine Idee, aber sie ist – obwohl nicht EU-Mitglied – ein vergleichsweise musterhaftes Beispiel dafür, dass für die Kohäsion, pompöser: die Bündnistreue, eine zivile Organisation der Ungleichen den Ausschlag gibt. Der politische Bonsens, das Empfinden für Billigkeit und Verhältnismässigkeit entscheiden darüber, ob ein übernationales Gebilde angenommen wird. Der wirtschaftliche Erfolg allein bringt es nicht, denn die Ökonomie kennt nur den «Standort», aber weder Heimat noch Vaterland, und von der Würde des Opfers hat sie keinen Begriff.

Noch einmal: damit die EU gastfrei, wohl gar beispielhaft werde, braucht man ihr keine andere Kultur als dem Planeten insgesamt zu wünschen. Da diese aber noch in weiter Ferne steht, lässt sich Europa als Etappenziel eines Pionierprojekts der Zivilisation betrachten – und auch lieben. Mein Europa wäre ein Laboratorium gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenlebens, dessen Ziel sich von seinem Weg nicht unterscheiden lässt. Beides finde ich lapidar in Kants Kategorischem Imperativ ausgedrückt: «Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.»

Der Beitrag des EFTA-Gerichtshofs zur Schaffung eines dynamischen und homogenen EWR

Carl Baudenbacher

Übersicht

1. Einleitung
2. Sicherung von Rechtsprechungshomogenität als Grundanliegen der europäischen Integration
3. Auslegungsmethoden im EWR-Recht
4. Von der Einbahnstrassenhomogenität zum judiziellen Dialog
5. Homogenität als allgemeines Prinzip des EWR-Rechts
6. Schlussfolgerungen

1. Einleitung

Durch das EWR-Abkommen wird der EG-Binnenmarkt auf die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen erstreckt. Damit öffnet die EG ihren Markt für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital aus diesen Staaten. Im Gegenzug übernehmen die EWR/EFTA-Staaten weite Teile des EG-Binnenmarktrechts und öffnen dadurch ihre Märkte für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital aus der EG. Die genannte Rechtsübernahme, bei der die EFTA-Staaten Mitwirkungsrechte und ein Vetorecht haben,¹ erfolgt nach dem Prinzip der *mirror legislation*: Es bestehen zwei getrennte Rechtsordnungen, das Gemeinschaftsrecht und das EWR-Recht, aber die beiden Rechte sind weitestgehend *inhaltsgleich*. Diese Homogenität soll sich nach dem Willen der Abkommensväter und -mütter auch auf die Entwicklung des Fallrechts im EWR beziehen.

1 Vgl. Art. 97 ff. EWRA.

2. Sicherung von Rechtsprechungshomogenität als Grundanliegen der europäischen Integration

2.1 *Allgemeines*

Aus rechtsvergleichender Sicht darf der Hinweis nicht fehlen, dass es sich beim Streben nach Sicherung der Homogenität um ein genuin europäisches Anliegen handelt. In den USA werden unterschiedliche Auslegungen des Bundesrechts durch verschiedene Bundesappellationsgerichte (sog. «intercircuit conflicts») mitunter über Jahrzehnte hingenommen, ohne dass sich der Oberste Bundesgerichtshof zum Eingreifen veranlasst sieht.² Demgegenüber soll in der europäischen Integration ein durch unterschiedliche Rechtsnormen bzw. Auslegungen begünstigter Wettbewerb der Systeme («race to the bottom») vermieden werden. Es besteht die Vorstellung, dass ein *level playing field* für Einzelne und Wirtschaftsakteure geschaffen werden muss. Mit anderen Worten sollen *keine Standortvorteile durch Rechtsgefälle* entstehen bzw. bestehen bleiben. Der Wettbewerb soll vielmehr über die wirtschaftliche Leistung geführt werden. Das führt zum Postulat der Homogenität bzw. Uniformität der rechtlichen Rahmenordnung. Dabei bildet die Gemeinschaft aus ersichtlichen Gründen das *Gravitationszentrum*. Um sie herum sind mit dem Lugano-Übereinkommen (LugÜ) und dem EWR-Abkommen (EWRA) gleichsam zwei konzentrische Kreise angelegt worden. LugÜ und EWRA stellen multilaterale Parallelabkommen zum Brüsseler Übereinkommen bzw. zum EG- und EGKS-Vertrag dar. In beiden Fällen wurden spezifische Homogenitätsregeln vereinbart. Ein weiteres Homogenitätsregime ist mit dem bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen EG-Schweiz hinzugekommen.

2 Vgl. dazu etwa *Stephen L. Wasby*, Intercircuit Conflicts in the Courts of Appeals, 63 Mon. L. Rev. 119 (2002); *Arthur D. Hellman*, Light on a Darkling Plan: Intercircuit Conflicts in the Perspective of Time and Experience, 1998 Sup. Ct. Rev. 247 (1998).

2.2 EWR-Abkommen

Die Mütter und Väter des EWR-Abkommens versuchten zunächst, die homogene Entwicklung des Fallrechts im EWR durch *strukturelle Massnahmen* sicherzustellen. In der ersten Fassung des EWR-Abkommens war zur Wahrung der Homogenität die Schaffung eines EWR-Gerichtshofs und eines EWR-Gerichts erster Instanz vorgesehen. Der *EWR-Gerichtshof* sollte zuständig sein für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien, zur Beurteilung von Vertragsverletzungsverfahren gegen EFTA-Staaten und von Berufungen gegen Entscheidungen des EWR-Gerichts erster Instanz in Wettbewerbssachen. Das EWR-Gericht erster Instanz wiederum wäre für Individualklagen gegen Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde in Wettbewerbssachen zuständig³ gewesen. Nach Art. 6 EWRA wären die EWR-Gerichte gehalten gewesen, EWR-Recht, das mit Gemeinschaftsrecht i.w. identisch ist, im Einklang mit der vom EuGH vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens erlassenen Rechtsprechung anzuwenden. Umgekehrt auferlegte Art. 104 Abs. 1 EWRA dem EuGH ein Berücksichtigungsgebot mit Bezug auf die Rechtsprechung des EWR-Gerichtshofs und der Gerichte der EFTA-Staaten. Da der EWR-Gerichtshof aus acht Richtern bestehen sollte, von denen fünf, also die Mehrheit, EuGH-Richter gewesen wären, bestand gleichsam eine strukturelle Homogenitätsgarantie. Beim EWR-Gericht erster Instanz gestand die Gemeinschaft eine Mehrheit von drei EFTA-Richtern gegenüber zwei EuGH-Richtern zu. Dieses Modell wurde nach dem negativen Gutachten 1/91⁴ des EuGH fallengelassen. In der Folge wurde der vom EuGH strukturell vollkommen unabhängige EFTA-Gerichtshof geschaffen, der allerdings mit der Zuständigkeit zur Beantwortung von Vorlagefragen eine Kompetenz eingeräumt bekommen hat, welche dem geplanten EWR-Gerichtshof gefehlt hätte. Auf die Schaffung eines EFTA-Gerichts erster Instanz wurde verzichtet.

Damit mussten andere Mechanismen zur Sicherung der Rechtsprechungshomogenität gefunden werden. Sie sind i.w. *verhaltensbezogen*.

3 Eine Wiedergabe der insoweit relevanten Bestimmung des ursprünglichen Abkommensentwurfs findet sich im ersten EWR-Gutachten des EuGH, Slg. 1991 I-6087 ff.

4 EuGH, Slg. 1991 I-6087 ff.

Die Präambel enthält einen Erwägungsgrund, wonach es das Ziel der Vertragsparteien ist, «bei voller Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte eine einheitliche Auslegung und Anwendung dieses Abkommens und der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die in ihrem wesentlichen Gehalt in dieses Abkommen übernommen werden, zu erreichen und beizubehalten und eine Gleichbehandlung der Einzelpersonen und Marktteilnehmer hinsichtlich der vier Freiheiten und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen».⁵ Verstreut über das Abkommen findet sich eine ganze Reihe weiterer Bestimmungen zur Homogenität (Art. 1, Art. 6 und 7, 102, 111 EWRA). Von besonderer Bedeutung sind die Art. 6 EWRA und 3 II ÜGA. Sie statuieren für den EFTA-Gerichtshof eine Befolgungsobliegenheit bezüglich der vor der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen EuGH-Rechtsprechung und eine Berücksichtigungsobliegenheit bezüglich der nach diesem Datum verkündeten Urteile. Rechtsprechungshomogenität stellt also, jedenfalls was das *law on the books* anlangt, eine *Einbahnstrasse* dar. Dieser Befund wird ein Stück weit dadurch relativiert, dass Beteiligungs- und Interventionsrechte der Staaten und der Überwachungsbehörden in Verfahren vor dem Gerichtshof des jeweils anderen EWR-Pfeilers vorgesehen wurden. Als ultima ratio wurde ein politisches Streitbeilegungsverfahren im Gemeinsamen EWR-Ausschuss geschaffen. In der Praxis folgt der EFTA-Gerichtshof natürlich der Rechtsprechung des EuGH. Es gibt kaum ein Urteil des EFTA-Gerichtshofs ohne entsprechende Abstützung. Dabei wird auch die Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften herangezogen. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass sich der EFTA-Gerichtshof in der Mehrheit der Fälle (auch) mit neuen Rechtsfragen zu befassen hat, die vom EuGH (bzw. dem EuG) nicht oder nicht vollkommen beantwortet worden sind. In solchen Fällen haben beide Gemeinschaftsgerichte ihren Willen bekundet, die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs in Rechnung zu stellen. Insoweit haben sich die Homogenitätsvorschriften des EWRA zu einem weitgehend *zweiseitigen Mechanismus* entwickelt. Darauf wird zurückzukommen sein.

5 E-Gr. 15. – Fast wörtlich gleichlautend ist der fünfte Erwägungsgrund der Präambel des ÜGA.

2.3 Lugano-Übereinkommen

Das Lugano-Regime zeichnet sich auf dem Papier durch eine *zweiseitige Regelung* aus. Nach Art. 1 des Protokolls über die einheitliche Interpretation des Übereinkommens⁶ tragen die Gerichte jedes Vertragsstaats den Grundsätzen gebührend Rechnung, die in den massgeblichen Entscheidungen von Gerichten der anderen Vertragsstaaten zu den Bestimmungen des genannten Übereinkommens entwickelt worden sind. Hinzu kommen zwei Erklärungen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten zur Bekräftigung dieses Grundsatzes. In der Rechtsprechung der Höchstgerichte der EFTA-Staaten zum LugÜ findet sich eine Fülle von Bezugnahmen auf die Spruchpraxis des EuGH zum Brüsseler Übereinkommen.⁷ Umgekehrt sind keine Urteile des EuGH bekannt, welche Rechtsprechung von Höchstgerichten der EFTA-Staaten zitieren. Generalanwalt *Tesauro* hat im *Six-Fall* die etwas erstaunliche Feststellung gemacht, die Erklärung der Vertreter der Regierung der Unterzeichnerstaaten des Luganer Übereinkommens, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind, fusse auf einem «zumindest überraschende(n) Wunsch».⁸ Unter dem Strich ist festzustellen, dass die Homogenitätsregeln des LugÜ auf dem Papier zwar zweiseitiger Natur sind, in der Praxis aber *einseitig gehandhabt* werden.

2.4 Bilaterales Personenfreizügigkeitsabkommen EU – Schweiz

Das Nein der Schweiz zum EWRA wurde u. a. mit der Angst vor fremden Richtern begründet. Indes musste das Land im bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen (PFA) eine Vorschrift zur Sicherung der Recht-

6 Protokoll Nr. 2 über die einheitliche Auslegung des Übereinkommens, ABl. 1988 Nr. L 319/31. – Erwägungsgrund 4 der Präambel lautet: «In dem Bestreben, bei voller Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte voneinander abweichende Auslegungen zu vermeiden und zu einer möglichst einheitlichen Auslegung der Bestimmungen des vorliegenden Übereinkommens einerseits, sowie des EuGVÜ, die in ihrem wesentlichen Gehalt in das vorliegende Übereinkommen übernommen worden sind, andererseits, zu gelangen ...».

7 Vgl. z.B. BGE 123 III 414; 124 III 188; 124 III 436; allgemein dazu *Jan Kropholler*, Europäisches Zivilprozessrecht, 7. Aufl., 2002, Einl. Rz. 76.

8 Slg. 1989, S. 341, Fn. 3.

sprechungs-homogenität akzeptieren, die unter Souveränitätsgesichtspunkten klar hinter der Regelung des LugÜ (und, wie noch zu zeigen sein wird, hinter der des EWRA) zurückbleibt. Nach Art. 16 II PFA wird bei Inhaltsgleichheit die Rechtsprechung des EuGH, die vor dem 21. Juni 1999 ergangen ist, vom Bundesgericht und vom Versicherungsgericht berücksichtigt. Über spätere Rechtsprechung wird die Schweiz unterrichtet. Der Gemischte Ausschuss stellt auf Antrag einer Vertragspartei die Auswirkungen dieser Rechtsprechung fest. Bereits die bisherige Praxis zeigt, dass die Vorschrift nicht nur als *law in the books*, sondern auch als *law in action* *einseitigen Charakter* hat. Die einschlägige Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Versicherungsgerichts fusst klar auf der des EuGH,⁹ während die Urteile des EuGH keine Bezugnahmen auf die Spruchpraxis der helvetischen Höchstgerichte enthalten. Anders als nach dem EWRA gibt es im PFA auch keine Beteiligungs- und Interventionsrechte. Schliesslich zeigt die Rechtsprechung von Bundesgericht und Versicherungsgericht, dass die Unterscheidung zwischen altem und neuem EuGH-Fallrecht zwar (souveränitäts-)politisch wichtig ist, dass sie aber praktisch keine grosse Rolle spielt.¹⁰

3. Auslegungsmethoden im EWR-Recht

3.1 Vorbemerkungen

Im EWR bestehen drei Konstellationen der Auslegung europäischen Rechts: (1) Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH (und das EuG); (2) Auslegung des weitgehend inhaltsgleichen EWR-Rechts durch den EFTA-Gerichtshof; (3) Auslegung des zum Bestandteil des Gemeinschaftsrechts gewordenen EWR-Rechts durch den EuGH. Was die Auslegungsmethoden angeht, so hat der EuGH seit jeher dieselben Prinzipien angewandt wie die nationalen Höchst- und Verfassungsgerichte. Im Gegensatz etwa zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof und zum WTO Appellate Body geht er dabei nicht nach den Regeln

⁹ Vgl. *Cottier/Dzamko/Evtimov*, die europakompatible Auslegung des schweizerischen Rechts, Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2003, Zürich/Bern 2004, S. 357, 383 ff.

¹⁰ *Cottier/Dzamko/Evtimov*, a.a.O., S. 384 ff.

der Wiener Vertragsrechtsübereinkunft vor.¹¹ Nach deren Art. 31 ist ein Vertrag «nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen». Ausser dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen: jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht, und jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige völkerrechtliche Rechtssatz. Nach Art. 32 können als ergänzende Auslegungsmittel insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsschlusses herangezogen werden, um die sich unter Anwendung des Artikels 31 ergebende Bedeutung zu bestätigen oder die Bedeutung zu bestimmen, wenn die Auslegung nach Artikel 31 die Bedeutung mehrdeutig oder dunkel lässt oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führt. Diese Auslegungsregeln enthalten eine relativ konservative Komponente. Der EuGH hat demgegenüber von Anfang an nicht nur die teleologische Auslegung favorisiert, sondern sich auch die Freiheit herausgenommen, das Gemeinschaftsrecht *dynamisch auszulegen*, d.h. fortzubilden. Die historische Auslegung ist jedenfalls im Primärrecht praktisch inexistent. Entsprechendes gilt für das Gericht erster Instanz der EG. Diese Grundeinstellung ist auch für die Auslegung des EWR-Rechts durch die beiden Gemeinschaftsgerichte charakteristisch.¹²

3.2 Auslegung des EWR-Rechts durch den EFTA-Gerichtshof

Für die Interpretation des EWR-Rechts durch den EFTA-Gerichtshof stellen sich damit drei Fragen: (1) Inwieweit hat der EFTA-Gerichtshof im Blick darauf, dass der EuGH das mit dem EWR-Recht weitgehend inhaltsgleiche Gemeinschaftsrecht dynamisch auslegt, das EWR-Recht dynamisch zu interpretieren (Prinzip der dynamischen Homogenität)?

11 Vgl. *Claus-Dieter Ehlermann*, Experiences from the WTO Appellate Body, in: Symposium Judicialization and Globalization of the Judiciary, 38 *Texas International Law Journal* (Special 2003), S. 469, 480.

12 Vgl. EuG Opel Austria, Slg. 1997 ECR, II-39; EuGH Ospelt, Slg. 2003, I-9743, Paragraph 29; EuGH Bellio F.lli, Urteil vom 1. April 2004, noch nicht in Slg.

Insoweit geht es darum, ob der EFTA-Gerichtshof gewissermassen das Tempo des EuGH mitgeht bzw. zum EuGH aufschliesst. Diese Frage ist im Blick auf Art. 3 II ÜGA im Grundsatz ohne wenn und aber zu bejahen. (2) Gibt es für diesen Dynamismus Grenzen? Auch diese Frage ist zu bejahen. Insoweit ist etwa auf die Rechtsprechung zum Anwendungsbereich¹³ und zur innerstaatlichen Wirkung des EWRA¹⁴ hinzuweisen. (3) Wie ist das EWR-Recht in Fällen auszulegen, in denen der EFTA-Gerichtshof als erster Gerichtshof im EWR entscheidet? Das ist die heikelste Frage. Der EFTA-Gerichtshof hat hier gelegentlich eine Art Bekenntnis zu den Auslegungsmethoden abgelegt, indem er sich auf die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung berufen hat.¹⁵ Die Auslegungsvorschriften der Wiener Vertragsrechtsübereinkunft sind allerdings nie herangezogen worden. Im einzelnen hat die *teleologische Auslegung* besondere Bedeutung erlangt. Auch eine *dynamische Interpretation* ist grundsätzlich möglich, weil in aller Regel die Überlegung eine Rolle spielen wird, ob der EuGH, falls er später über dasselbe Rechtsproblem zu befinden hat, sich von der Lösung des EFTA-Gerichtshofs überzeugen lassen wird. Der EFTA-Gerichtshof hat in seinem *Pedical*-Urteil vom 25. Februar 2005 festgestellt:

«The Contracting Parties are pursuing the objective of creating a dynamic and homogeneous European Economic Area. This fundamental goal, which is laid down, *inter alia*, in recitals 4 and 15 of the Preamble to the EEA Agreement, may make a dynamic interpretation of EEA law necessary.»¹⁶

Dynamische Auslegung kann vor allem in den Bereichen des EWRA eine Rolle spielen, in denen die Parallelvorschriften des EG-Vertrages seit 1992 geändert wurden.¹⁷ Wenn es zu einem Justizkonflikt käme, dann würde das auf diplomatischen Kanälen behandelt, und nach Mög-

13 Vgl. *Pedical*, Urteil v. 25. Februar 2005, noch nicht in Rep.

14 Vgl. *Restamark*, 1994-1995 Rep. EFTA Ct., 15; *Einarsson*, 2002 EFTA Court Report, 1; *Karlsson*, 2002 EFTA Court Report, S. 240.

15 Vgl. EFTA Court Rep. 1995-1996, 1, Paragraph 56: «recognised methods of interpretation».

16 A.a.O., Paragraph 28.

17 Vgl. dazu *Carl Baudenbacher*, Der EFTA-Gerichtshof, das EWR-Abkommen und die Fortentwicklungen des EG-Vertrages, Festschrift zum 75. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. Herbert Batliner, Vaduz 2004, S. 59 ff.

lichkeit ist der EFTA-Gerichtshof bemüht, einen solchen Justizkonflikt zu vermeiden. Allerdings kann man nicht ausschliessen, dass einmal eine Konstellation gegeben sein könnte, in welcher der EFTA-Gerichtshof ein Problem den Regierungen zu überlassen hätte.

4. Von der Einbahnstrassenhomogenität zum judiziellen Dialog

4.1 Allgemeines

Es wurde bereits festgestellt, dass sich die Homogenitätsregeln des EWRA, die grundsätzlich als einseitiges Regime konzipiert sind, in der Praxis zu einem weitgehend *zweiseitigen Mechanismus* entwickelt haben. Der EuGH und das EuG in ihren Urteilen, manche Generalanwälte in ihren Schlussanträgen, aber auch nationale Gerichte von EU-Staaten haben auf die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs Bezug genommen.¹⁸ Beispiele sind die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs zu den Grundprinzipien des EWR-Abkommens,¹⁹ zum Fernsehen ohne Grenzen,²⁰ zum Begriff und zu gewissen Modalitäten des Betriebsübergangs,²¹ zum Beihilfeverbot,²² zur Gleichbehandlungsrichtlinie,²³ zu den

18 Vgl. zum judiziellen Dialog EFTA-Gerichtshof – EuGH *Francis G. Jacobs*, Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal Systems: The European Court of Justice, Symposium Judicialization and Globalization of the Judiciary, 38 Tex. Int'l L.J., 547 (2003), S. 547, 552; *Christiaan Timmermans*, The European Union's Judicial System, Common Mkt. L. Rev. 393, 400 (2004); *Carl Baudenbacher*, The EFTA Court: An Actor in the European Judicial Dialogue, 28 Fordham Int'l L.J., S. 353 ff. (2005).

19 EuG *Opel Austria*, oben.

20 EuGH *De Agostini und TV Shop i Sverige*, Slg. 1997, I-3843; *R v Secretary of State for Culture, Media and Sport ex parte Danish Satellite TV and another*, 12 February 1999 (CO/3153/98).

21 EuGH Slg. 1997, I-1259 *Süzen*, und Slg. 2001, I-745 *Oy Lükenne*; England and Wales Court of Appeal *ADI v Willer & Ors*, 2001 EWCA Civ 971, 2001 IRLR 542; Österreichischer Oberster Gerichtshof, ObA 193/98t, Urteil vom 7. Oktober 1998, DRdA 1998, S. 269 ff.; England and Wales Court of Appeal, *Adams and others v Lancashire County Council and BET Catering Services Ltd*, 1997 ICR 834 = 1997 IRLR 436; Employment Appeal Tribunal, *Frankling and others v BSP Public Sector Ltd*, 1999 IRLR 212.

22 Schlussanträge von GA Jacobs vom 30. April 2002, in GEMO, Fn. 64, 77. noch nicht in Slg.; EuG in *Salzgitter ./. Kommission*, Rs. 308/00, Urteil vom 1. Juli 2004.

23 GA Poiares Maduro in Rs. 319/03, *Serge Bribeche*, Schlussanträge vom 29. Juni 2004, Punkt 36 und Fn. 16 und 26.

Motorfahrzeughaftungsrichtlinien,²⁴ zur EWR-rechtlichen Staatshaftung,²⁵ zur internationalen Erschöpfung des Markenrechts,²⁶ zum Vorsorgeprinzip im Recht der Lebensmittelsicherheit,²⁷ zu den markenrechtlichen Implikationen des Umpackens von Pharmazeutika²⁸ und zum Umfang der EWR-rechtlichen Kapitalverkehrsfreiheit²⁹. Im folgenden soll auf einige besonders wichtige Anwendungsfälle in extenso eingegangen werden.

4.2 Staatshaftung im EWR-Recht

In der Rechtssache *Sveinbjörnsdóttir*³⁰ hatte Island die *Insolvenzrichtlinie*, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für den Fall der Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens Garantieeinrichtungen zu schaffen, aus denen die letzten Löhne bezahlt werden können, falsch umgesetzt. Geschwister von Hauptaktionären der zahlungsunfähigen Gesellschaft waren zu Unrecht von der Lohngarantie ausgeschlossen worden. Der EFTA-Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 10. Dezember 1998 fest, dass die Staatshaftung Teil des EWR-Rechts ist und stützte sich dabei auf drei Gründe: Das dem EWR zugrunde liegende Homogenitätsgebot, die Betonung des Individualrechtsschutzes im Abkommen und das in Art. 3 EWRA, der Parallelvorschrift zu Art. 10 EWRA, verankerte Loyalitätsgebot. Die Regierungen Islands, Norwegens und Schwedens und die Europäische Kommission hatten die Auffassung vertreten, Staatshaftung sei untrennbar mit Direktwirkung verbunden. Da im EWR-Recht Direktwirkung nach dem Vorbild des Gemeinschaftsrechts fehle, sei auch Staatshaftung undenkbar.³¹ Die Stellungnahme der Kommission war vor allem deshalb überraschend, weil diese in

24 GA Geelhoed in Rs. C-537/03 *Candolin*, Schlussanträge v. 10. März 2005, noch nicht in Slg., Fn. 14, 15 und 17.

25 Vgl. unten.

26 Vgl. EuGH *Silhouette*, Schlussanträge von GA Jacobs, Slg. 1998, I-4799, Pt. 48 f.

27 Vgl. unten.

28 Vgl. unten.

29 Vgl. unten.

30 1998 EFTA Court Report, 95.

31 Vgl. EFTA Court Report 1998, Report for the Hearing, S. 115, Paragraphen 54 ff. (Island), 66 ff. (Norwegen), 76 ff. (Schweden).

Restamark den EFTA-Gerichtshof aufgefordert hatte, das Prinzip der Direktwirkung des EWR-Rechts anzuerkennen.³² Wie im Gemeinschaftsrecht hängt die konkrete Haftbarkeit eines Staates von *drei Voraussetzungen* ab: Die verletzte Norm bezweckt den Schutz der Einzelnen; die Verletzung ist hinreichend qualifiziert; zwischen Verletzung und Schaden besteht ein Kausalzusammenhang. Die Beurteilung des Vorliegens dieser Voraussetzungen überliess der EFTA-Gerichtshof dem nationalen Gericht. In der Folge gewährte das vorlegende Distriktsgericht Reykjavík Frau *Sveinbjörnsdóttir* Schadenersatz, und der Isländische Oberste Gerichtshof bestätigte das Urteil.³³

Der EFTA-Gerichtshof bekräftigte seine Staatshaftungsrechtsprechung vier Jahre später im Fall *Karlsson*.³⁴ Island hatte in Verletzung von Art. 16 EWRA sein *Alkohol-Import-Monopol* nicht am 1. Januar 1994, dem Tag des Inkrafttretens des EWR-Abkommens, abgeschafft, sondern erst am 1. Dezember 1995. Die Importeursfirma Karlsson war dadurch zu Schaden gekommen. Was die Voraussetzungen der Staatshaftung anlangt, so beurteilte der EFTA-Gerichtshof die beiden ersten Fragen selbst und bejahte sie. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der EuGH – in einer nicht ganz konstanten Rechtsprechung – die Linie entwickelt hat, dass er die in Rede stehenden Fragen dann selbst beantwortet, wenn er über Informationen verfügt, welche ihm ein Urteil darüber erlauben, ob die entsprechenden Kriterien erfüllt sind.³⁵ Eine Aufforderung der norwegischen Regierung, die *Sveinbjörnsdóttir*-Rechtsprechung zu ändern und festzustellen, dass Staatshaftung nicht Teil des EWR-Rechts ist, wies der EFTA-Gerichtshof zurück. Dabei bezog er sich ausdrücklich auf das Rechberger-Urteil des EuGH.³⁶ In dieser Entscheidung hatte der EuGH seine Zuständigkeit zur Beurteilung der

32 Report for the Hearing, 1994–1995 EFTA Court Report, S. 35, Paragraph 96.

33 Urteil vom 16. Dezember 1999 in C-236/99.

34 Oben.

35 EuGH *Köbler*, Slg. 2003, I-10239 Paragraph 101 f.; vgl. auch EuGH *Larsy*, Slg. 2001, I-5063, Paragraph 40: «[I]n Bezug auf das Ausgangsverfahren verfügt der Gerichtshof jedoch über alle Informationen, die für die Beurteilung der Frage erforderlich sind, ob der vorliegende Sachverhalt einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erkennen lässt.»

36 Slg. 1999, I-3499; vgl. zu EuGH *Rechberger John Forman*, The EFTA Court Five Years On: Dynamic homogeneity in practice and its implementation by the two EEA Courts, CMLR 1999, S. 751 ff.; Editorial comments, EEA and EC: Homogeneity of legal orders?, CMLR 1999, S. 697 ff.

Frage, ob die Republik Österreich im Jahre 1994, als das Land der EWR/EFTA angehörte, die Pauschalreiserichtlinie korrekt umgesetzt hatte, verneint. Er hatte aber, «unter Berücksichtigung des dem EWR-Abkommen zugrunde liegenden Zieles einer einheitlichen Auslegung und Anwendung» darauf hingewiesen, «dass die für die Haftung eines EFTA-Staates wegen Verstosses gegen eine Richtlinie, auf die im EWR-Abkommen Bezug genommen wird, geltenden Grundsätze Gegenstand des Urteils des EFTA-Gerichtshofes vom 10. Dezember 1998 in der Rechtssache E-9/97 (*Sveinbjörnsdóttir* ...)» sind.³⁷ In der Literatur ist daraus zu Recht geschlossen worden, dass der EuGH das Urteil des EFTA-Gerichtshofs positiv aufgenommen hat.³⁸ In zwei Urteilen vom 26. November 2004 in den Fällen Andersson hat auch der Schwedische Oberste Gerichtshof die Staatshaftungsrechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs übernommen. Schweden hatte im Jahr 1994, als es EWR/EFTA-Staat war, die Insolvenzrichtlinie falsch umgesetzt, und zwei Arbeitnehmerinnen waren deshalb zu Schaden gekommen. Das Urteil des im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens angerufenen EuGH in dieser Rechtssache datiert vom gleichen Tag wie die Entscheidung in *Rechberger*.³⁹ Der EuGH erklärte sich wiederum für nicht zuständig, aber diesmal verzichtete er auf einen Hinweis auf das *Sveinbjörnsdóttir*-Urteil des EFTA-Gerichtshofs. Insoweit darf der Hinweis nicht fehlen, dass die Zusammensetzung des EuGH in den beiden Fällen eine verschiedene war. Das erstinstanzliche schwedische Gericht, Stockholms Tingsrätt, welches den EuGH angerufen hatte, sprach sich in der Folge trotzdem für die Staatshaftung aus. Das vom schwedischen Staat angerufene Appellationsgericht (Svea Hovrätt) hob das Urteil unter Berufung auf angeblich fundamentale Unterschiede zwischen dem EWR-Abkommen und dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Fehlen von Direktwirkung, auf. Der von den Klägerinnen angerufene Oberste Gerichtshof (Högsta Domstolen) schloss sich mit 3 gegen 2 Stimmen der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs in den Fällen *Sveinbjörnsdóttir*

37 Paragraph 39.

38 Editorial comments: European Economic Area and European Community: Homogeneity of legal orders?, CMLRev 1999, S. 697, 700; vgl. auch *Vassilios Skouris*, The ECJ and the EFTA Court under the EEA Agreement: A Paradigm for International Cooperation between Judicial Institutions, in *Baudenbacher/Tresselt/Örlygsson*, The EFTA Court Ten Years On, im Druck.

39 Oben.

und *Karlsson* an.⁴⁰ Die Mehrheit wies auch darauf hin, dass sich der Isländische Oberste Gerichtshof in *Sveinbjörnsdóttir* auf das Urteil des EFTA-Gerichtshofs in dieser Rechtssache gestützt habe.⁴¹ Der Ordnung halber ist darauf hinzuweisen, dass Schwedens «Grand Old Man» des Europarechts, Professor *Ulf Bernitz*, für die Klägerinnen zwei *pro bono*-Gutachten erstellt hat.

Unter methodologischen Gesichtspunkten sind zwei Argumente, die von den Regierungen Islands und Norwegens geltend gemacht wurden, von besonderem Interesse: Die Regierung Islands trug in *Sveinbjörnsdóttir* vor, der EFTA-Gerichtshof solle die Staatshaftung verneinen. Wenn deswegen eine Störung der Homogenität eintrete, so müsse das Problem auf *diplomatischem Wege* bereinigt werden.⁴² Der EFTA-Gerichtshof akzeptierte dieses Argument nicht und sprach sich für Staatshaftung aus. In *Karlsson* vertrat die Regierung Norwegens die Auffassung, die Bestimmung in der Präambel zum EWR-Abkommen, wonach das Abkommen die Schaffung eines homogenen und dynamischen Wirtschaftsraums anstrebt,⁴³ sei gewissermassen aufzuspalten: Der EFTA-Gerichtshof sei zwar zur homogenen Auslegung verpflichtet, aber das *dynamische Element* richte sich allein an die Abkommensparteien.⁴⁴ Auch dieses Argument wurde zurückgewiesen.

Insgesamt ist festzustellen, dass der EFTA-Gerichtshof das Prinzip der Staatshaftung im EWR-Recht – ähnlich wie der EuGH im Gemeinschaftsrecht im Jahre 1991⁴⁵ – *gegen erheblichen politischen Widerstand* durchgesetzt hat. Dabei hat der Dialog mit dem EuGH eine wesentliche

40 Högsta domstolen, 26.11.2004, Mål nr T 2593-01, *Susanne Wåkerås-Andersson*; Högsta domstolen, 26.11.2004, Mål nr T 2593-01, *Ulla-Brith Andersson*.

41 Zustimmend zu den Urteilen des Högsta Domstolen *Martin Johansson*, State liability within the EEA from a Swedish perspective – Sveinbjörnsdóttir confirmed, ELR 2005, S. 50 ff.

42 Vgl. EFTA Court Report 1998, Report for the Hearing, 127 Paragraph 62.

43 Begründungserwägung 4 lautet: ... IN ANBETRACHT des Ziels, einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht und in dem angemessene Mittel für deren Durchsetzung – und zwar auch auf gerichtlicher Ebene – vorgesehen sind und der auf der Grundlage der Gleichheit und Gegenseitigkeit sowie eines Gesamtgleichgewichts der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien verwirklicht wird.»

44 EFTA Court Report 2002, S. 240.

45 Vgl. die Stellungnahmen der Regierungen der Niederlande, des Vereinigten Königreichs und Deutschlands in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 *Francovich*, Slg. 1991, I-5365 ff.

Rolle gespielt. Die beiden Urteile des schwedischen Obersten Gerichtshofs werden das ihre dazu beitragen, dass das Prinzip der Haftung der EWR/EFTA-Staaten weiter gestärkt wird. Darüber hinaus wurde die Auffassung vertreten, die beiden Entscheidungen seien auch ein Indiz dafür, dass die EG-Staaten nach dem EWR-Abkommen der Staatshaftung unterliegen.⁴⁶

4.3 Anerkennung des Vorsorgeprinzips im Lebensmittelrecht

Der unter Gesichtspunkten der Dialoghomogenität fraglos bedeutendste Fall, den der EFTA-Gerichtshof zu beurteilen hatte, war *Kellogg's*. In den Jahren 1994 bis 1996 forderte die Kommission Frankreich mehrfach zur Stellungnahme über Beschwerden von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Marktteilnehmern über Schwierigkeiten, *mit Nährstoffen angereicherte Lebensmittel* in Frankreich in den Verkehr zu bringen, auf. 1996 eröffnet sie aus ähnlichen Gründen ein Verfahren gegen die Niederlande. Ab November 1999 ermittelte die Kommission gegen Dänemark. Die EFTA-Überwachungsbehörde führte seit 1998 ein Vorverfahren gegen Norwegen, das der Firma Kellogg's den Verkauf von Cornflakes untersagt hatte, die mit Vitaminen und Eisen angereichert waren. Am 10. April 2000 reichte die Behörde Klage gegen Norwegen vor dem EFTA-Gerichtshof ein. Am 7. September 2000 trat Dänemark dem Verfahren auf der Seite Norwegens bei. Frankreich und die Niederlande reichten schriftliche Erklärungen ein. Am 5. April 2001 verkündete der EFTA-Gerichtshof sein Urteil, das für die Entwicklung des Rechts der Lebensmittelsicherheit in Europa wesentliche Bedeutung haben sollte.⁴⁷ Es ging um die Frage, ob das norwegische Verbot des Imports und des Vertriebs von mit Vitaminen und Eisen fortifizierten Cornflakes der Marke Kellogg's, die in anderen EWR-Staaten rechtmäßig hergestellt und vermarktet worden waren, mit der in Art. 11 EWRA garantierten Warenverkehrsfreiheit vereinbar war. Die norwegische Regierung argumentierte, ein Verkaufsverbot für in Dänemark hergestellte

⁴⁶ *Martin Johansson*, a.a.O., S. 53 f.

⁴⁷ Rs. E-3/00, *EFTA-Überwachungsbehörde gegen Norwegen*, 2000–2001 EFTA Court Report, S. 73.

Cornflakes könne durch den Nachweis des Fehlens eines entsprechenden *Ernährungsbedürfnisses* in der norwegischen Bevölkerung gerechtfertigt werden. Sie berief sich dabei auf das *Sandoz*-Urteil des EuGH aus dem Jahr 1983.⁴⁸ Darin hatte der EuGH entschieden, die Mitgliedstaaten müssten unter Gesichtspunkten der Verhältnismässigkeit das Inverkehrbringen von Produkten, denen Vitamine zugesetzt worden waren, gestatten, «wenn der Zusatz von Vitaminen einem echten Bedürfnis, insbesondere im Hinblick auf Technologie oder Ernährung, entspricht».⁴⁹ Das Gemeinschaftsrecht stehe einer nationalen Regelung entgegen, nach der die Genehmigung des Inverkehrbringens vom Nachweis der Unschädlichkeit des Erzeugnisses für die Gesundheit durch den Importeur abhängt.

Der EFTA-Gerichtshof verwarf das Bedürfnisargument. Gleichzeitig entschied er, dass sich ein EWR-Staat bei der Prüfung, ob der Verkauf der in Rede stehenden Produkte nach Art. 13 EWRA aus Gründen des Schutzes der Gesundheit von Menschen gerechtfertigt werden kann, mangels Harmonisierung auf das *Vorsorgeprinzip* (*precautionary principle*) berufen dürfe. Allerdings unterliege das entsprechende Ermessen der Nachprüfung durch den Richter. Nach dem Vorsorgegrundsatz genügt der Nachweis, dass mit Bezug auf das in Frage stehende Risiko eine relevante wissenschaftliche Unsicherheit besteht. Der EFTA-Gerichtshof betonte, dass Massnahmen auf wissenschaftliche Beweise gestützt werden müssen, dass sie verhältnismässig, nicht-diskriminierend, transparent und konsistent mit bereits getroffenen ähnlichen Massnahmen sein müssen.⁵⁰ Der Gesichtspunkt des Ernährungsbedürfnisses nach bestimmten Lebensmittelzusätzen könne im Rahmen des Verhältnismässigkeitstests eine Rolle spielen. Die Voraussetzungen für die Anwendung des Vorsorgeprinzips sind dem EFTA-Gerichtshof zufolge erstens die Identifikation der potentiell negativen Auswirkungen der Fortifizierung und zweitens eine umfassende Prüfung des Risikos auf der Grundlage der aktuellsten wissenschaftlichen Information. Die Risikobewertung darf nicht auf rein hypothetische oder akademische Erwägungen gestützt werden. Es mag aber angezeigt sein, die kumulative

48 Rs. C-174/82, *Sandoz B.V.*, Slg. 1983, S. 2445.

49 Paragraph 19, a.E.

50 Vgl. insoweit auch die Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips vom 2. Februar 2002, KOM (2000) 1 endgültig.

Wirkung des Vorhandenseins verschiedener natürlicher oder künstlicher Quellen eines bestimmten Nährstoffes auf dem Markt sowie die Möglichkeit, dass weitere Quellen hinzukommen, soweit damit vernünftigerweise zu rechnen ist, zu berücksichtigen. Der EFTA-Gerichtshof fügte hinzu, dass das Vorsorgeprinzip willkürliche Massnahmen nie rechtfertigen kann und dass ein Nullrisiko nur unter ausserordentlichen Umständen angestrebt werden darf. Da die norwegische Fortifizierungspolitik im relevanten Zeitpunkt *inkonsistent* war, weil mit Eisen fortifizierter Käse frei erhältlich war, und zudem nicht auf einer umfassenden Risikoprüfung fusste, kam der EFTA-Gerichtshof zum Schluss, dass Norwegen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 11 EWRA verstossen hatte. Schliesslich wies der EFTA-GH das Argument der norwegischen Regierung zurück, wonach die nationalen Behörden für den Fall der Genehmigung des Vertriebs der Cornflakes nach dem Gleichbehandlungsprinzip gezwungen wären, alle künftigen Anträge auf Gewährung einer Vertriebsbewilligung zu genehmigen.⁵¹

Im vom Plenum des EuGH am 23. September 2003 entschiedenen Fall *Kommission ./. Dänemark* ging es um ähnliche Fakten wie in EFTA-Gerichtshof Kellogg's. Gemäss dänischer Verwaltungspraxis durften Lebensmittel nur dann mit Vitaminen und Mineralstoffen angereichert werden, wenn zu vermuten war, dass durch die Beigabe die Behebung (oder Vorbeugung) einer Unterversorgung eines grossen Teils der Bevölkerung mit dem betreffenden Nährstoff erreicht wurde (z.B. Salz mit Jodzusatz); der Zusatz musste bezwecken, den durch die industrielle Bearbeitung des Erzeugnisses entstandenen Nährstoffverlust auszugleichen (z.B. Vitamin-C-Zusatz in Fruchtsäften); der Zusatz erfolgte bei neuen Arten von Lebensmitteln oder gleichartigen Erzeugnissen, die ein traditionelles Erzeugnis ersetzen und wie dieses verwendet werden können (z.B. Vitamin-A-Zusatz in Margarine, die einen Butterersatz darstellt); der Zusatz erfolgte bei Nahrungsmitteln, die für sich genommen eine Mahlzeit darstellen oder zu einer besonderen Ernährung bestimmt sind (z.B. Muttermilchersatz, Kindernahrung oder Erzeugnisse für Schlankheitsdiät). Die dänische Regierung stellte sich auf den Standpunkt, nach dem *Sandoz*-Urteil des EuGH brauche sie bloss nachzuweisen, dass die Fortifizierung keinem echten Bedürfnis entspreche, um

51 Paragraphen 36 und 37.

sich auf Art. 30 EG berufen zu können. Die *Kommission* machte geltend, das Nichtvorliegen eines Ernährungsbedürfnisses stelle keinen Rechtfertigungsgrund nach Art. 30 EG dar und berief sich dabei auf Paragraph 28 des *Kellogg's*-Urteils des EFTA-Gerichtshofs. Die von der dänischen Regierung vertretene Interpretation des Urteils *Sandoz* beruhe auf einem falschen Umkehrschluss. Die Kommission betonte, der Mitgliedstaat müsse in jedem Einzelfall die Gründe nennen, aus denen die Fortifizierung eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstelle, und zwar unter Hinweis auf die wissenschaftlichen Daten, welche die Verweigerung der Genehmigung rechtfertigten. Die dänische Regierung war der Auffassung, das *Kellogg's*-Urteil des EFTA-Gerichtshofs stehe im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH, und es sei womöglich auf die konkreten Verfahrensumstände zurückzuführen. Der EuGH folgte dem Antrag der Kommission und erkannte auf eine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit.⁵² Er schloss sich bezüglich der Anerkennung des Vorsorgeprinzips und der Voraussetzungen, unter denen es angerufen werden kann, auf der ganzen Linie dem *Kellogg's*-Urteil des EFTA-Gerichtshofs an. Da Art. 30 EG eine eng auszulegende Ausnahme von der Warenverkehrsfreiheit darstelle, liege die Beweislast für das Vorliegen einer Gefährdung der Gesundheit bei den Mitgliedstaaten. Im einzelnen bezog sich der EuGH in *sechs Rechtsfragen* auf EFTA-Gerichtshof *Kellogg's*: (1) Ein Verbot des Inverkehrbringens fortifizierter Lebensmittel gestützt auf das Vorsorgeprinzip müsse auf eine eingehende Prüfung des Risikos gestützt werden. (2) Die Risikobewertung dürfe nicht auf rein hypothetische Erwägungen gestützt werden. (3) Es könne angebracht sein, die verschiedenen natürlichen oder künstlichen Quellen eines bestimmten Nährstoffes auf dem Markt sowie die Möglichkeit, dass weitere Quellen hinzukommen, soweit damit vernünftigerweise zu rechnen ist, zu berücksichtigen. (4) Die korrekte Anwendung des Vorsorgeprinzips erfordere erstens die Bestimmung der möglicherweise negativen Auswirkungen der in Frage stehenden Fortifizierung auf die Gesundheit und zweitens eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung. (5) Wenn Bestehen oder Umfang des Risikos nicht mit Sicherheit festzustellen seien, die

52 Rs. C-192/01, Slg. 2003, I-9693.

Wahrscheinlichkeit eines Schadens für die öffentliche Gesundheit jedoch bei Eintritt des Risikos fortbestehe, so rechtfertige das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Massnahmen. (6) Allerdings seien nur objektive und nicht diskriminierende Massnahmen zulässig.

Was die Frage nach dem *Stellenwert des Ernährungsbedürfnisses* anlangt, so teilte der EuGH die Auffassung der Kommission, die unter Bezugnahme auf EFTA-GH Kellogg's vorgetragen hatte, die blosser Feststellung, dass kein Ernährungsbedürfnis vorliege, genüge nicht, um ein allgemeines Verbot des Inverkehrbringens fortifizierter Lebensmittel zu begründen.⁵³ Generalanwalt Mischo hatte in seinen Schlussanträgen vom 12. Dezember 2002 eine Art Mittelweg zwischen EuGH *Sandoz* und EFTA-GH *Kellogg's* gesucht und gestützt darauf die Abweisung der Klage der Kommission vorgeschlagen.⁵⁴ Er stellte fest, beide Parteien verteidigten ihre Position aus unterschiedlicher Sicht: die dänische Regierung stelle sich auf den Standpunkt des *Sandoz*-Urteils des EuGH, während die Kommission sich auf das *Kellogg's*-Urteil des EFTA-Gerichtshofs berufe. Mischo selbst vertrat die Meinung, das *Sandoz*-Urteil des EuGH sei als früher Anwendungsfall des Vorsorgeprinzips anzusehen. Die *Kellogg's*-Entscheidung des EFTA-Gerichtshofs erkläre sich zum einen aus dem Umstand, dass sich Norwegen inkonsequent verhalten habe, was für Dänemark nicht zutreffe. Zum anderen habe Norwegen in der Verwaltungsphase keine umfassende Risikobewertung vorgenommen. Im übrigen habe der EFTA-Gerichtshof selbst erklärt, der Frage des Ernährungsbedürfnisses könne im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung in angemessener Weise Rechnung getragen werden. Vorliegend sei aber davon auszugehen, dass das Ernährungsbedürfnis entweder als Kriterium für das Risikomanagement oder zumindest als «berücksichtigungswerter Faktor» angesehen werden könne.⁵⁵ Der EuGH folgte seinem Generalanwalt nicht.

53 A.a.O., Paragraphen 54 und 25.

54 C-192/01, Slg. 2003, I-9693, Paragraphen 111, 112.

55 Punkte 108 ff.

4.4 Umpacken von Pharmazeutika und Verwendung eigenen Designs

Im Jahr 2003 hatte der EFTA-Gerichtshof in *Paranova ./ Merck*⁵⁶ über die Frage zu entscheiden, ob ein Parallelimporteuer das Recht hat, nach erfolgter rechtmässiger Umpackung der Medikamente beim Marktauftritt eigene Designelemente zu verwenden. Der EFTA-Gerichtshof stellte fest, der Markeninhaber könne sich dagegen nur wehren, wenn seine *Marke beeinträchtigt* wird. Das könne der Fall sein bei Beschädigung seines Rufs oder des Rufs der Marke, bei Schaffung einer Gefahr der Degeneration der Marke, einer Verwechslungsgefahr dahin, dass Konsumenten annehmen, Hersteller und Parallelimporteuer seien rechtlich verbunden oder einer Täuschungsgefahr insoweit als Konsumenten annehmen, der Parallelimporteuer sei der Hersteller. Die Absicht des Parallelimporteurs, sich durch einheitliches Design eine eigene, sofort zu identifizierende, Produktpalette zu schaffen, reiche für sich genommen für die Annahme einer Rufschädigung noch nicht aus. Der EFTA-Gerichtshof betonte, dass es um verschreibungspflichtige Medikamente geht, bei denen die Entscheidung über die Verwendung von Ärzten und Apothekern getroffen wird.

Eine zweite Frage nach der Anwendbarkeit des vom EuGH im Zusammenhang mit der Frage des Umpackens selbst entwickelten *Erforderlichkeitstests*⁵⁷ auf die Verwendung eigenen Designs durch den Parallelimporteuer beantwortete der EFTA-Gerichtshof dahin, dass eine mechanistische Anwendung dieses Tests nicht ausreicht. Das nationale Gericht hat vielmehr eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Damit wird dem Parallelimporteuer, den der EFTA-Gerichtshof als Garanten des Freihandels und des freien Wettbewerbs bezeichnet, eine starke rechtliche Stellung zugebilligt. Der EFTA-Gerichtshof anerkennt, dass der Parallelimporteuer nach erfolgter Einfuhr und dem Umpacken von Medikamenten dem Markeninhaber grundsätzlich gleichgestellt ist. Insoweit ist man an die Rechtsfigur des Einzelnen als *Funktionär der Gesamtrechtsordnung* erinnert.⁵⁸

56 2003 EFTA Court Report, 101.

57 Slg. 1996, I-3457 Bristol-Myers Squibb.

58 Vgl. *Ludwig Raiser*, Rechtsschutz und Institutionenschutz im Privatrecht, in: *Summum ius summa iniuria*, Tübingen 1963, S. 145 ff.; *Carl Baudenbacher*, Suggestivwerbung und Lauterkeitsrecht, Bern 1978, S. 136.

Der Court of Appeal von England and Wales hat im Fall *Boehringer* die Tatsache, dass der EFTA-Gerichtshof das Hinzufügen eigener Designelemente durch den Umpacker von Pharmazeutika anders beurteilt hat als der deutsche BGH, der österreichische OGH, der dänische Oberste Gerichtshof und der schwedische Court of Appeal, zum Anlass genommen, dem EuGH entsprechende Vorlagefragen zu stellen.⁵⁹ Hier darf der Hinweis nicht fehlen, dass der EFTA-Gerichtshof seinerseits die Rechtsprechung des dänischen Supreme Court ebenso wie die des Englischen High Court zitiert hat.⁶⁰

4.5 Inhaltsgleichheit der Kapitalverkehrsfreiheit im Gemeinschaftsrecht und im EWR-Recht

Die Regeln des EG-Vertrages betreffend die Kapitalverkehrsfreiheit sind im *Maastrichter Vertrag* geändert worden. Damit stellte sich die Frage, ob in diesem Bereich nach wie vor Inhaltsgleichheit bestand. Der EFTA-Gerichtshof hat im judiziellen Dialog mit dem EuGH die einschlägigen Vorschriften des EWRA dahingehend ausgelegt, dass diese Inhaltsgleichheit nach wie vor besteht. Insoweit ist auf die Urteile des EFTA-Gerichtshofs in den Rechtssachen *Íslandsbanki*⁶¹ und *Fokus Bank*⁶² sowie auf die Schlussanträge des Generalanwalts *Geelhoed* und das Urteil des EuGH im Fall *Osvelt*⁶³ hinzuweisen. In *Íslandsbanki* hatte der EFTA-Gerichtshof die Frage zu beantworten, ob Art. 40 EWRA es einem EFTA-Staat untersagt, eine Regelung beizubehalten, nach welcher ein Darlehensnehmer, der in den Genuss einer Staatsgarantie kommt, auf Darlehen, die im EWR-Ausland aufgenommen werden, eine höhere Abgabe zu bezahlen hat, als auf inländischen Darlehen. Der EFTA-Gerichtshof stellte fest, der Wortlaut von Art. 40 EWRA sei dem des ehemaligen Art. 67 Abs. 1 EG *ähnlich* («similar»)⁶⁴. In der Sache hat sich der EFTA-Gerichtshof auf das Fallrecht des EuGH gestützt und damit implizit angenommen, dass das Gemeinschaftsrecht mit dem EWR-

59 2004 EWCA (Civ) 129.

60 2003 EFTA Court Report, S. 101, Paragraph 19.

61 EFTA Court Report 2000–2001, S. 8.

62 Vgl. oben.

63 Vgl. oben.

64 A.a.O., Paragraph 16.

Recht inhaltsgleich ist. Der EFTA-Gerichtshof urteilte, dass eine Regelung wie die in Frage stehende mit Art. 40 EWRA und der Richtlinie des Rates 88/361/EG nicht vereinbar ist. Der EuGH nahm diesen Ball auf. Im Ospelt-Fall ging es um die Frage, ob eine liechtensteinische Bürgerin, die in Vorarlberg landwirtschaftliches Land besass, dieses Land auf eine liechtensteinische Stiftung übertragen durfte. Das wurde von den vorarlbergischen Behörden verneint mit der Begründung, dass Bauernland nur von den Bauern gehalten werden darf, die es bearbeiten. Der Europäische Gerichtshof beurteilte das als mit der Kapitalverkehrsfreiheit nicht vereinbar. Der holländische Generalanwalt *Geelhoed* hatte ausgeführt, Artikel 40 des Abkommens sei *inhaltlich* mit Artikel 56 Absatz 1 EG *vergleichbar* («comparable»)⁶⁵ und verwies zur Tragweite des Art. 40 EWRA auf das Urteil des EFTA-GH in *Íslandsbanki*.⁶⁶ Der Europäische Gerichtshof ging noch einen Schritt weiter und stellte fest, die Vorschriften, welche Beschränkungen des Kapitalverkehrs und die dadurch bewirkten Diskriminierungen in den Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten des EWR-Abkommens untersagen, seien mit den Vorschriften identisch, die das Gemeinschaftsrecht für die Beziehungen zwischen den EG-Mitgliedstaaten aufstellt.⁶⁷ Den vorläufigen Schlusspunkt unter die Entwicklung setzte der EFTA-Gerichtshof in *Fokus Bank*. In diesem Fall war über die Frage zu befinden, ob eine Regelung des norwegischen Unternehmenssteuerrechts, wonach Dividenden von Aktionären mit Wohnsitz im Ausland einer Quellensteuer unterlagen, für die die ausschüttende Gesellschaft haftbar war, während Aktionäre mit Wohnsitz in Norwegen von dieser Steuer befreit waren, mit der Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 40 EWRA vereinbar war. Der EFTA-Gerichtshof verneinte die Frage. Vorliegend ist entscheidend, dass er die Vorschriften des EWR-Abkommens und die des EG-Vertrages zur Kapitalverkehrsfreiheit als im wesentlichen inhaltsgleich («*essentially identical*») bezeichnet hat.⁶⁸ Unter dem Strich ist mit dieser Rechtsprechung die Gefahr, dass sich hier eine Lücke zwischen EG-Vertrag und EWR-Abkommen auftut, gebannt worden.

65 Slg. 2003, I-9743, Punkt 72.

66 A.a.O., Fn 32.

67 Slg. 2003, I-9743, Paragraph 28.

68 2004 EFTA Court Report, 11, Paragraph 23. Man muss die relative Zurückhaltung vielleicht im Hinblick darauf sehen, dass in *Íslandsbanki* von «similar» gesprochen worden war.

4.6 Motorfahrzeugversicherungshaftpflicht

In der Rechtssache *Finanger* war die Beifahrerin eines alkoholisierten Autofahrers bei einem Unfall schwer verletzt worden. Sie ist deswegen schwer behindert. Die Versicherung des Fahrers lehnte eine Zahlung unter Berufung auf eine Vorschrift des norwegischen Haftpflichtrechts ab. Danach entfiel die Zahlungspflicht des Versicherers, wenn ein Beifahrer wusste oder wissen musste, dass der Fahrer alkoholisiert war. In der norwegischen Rechtslehre wurde insoweit angenommen, der Beifahrer habe das entsprechende Risiko akzeptiert. Der vom Norwegischen Obersten Gerichtshof im Wege des Vorlageverfahrens angerufene EFTA-Gerichtshof stellte im Jahr 1999 fest, dass die europäischen Motorfahrzeughaftpflichtrichtlinien eine Vorschrift wie die des norwegischen Rechts nicht zulassen.⁶⁹ Eine Kürzung der Entschädigungsansprüche als Folge von Mitverschulden bezeichnete der EFTA-Gerichtshof als zulässig, doch dürfe sie *nicht unverhältnismässig* sein.⁷⁰ In *Katja Candolin* u. a. legte der Finnische Oberste Gerichtshof dem EuGH Fragen zur Vereinbarkeit der i.w. gleichlautenden Regelung des finnischen Rechts mit den besagten Motorfahrzeughaftpflichtrichtlinien vor. Generalanwalt Geelhoed schlug dem EuGH in seinen Schlussanträgen vom 10. März 2005 eine Antwort dahin vor, dass eine nationale Vorschrift, welche einen Beifahrer von jedem Anspruch gegen den Versicherer ausschliesst, mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist. Allerdings sei eine teilweise Beschränkung der Entschädigungsansprüche unter dem Titel des Mitverschuldens zulässig.⁷¹ Der Generalanwalt bezog sich mehrfach auf das *Finanger*-Urteil des EFTA-Gerichtshofs,⁷² ohne allerdings das von diesem betonte *Verhältnismässigkeitsprinzip* zu erwähnen. Der EuGH wird sein Urteil in Kürze verkünden.

69 EFTA Court Report 1999, S. 119, E.-Gr. 36.

70 A.a.O., Paragraph 34.

71 Schlussanträge vom 10. März 2005, noch nicht in Slg.

72 Fn. 14, 15 und 17.

5. Homogenität als allgemeines Prinzip des EWR-Rechts

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die geschriebenen Homogenitätsregeln des EWR-Rechts zwar nicht vollumfänglich, aber ganz überwiegend einseitiger Natur sind. In der neueren Rechtsprechung gibt es aber klare Anhaltspunkte dafür, dass der Grundsatz der Homogenität sich von einem bloss geschriebenen zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz gewandelt hat. Im *Ospelt*-Urteil vom 23. September 2003 sprach der *EuGH* noch davon, dass es *seine Aufgabe* sei, «darüber zu wachen, dass die Vorschriften des EWR-Abkommens, die im Wesentlichen mit denen des Vertrages identisch sind, innerhalb der Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt werden».⁷³ Generalanwalt *Geelhoed* hatte ausgeführt, das Abkommen sehe eine Zusammenarbeit zwischen dem *EuGH* und dem EFTA-Gerichtshof vor. Es sei «dabei Sache des Gerichtshofes, wie ich meine, dafür zu sorgen, dass nicht nur bei der Auslegung des Abkommens selbst die Einheitlichkeit gewahrt bleibt, sondern dass auch eine Auslegung sichergestellt ist, die mit der Auslegung der gleichen oder vergleichbaren Bestimmungen des EG-Vertrags im Einklang steht».⁷⁴ Im Urteil im Fall *ESA ./. Island* vom 12. Dezember 2003 stellte der *EFTA-Gerichtshof* fest, er sei aufgrund der Homogenitätsbestimmungen des EWR-Rechts durch die relevanten Entscheidungen des *EuGH* aus der Zeit vor dem Abschluss des EWRA *gebunden* und habe später erlassene Entscheidungen zu *berücksichtigen*.⁷⁵ Im Fall *Bellio Fratelli* stellte der *EuGH* in seinem Urteil vom 1. April 2004 nach einem Hinweis auf Art. 6 EWRA unter Berufung auf seine eigene Entscheidung im Fall *Ospelt* und die des EFTA-Gerichtshofs im Fall *ESA ./. Island* fest, «sowohl der *Gerichtshof* als auch der *EFTA-Gerichtshof* (hätten) die Notwendigkeit anerkannt, darüber zu wachen, dass die Vorschriften des EWR-Abkommens, die im Wesentlichen mit denen des Vertrages identisch sind, einheitlich ausgelegt werden».⁷⁶ Schliesslich hat der EFTA-Gerichtshof diesen Ball in seinem *Fokus Bank*-Urteil vom 23. November 2004 aufgenommen, indem er festgestellt hat, das Ziel, ei-

73 A.a.O., Paragraph 29.

74 Slg. 2003, I-9743, Punkt 67.

75 EFTA Court Report, 2003, S. 143.

76 Noch nicht in Slg., Paragraph 34, Hervorhebung hinzugefügt.

nen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, habe die ständige Rechtsprechung *sowohl des EFTA-Gerichtshofs als auch des EuGH* geprägt. Dabei wurde v.a. auf die Urteile des EFTA-Gerichtshofs in *ESA ./. Island* und des EuGH in *Bellio F'lli* verwiesen.⁷⁷

6. Schlussfolgerungen

Die Homogenitätsregeln der Art. 6 EWRA und 3 II ÜGA fassen auf der Annahme, dass der EFTA-Gerichtshof bei der Herstellung von Rechtsprechungshomogenität im EWR die Rolle eines blossen *Ideenempfängers* spielt. Allerdings weisen bereits die Beteiligungsrechte der Staaten und der Institutionen, aber auch das in Art. 106 EWRA vorgeschriebene System für den Austausch von Informationen über Urteile des EFTA-Gerichtshofs, des EuGH, des EuG und der letztinstanzlichen Gerichte der EFTA-Staaten, darauf hin, dass sich die Dinge in der Realität als weniger einseitig darstellen könnten. Die Erfahrung der vergangenen elf Jahre zeigt in der Tat, dass der EFTA-Gerichtshof wesentliche *eigene Beiträge* zur Schaffung eines dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraums geleistet hat und leistet. In aller Regel ist das dort der Fall, wo der EFTA-Gerichtshof eine Rechtsfrage als erster Gerichtshof im EWR zu beantworten hat. Im *Kellogg's*-Fall ist der EFTA-Gerichtshof, genau betrachtet, sogar einen Schritt weitergegangen und hat das Fallrecht des EuGH zum Bedürfnisargument hinterfragt. Manche Beobachter sprechen denn auch im Zusammenhang mit dem Folgeurteil des EuGH im Fall *Kommission ./. Dänemark* von einem «*overruling*» der früheren Rechtsprechung.⁷⁸ Auch im Fall *Paranova ./. Merck* hat der EFTA-Gerichtshof eine eigene Linie vertreten. Geschriebene Regeln, welche die Gemeinschaftsgerichte zur Aufnahme eines judiziellen Dialogs mit dem EFTA-Gerichtshof verhalten, gibt es

77 A.a.O., Paragraph 22.

78 Vgl. Project on International Courts and Tribunals PICT, www.Pict-pcti.org/news_archive/03/03Sep.html: «ECJ overrules its older case-law with reference to EFTA Court's judgment»; Marco Bronckers, Exceptions to Liberal Trade in Foodstuffs: The Precautionary Approach and Collective Preferences, in: *Baudenbacher/Tresselt/Örlygsson*, Eds., *The EFTA Court Ten Years On*, im Druck, stellt fest, das Urteil des EFTA-Gerichtshof habe den EuGH inspiriert, seine Rechtsprechung zu überdenken.

nicht. Das heisst, dass sich der EFTA-Gerichtshof nur durch die *Überzeugungskraft* seiner Urteile bemerkbar machen kann. EuGH, EuG, bestimmte Generalanwälte am EuGH und einige nationale Gerichte von EG-Staaten haben hier eine beträchtliche *Offenheit* an den Tag gelegt. Entsprechend hat der Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, *Vassilios Skouris*, den Dialog zwischen EFTA-Gerichtshof und EuGH als «a general paradigm of institutional dialogue between judicial institutions» bezeichnet, das auch für die Zusammenarbeit anderer internationaler Gerichtshöfe eine Vorbildfunktion habe.⁷⁹ Das Fundament für diese für die EFTA-Seite positive Entwicklung ist wohl mit der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs zur *Rechtsstellung der Einzelnen* und der Wirtschaftsakteure nach dem EWR-Abkommen gelegt worden. Insoweit ist neben der bereits genannten Staatshaftungsrechtsprechung auf die Tatsache hinzuweisen, dass der EFTA-Gerichtshof eine Quasi-Direktwirkung⁸⁰ und einen Quasi-Vorrang⁸¹ des EWR-Rechts anerkennt und eine Art Obliegenheit der nationalen Gerichte zu abkommenskonformer Auslegung⁸² statuiert hat. Man darf feststellen, dass die EFTA-Seite damit die dem EWR-Abkommen zugrunde liegende «obligation de résultat» im zentralen Bereich des – auch gerichtlichen – Schutzes der Einzelnen und der Wirtschaftsakteure erfüllt hat.⁸³

79 A.a.O.

80 EFTA Court Report 1994-1995, S. 15 *Restamark*.

81 EFTA Court Report 2002, S. 1 *Einarsson*.

82 EFTA Court Report 2002, S. 240 *Karlsson*, Paragraph 28.

83 Vgl. zur «obligation de résultat» in dem in Rede stehenden Zusammenhang *Thomas Bruha*, Is the EEA an Internal Market?, in: *Müller-Graff/Selvig*, Eds., EEA-EU Relations, Berlin 1999, S. 97., 122 ff.

Parallel Legislation in the EEA: Automatic or Manual?

John Forman

Survey

- 1. Introduction*
- 2. The Issue*
- 3. «A couple at Peace»*
- 4. Viagra?*
- 5. Till Death Us Do Part*
- 6. Epilogue (or Epitaph?)*

1. Introduction

«Brussels» is not in everyone's best books just now! So it is, perhaps, as well that you won't be getting «a» – let alone «the» – view on the European Economic Area Agreement from the glitz of the European Commission's renovated Berlaymont building in Brussels. At best, I can give you one or two entirely personal ideas on the «half-way house» adventure in which I have been honoured to participate, after «Goliath» said «no» but «David» had the courage to «opt-in», some ten years ago!

Let me say, straight away, that I have very much enjoyed playing my rather modest role in this – to my mind – eminently successful undertaking. For a lawyer, who is not a «lawyer's lawyer» and who prefers pragmatism to formality and doctrine, I am bound to say that the EEA – whose motto could well be: «let's get on with the job» – is a very satisfactory environment in which to work.

So what is ...

2. The issue

In my brief intervention, I am addressing the basic concept of the EEA, namely the application of the Community's rules throughout the enlarged internal market.

Perhaps the highest-profile exponent of «absolute automaticity» in the EEA was the next WTO Director-General and former Commission member for trade, Pascal Lamy: he said that the EEA represented «fax democracy». Now, even if we leave «democracy» aside, use of the word «fax» is, indeed, hard hitting, if not necessarily, a direct hit! You are subject to our *acquis* but powerless in the decision-making process itself!

So, in exchange for access to the internal market, you, that is the EFTA/EEA states, are to accept what we, the EU, decide. Again, all «relevant *acquis*» has to be accepted in full and as quickly as possible after the Community institutions have decided. The fundamental objective is to ensure the application of the same rules, at the same time, throughout the single EEA market, to avoid any gaps and that for the benefit of all the larger market's citizens and operators: the «poets» amongst us speak of «dynamic homogeneity», the «football aficionados» might prefer the expression «a level playing field».

But is the – if I may say so – «Lamy doctrine» entirely appropriate? Even if the legislation is to be «the same», doesn't the fact that it has to be adopted «in parallel», that is, also by the EFTA/EEA states, suggest – if we look at the title of my talk – a bit of the «manual», so that, at least from time to time, use may also be made of the gear lever.

Certainly, and according to the Agreement itself, this must be the case. The Chapter on decision-making provides for permanent information and consultation of the EFTA/EEA states. And, when we move on from «decision-shaping» to «decision-making» itself, giving effect to the relevant *acquis* in fact requires the agreement of – that is, a positive vote by – the EFTA/EEA states in the Joint Committee. So: no agreement, no decision and no parallel legislation! Not only that, but – and apart from the necessary technical adaptations – joint committee decisions may contain transitional arrangements: derogations may also have to be agreed. And even when a joint committee decision has been adopted, it may not come into force before a specific EFTA/EEA constitutional requirement has been fulfilled.

Moreover, some major Community policy areas, agriculture, fisheries, taxation ... are not, as such, covered by the Agreement: nor is what is called «third country relations».

Last, but not least, our «gear lever» may have to be used by the EFTA/EEA states themselves, in the form of monitoring by the EFTA Surveillance Authority and judicial guidance and control by the EFTA Court.

So, on paper at least, «parallel legislation» in the EEA is, perhaps, not so much automatic or manual but, rather, automatic *and* manual.

Let me come to my three points. In an Article I wrote some five years ago, I referred to the two «sides» of the EEA as ...

3. «A couple at Peace»

Here, we move on from the ingredients to the pudding! What do «automatic» and «manual» look like in reality? Straight away, let me repeat: a success! In other words, the mix of automatic and manual has, in practice, proved its worth.

Involvement

As to our first point – and first and foremost – you participate in full (and are very welcome to do so!) in the mass of committees and groups which take part in Community decision-making: at the same time, you, more often than not, provide «position papers» on important subjects on the table. So, your large investment in human resources reflects your wish to be involved, to the fullest extent, and to have a real influence in the decision-making procedures.

Procedures

In the second place and as to the procedures themselves, they are smooth and well-oiled! Not least because there are only two «A» officials in the Commission's Directorate-General for External Relations working full time in this area, is it the EFTA Secretariat which has a «first go» at the

draft joint committee decisions and that according to well-tested and standard-form models. And let us remember: it is the Joint Committee and its five sub-committees, rather than the EEA Council (which has its 23rd session on 14 June), which is the practical linchpin in the whole exercise. On the Union side, it is the Commission which, in the main, puts forward the Community position on the decisions to be taken. Where the Council is seized – and we can note that any substantial European Parliament involvement in the process is rather modest – issues are dealt with in the EFTA Group and passed straight up to Council for decision as «A» points, that is, without debate. In a nutshell, then: efficiency; no fuss; problems avoided.

Substance

In the third place, issues of substance are there to be addressed and, if there are any problems, they are solved. Although these are now a bit long in the tooth, I still like the two examples of the «Financial Mechanism» in Protocol 38 – money paid by the EFTA/EEA states for the «privilege» of participating in the internal market – and «Transitional periods on the free movement of persons (into) Liechtenstein» in Protocol 15. The texts seemed to suggest that, in both cases, the system would come to an end after a transitional period and could not be extended without the Agreement itself being modified, following constitutional procedures in all the EEA states – not a viable option! The «astuce» found – not, if I might say so, without a touch of brilliance! – was to «shift» both issues into parts of the Agreement which could be modified by a «simple» joint committee decision: perhaps not an entirely «homogenous» but, certainly, a «dynamic» approach!

Brakes

In the fourth place, we may note that, just as the safeguard «brake» in the Agreement is only applied *in extremis*, recognizing the equivalence of legislation, or provisionally suspending a part of the Agreement, or turning to the EFTA Court for this specific purpose, represent further brakes which are not used in practice.

However, it must be recognized that one way of avoiding problems has simply been not at all to extend a disputed piece of legislation across the EEA. Nor is it the case that the particular situation of a small and beautiful EFTA/EEA state may not be put forward – and that with no uncertain persistency! – for instance, as regards its labour market or its position as a financial centre. But here, it may be that any non-, or even a delayed extension of the *acquis*, or one with derogations, could well have negative effects for the operators and that, in particular, on the EFTA/EEA side.

Success

But, even if we take the statistics with a pinch of salt, the results certainly are «impressive»: it seems that over 4000 Community acts now apply throughout the EEA: last year, the Joint Committee held 8 meetings and took 181 decisions involving 309 legal acts. On a somewhat less positive note, the EFTA Surveillance Authority, in its annual report for last year, pointed out that Liechtenstein had dropped from 4th to 14th place as regards implementing legislation.

However, in summary, I think we can safely say that the automatic and manual in our gearbox are in harmony so that the two «sides» of the EEA not only speak with a single voice – per side, but can almost be said to speak with a single voice – «punkt»! So, what I said five years ago – «a couple at peace» – still applies.

4. Viagra?

But, as in the best of relationships, a certain routine tends to set in. Is it, therefore, the moment for a dose of «Viagra»? As to this, our second point, we need to look at it from different perspectives: in the «blue corner», the «Viagrists» will want to «*maximize the inventive factor*»: in the «red corner», «the leave-me-aloneists» will want to «*minimize the irritation factor*».

What sort of things, then, do the «maximisers» want? Basically, even more involvement, even more of a say in what is going on.

On the substance, this can mean taking part, to the fullest extent, not only in all internal market developments, but also in the so-called «flanking policies» (and, indeed, beyond!), for instance, in the wide range of Community programmes and whether on research, the environment or education: the more «intimate» the presence in the various types of committee involved in programme management, the better! Again, in more recent years, the Union has seen a mushrooming of specialised agencies, whether for food or air safety, or data protection or border controls and that in a broad range of activities which were, in the past, followed more directly by the Commission. Clearly, to the extent they contribute financially to these agencies, the maximisers will not only seek to be members of the bodies running the programmes, but even to be able to have – dare I say it? – a vote in decision-making. And, as it becomes ever more difficult to separate the internal from the external, the maximisers will increasingly seek to have a stronger influence in «third country relations», for instance, the «open skies» policies of the Union.

On the other hand, the «minimisers» would prefer to leave things much as they are: their motto might be: «don't rock the boat». This would mean, for instance, that there should be no need to discuss whether a piece of the *acquis* is, at all, «relevant» and, thereby, to be extended to the EEA: this has been the case, recently, with the so-called «greenhouse gas emissions directive». Again, the minimisers are bound to be irritated if they do have strong views on what they consider to be a fair compromise: thus, for them, the «*.eu* top level internet domain» should be for EU users only, a separate «lower-level» «*.eea* domain», for the EFTA/EEA states. And if they already have problems «at home», on issues such as novel foods and genetically modified organisms, the minimisers will not look forward to these problems being exacerbated in their daily EEA work.

Finally – and whether as maxi- or minimisers – «the protagonists» would tend to agree that joint committee decision-making procedures should be as straight-forward as possible. Thus, Regulation 2894 of 1994 could be applied to enable the Commission, even more than now, to put forward the Community position for joint committee decisions. In this way, duplication of effort – not least by the Council! – would be reduced: a current example being considered is the prolongation of

an already accepted participation of the EFTA/EEA states in EU programmes.

So, I think it fair to say that there is considerable agreement between the sides as regards the conditions and procedures for extending the *acquis*. Whatever the further «inventive aspirations» of the one should, however, not serve «unduly to irritate» the other. If this maxim is followed, any «Viagra stimulus» would be well dosed and would serve to make a good relationship even better.

5. Till Death Us Do Part

Our third and final point, Ladies and Gentlemen – what I have called: «Till death us do part» – takes an entirely-crystal-ball-gazing look at a possible change in the membership of the EEA Agreement and its possible effect on parallel legislation. Here we have two basic possibilities – an EFTA/EEA state leaves, or a state wishes to join the EEA.

A further state, or states, joining the EU, and hence, the EEA, would not, as such, represent a problem. There would, of course, be an even greater imbalance on the one side and constitutional procedures would have to be followed all round, but the system of parallel legislation could continue.

On the other hand, what would be the position if one or more of the present states left the EFTA side of the Agreement to join – or not! – the EU? Here, the problem becomes the viability of the EFTA/EEA side of the Agreement. In theory, at least, it would be possible to continue with only two members: when the European Economic Community started in 1958, there was an even number (6) of states but an uneven number (7) of members in both the Commission and the Court of Justice. Only one member left, however, would, I imagine, be one too few and the whole concept of parallel legislation would fall. However, in this case, the «slack» could, perhaps, be taken up by one or more new EFTA adherents to the EEA.

So, whilst a further increase in membership, on the EU side, need not affect EEA procedures, losing more than one member, on the EFTA side, which was not «compensated» by at least one, or more, additional members would, no doubt, sound the death knell of the Agreement and its system of parallel legislation.

6. Epilogue (or Epitaph?)

Ladies and Gentlemen, we live in uncertain times and I even hesitated whether to call my final comment «Epitaph», rather than «Epilogue»! However, I remain an optimist and we have seen that, in its short existence, the EEA has proved to be a beacon of stability. The enhanced European market is in good shape: it is transparent and has flourished, following a pragmatic and, at times, inventive «tension», which has ensured that its unique system of parallel legislating, in the form of «positive automaticity», has largely satisfied both sides.

Of course, the EU has – or, at least, had! – moved on: Maastricht, with its two further pillars; Amsterdam, involving more co-decision; Nice and its anticipation – albeit incomplete – of further enlargements. But whilst, now, the Constitutional Treaty may, for some, still be «alive», for others it is, at best, «on hold» or, indeed, completely in tatters! Is it, then, the moment for the EEA – or some sort of «EEA bis» – to come back into fashion, to serve as an «extended waiting room» for further enlargements? Indeed, could it serve, rather than as «a half-way house», or some sort of «privileged partnership», as a «safe haven»?

Entirely for myself, I wonder whether the salutary lesson we are all going through at the moment should not, rather, incite our leaders to query whether too much diversity in too many core areas – whether money, or security, or employment, or, indeed, our relations with other European states – should not give way to a rediscovery of what we already have: proposals – and I use the word deliberately – put forward with clarity and conviction by the Commission; a Parliament which genuinely represents the views of the electors; a Council which is eminently transparent in its decision-making. For myself, I would wish us again to take pride in what we are trying to achieve – and, indeed, in everything we have already achieved – so that, for any non-EU, European state, the EEA, or other relationship it has with the Union – and however successful it may be – would, nevertheless, give way, one day, to an application under Article 49, the negotiation of appropriate conditions and full membership in a revitalised Union.

«Nischenvolkswirtschaft» und Binnenmarktmitgliedschaft

Hubert Büchel

Übersicht

- 1. Was hat der EWR gebracht? Wir wollen Zahlen sehen!*
- 2. Sagen die Zahlen alles?*
- 3. Ist der Wirtschaftsraum nur «Wirtschafts»-Raum?*
- 4. Was braucht die kleine liechtensteinische Volkswirtschaft?*
- 5. Der EWR – die Gunst der Zeit*

1. Was hat der EWR gebracht? Wir wollen Zahlen sehen!

Der Wunsch nach den in Zahlen gemessenen Auswirkungen einer EWR-Mitgliedschaft begleitete bereits die Abstimmungsdiskussion vor dem Beitritt. Auch nach erfolgter Mitgliedschaft tauchte die Frage, was der EWR wertmässig gebracht oder verursacht hat, mit ziemlicher Gewissheit in den entsprechenden Debatten auf. Versuchen wir also, die Entwicklung für den Zeitraum der zehn Jahre nach sowie – zum Vergleichszweck – auch der zehn Jahre vor dem EWR-Beitritt an Hand ökonomischer Kerngrössen¹ aufzuzeigen:²

1 Die Berechnung des liechtensteinischen Bruttoinlandprodukts erfolgt seit 1998, womit diese wichtige Grösse der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung leider aus der Betrachtung heraus fällt.

2 Die liechtensteinische EWR-Mitgliedschaft trat am 1. Mai 1995 in Kraft. Die dieser Untersuchung zu Grunde gelegten Daten sind überwiegend nur per Stichtag Jahresende vorhanden. Es bietet sich damit an, die Daten per 31.12.1994 als Ausgangspunkt zu nehmen. Der EWR-Beitritt erfolgte vier Monate und einen Tag später, so dass dieses Datum näher liegt als das Jahresende 1995. Auch sind für den Endpunkt des Jahrzehnts, also per 1.5.2005, genauso wenig Daten vorhanden und im Moment der Abfassung dieses Artikels (Juni 2005) naturgemäss auch keine Angaben per 31.12.2005.

Im Vergleich der beiden Jahrzehnte stellen wir fest, dass seit dem Beitritt folgende Werte stärker zugenommen haben (s.a. Tabelle 1 und Grafik 1):³

- die Gesamtbeschäftigung und damit verbunden
- die Zahl der Grenzgänger-Zupendler,
- die Zahl der Motorfahrzeuge, insbesondere der Personenwagen (nicht aber der Lastwagen),⁴
- im weiteren die Exporte in die Schweiz.

Im Jahrzehnt vor dem EWR-Beitritt war aber ein höheres Wachstum als im selben Zeitraum danach zu verzeichnen für:

- die Importe,⁵
- die Exporte⁶ insgesamt sowie in die EWR-Länder⁷ und die übrige Welt (in der LIHK-Statistik alle Länder ausser EWR und Schweiz) sowie
- das Bilanztotal der Banken.⁸

Das mag erstaunen, denn von einer EWR-Mitgliedschaft wurde vor allem eine Ankurbelung des Aussenhandels erwartet. Allerdings entspricht dieses Bild des Jahrzehnts 1994–2004 nicht der Entwicklung der ersten Jahre nach dem EWR-Beitritt, wo das Wachstum in praktisch allen Bereichen höher lag als im entsprechenden Zeitraum vor dem EWR-

3 Für einzelne Grössen sind im Zeitpunkt der Abfassung noch keine definitiven Angaben per 31.12.2004 bekannt, so dass auf provisorische Daten zurück zu greifen ist bzw. Schätzungen erforderlich sind. Da eine relativ lange Zeitreihe von zehn Jahren betrachtet wird, sollten die später bekannt werdenden definitiven Angaben kein völlig anderes Bild ergeben.

4 Stichtag der Motorfahrzeug-Statistik ist der 1. Juli (im Gegensatz zum Stichtag 31. Dezember bei den anderen Werten). Da im Zeitpunkt der Abfassung die Daten per 1.7.2005 noch nicht vorhanden waren, wurde auf die selben Jahre Bezug genommen wie bei den anderen Angaben.

5 Sog. Direktimporte, erhoben von der Eidgenössischen Oberzolldirektion (OZD).

6 Die Exporte werden einerseits von der OZD publiziert (sog. Direktexporte), andererseits weist auch die LIHK (Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer) den Auslandsumsatz ihrer Mitgliedsunternehmen als Export aus.

7 Es hat sich in diesem Zeitraum allerdings auch die Zahl der EWR-Länder (EFTA-Mitglieder im EWR und EU-Mitglieder) erweitert, v.a. auch durch die Entstehung des EWR selber per 1.1.1994. Allein dies bewirkte bereits eine Exportzunahme bei diesem Ländersegment.

8 Die betreuten Kundenvermögen der Banken werden erst seit 1995 erhoben, so dass der Autor eine Schätzung für das Jahr 1994 vornehmen musste.

Tabelle 1: Wirtschaftsentwicklung Liechtenstein – 10 Jahre nach/vor EWR (Veränderung in Prozent)

	1994–2004	1984–1994
Bevölkerung	14 %	15 %
Erwerbstätige Bevölkerung	16 %	19 %
Wegpendler	22 %	26 %
Zupendler	90 %	85 %
Gesamtbeschäftigung	40 %	35 %
AHV-pflichtiges Einkommen	60 %	87 %
Motorfahrzeuge	38 %	29 %
– Personenwagen	35 %	27 %
– Sachentransportfahrzeuge (LKW)	14 %	56 %
Energieverbrauch	21 %	50 %
Ausfuhren der Mitgliedsfirmen der LIHK	90 %	146 %
– EWR	83 %	161 %
– Schweiz	65 %	63 %
– übrige Länder	100 %	175 %
Direktexporte	52 %	98 %
Direktimporte	77 %	142 %
Bilanzsumme der Banken	46 %	169 %
Betreute Kundenvermögen	100 %	*

Quelle: Amt für Volkswirtschaft; teilweise Schätzungen

* keine Angaben

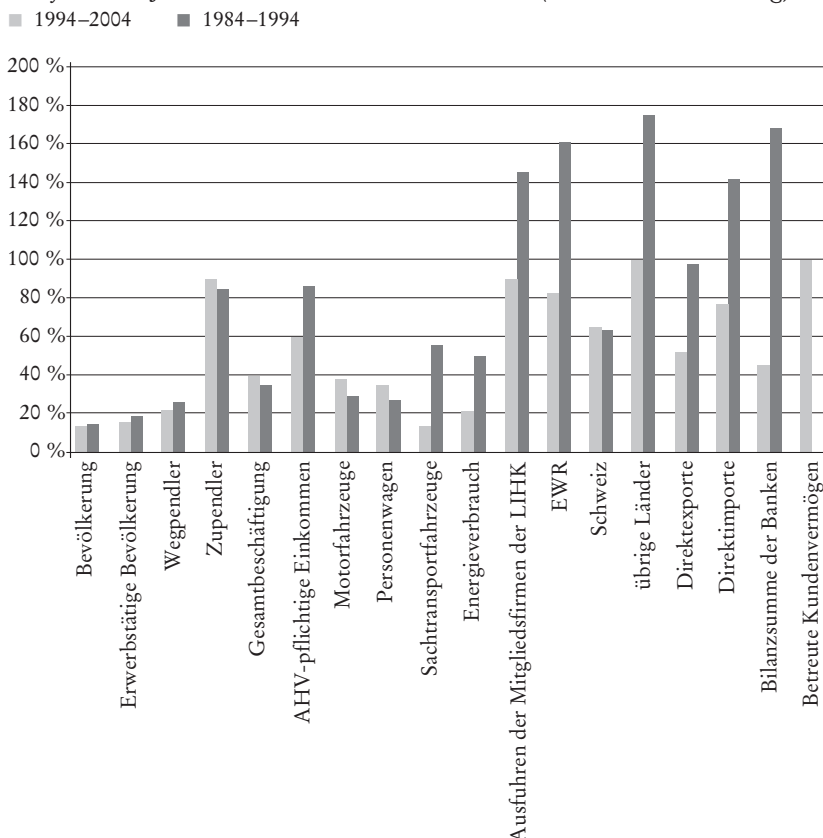
Beitritt. Gedreht hat sich das Bild erst im Lichte der Konjunkturschwäche der Jahre 2001 und 2002, wo deutliche Rückgänge bei den Export-⁹ sowie den Bankwerten¹⁰ zu verzeichnen waren. Im Zeitraum 1984 bis 1994 gab es dagegen weniger Wirtschaftsrückgänge.¹¹

9 Der Wert der Direktexporte ging 2001 um 1.0 % und 2002 um 6.3 % zurück, der Wert der LIHK-Exporte weist 2001 eine Abnahme um 4.3 % und 2002 um 2.9 % auf.

10 Der Minuswert bei der Bilanzsumme der Banken macht 2001 5.9 % und 2002 6.1 % aus und beim betreuten Kundenvermögen der Banken betrug der Rückgang 6.2 % im Jahr 2001 und 9.0 % im Jahr 2002.

11 Die Direktexporte reduzierten sich 1991 um 1.1 %, die LIHK-Exporte in «übrige Länder» 1990 um 0.4 % und 1991 um 3.1 %, in «EWR-Länder» 1993 um 7.6 %. Die Bankwerte wiesen in keinem der Jahre ein Minus auf.

Grafik 1: 10 Jahre vor und nach EWR-Beitritt (Prozentveränderung)



Mit anderen Worten muss für unsere Untersuchungsmethode angemerkt werden, dass sie EWR-Auswirkungen nur dann aufzeigen könnte, wenn die Konjunkturentwicklung in beiden betrachteten Jahrzehnten dieselbe gewesen wäre. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall.

Bei der Betrachtung von Zuwachsraten (Prozentsätzen) ist im Weiteren auch in Rechnung zu stellen, dass in einer Wachstumssituation der zweite Zeitraum auf einem bereits höheren Zahlenwert ansetzt, so dass für dieselbe Zunahme in absoluten Werten ein höherer Prozentsatz erforderlich ist. Oder umgekehrt bedeutet eine höhere prozentuelle Zunahme im ersten gegenüber dem zweiten Jahrzehnt nicht unbedingt eine ebenso höhere Zunahme der betreffenden absoluten Werte.

Tabelle 2: Wirtschaftsentwicklung Liechtenstein – 10 Jahre nach/vor EWR (Veränderung in absoluten Werten)

	1994–2004	1984–1994
Bevölkerung (in 1000)	4,4	3,9
Erwerbstätige Bevölkerung (in 1000)	2,3	2,3
Wegpendler (in 1000)	0,2	0,2
Zupendler (in 1000)	6,8	3,4
Gesamtbeschäftigung (in 1000)	8,5	5,5
AHV-pflichtiges Einkommen (in Mrd. CHF)	0,6	0,9
Motorfahrzeuge (in 1000)	8,8	5,2
– Personenwagen (in 1000)	6,4	3,9
– LKW (in 1000)	0,3	0,8
Energieverbrauch (in Mio MWh)	0,2	0,4
Ausfuhren LIHK (in Mrd CHF)	2,4	1,6
– EWR	1,0	0,7
– Schweiz	0,3	0,1
– übrige Länder	1,1	0,7
Direktexporte (in Mrd CHF)	1,1	1,0
Direktimporte (in Mrd CHF)	0,8	0,6
Bilanzsumme der Banken (in Mrd CHF)	10,7	14,7
Betreute Kundenvermögen (in Mrd CHF)	54	*

*Quelle: Amt für Volkswirtschaft; teilweise Schätzungen; * keine Angaben*

Wenn wir folgerichtig unseren Untersuchungszeitraum darum auch nach absoluten Werten betrachten, stellen wir bei folgenden Werten eine höhere Zunahme nach dem EWR-Beitritt fest (Tabelle 2 sowie Grafiken 2¹² und 3):

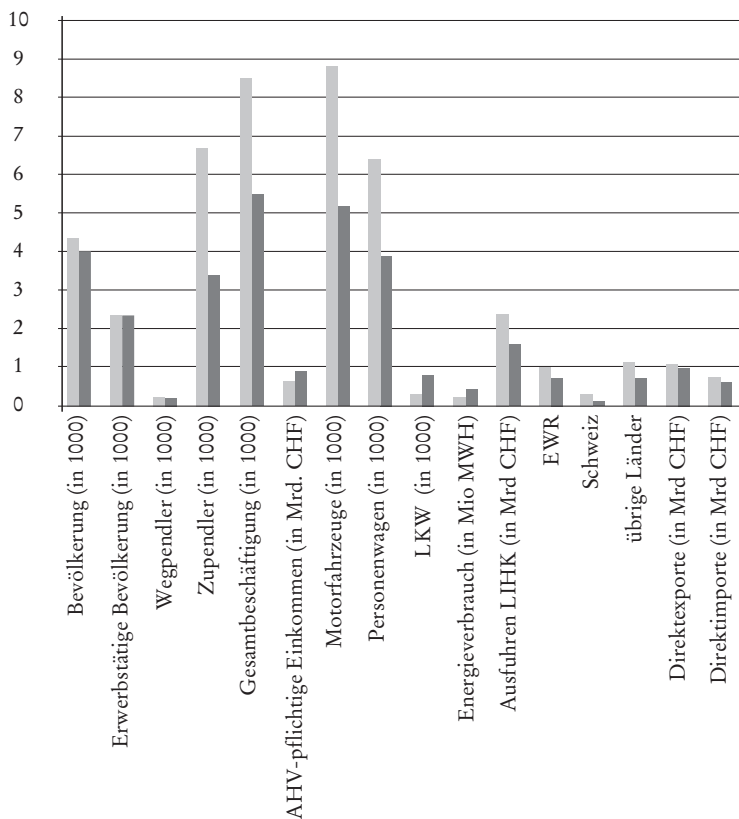
- in allen Bereichen, wo bereits die Zuwachsrate höher lag (s.o.), so-
dann für
- die sog. Direktexporte und
- die Exporte der LIHK-Mitglieder (Gesamtwert sowie in allen Län-
dersegmenten der regionalen Aufschlüsselung).

12 Die einzelnen Grössen lassen sich nicht alle untereinander vergleichen, da sie inhaltlich und im Wertmassstab teilweise unterschiedlich sind. Die unterschiedliche Balkenlänge verweist also, ausser dort wo der selbe Massstab gegeben ist, nicht unbedingt auf höhere oder niedrigere Zuwächse. Der Vergleich zielt auf den Unterschied der beiden Jahrzehnte für ein und die selbe Grösse.

Grafik 2: 10 Jahre vor und nach EWR-Beitritt

(Veränderung in absoluten Werten)

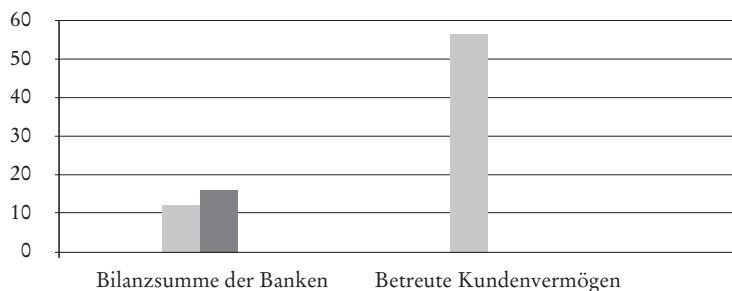
■ 1994–2004 ■ 1984–1994



Grafik 3: 10 Jahre vor und nach EWR-Beitritt / Bankensektor

(Zuwachs in Mrd CHF)

■ 1994–2004 ■ 1984–1994



Aber das Bilanztotal der Banken ist im Jahrzehnt nach 1994 «nur» um CHF 11 Mrd. angewachsen, 1984–1994 dagegen um CHF 15 Mrd. Beim betreuten Kundenvermögen der Banken stellen wir seit EWR-Beitritt eine Steigerung um ca. CHF 54 Mrd. fest, verfügen aber leider nicht über die Zahlen im Jahrzehnt davor.

2. Sagen die Zahlen alles?

Bereits vorgehend war anzumerken, dass ein Vergleich der beiden Jahrzehnte zur Klärung der EWR-Auswirkungen nur dann richtig wäre, wenn in beiden Jahrzehnten die selbe Konjunkturentwicklung gegolten hätte und damit nur die Einflüsse der Einbindung in den europäischen Binnenmarkt erfasst würden. Wenn wir tatsächlich den EWR-Einfluss erfassen wollten, so müssten wir korrekter Weise nicht mit den zehn Jahren vor dem Beitritt vergleichen, sondern mit jener Entwicklung, die sich ohne EWR-Beitritt in diesem Jahrzehnt eingestellt hätte. Diese Entwicklung kennt aber niemand und kann auch niemand kennen.

Damit tritt der Autor an, die eingangs gewählte Untersuchungsmethode selber zu relativieren. Zwar macht sie insofern Sinn, als oft nach Daten gefragt wird, die Hinweise auf die EWR-Einflüsse geben. Wir können die Datenreihen aber nicht auf die EWR-Wirkungen reduzieren bzw. diese aus den Zahlen aussondern.

Die Indizien aufgrund der dargestellten Werte sind aber dennoch deutlich genug, um feststellen zu können, dass in der Zeit der EWR-Mitgliedschaft in Liechtenstein ein weiterhin kräftiges Wirtschaftswachstum stattgefunden hat. Der EWR hat für die Exporteure die Grenzen geöffnet, ebenso auch für den Finanzdienstleistungssektor. Insbesondere in letzterem konnte mit der Marktöffnung auch eine Angebotsdiversifizierung stattfinden, indem ein Versicherungsplatz Liechtenstein erst möglich wurde und ebenso die Voraussetzungen für die internationale Vermarktung von Produkten von Investmentunternehmen (Anlagefonds etc.) geschaffen wurden. Bei den Industrieunternehmen wäre im Falle des Nichtbeitritts wohl mit einigen Desinvestitionen, allenfalls auch Betriebsverlagerungen ins Ausland, zu rechnen gewesen.

Dem Ökonomen ist es bewusst, dass «Wirtschaften» nicht Selbstzweck ist, sondern auf höhere menschliche Ziele ausgerichtet sein muss.

Auch die EWR-Mitgliedschaft soll nicht nur an den ökonomischen Vorteilen gemessen werden.

3. Ist der Wirtschaftsraum *nur* «Wirtschafts»-Raum?

Zumindest der Vollständigkeit halber sei deshalb angemerkt, dass der EWR – der «Europäische Wirtschafts-Raum» – mehr ist, als nur Wirtschaftsraum in einem engen Sinne. Im liechtensteinischen Fall hat er noch verschiedene politische Erträge sowie Nutzen für die Einwohner gebracht. Stichwortartig sind zu nennen: Souveränitätsstärkung, erhöhte staatliche Selbständigkeit, Internationalisierung, Mobilitätsfreiheit für Studierende und für Arbeitskräfte (inkl. Wegfall von Bewilligungsbürokratismus), Auslandsprojekte für Jugendliche, Einbindung Liechtensteins in den europäischen Rechtsraum, Imagegewinn infolge des solidarischen Einbezugs in die grössere Staatengemeinschaft usw.

4. Was braucht die kleine liechtensteinische Volkswirtschaft?

Die Grundsituation des Kleinstaats ist die Machtlosigkeit. Für das eigene Überleben ist damit eine Strategie zu wählen, die auf anderen Kriterien als auf Macht beruht. Dies gilt auch für den wirtschaftlichen Bereich, wo die eigenen Interessen nach aussen nicht mit dem Argument der Stärke verteidigt werden können. Nach innen betrachtet ist keine staatliche Unterstützungspolitik für die Privatwirtschaft möglich, also auch im eigenen Gebiet fehlt dem Staat die nötige Stärke. Erstes Gebot auf Unternehmensebene ist darum Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage hervorragender wirtschaftlicher Leistung.

Da der einheimische Markt zu klein ist, müssen Absatzmärkte im Ausland zugänglich bzw. muss für Dienstleistungskunden der Zugang zu uns offen sein. Ohne eine solche Öffnung ist eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich. Angesichts der Begrenztheit der Fläche sowie der Knappheit an Arbeitskräften (mit entsprechend hohen Bodenpreisen und Löhnen) kann der ökonomische Erfolg auch nicht über Economies of Scale (Grössenkostenvorteile der Massenproduktion) erreicht werden, sondern nur über eine Konzentration auf «Nischen», auf Spezialprodukte und -dienstleistungen.

Die Situation der Begrenztheit des Kleinstaats verlangt also eine Wirtschaftspolitik mit Zielrichtung der Konzentration auf Nischen-erzeugnisse und der Integration in einen grösseren Markt. Die fehlende aussenpolitische Stärke verlangt eine Absicherung und Schaffung vorteilhafter rechtlicher, im Ausland anerkannter Rahmenbedingungen.

Die Konzentration auf Spezial- und Nischenproduktion gab es in Liechtenstein selbstverständlich bereits vor dem EWR-Beitritt. Sie wurde gefördert durch das Vorhandensein von reichlich Kapital zu niedrigen Zinsen, durch den Mangel an Rohstoffen und die infolge der Knappheitsverhältnisse hohen Löhne und Immobilienpreise. Eine Markterweiterung lässt sich – auch im Sinne vorteilhafter Rahmenbedingungen – absichern durch sich anbietende internationale Abkommen.

Was sich für Liechtenstein anbot,¹³ war das EWR-Abkommen. Seit dem Zweiten Weltkrieg und damit in allen Jahrzehnten des liechtensteinischen Wirtschaftsaufschwungs in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, gab es in diesem umfassenden Sinne – allenfalls die ebenfalls 1995 in Kraft getretene WTO-Mitgliedschaft¹⁴ ist zu nennen – nichts Vergleichbares.¹⁵

Nach zehn Jahren EWR-Mitgliedschaft mag es etwas überraschen, dass sich die in der Zeit der Abstimmung gut organisierte Gegnerschaft nachher nie mehr geäußert hat. Dies kann gewiss darauf zurück geführt werden, dass die damals an die Wand gemalten negativen Szenarien nicht Wirklichkeit geworden sind. Selbstverständlich konnten auch die EWR-Befürworter seinerzeit wegen des umfassenden Charakters dieses Abkommens seine Auswirkungen nicht mit Sicherheit abschätzen. Und völlig unbestritten ist die EWR-Mitgliedschaft auch heute nicht: Der weitgehende Zugang über die Grenzen nach aussen öffnete freilich auch

13 Diese Formulierung soll nicht missverstanden werden: Die EWR-Mitgliedschaft wurde Liechtenstein nicht «angeboten», sondern Liechtenstein musste sich in den Anfängen der Diskussion um eine Teilnahme der EFTA-Staaten am europäischen Binnenmarkt selber einbringen, eigentlich geradezu aufdrängen, schliesslich war es damals auch nicht Mitglied der EFTA.

14 Wobei die These vertreten werden kann, dass ein WTO-Beitritt nur möglich war, weil Liechtenstein nun eigenständiges EWR- und EFTA-Mitglied war.

15 Die Ansicht, dass Liechtenstein im Falle der Ablehnung des EWR-Abkommens die selbe Möglichkeit wie die Schweiz gehabt hätte, die eigenen Interessen auf der Basis bilateraler Verträge zu lösen, verkennt die tatsächlichen Möglichkeiten völlig. Auch würde der Vergleich der beiden Lösungen deutlich machen, dass mit dem EWR-Abkommen der vorteilhaftere Weg gefunden wurde, auf jeden Fall für Liechtenstein.

die Türe nach innen. Der Wohlstand fordert seinen Preis. Die Identität des kleinen Landes ist nicht in der Abgrenzung zu finden.

5. Der EWR – die Gunst der Zeit!

Zusammenfassend sei vermerkt, dass man zwar versucht sein mag, den EWR an Zahlen zu messen, an Exportwerten und Bilanzsummen. Doch findet man letztlich nur Indizien, aber kaum Beweise. Bei allem, was wir selber einbringen mussten und bei allem Ungeliebten, das wir uns eingehandelt haben, zeigt eine umfassende Betrachtung jedoch, dass die Entscheidung richtig war.

Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts hatte ein Zeitalter mit umfassenden, weltweiten Veränderungen begonnen:

- Wirtschaftsliberalisierung und
- Globalisierung;
- Primat des Wettbewerbs und
- Ablösung protektionistischer Praktiken;
- sowie in der Integrationspolitik der EU das Ende des Bilateralismus.

Unter diesen neuen Bedingungen war es auch den Kleinsten nicht mehr vergönnt, sich unbeobachtet Vorteile zu konstruieren, um auf der Basis eines Rechtsgefälles in Nischen zu wirtschaften. Die liechtensteinische Exportindustrie konnte das sowieso nie. Das heisst nicht, dass nach und nach alle Rechtsunterschiede eingeebnet¹⁶ werden sollen. In gewissen Bereichen benötigt Liechtenstein spezifische Normen wohl auch weiterhin für eine erfolgreiche ökonomische Betätigung. Die Basis muss aber ein allseits anerkannter internationaler Rechtsrahmen sein. Dieser ist wesentlich für den Anspruch von Kleinstaaten ohne Macht und Einfluss auf ihre Eigenständigkeit und auf das Angehörtwerden im internationalen Konzert der Grossen. Im Minimum dient eine solche Rechtsbasis zur Verhinderung von Diskriminierung, was allein schon beträchtlichen Wert hat.

16 Der Rechtssetzungsprozess im EWR bzw. in der EU verlangt zumeist auch keine völlig harmonisierten Regeln; für die einzelstaatliche Richtlinien-Umsetzung besteht Spielraum.

Auf Betriebsebene verlangt die Dauerhaftigkeit des wirtschaftlichen Erfolgs in Nischen v.a. unternehmerischen Bewegungsspielraum, beste Qualifikation und Einsatzbereitschaft der Arbeitskräfte und eben auch: Offenheit der Märkte. Die Wirtschaftspolitik ist über staatliche Rahmenbedingungen darauf auszurichten.

Der EWR als Integrationsschritt ist vielleicht nur *eine* Stufe nach dem letzten liechtensteinischen Integrationsschritt über den Zollvertrag in den schweizerischen Wirtschaftsraum. Er ist aber eine Stufe nach oben, während Stehenbleiben faktisch ein Schritt nach unten gewesen wäre.

Zusammenfassung der Diskussion

Thomas Bruha

Thomas Bruha eröffnet die Diskussion mit einer zunächst an die beiden juristischen Referenten des Panels gerichteten Frage nach den Grenzen des Anwendungsbereichs des EWR-Abkommens. Als Problembereiche führt er beispielhaft die Materien Steuern, gewisse Regulierungen des Finanzdienstleistungssektors oder die in der Perspektive des Europas der Bürger ergangene allgemeine Anti-Diskriminierungsgesetzgebung der EU an. Folgt das EWR-Abkommen hier und in anderen Bereichen vollumfänglich und expansiv dem EU-Recht oder wahrt es seinen Charakter als eine auf Teilintegration angelegte Alternative zur EU-Mitgliedschaft?

Als erster äusserte sich zu dieser Frage *John Forman*. Er betonte eingangs, dass man unter dem EWR-Abkommen «eine Menge tun» könne, obwohl es natürlich vertragliche Grenzen des Abkommens gebe. Sensibel werde es, wenn man über die vier Freiheiten des Binnenmarktes und die eng mit ihnen verknüpften horizontalen Politiken hinaus in den Bereich der nur teilweise erfassten flankierenden Politiken gehe. Jedoch, «wo ein Wille ist, da sei auch ein Weg». Im joint committee hätten die Vertragsparteien praktisch betrachtet grossen Handlungsspielraum, der nur begrenzt kontrollierbar sei.

Aus der Sicht der Rechtsprechung unterstrich *Carl Baudenbacher* eingangs, dass das von den politischen Organen angenommene neue EWR-Recht natürlich von den Gerichten anzuwenden sei. Innerhalb dessen bestehe aber die genuine und weit zu verstehende Befugnis der Gerichte, das EWR-Recht in Verfolgung des Ziels der Homogenität dynamisch zu interpretieren. Als Beispiel griff er das Steuerrecht heraus. Obwohl dieses als solches vom EWR-Abkommen nicht erfasst sei, könne es über die Durchsetzung der Grundfreiheiten und des EWR-Wettbewerbsrechts in den Anwendungsbereich des Abkommens geraten. So habe der EFTA-

Gerichtshof etwa Bestimmungen des norwegische Sozialversicherungsrechts, welche eine steuerliche Begünstigung der strukturschwachen Regionen Nordnorwegens beinhalteten, als unzulässige Beihilfe in Gestalt eines Systems geographisch differenzierter Steuer qualifiziert. In anderen Entscheidungen seien isländische Regelungen betreffend die mehrwertsteuerliche Privilegierung von Büchern in isländischer Sprache und Inlandsflügen gegenüber Auslandsflügen als Verstösse gegen die Waren- und Dienstleistungsfreiheit gewertet worden. Als ein Eingriff in die Grundfreiheiten, in diesem Fall die Kapitalverkehrsfreiheit, sei schliesslich auch eine die direkten Steuern betreffende Regelung des norwegischen Steuerrechts angesehen worden, welche im Inland ansässige Aktionäre von der Besteuerung von Dividenden ausnahm. Sollte der EuGH dem folgen, was nicht unwahrscheinlich sei, würde dies etwa für den deutschen Fiskus Rückzahlungsverpflichtungen an im Ausland ansässige Aktionäre in Milliardenhöhe nach sich ziehen.

Hubert Büchel fügte der Diskussion über die rechtlichen Grenzen des EWR den Hinweis auf die Unterscheidung zwischen harmonisiertem und nicht harmonisiertem EWR-Recht an. So sei etwa das Sozialversicherungsrecht EU- wie EWR-rechtlich im Sinne der Koordinierung des staatlichen Rechts, nicht aber dessen Vereinheitlichung geregelt. Ähnliches liesse sich in der Zukunft vielleicht auch für das Steuerrecht denken. Allerdings würde dies schon in der EU die Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten voraussetzen, wobei auch an die zehn Neumitglieder zu denken sei. Die von diesen in der Fiskalpolitik beschlossenen Vereinigungen und Steuersenkungen liessen es nicht gerade wahrscheinlich erscheinen, dass sich in Sachen Harmonisierung des Steuerrechts in der EU in der nächsten Zeit allzu viel tut. Hinsichtlich der bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU sei im übrigen als wesentlicher Unterschied des EWR-Abkommens eine fast automatische, institutionalisierte Dynamik hervorzuheben, womit insbesondere mittels der vier Freiheiten die wichtigsten Bereiche der liechtensteinischen Volkswirtschaft abgedeckt und aktualisiert werden. Die bilateralen Abkommen dagegen sind mehr statisch angelegt, was die Schweiz immer wieder in neue Verhandlungssituationen bringen werde.

Roland Marxer wies darauf hin, dass der Anpassungsdruck an die Rechtsentwicklungen der EU nicht nur im Rahmen des EWR erfolgt,

sondern auch «um diesen herum». Als Beispiele nannte er die Zinsbesteuerungsabkommen sowie den geforderten Informationsaustausch im Zusammenhang mit Steuerdelikten. Unter dem Titel «Europäische Zusammenarbeit» komme einiges auf Liechtenstein zu, sei es innerhalb des EWR-Abkommens oder ausserhalb. Im Übrigen komme der Anpassungsdruck nicht nur aus Brüssel, sondern auch aus Paris (OECD) oder vom Internationalen Währungsfonds in Washington.

Andrea Entner-Koch ergänzte in diesem Zusammenhang, dass die EU-Kommission ihre Rechtsakte als «EWR-relevant» bezeichnet, wenn sie davon überzeugt ist, dass diese den Binnenmarkt betreffen. Die EWR/EFTA-Staaten prüfen dann in ihren Gremien, ob sie diese Auffassung teilen. Kommen sie zur Überzeugung, dass ein EU-Rechtsakt (wie z.B. das Anti-Diskriminierungspaket) als Ganzes nicht unter das EWR-Abkommen fällt, so wird er nicht in das EWR-Abkommen übernommen, und die EU-Kommission wird über diese Entscheidung informiert. Fallen hingegen Teile eines EU-Rechtsakts unter das EWR-Abkommen, so können die EWR/EFTA-Staaten im Übernahmebeschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses von den EWR/EFTA-Staaten entsprechende Anpassungen verlangen, die dann in Liechtenstein, Norwegen und Island wirksam werden. Die Interpretation der EWR/EFTA-Staaten wird von der EU-Kommission nicht immer geteilt. In diesen Fällen kommt es zu Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien. Im zehnjährigen Bestehen des EWR-Abkommens hat man sich aber letztlich immer auf eine Kompromisslösung einigen können.

Andreas Batliner betonte, dass die vom EWR-Abkommen geforderte «dynamische Homogenität» mit einem durchaus positiv zu sehenden rechtlichen Wandel in Liechtenstein verbunden sei. Hier seien gewissermassen im Inneren «Türen geöffnet» worden. Manch protektionistisches Verhalten sei abgeschafft und der eine oder andere protektionistische Zopf sei abgeschnitten worden. Einen ganz anderen Aspekt ansprechend wies Batliner auf die Notwendigkeit einer gründlichen EWR-rechtlichen Begründung der Urteile staatlicher Gerichte in EWR-Angelegenheiten hin. Nur wenn diese erfolge, könne die Richtigkeit der Entscheidungen im jeweiligen Instanzenzug zu den nächsthöheren innerstaatlichen Gerichten und zu den europäischen Gerichten auch in rationaler und transparenter Weise überprüft werden.

Auf die Frage von *Thomas Straubhaar* nach den migratorischen Auswirkungen der Öffnung der liechtensteinischen Arbeits- und Dienstleistungsmärkte für EWR-Ausländer antwortete Hubert Büchel, dass es zwar zu einer signifikanten Zunahme der ausländischen Beschäftigten, nicht aber der ausländischen Bevölkerung gekommen sei. Er wies auf die besondere Regelung für Liechtenstein im EWR-Abkommen hin und illustrierte die arbeitsmarktspezifische Situation in Liechtenstein mit verschiedenen statistischen Angaben. Zur weiteren Frage Straubhaars nach den Folgen der Osterweiterung des EWR im Zuge des Beitritts der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten für Liechtenstein vertrat Büchel die Ansicht, dass die Öffnung dieser Märkte für die liechtensteinische Exportindustrie überwiegend Vorteile bringe. Bezüglich der Personenverkehrsfreiheit gebe es auch Übergangsfristen im EWR. Was das Problem des Lohndumpings betrifft, so gebe es auch in Liechtenstein ein Entsendegesetz. Allerdings sei nicht festgelegt, welche Behörde in Liechtenstein dieses vollziehen soll.

Sigi Langenbahn äusserte sich im Vergleich zu Hubert Büchel kritischer zur Gefährdung von Arbeitsplätzen für die liechtensteinische Bevölkerung durch billig angebotene Arbeit aus dem EWR-Ausland. Das sei branchenspezifisch etwa im kaufmännischen Bereich zu beobachten. Hier finde ein sehr heftiger Substitutionswettbewerb bezüglich der Arbeitsplätze statt. Ausländische Arbeitskräfte böten ihre Arbeit zum Teil erheblich preisgünstiger an. Hubert Büchel zustimmend, unterstrich Langenbahn die Vollzugsdefizite der liechtensteinischen Gesetzgebung gegen Lohndumping. Sowohl das Entsendegesetz als auch das Arbeitsvermittlungsgesetz würden nicht verhindern, dass sogenannte Arbeitsverleihfirmen und illegale Vermittler unter Verletzung liechtensteinischer Rechtsvorschriften mehr oder weniger offen für den Bausektor Niedrigstlohnarbeitskräfte anbieten.

Zur Frage von *Peter Geiger*, was getan werde, um die offensichtlich hoch komplexe EWR-Materie der Bevölkerung verständlich zu machen, unterstrich Hubert Büchel die Notwendigkeit einer derartigen Bürgerinformation. Von Unkenntnis geprägte Pauschaldiffamierungen des EWR oder ausländischer Arbeitskräfte liessen sich immer noch und immer wieder vernehmen. Allerdings habe die zehnjährige Mitgliedschaft Liechtensteins im EWR doch auch eine Beilegung der grössten Befürch-

Zusammenfassung der Diskussion

tungen bewirkt und einen Umdenkprozess eingeleitet. Dass Liechtenstein nicht nach aussen hin offen, nach innen aber geschlossen sein könne, werde zunehmend verstanden und gebilligt. Allerdings müsse weiterhin Aufklärung betrieben, aber auch der Gefahr vorgebeugt werden, nur die gesamtwirtschaftlich Erfolgsbilanz der EWR-Mitgliedschaft sehen zu wollen und gegenüber einzelnen Problemen die Augen zu verschliessen.

Auf Frage von *Paul Vogt*, ob sich der Anstieg der Beschäftigten der Landesverwaltung sowie allgemein der Staatsausgaben infolge des Beitritts Liechtensteins zum EWR beziffern liesse, antwortete *Hubert Büchel*, dass dies im Allgemeinen weder möglich noch sinnvoll sei. Direkt der EWR-Mitgliedschaft zurechenbare Ausgaben und solche, die Folgen der positiven konjunkturellen Entwicklung des Landes sind, liessen sich schwer voneinander trennen. Auch sei zu bedenken, dass die Mitgliedschaft des Landes im EWR als höchst willkommener Katalysator für die dringend erforderliche Modernisierung, Professionalisierung und sonstige Reform des liechtensteinischen Verwaltungsapparates gewirkt hat. Die Beseitigung der bisherigen «Schieflage» im Verhältnis Staat-Wirtschaft in Form einer hochspezialisierten und professionellen liechtensteinischen Volkswirtschaft auf der einen und einer Landesverwaltung, die diesen Standards nicht entspricht, auf der anderen Seite, war überfällig – verwaltungsökonomisch wie souveränitätspolitisch.

Zum Abschluss stellte *Thomas Bruha* die eingangs der Diskussion angesprochene Frage nach der EWR-Relevanz der allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetzgebung der EU sowie nach der Übertragung der vom EuGH entwickelten umfassenden Rechtsprechung zur Staatshaftung bei Verstössen der Mitgliedstaaten gegen sekundäres und primäres Gemeinschaftsrecht. Er bat die beiden juristischen Referenten am Tisch, diese Fragen zusammen mit einem Schlusswort zu beantworten.

Unter Anspielung auf seine Ausführungen zum vorwiegend politischen Charakter der Frage nach dem Umfang des EWR-relevanten EU-Rechts fragte *John Forman* zunächst *Andrea Entner-Koch*, wie man die Frage der EWR-Relevanz der Anti-Diskriminierungsgesetzgebung der EU denn bei den EFTA-Staaten sehe. Auf die Antwort, dass dort die EWR-Relevanz verneint werde, antworte er, er werde nach seiner Rückkehr in

Brüssel nachfragen, wie denn die Gemeinschaft die Angelegenheit sehe und welches der Stand der (vorwiegend politischen) Dinge sei. Anschliessend wies er auf die grosse Bedeutung einer allgemein verständlichen Information der Öffentlichkeit über die europäischen Integrationsvorgänge und damit auch über den EWR hin und begrüsst in diesem Zusammenhang die erstmalige Bestellung eines hauptamtlich für Information und Kommunikation zuständigen Kommissars in der neuen EU-Kommission.

Carl Baudenbacher stellte die Frage nach der EWR-Relevanz der EU-Antidiskriminierungsgesetzgebung in den grösseren Zusammenhang der generellen Bedeutung der Grundrechte für den EWR und erwähnte insoweit die ständige Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs, der zufolge das EWR-Recht im Lichte der europäischen Grundrechte auszulegen sei, wobei die Europäische Menschenrechtskonvention und die hierzu ergangenen Entscheidungen des Strassburger Menschenrechtsgerichtshofs relevante Quellen seien. Die Frage nach der vollumfänglichen Übertragbarkeit der Staatshaftungsrechtsprechung des EuGH bejahte Baudenbacher unter Hinweis auf die Entscheidungen des EFTA-Gerichtshofs in den Rechtssachen *Sveinbjörnsdottir* und *Karlsson*. In der letzteren Entscheidung sei auch klar gestellt worden, dass das EWR-Recht im Sinne einer «obligation de résultat», also im praktischen Ergebnis, den Wirkungen des EG-Rechts gleichkommen muss. Dem EWR-Recht auch ausdrücklich Direktwirkung wie das EG-Recht zuzusprechen, habe der EFTA-Gerichtshof dagegen mit Blick auf die bekannten Vorbehalte der «dualistischen» skandinavischen Staaten in dieser Frage vermieden. Der von Andreas Batliner aufgestellten Forderung nach gründlicher Begründung von Gerichtsentscheidungen zustimmend, verwies Baudenbacher auf den Urteilsstil des EFTA-Gerichtshofs, der sich von der eher französischen Tradition des EuGH unterscheide. Der EFTA-Gerichtshof begründe seine Entscheidungen viel ausführlicher und trage damit zu einer transparenten und integrationsfreundlichen Rechtsprechungskultur im europäischen Mehrebenensystem bei. Damit sich diese positive Wirkung aber auch hinreichend entfalten könne, benötige der EFTA-Gerichtshof als Obergericht des EFTA-Pfeilers auch genügend Fälle. Für die Aufgabe der in sich stimmigen Auslegung der verschiedenen Teile des EWR-Rechts und dessen richterrechtliche Fortentwicklung gebe es für den EFTA-Gerichtshof so etwas wie eine

Zusammenfassung der Diskussion

kritische Masse von Fällen, unterhalb derer die Entwicklung einer konsistenten Rechtsprechung schwierig ist. In diesem Zusammenhang sei das Verfahren der Vorlage von EWR-Fragen durch die nationalen Gerichte (das aus Gründen des «equal access to justice» allen Gerichten eingeräumt sei) von grosser Bedeutung. Von dieser Möglichkeit müsse aber auch Gebrauch gemacht werden, was in Liechtenstein in vorbildlicher Weise der Fall sei.

Liechtenstein im «EWR-Rechtsetzungsprozess»

Andrea Entner-Koch¹

Übersicht

1. *Einleitung*
2. *Charakterisierung des «EWR-Rechtsetzungsprozesses»*
3. *Zwei Phasen des «EWR-Rechtsetzungsprozesses»*
4. *Erste Phase: Decision Shaping*
5. *Zweite Phase: Übernahme von EWR-relevanten EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen*
6. *Beispiele für Liechtenstein-spezifische Anpassungen der EWR-Rechtsakte*
7. *Schlussfolgerungen*

1. Einleitung

Der «EWR-Rechtsetzungsprozess» gewährleistet den Nachvollzug des EWR-relevanten EU-Rechts. Es handelt sich um ein komplexes Verfahren, das sich grundsätzlich auf die inhaltliche und zeitliche Parallelität des EWR-Rechts zum EU-Recht abzielt. Darüber hinaus handelt es sich um einen Mechanismus, welcher fortlaufend dauernd in Anspruch genommen wird.

Die Dynamik des EWR-Rechts und die damit verbundene Wichtigkeit des «EWR-Rechtsetzungsprozesses» kann am besten durch die Zahl der ins EWR-Abkommen übernommenen Rechtsakte veranschau-

1 Dieser Beitrag gibt nur die persönlichen Ansichten der Autorin wieder, die sich nicht mit denjenigen der Verwaltung oder der Regierung Liechtensteins zu decken brauchen.

licht werden. Ende 1994 galten im EWR-Abkommen 1270 EU-Rechtsakte und per 30. Juni 2005 sind es 4270 EU-Rechtsakte. Alleine in 2004 wurden insgesamt 311 neue EU-Rechtsakte übernommen.

Dieser Beitrag stellt den «EWR-Rechtsetzungsprozess» aus dem Blickwinkel der liechtensteinischen Praxis und anhand einiger Beispiele dar. Angesichts der grossen Anzahl der jährlich zu übernehmenden EU-Rechtsakte und der Komplexität des EWR-Abkommens, stellt sich aber auch die Frage, wie sich Liechtenstein im «EWR-Rechtsetzungsprozess» behaupten und diesen beeinflussen kann.

2. Charakterisierung des «EWR-Rechtsetzungsprozesses»

Die Schaffung des institutionellen Systems des EWR sowie die Gestaltung des «EWR-Rechtsetzungsprozesses» war während der Ausarbeitung des EWR-Abkommens einer der umstrittensten und komplexesten Verhandlungsgegenstände.² Einerseits bemühten sich die Vertragsparteien dem Ziel des homogenen Europäischen Wirtschaftsraumes³ möglichst nahe zu kommen, andererseits war die EU aus rechtlichen und politischen Gründen nicht bereit, auf die Autonomie in ihrem internen Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozess zu verzichten.⁴ Gleichzeitig wollten die EFTA-Staaten einen «blinden» Nachvollzug und bedingungslose Homogenität möglichst vermeiden und Einfluss auf die künftigen Rechtsakte nehmen.⁵

Das Resultat war ein Verfahren, welches zwar Mitwirkungsrechte der EWR/EFTA-Staaten gewährleistet, ihnen aber keine Mitsprache- oder Mitentscheidungsrechte im EU-Rechtsetzungsprozess verleiht. Der «EWR-Rechtsetzungsprozess» ist daher kein autonomer Rechtsetzungsprozess im eigentlichen Sinne. Es handelt sich um ein Beschlussfassungs- und Entscheidungsverfahren mit eingebauten Rechtsetzungselementen wobei die EWR/EFTA-Staaten ein Informations- und Anhörungsrecht innerhalb des EU-Rechtsetzungsprozesses haben.⁶

2 Vgl. Norberg et al., S. 129.

3 Vgl. Art. 1 Abs. 1 EWR-Abkommen.

4 Vgl. Blanchet et al., S. 33; Hummer, S. 46 f.

5 Vgl. Blanchet et al., S. 34.

6 Vgl. Gittermann, S. 15; Hummer, S. 47.

Dieses Verfahren bezieht sich jedoch nur auf die Ergänzungen und Änderungen der Anhänge des EWR-Abkommens und der im Art. 98 EWR-Abkommen genannten Protokolle. Änderungen des Hauptteils des EWR-Abkommens und der nicht in Art. 98 EWR-Abkommen genannten Vertragsbestandteile haben durch herkömmlichen völkerrechtlichen Vertrag zu erfolgen.⁷ Zudem bestand für den so genannten Ur-Acquis, d.h. die im EWR-Abkommen vom 2. Mai 1992 bereits enthaltenen EU-Rechtsakte, die Mitwirkung insbesondere in der Aushandlung von Sonderregelungen und Ausnahmen. Wurden keine Anpassungen ausgehandelt, wurden die Vorschriften so übernommen, wie sie bereits in der EU Gültigkeit hatten.⁸

Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass jede Vertragspartei gemäss Art. 97 EWR-Abkommen ihre völlige Autonomie in Bezug auf ihr jeweiliges Landesrecht auch in den vom EWR-Abkommen abgedeckten Bereichen behält. Jede Vertragspartei kann demnach ihr Landesrecht ändern, sofern diese Änderung den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung beachtet⁹ und nach Auffassung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses das gute Funktionieren des Abkommens nicht beeinträchtigt.¹⁰

3. Zwei Phasen des «EWR-Rechtsetzungsprozesses»

Der «EWR-Rechtsetzungsprozess» besteht aus zwei Phasen. Die erste Phase, das so genannte Decision shaping gibt den EWR/EFTA-Staaten – Island, Norwegen und Liechtenstein – die Möglichkeit, im EU-Rechtsetzungsverfahren mitzuwirken und auf die künftig auch für den EWR massgeblichen EU-Rechtsakte Einfluss zu nehmen. Die eigentliche «EWR-Rechtsetzung» findet in der zweiten Phase statt. Durch die Übernahme von EWR-relevanten EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen, werden die EWR/EFTA-Staaten an die neuen Regelungen gebunden. Mitgestaltend ist diese Phase insoweit, als die zu übernehmenden EU-Rechtsakte auf die Bedürfnisse der EWR/EFTA-Staaten im Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschuss angepasst werden können.

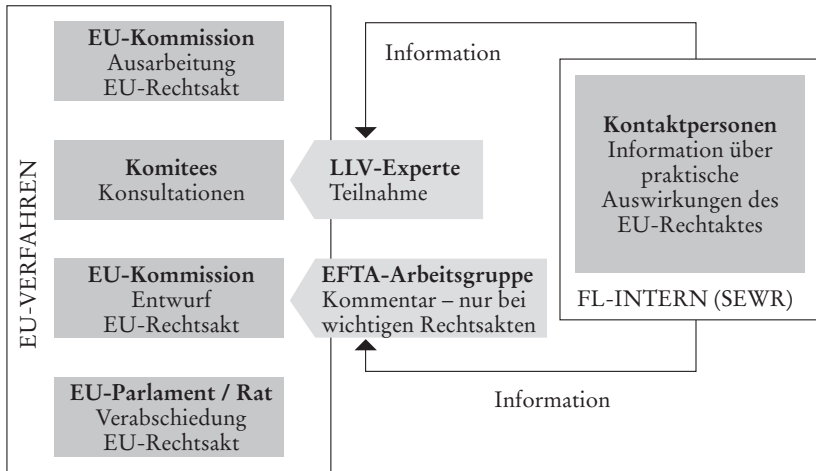
7 Vgl. Azizi, S. 56; Norberg et al., S. 133 f.

8 Vgl. Büchel, S. 28.

9 Vgl. Art. 4 EWR-Abkommen.

10 Vgl. Haas, S. 287; Hummer, S. 47. Ausführlich dazu Norberg et al., S. 131 f.

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung des Decision shaping



Der «EWR-Rechtsetzungsprozess» ist in Art. 97–104 EWR-Abkommen normiert. Es muss jedoch betont werden, dass das Verfahren in der Praxis vereinfacht wurde. Insbesondere wurden die im Gemeinsamen EWR-Ausschuss vorgesehenen Beratungen auf die Arbeitsgruppen und/oder den Ständigen EWR-Ausschuss vorverlagert. Dieses modifizierte Verfahren steigerte dessen Effizienz und minimierte den Aufwand im Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Diese Vereinfachung des Verfahrens war vor allem aufgrund der grossen Anzahl der jährlich zu übernehmenden EU-Rechtsakte notwendig.

4. Erste Phase: Decision shaping

Decision shaping ist ein Begriff des EWR-Jargons und bedeutet nichts anderes als die vorbereitende Phase des EU-Rechtsetzungsprozesses mit Teilnahme der EWR/EFTA-Staaten.¹¹ In dieser Phase haben die EWR/

¹¹ Bis heute existiert kein gleichbedeutender deutscher Begriff.

EFTA-Staaten, und damit auch Liechtenstein, die Möglichkeit auf die entstehenden EWR-relevanten EU-Rechtsakte Einfluss auszuüben.¹²

Das Decision shaping zerfällt wiederum in zwei Schritte. In einem ersten Schritt werden die EWR/EFTA-Staaten bei der Ausarbeitung eines neuen EU-Rechtsaktes beigezogen. In einem zweiten Schritt begleiten die EWR/EFTA-Staaten das Beschlussfassungsverfahren der EU und nehmen eine eigene, gemeinsame Position zum Entwurf des betreffenden EU-Rechtsaktes ein.

4.1 Mitwirkung in der Vorentwurfsphase eines neuen EU-Rechtsaktes

Das Initiativrecht für EU-interne Rechtsakte liegt bei der Kommission.¹³ Dieses Recht wird durch das EWR-Abkommen nicht angetastet. Die EWR/EFTA-Staaten nehmen nur mittelbar am Initiativmonopol der Kommission teil. Gemäss Art. 5 EWR-Abkommen können die EWR/EFTA-Staaten sowohl im EWR-Rat als auch im Gemeinsamen EWR-Ausschuss Vorschläge für neue Rechtsakte einbringen.¹⁴

Die EWR/EFTA-Staaten werden bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften entweder informell von der EU-Kommission konsultiert¹⁵ oder es werden Vertreter in die Ausschüsse entsendet, die die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften unterstützen oder beraten. Dabei ist die Mitgestaltungsmöglichkeit der EWR/EFTA-Länder nicht in allen Bereichen gleich umfassend.¹⁶

In dieser Vorbereitungsphase konsultiert die Kommission die Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten und der EWR/EFTA-Staaten in gleicher Weise. Dies heisst, dass die EU-Kommission die Position der EFTA-Experten berücksichtigen kann, es besteht jedoch keine Pflicht

¹² Zur Veranschaulichung vgl. Abb. 1.

¹³ Vgl. Art. 250 EGV; Schwarze, Kommentar zu Art. 250 EGV, Rz. 3. Zum EU-Rechtssetzungsverfahren vgl. S. 251 f. EGV.

¹⁴ Vgl. Gittermann, S. 13.

¹⁵ Vgl. Art. 99 Abs. 1 EWR-Abkommen.

¹⁶ Vgl. Büchel, S. 29; Gempeler, S. 75.

dazu.¹⁷ Die EFTA-Experten haben in der Vorbereitungsphase der neuen Massnahmen fakultative Konsultationsrechte.

In der EU sind mehrere hundert Ausschüsse von Sachverständigen an der Verwaltung und Weiterentwicklung des Rechtsbestandes beteiligt. Diese Ausschüsse gewährleisten den regelmässigen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Diensten der EU-Kommission und des EU-Rates sowie den nationalen Sachverständigen.¹⁸ Für Liechtenstein gilt, dass es aufgrund knapper personeller Ressourcen nur die regelmässige Teilnahme in den wichtigsten Ausschüssen sichern kann. Für Liechtenstein wichtige Bereiche sind: die Finanzdienstleistungen, die Telekommunikation, die Sozialversicherung, die Diplomanerkennung, die technischen Handelshemmnisse, der Landverkehr usw.¹⁹

In den Ausschüssen wird Liechtenstein durch die Experten der Liechtensteinischen Landesverwaltung vertreten. Die Experten werden zusätzlich durch die Mitarbeiter der Stabsstelle EWR der Liechtensteinischen Regierung unterstützt. Die Stabsstelle EWR ist für die Koordination, Informationsvermittlung und EWR-Rechtsberatung zuständig.

4.2 Mitwirkung bei der EU-internen Beratung des Entwurfes

Jeden ausgearbeiteten Entwurf legt die EU-Kommission dem EU-Parlament und EU-Rat zur Beratung und Annahme vor. Parallel dazu werden die EWR/EFTA-Partner informiert und konsultiert.²⁰ Der Zweck dieser Prozedur besteht darin, den neuen Rechtsakt in der EU und im EWR gleichzeitig in Kraft setzen zu können, was einen Konsens zwischen den EU- und EWR/EFTA-Staaten voraussetzt.²¹

17 Vgl. Gemperle, S. 75; Azizi, S. 57; Norberg et al., S. 135 f.

18 Vgl. Haas, S. 294; Art. 99 Abs. 1 EWR-Abkommen. Art. 100 Abs. 1 EWR-Abkommen regelt den Einbezug der EFTA-Experten bei der Ausarbeitung der Massnahmenentwürfe, welche den Komitologie-Ausschüssen vorzulegen sind. Die Teilnahme an restlichen EWR-relevanten Ausschüssen findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 101 EWR-Abkommen. Diese Ausschüsse sowie die Modalitäten der EFTA-Teilnahme sind im Protokoll 37 geregelt. Vgl. Blanchet et al, S. 33. Ausführlich dazu Norberg et al., S. 151 ff.

19 Vgl. Büchel, S. 29.

20 Vgl. Art. 99 Abs. 2 EWR-Abkommen; Norberg et al., S. 140.

21 Vgl. Gemperle, S. 75.

In Liechtenstein prüfen zuerst die Experten der Landesverwaltung in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle EWR den Entwurf der EU-Kommission. Zusätzlich arbeiten die liechtensteinischen Experten intensiv mit den Vertretern aus der liechtensteinischen Wirtschaft und interessierten Kreisen zusammen. Diese Zusammenarbeit wird von der Stabsstelle EWR koordiniert. Sie konsultiert jede Interessenvereinigung über die jeweiligen Kontaktpersonen und holt deren Stellungnahmen zu neuen Entwürfen ein. Allfällige Bedenken und Vorschläge werden von der Verwaltung geprüft und fliessen in die liechtensteinische Position im Ständigen EWR-Ausschuss ein.²²

Im Sinne der Zwei-Pfeiler-Struktur werden zu diesem Zweck EFTA-Arbeitsgruppen eingerichtet, die sämtliche Regelungsbereiche des Abkommens abdecken und in denen die Vorschläge zu neuen Rechtsvorschriften beraten werden. Die EFTA-Arbeitsgruppen begleiten den Entstehungsprozess neuer EU-Rechtsakte und koordinieren die gemeinsame EFTA-Position.²³ Bei wichtigen EU-Rechtsakten werden schriftliche EFTA-Kommentare abgeben. Liechtenstein wird in den Arbeitsgruppen durch die Experten der Landesverwaltung vertreten.

Parallel zu den nationalen Konsultationen findet daher auch ein Meinungsaustausch in der zuständigen Arbeitsgruppe und im Ständigen EWR-Ausschuss²⁴ statt. Die EWR/EFTA-Staaten sollten (und müssen) zu einer gemeinsamen Position betreffend den zu übernehmenden EU-Rechtsakt finden,²⁵ da innerhalb des Gemeinsamen EWR-Ausschusses das Einstimmigkeitsprinzip herrscht und somit die EWR/EFTA-Staaten «mit einer Stimme sprechen».²⁶

22 Vgl. Büchel, S. 29f.; Vgl. auch Haas, S. 289.

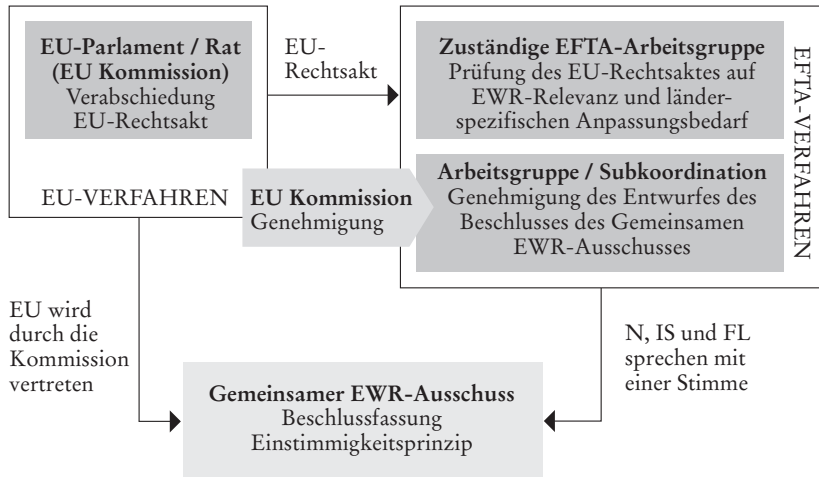
23 Vgl. Büchel, S. 29. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips im Gemeinsamen EWR Ausschuss können die EFTA Staaten immer nur eine gemeinsame Position einnehmen und mit der EU Kommission als eine Partei verhandeln.

24 Es handelt sich um ein unabhängiges politisches Entscheidungs- und Verwaltungsgremium, das zur Ausführung seiner Aufgaben auf das EFTA-Sekretariat zurückgreifen kann. Der Ständige EWR-Ausschuss arbeitet die gemeinsamen EFTA-Positionen in EWR-Fragen aus. Jedes EFTA-Land ist mit einer Stimme vertreten und Beschlüsse werden im Konsensverfahren gefällt. Vgl. Senti, S. 17.

25 Vgl. Norberg et al., S. 140.

26 Vgl. Art. 93 Abs. 2 EWR-Abkommen.

Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung des Umsetzungsverfahrens



5. Zweite Phase: Übernahme von EWR-relevanten EU-Rechtsakten in das EWR-Abkommen²⁷

Die EU unterrichtet die EWR/EFTA-Staaten «so bald wie möglich», dass sie einen Rechtsakt in einem unter das EWR-Abkommen fallenden Sachgebiet erlässt.²⁸ Zur Wahrung der Rechtssicherheit und der Homogenität im EWR soll der Gemeinsame EWR-Ausschuss die erforderlichen Änderungen der Anhänge zum EWR-Abkommen so rechtzeitig beschliessen, dass diese zeitgleich zu neuen EU-Rechtsakten zur Anwendung kommen können.²⁹ In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die EU-Rechtsakte erst mit drei- bzw. sechsmonatiger Verspätung auch im EWR-Abkommen zur Anwendung gelangen.³⁰

²⁷ Zur Veranschaulichung vgl. Abb. 2.

²⁸ Vgl. Art. 102 Abs. 1 EWR-Abkommen; Gittermann, S. 14.

²⁹ Vgl. Azizi, S. 59f.; Blanchet et al., S. 34.

³⁰ Verzögerungen werden vor allem durch nationale Vorbehalte der verfassungsrechtlichen Zustimmungsbedürftigkeit (Art. 103 EWR-Abkommen) verursacht.

5.1 EWR-Beschlussverfahren

Sobald der zu übernehmende EU-Rechtsakt vorliegt, prüft die zuständige EFTA-Arbeitsgruppe, ob und inwieweit dieser EU-Rechtsakt unter das EWR-Abkommen fällt.³¹ Zudem findet vor der Beschlussfassung eine EFTA-interne Willensbildung im Ständigen Ausschuss der EFTA-Staaten statt, wobei hier das Einstimmigkeitsprinzip herrscht. Jeder EWR/EFTA-Staat kann somit eine Beschlussfassung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses verhindern, wenn er dies für unbedingt erforderlich hält, indem er die gemeinsame Willensbildung im Ständigen Ausschuss verhindert.³² Es handelt sich jedoch um ein kollektives Vetorecht, ein individuelles opting out steht den einzelnen EWR/EFTA-Staaten nicht zu.³³

Wird ein EU-Rechtsakt als EWR-relevant eingestuft, wird das Verfahren gemäss Art. 102 EWR-Abkommen eingeleitet.³⁴ Ziel dieses Verfahrens ist es, einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses herbeizuführen, der die Vertragsparteien verpflichtet, die Beschlüsse, soweit erforderlich, in innerstaatliches Recht umzusetzen. Gelingt dies, so werden die Anhänge entsprechend geändert oder ergänzt.³⁵

Für den Fall, dass ein Beschluss mangels Einigung der Vertragsparteien nicht gefasst werden kann, besteht innerhalb einer sechsmonatigen Frist die zusätzliche Möglichkeit, andere erforderliche Beschlüsse zu fassen.³⁶ Werden solche Beschlüsse trotz Bemühen der Vertragsparteien nicht gefasst, treten die von den neuen Vorschriften berührten Teile des EWR-Abkommens nach weiteren sechs Monaten automatisch ausser Kraft.³⁷ Da in den meisten Fällen die durch die Suspendierung entstehenden wirtschaftlichen Nachteile für die EWR/EFTA-Staaten überwiegen würden, besteht durch dieses Verfahren ein Druck auf Nachvollzug des EWR-relevanten Gemeinschaftsrechts durch den Gemeinsamen EWR-

31 Vgl. Art. 102 Abs. 2 EWR-Abkommen; Gittermann, S. 14.

32 Vgl. Azizi, S. 65f. Betreffend Verfahrensvorschriften des Ständigen EWR-Ausschusses vgl. Beschluss des Ständigen EWR-Ausschusses Nr. 1/94/SC vom 10. Januar 1994 in der Fassung vom 24. Januar 2001.

33 Vgl. Senti, S. 19.

34 Ausführlich dazu Norberg et al., S. 142 f.

35 Vgl. Art. 102 Abs. 4 EWR-Abkommen; Gittermann, S. 14.

36 Vgl. Art. 102 Abs. 3 und 4 EWR-Abkommen. Vgl. auch Blanchet et al., S. 34 f.

37 Vgl. Art. 102 Art. 5 EWR-Abkommen. Vgl. auch Blanchet et al., S. 35.; Norberg et al., S. 143 ff.

Ausschuss.³⁸ Ebenso wird eine Bevorzugung von EWR/EFTA-Bürgern gegenüber EU-Bürgern vermieden.³⁹ In der Praxis sind daher beide Vertragsparteien an einer Teilstilllegung meistens nicht interessiert und versuchen daher auf dem Wege der Verhandlungen zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung zu kommen.

Ein Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses tritt, falls er diesbezüglich ein Datum enthält, grundsätzlich zu diesem Zeitpunkt in Kraft und ist gemäss Art. 104 EWR-Abkommen ab diesem Zeitpunkt für alle Vertragsparteien verbindlich. Allerdings enthält Art. 103 EWR-Abkommen einen Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Zustimmungsbedürftigkeit. Soweit für eine Vertragspartei nach ihrem internen Verfassungsrecht ein besonderes Genehmigungsverfahren für das Inkraft-treten von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vorgesehen ist, tritt der betreffende Beschluss erst nach Verständigung der übrigen Vertragsparteien von der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Kraft.⁴⁰

Jeder Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ist völkerrechtlich als ein Staatsvertrag einzustufen.⁴¹ Gemäss Art. 8, Abs. 2 der Liechtensteinischen Landesverfassung sind Staatsverträge, durch die über Staatshoheitsrecht verfügt werden soll, immer dem Landtag vorzulegen. In welchen Fällen es sich im EWR-Kontext um einen so gear-teten Beschluss bzw. Staatsvertrag handelt, der somit der Zustimmung des Landtages bedarf, hat der Staatsgerichtshof im Gutachten vom 11. Dezember 1995 StGH 1995/14 detailliert geschildert.⁴² Dieses Gutachten wird immer herangezogen, wenn zu entscheiden ist, ob ein Vorbehalt gemäss Art. 103 EWR-Abkommen seitens Liechtensteins gemacht werden soll.

Bevor ein Rechtsakt vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss verabschiedet wird, prüft die Stabsstelle EWR, ob ein Vorbehalt gemäss Art. 103 EWR-Abkommen angebracht ist. Ihren Vorschlag unterbreitet sie der Liechtensteinischen Regierung. Schliesslich entscheidet die EWR-Kommission des Landtages in einer gemeinsamen Sitzung mit der

38 Vgl. Fischer/Köck, S. 97.

39 Vgl. Gittermann, S. 15.

40 Vgl. Azizi, S. 66; Norberg et al., S. 146.

41 Vgl. Haas, S. 291.

42 Publiziert in LES 3/96, S. 119–124.

Regierung definitiv darüber, welche EU-Rechtsakte gemäss dem StGH-Urteil dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

5.2 Publikation der Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses

Im Sinne der Transparenz wird jeder Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Änderung eines Anhangs des EWR-Abkommens im EWR-Abschnitt des Amtsblattes der EU in deutscher Sprache veröffentlicht. Die isländischen und norwegischen Übersetzungen werden in der EWR-Beilage des Amtsblattes publiziert.⁴³

In Liechtenstein werden die Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses im Landesgesetzblatt veröffentlicht, nachdem der Beschluss in Kraft getreten ist. Die Beschlüsse verweisen jedoch nur auf die EU-Rechtsakte, die sie betreffen, indem auf die CELEX-Nummer, den Titel und die Veröffentlichung im Amtsblatt der EU Bezug genommen wird. Der Rechtsakt selber ist damit im Wortlaut noch nicht veröffentlicht. Lediglich die EWR-spezifischen Anpassungen werden im Wortlaut wiedergegeben. Der gesamte Wortlaut des übernommenen EU-Rechtsaktes wird in der EWR-Rechtssammlung kundgemacht.⁴⁴

Die EWR-Rechtssammlung enthält somit den vollständigen Wortlaut der EWR-Rechtsvorschriften, und zwar nach Massgabe der Anhänge I bis XXII des EWR-Abkommens in Form von Kopien des Amtsblattes der EU. Die EWR-Rechtssammlung wird durch ein EWR-Register ergänzt. Das EWR-Register enthält die Titel der EWR-Rechtsvorschriften nach Massgabe der Anhänge I bis XXII des EWR-Abkommens, ihre Fundstelle im Amtsblatt der EU und den Verweis auf den jeweiligen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses mit der Fundstelle im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt.⁴⁵

43 Vgl. Blanchet et al., S. 34.

44 Vgl. Art. 67 Abs. 3 der Landesverfassung, Art. 4 bis 7 des Gesetzes über die Umsetzung und Kundmachung der EWR-Rechtsvorschriften (LGBL 1995 Nr. 99), Verordnung über die EWR-Rechtssammlung (LGBL 1995 Nr. 146) und Art. 3 lit. k des Kundmachungsgesetzes (in der Fassung von LGBL 1995 Nr. 101).

45 Das EWR-Register wird einmal jährlich in einer aktualisierten Ausgabe herausgegeben. Die laufend aktualisierte Version ist im Internet unter www.sewr.llv.li unter «Dokumente und Publikationen» / «EWR-Register» abrufbar.

6. Beispiele für Liechtenstein-spezifische Anpassungen der EWR-Rechtsakte

Innerhalb des Umsetzungsverfahrens erhalten die EWR/EFTA-Staaten die Möglichkeit, länderspezifische Anpassungen der EU-Rechtsakte im Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vorzunehmen.

Besonders für Liechtenstein als Kleinstaat sind solche Anpassungsmöglichkeiten von grosser Bedeutung. Aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen benötigt Liechtenstein oft längere Umsetzungsfristen für EU-Rechtsakte. Ebenso ist Liechtenstein bedacht, dass auf die beschränkte Grösse des liechtensteinischen Marktes Rücksicht genommen wird und daher Liechtenstein in Ausnahmefällen Erleichterungen bei der Umsetzung gewährt werden.

6.1 Strom- und Gasmarktliberalisierung

Die EU-Richtlinien zur Strom- und Gasmarktliberalisierung⁴⁶ verlangten eine Neuausrichtung des liechtensteinischen Energiemarktes und den Erlass von zwei neuen Gesetzen. Die in beiden Richtlinien festgeschriebenen Umsetzungsfristen waren bei der Übernahme in das EWR-Abkommen schon fast abgelaufen. Liechtenstein hat, im Gegensatz zu Norwegen und Island, daher eine Verlängerung der Übergangsfrist um zwei Jahre beantragt und diese nach Verhandlungen mit der EU-Kommission auch zugestanden bekommen.⁴⁷

6.2 Neues Telekommunikationspaket

EU-Rechtsakte sind meistens für grössere Staaten bzw. nationale Märkte vorgesehen. Aufgrund der beschränkten Marktgrösse kommt es immer

46 Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Amtsblatt Nr. L 027 vom 30.01.1997 S. 20–9) und Richtlinie 98/30/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (Amtsblatt Nr. L 204 vom 21.07.1998 S. 1–12).

47 Siehe Art. 1 lit. k) des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 168/1999 vom 13.06.2000 (LGBL 2000 Nr. 129) und Art. 1 lit. g) des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 123/2001 vom 09.07.2002 (LGBL 2002 Nr. 99).

wieder vor, dass Liechtenstein Anpassungen verlangen muss, damit die EU-Rechtsakte überhaupt EWR-konform angewendet werden können.

Das «neue Telekommunikationspaket», welches fünf Richtlinien umfasst,⁴⁸ hat – vereinfacht – zum Ziel, den Wettbewerb auf den nationalen Telekommärkten zu stärken und Unternehmen mit marktbeherrschenden Stellungen durch strikte Auflagen zu einem «wettbewerbsfördernden» Verhalten zu zwingen. Dieses Paket sieht daher eine Unterteilung des Telekommarktes in verschiedene Untermärkte, wie Orts- / Inlandsverbindungen und Breitbandzugang vor und verlangt von den nationalen Regulatoren die Durchführung der Marktaufspaltung und Marktanalysen. Da dieses Paket auf grosse Telekommärkte abstellt, und gewisse Untermärkte in Liechtenstein gar nicht gegeben sind, wäre Liechtenstein bei einer Übernahme ohne länderspezifische Anpassung nie in der Lage gewesen, seinen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen nachzukommen. Nach Darstellung des liechtensteinischen Telekommarktes und der aus seiner Kleinheit resultierenden Spezialitäten konnte eine Anpassung im Beschluss Nr. 11/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses aufgenommen werden.⁴⁹ Insbesondere gilt es auch für die EFTA-Überwachungsbehörde diese Anpassungen zu berücksichtigen, wenn sie die liechtensteinischen Umsetzungsmassnahmen zum Telekompaket auf ihre EWR-Vereinbarkeit überprüft.

6.3 Grundqualifikation und Weiterbildung von LKW-Fahrern

Ein anderes Beispiel ist die Umsetzung der Richtlinie 2003/59/EG über die Grundqualifikationen und Weiterbildung von LKW-Fahrern.⁵⁰ Diese Richtlinie strebt die Qualitätssicherung für den Beruf des LKW-Fahrers für neu zuzulassende LKW-Fahrer und die damit verbundene

48 Zugangsrichtlinie 2002/19/EG (Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 7–20), Genehmigungsrichtlinie 2002/20/EG (Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 21–32), Rahmenrichtlinie 2002/21/EG (Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 33–50), Universaldienstrichtlinie 2002/22/EG (Amtsblatt Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 51–77) und Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG (Amtsblatt Nr. L 201 vom 31.07.2002, S. 37–47).

49 Siehe Begründungserwägung Nr. 8 sowie Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 11/2004 vom 06.02.2004 (LGBI. 2004 Nr. 202).

50 Amtsblatt Nr. L 226 vom 10.09.2003, S. 4–17.

Erhöhung der Strassenverkehrssicherheit an. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten die Wahl, ob sie dieses erhöhte Niveau durch einen Ausbildungslehrgang oder durch eine Prüfung sicherstellen wollen.

Liechtenstein wird für eine Prüfung optieren. Bezüglich der Weiterbildung schreibt die Richtlinie aber einen Ausbildungslehrgang vor. Da in Liechtenstein derzeit ca. 100 Transportunternehmen mit ca. 500 Fahrern tätig sind, würde das obligatorische Anbieten eines Ausbildungslehrgangs keinen Sinn machen. Daher wurde mit der EU-Kommission eine Liechtenstein-spezifische Anpassung verhandelt. Danach sollen die neuen LKW-Fahrer, die in Liechtenstein entweder wohnen oder arbeiten, ihre periodischen Ausbildungen auch in Österreich, Deutschland und der Schweiz absolvieren dürfen.⁵¹

7. Schlussfolgerungen

Der «EWR-Rechtsetzungsprozess» wird häufig als ein Verfahren mit fehlender Kongruenz der Rechte und Pflichten aller Vertragsparteien bezeichnet. In der Literatur wird das fehlende Mitentscheidungsrecht der EWR/EFTA-Staaten im EU-Rechtsetzungsprozess bemängelt und als gravierender Nachteil der EWR-Mitgliedschaft im Vergleich zur EU-Mitgliedschaft dargestellt.⁵²

Dieser Beitrag zeigt jedoch, dass die Abhängigkeit der EWR/EFTA-Staaten von der EU durch einen institutionalisierten Verhandlungsprozess bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts relativiert wird.⁵³ Es wurde gezeigt, dass auch Kleinstaaten wie Liechtenstein einen entscheidenden Beitrag zum EU-Rechtsetzungsprozess leisten können, indem sie aktiv vom Mitwirkungs- und Anhörungsrecht Gebrauch machen. Im Vergleich zu Drittstaaten, welche wie z. B. die Schweiz den Weg

51 Ein weiteres Beispiel ist die zweite Geldwäschereirichtlinie 2001/97/EG (Amtsblatt Nr. L 344 vom 28.12.2001, S. 76–82), welche im Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 98/2003 vom 18.05.04 (LGBl. 2004 Nr. 123) mit einer alle EWR/EFTA-Staaten betreffenden Anpassung ins EWR-Abkommen übernommen worden ist.

52 Siehe Gemperle, S. 72, welcher in diesem Zusammenhang von der «Achillesferse des EWR-Abkommens» spricht. Haas, S. 287, spricht von einem «Hindernislauf mit latentem Interessenskonflikt». Vgl. auch Fischer/Köck, S. 97; Wengle, S. 15 ff.

53 Gleicher Meinung Haas, S. 299. Vgl. auch Norberg et al., S. 148.

der bilateralen Verträge gewählt haben, sind EWR/EFTA-Staaten wesentlich besser gestellt. Zwar handelt es sich hier nur um fakultative Konsultationsrechte jedoch ist der Informationsvorsprung, welchen diese Staaten aufgrund der Einbindung in den EU-Rechtsetzungsprozess geniessen, nicht zu unterschätzen.

Zudem besteht die Möglichkeit der länderspezifischen Anpassungen in Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Vertragsparteien Rücksicht auf die spezielle Situation der EWR/EFTA-Staaten nehmen und die Durchsetzung der eigenen Interessen im «EWR-Rechtsetzungsprozess» auch für einen Kleinstaat möglich ist.

Literaturverzeichnis

- Azizi, Josef*, EWR-Abkommen und Auswirkungen auf die Länder, in: Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich: Rechtliche und ökonomische Auswirkungen des EWR, Hummer, Waldemar (Hrsg.), Wien – Köln – Weimar 1994 (zit.: Azizi)
- Blanchet, Thérèse/Pipponen, Risto/Westman-Clément*, The Agreement on the European Economic Area (EEA): A Guide to the Free Movement of Goods and Competition Rules, Oxford 1994 (zit.: Blanchet et al.)
- Büchel, Christoph*, Wie verwaltet der Kleinstaat Liechtenstein das EWR-Abkommen?, in: Zwischen Bern und Brüssel: Erfahrungen Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum, Prange, Heiko (Hrsg.), Chur – Zürich, 1999, S. 23–60 (zit.: Büchel)
- Fischer, Peter/Köck, Heribert Franz*, Europarecht einschliesslich des Rechtes supranationaler Organisationen, 3., durchgesehene und erweiterte Auflage, Wien 1997 (zit.: Fischer/Köck)
- Gemperle, Reinhold*, Der institutionelle Bereich: Keine echte Mitbestimmung für die EFTA-Länder, in: Der Europäische Wirtschaftsraum EWR: Charakteristiken des EG-EFTA-Vertrages, Zeller, Willy (Hrsg.), Zürich 1992, S. 72–78 (zit.: Gemperle)
- Gittermann, Martin*, Das Beschlussfassungsverfahren des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum: Ein Modell für die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäischen Union?, Baden-Baden 1998 (zit.: Gittermann)
- Haas, Giulio*, Die institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens (Art. 89–110), in: Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Eine Orientierung, Zäch, Roger / Thürer, Daniel / Weber, Rolf H. (Hrsg.), Zürich 1992, S. 273–299 (zit.: Haas)
- Hummer, Waldemar*, Sonderbeziehung EG-EFTA, in: Das Recht der Europäischen Union, Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.), Ergänzungslieferung 6 (K. III) (zit.: Hummer)
- Norberg, Sven/Hökborg, Karin/Johansson, Martin/Eliasson, Dan/Dedichen, Lucien*, The European Economic Area, EEA Law: A Commentary on the EEA Agreement, Angered 1993 (zit.: Norberg et al.)
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000 (zit.: Schwarze)

Andrea Entner-Koch

Senti, Richard, EWR-Vertrag: Entstehung – Inhalt – offene Fragen, Arbeitspapiere des Instituts für Wirtschaftsforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zürich 1992 (zit.: Senti)

Wengle, Richard, EWR kritisch durchleuchtet: Warum ein EWR-Beitritt unausweichlich zum EG-Beitritt führt, Richterswil 1992 (zit.: Wengle)

Kleinstaatlichkeit und EWR-Mitgliedschaft

Bernd Hammermann

Übersicht

- 1. Einleitung*
- 2. Begriff der Kleinstaatlichkeit*
- 3. Schutzfunktion*
- 4. Gleichbehandlung*
- 5. Interessenwahrung*
- 6. Schlussfolgerung*

1. Einleitung

Allein der Titel deutet bereits die Wegstrecke an, die das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1994 für die damaligen Länder Finnland, Island, Norwegen, Österreich und Schweden einerseits und die zehn Mitgliedstaaten der EU andererseits hinter sich gebracht hat. War das EWR-Abkommen ursprünglich als Alternative zu einem EU-Beitritt konzipiert, stehen heute drei Kleinstaaten mit 4,9 Millionen Einwohnern einer EU mit 25 Mitgliedern und einer Gesamtbevölkerung von rund 456 Millionen gegenüber. Nachfolgend möchte ich der Frage nachgehen, wie diese drei EFTA-Staaten¹ mit der EWR-Mitgliedschaft umgehen.

¹ Unter «EFTA-Staaten» sind nachfolgend jene Staaten der EFTA gemeint, welche EWR-Mitglied wurden. Die Schweiz als viertes EFTA-Mitglied hat bekanntlich in einer Volksabstimmung im Dezember 1992 den Beitritt zum EWR abgelehnt.

2. Begriff der Kleinstaatlichkeit

Vorab eine Bemerkung zum Begriff des «Kleinstaates». Dieser ist in der Lehre nicht genau definiert. Island und Norwegen werden wohl ohne weiteres als Kleinstaaten klassifiziert. In Hinblick auf Liechtenstein wird auch die Bezeichnung «Kleinstaat» bzw. «Mikrostaat» verwendet. In dem Liechtenstein gleichberechtigt neben den beiden nordischen Ländern am EWR-Abkommen teilnimmt, ist hier eine Einstufung auf der nämlichen Ebene nicht zu kritisieren. Durch die direkte EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins wird nicht nur erneut die allgemeine Souveränität des Landes anerkannt.² Das Land Liechtenstein beweist zudem gerade durch diese Mitgliedschaft seine internationale Verkehrsfähigkeit auch in seiner Beziehung zu einer EU der 25 Mitgliedsländer.³

Zur Verdeutlichung einzelne Kennzahlen zu den drei Staaten:

	Island	Liechtenstein	Norwegen
Grösse (in km ²)	103 000	160	323 802
Bevölkerung	293 000	34 000	4 577 000
BIP (in Mia. CHF)	13,96	4,2	293,07
Arbeitslosenrate (in %)	3,4	2,2	4,5
Warenexporte (in Mia. CHF)	3,1	4,6	90,54
	Fischprodukte (47%)	Maschinen (29,4%)	Mineralöle (62%)
	Aluminium (19%)	Metalle (22,7%)	Maschinen (7%)
			Fischprodukte (5%)

Quelle: EFTA Sekretariat; Liecht. Landesverwaltung; Statistics Iceland

Als solches lässt sich aus den obigen Zahlen nichts ableiten. Man kann das Vorliegen einer Zweckgemeinschaft konstatieren, deren Ziel die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt ist. Dies kann viel, aber unter Umständen auch wenig sein. Gemeinsam ist allen dreien, dass sie gleichberechtigte Partner im EWR sind.

2 Den Erhalt wie auch Stärkung der Souveränität gilt als wesentliches Element der liechtensteinischen Aussenpolitik; s. Regierung, S. 6 f.; von Liechtenstein, S. 314; Seiler, S. 310 f.

3 Die internationale Verkehrsfähigkeit des Landes Liechtenstein wurde vor allem beim versuchten Beitritt zum Völkerbund in Frage gestellt wie auch beim Beitritt zum Europarat, s. Seiler, Kleinstaaten, S. 302 f.

Letzterer Punkt ist Ausdruck des Umstandes, dass Kleinstaaten im Allgemeinen aus einer Mitgliedschaft bei einem internationalen Überkommen überproportional profitieren, da sie – unabhängig von Staatsgrösse und Bevölkerung – gleichberechtigt an der internationalen Rechtsordnung partizipieren können.⁴ Generell gilt es als eine «Handlungsmaxime» für Kleinstaaten, den Schutz durch das Völkerrecht, durch die «rule of law» zu suchen.⁵ Für einen kleinen Staat ohne bzw. mit beschränkten Machtmitteln bietet die zwischenstaatliche Ordnung Möglichkeiten zur Interessenwahrung und sie ist «elementare Voraussetzung für sein Überleben».⁶

Welche Beobachtungen lassen sich nun für die drei Kleinstaaten aufgrund ihrer EWR-Mitgliedschaft machen, wenn man an den Kriterien Schutzfunktion, Gleichbehandlung und Interessenwahrung Mass nimmt?

3. Schutzfunktion

Die Schutzfunktion des Rechts lässt sich vereinfacht umschreiben mit dem Schutz gegenüber staatlichen Autoritäten wie auch gegenüber Übergriffen durch Mitmenschen. Auf zwischenstaatlicher Ebene besteht die Schutzfunktion der internationalen Rechtsordnung primär in der Anerkennung staatlicher Souveränität, deren politischer Unabhängigkeit und territorialer Integrität.⁷

Das EWR-Abkommen nimmt bereits in den Erwägungsgründen Bezug auf die staatliche Souveränität, in dem sie z.B. ausdrücklich die treaty-making power der Vertragsparteien anerkennt (s. auch Protokoll 35 EWRA). Zudem zeichnet sich das EWR-Abkommen durch die Aufnahme eines eigenen Verfahrens zur Streitbeilegung aus. Es stehen Mechanismen sowohl auf politischer (Art. 111 Abs. 1 EWRA) wie auch judikativer Ebene (Art. 111 Abs. 3 EWRA) zur Verfügung.

4 Internationale Organisationen ermöglichen kleineren Staaten des öfteren zusätzliche überproportionale Stimmengewichte, s. Geser, Hans: Weltordnung ohne Hegemonie? Fundstelle: <http://www.geser.net/hege.htm>.

5 S. Thürer, S. 219.

6 Regierung, S. 10.

7 S. Thürer, S. 225.

Bis heute mussten die Vertragsbeteiligten noch nie auf diese Verfahren zurückgreifen. Als einziger Staat wendete bis anhin nur Liechtenstein im Zusammenhang mit dem Ablauf der Übergangsfrist im Bereich des Personenfreiverkehrs Schutzmassnahmen gemäss Art. 112 und 113 EWR-Abkommen gegenüber den Vertragsparteien an. Nach Abschluss der Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der EU-Kommission und der Beschlussfassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuss im Dezember 1999, konnten die Schutzmassnahmen im Juni 2000 wieder aufgehoben werden.

Erwähnenswert ist auch die «politische» Schutzfunktion durch die EWR-Mitgliedschaft. Am Beispiel der Vorwürfe gegenüber dem Finanzplatz Liechtenstein in den Jahren 1999/2000 kann dies nachvollzogen werden. Die Anwendbarkeit der geltenden EU-Geldwäscherichtlinien (91/308/EWG) in Liechtenstein aufgrund der Verpflichtung aus dem EWR war vielen faktisch unbekannt. Auch der Ausschluss von Gegenmassnahmen in der Form von Einschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit als Verletzung des EWR-Rechts verringerte den Handlungsspielraum der Kritiker beträchtlich.

4. Gleichbehandlung

In bilateralen Verträgen ist ein Kleinstaat leicht Gefangener seiner (Nicht-)Grösse. Im Unterschied dazu räumen multilaterale Vertragsabschlüsse auch einem Kleinstaat grundsätzlich die Möglichkeit ein, unabhängig von Staatsgrösse, Bevölkerungsanzahl und politischer Macht, auf Augenhöhe mit grösseren Staaten in eine Vertragsbeziehung einzutreten.

So beruft sich das EWR-Abkommen im vierten Erwägungsgrund insbesondere auf die Gleichwertigkeit der Vertragsparteien. Dieser Gedanke ist an verschiedenen Stellen im EWR-Abkommen verankert. So wird prominent bereits in Art. 5 EWR-Abkommen das «droit d'évocation» festgeschrieben, d.h. das Recht jeder Vertragspartei jederzeit sein Anliegen im Gemeinsamen EWR-Ausschuss oder im EWR-Rat vorzutragen. Weiters kann auf das Verfahren der Streitbeilegung sowie auf das Verfahren der Schutzmassnahmen verwiesen werden, welche das einzelne Mitglied berechtigt, aktiv zu werden.

Grundsätze sind nur so gut, wie sie sich in der Wirklichkeit bewähren. Der «Bewährungsfall» für den Grundsatz der Gleichwertigkeit

stellte sich im Zusammenhang mit dem norwegischen Fall der «unterschiedlichen regionalen Sozialbeiträge». Die Sozialbeiträge sind in Norwegen regional differenziert mit der Absicht, Arbeitsplätze in abgelegenen Regionen zu schaffen. Die EFTA-Überwachungsbehörde erliess eine Entscheidung dagegen. Sie verwies u. a. auf einen vergleichbaren Beschluss der EU-Kommission hinsichtlich Schwedens und berief sich auf das Homogenitätsgebot des EWR-Abkommens.⁸ Island, Liechtenstein und Norwegen nahmen jedoch eine Ausnahmeklausel in Anspruch und revidierten die ergangene Entscheidung teilweise.⁹ Trotz heftiger Kritik von den nordischen Nachbarn wie von der EU-Kommission, wurde der Beschluss der EFTA-Staaten schlussendlich akzeptiert, da er auf einer entsprechenden Ermächtigung beruhte.

5. Interessenwahrung

Mit guten Gründen darf heute festgestellt werden, dass das EWR-Abkommen bis anhin die Interessen der Kleinstaaten Island, Liechtenstein und Norwegen erfüllt hat. Allerdings bezeichnen weder Island noch Norwegen das vorliegende Vertragswerk als ultima ratio.¹⁰ Die Kritik konzentriert sich jedoch auf die beschränkte Einflussnahme im Hinblick auf die politische Entscheidungsfindung in der EU allgemein bzw. die mangelnde Teilhabe am «decision-taking process», dem Mitentscheidungsrecht über die Ausgestaltung des künftigen Binnenmarktrechts durch die EU. Von offizieller isländischer Seite wird andererseits darauf hingewiesen, dass in den vergangenen 10 Jahren nur rund 6,5 Prozent sämtlicher neu verabschiedeten EU-Regeln als «EWR-relevant» eingestuft wurden und in der Folge die Anpassung von rund 100 nationalen Gesetzen notwendig wurde.¹¹

⁸ Z.B. Art. 1 EWR-Abkommen.

⁹ S. EFTA Surveillance Authority, S. 60 f.

¹⁰ S. Address by the Minister for Foreign Affairs Davíð Oddsson on foreign affairs to the Althing, delivered in the Althing at its 131st legislative session, 2004–2005, 29.4. 2005, Fundstelle: <http://www.mfa.is/speeches-and-articles/nr/2688>. S. auch Report of the Minister of Foreign Affairs and External Trade, Mr. Halldór Ásgrímsson, to the Althingi, 6.4.2004. Fundstelle: <http://www.mfa.is/speeches-and-articles/nr/2205>.

¹¹ S. Björn Bjarnason: Iceland and the European integration, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 31 May 2005. Fundstelle: <http://eng.domsmalara-duneyti.is/minister/speeches-and-articles/nr/1055>.

Regelmässig flackert in beiden Ländern denn auch die Diskussion über einen möglichen Beitritt zur EU auf. Gut zu beobachten war dies anlässlich des Neins des französischen Stimmvolkes zum EU-Verfassungsentwurf. So wurde die norwegische Politik sofort wieder mit entsprechenden Fragen von den norwegischen Medien konfrontiert.¹² Aus eigener Erfahrung folgende Anekdote: Als die EFTA-Überwachungsbehörde ihren Mietvertrag 1996 verlängern wollte, wurden wir freundlich von den Hauptstädten informiert, dass keinerlei rechtliche Bindungen über das Jahr 2005 gewünscht seien – man wisse ja nie. Als wir nun im vergangenen Jahr aus dem schönen EFTA-Gebäude ausziehen und uns eine neue Bleibe suchen mussten, gab es von Seiten der Hauptstädte hingegen keinerlei Interventionen hinsichtlich der Dauer des neuen Mietvertrages. Er läuft übrigens erst am 31.12.2013 aus – einen Tag vor einem möglichen 20-jährigen Jubiläum seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens.

Bevor wir über die Zukunft spekulieren, noch ein Blick zurück. Beginnen wir mit den eigentlichen Verhandlungen. Sowohl Island wie auch Norwegen konnten wichtige nationale Fragen vor der Anwendung des EWR-Rechts schützen. Hier sei auf Protokoll 9 über den Handel mit Fisch und anderen Meereserzeugnissen verwiesen oder die Beschränkung des Eigentumserwerbs in den Bereichen Fischfang oder Fischverarbeitung in Island bzw. beim Erwerb von Fischereifahrzeugen in Norwegen erwähnt.¹³ Auch Liechtenstein konnte vor seinem Beitritt am 1. Mai 1995 verschiedene Sonderregeln vereinbaren, insbesondere im Personen- und Kapitalverkehr.

Interessenwahrung stand nicht nur am Anfang der EWR-Mitgliedschaft dieser Kleinstaaten. Gerade in der Mitgliedschaft steht den einzelnen Staaten ein Instrument und eine Plattform zur Verfügung, dauerhaft und wiederkehrend eigene Anliegen zu vertreten und zu schützen. Das oben erwähnte Beispiel Liechtensteins betreffend die Fortdauer einer Sonderregelung für den Personenfreiverkehr bestätigt dies. So werden im Rahmen der Übernahme des neuen EWR-Acquis immer wieder Anpassungen vorgenommen, welche auf die Besonderheiten in einem, in zweien oder gar allen drei Kleinstaaten Rücksicht nehmen. Die Rück-

12 S. French EU vote hailed and booed, in: Aftenposten vom 30.5.2005 (<http://www.aftenposten.no/english/local/article1049117.ece>).

13 S. Anhang XII Ziff. 1 lit. g) und h) zum EWR-Abkommen.

sichtnahme von Seiten der EU kann sicherlich nicht als «überbordend» beschrieben werden. Eher ist das Gegenteil der Fall, und die Kleinststaaten müssen zuweilen ungewollte Direktiven *volens nolens* akzeptieren. Dennoch, die EFTA-Staaten sind immer wieder in der Lage, aufgrund eines überlegten und sachlich ausgewogenen Argumentariums entsprechende Verhandlungserfolge zu erzielen.

Ein gutes Beispiel ist die Übernahme der sog. Zugangsrichtlinie¹⁴ in den EWR-Acquis. Diese Richtlinie reguliert zum einen den Zugang und die Zusammenschaltung der nationalen Telekommunikationsnetze. Zum anderen soll ein Rechtsrahmen für die Beziehung zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern geschaffen werden. Laut dem erzielten Anpassungstext zur Übernahme werden Liechtenstein und seine nationale Regulierungsbehörde nur verpflichtet, alle angemessenen Anstrengungen zu unternehmen, um die Bestimmungen dieser Richtlinie umzusetzen.¹⁵ Es wird interessant sein zu beobachten, ob sich ein Marktteilnehmer gegenüber den liechtensteinischen Behörden auf die Einhaltung der Zugangsrichtlinie berufen wird und gegebenenfalls Klage führt. Ich möchte kein Geheimnis daraus machen, dass wir uns in der EFTA-Überwachungsbehörde mit derart offenen Klauseln recht schwer tun.

Obige Ausführungen berühren die Interessenwahrung zwischen den Kleinststaaten und den EU-Mitgliedstaaten bzw. der EU-Kommission. Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Mitgliedschaft im EWR den Regierungsvertretern der EFTA-Staaten eine Vielzahl von informellen wie institutionalisierten Kontakten mit den verschiedensten Repräsentanten der EU-Staaten und EU-Institutionen ermöglicht, Interessenwahrung in der Form des «political networking».

Ein ganz anderer – zweiter – Aspekt ist die Interessenwahrung der EFTA-Staaten den eigenen EFTA-Institutionen, dem EFTA-Gerichtshof und der EFTA-Überwachungsbehörde gegenüber. Mit Blick auf den Gerichtshof will ich mich mit dem Hinweis begnügen, dass m.E. alle

14 Richtlinie 2002/19/EG vom 7.März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie).

15 S. Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 11/2004 vom 6. Februar 2004 zur Änderung des Anhangs II (Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung), des Anhangs X (Audiovisuelle Dienste) und des Anhangs XI (Telekommunikationsdienste) des EWR-Abkommens. Fundstelle: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/EEAAgreement/AdoptedJCDecisions/DE/JCD2004>.

drei Staaten die Rolle des Gerichtshofs als sehr bedeutsam einstufen. Die EFTA-Staaten leisten ihren Beitrag durch qualifizierte Interventionen vor dem EFTA-Gerichtshof.

Der Begriff der «Interessenwahrung» kommt im Verhältnis EFTA-Staat und EFTA-Überwachungsbehörde wohl erst eigentlich zum Tragen. Art. 108 EWR-Abkommen verpflichtete die EFTA-Staaten zur Schaffung einer Überwachungsbehörde mit der Aufgabe, die Befolgung der Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen durch die EFTA-Staaten sicherzustellen.

Die EFTA-Überwachungsbehörde hat ihren Sitz in Brüssel. Mit einem Budget von rund 11 Mio. EURO beschäftigt sie derzeit 61 Mitarbeiter, welche aus 15 verschiedenen Nationen stammen. Darunter 9 aus Island, 27 aus Norwegen und 2 Mitarbeiter aus Liechtenstein. Die Behörde ist in vier Direktorate gegliedert, wobei das Binnenmarkt-Direktorat mit rund 25 Mitarbeitern das grösste ist. Es ist primär diese Abteilung, welche die Einhaltung der Umsetzungsverpflichtung wie auch die Anwendung des EWR-Rechts in den drei EFTA-Staaten überwacht. Die Befolgung der Wettbewerbsregeln im Bereich der staatlichen Beihilfen und des Kartellrechts sind weitere Aktionsfelder der Behörde. Die EFTA-Überwachungsbehörde wird von drei Kollegiumsmitgliedern verantwortlich geleitet, die von drei EFTA-Staaten gemeinsam für eine Amtsperiode von vier Jahren ernannt werden.

Die Behörde ist eine internationale Organisation, welche sich – erstens – für die Einhaltung des EWR-Rechts einsetzt, um somit – zweitens – das gute Funktionieren des EWR-Abkommens zu sichern, damit – drittens – alle Beteiligten an den Vorzügen des Binnenmarktes teilhaben können.

Wie verfolgen nun diese drei EFTA-Staaten ihre Interessenwahrung gegenüber der Behörde? Vorneweg muss klargestellt werden, dass die Mitglieder des Kollegiums unabhängig sind. Ein EFTA-Staat würde sich einer Vertragsverletzung schuldig machen, sollte er versuchen, Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen.¹⁶

Wesentlicher Ansatzpunkt ist sicherlich der sog. «informelle Dialog» zwischen den EFTA-Staaten und der Behörde. Im Unterschied

16 S. Artikel 8 des Abkommens über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs.

dazu stehen die formellen Verfahren wie z.B. Mahnschreiben und begründete Stellungnahmen, deren Abläufe durch entsprechende Verfahrensregeln vordefiniert sind und wenig Spielraum offen lassen.

Der «informelle Dialog» besteht aus dem gegenseitigen Austausch von relevanten Informationen oder Rechtsmeinungen. Auf Ebene der Sachbearbeiter können Sachverhalte in ihrer Gänze erfasst werden und tragen so zu gut begründeten Entscheidungen bei. Diese Arbeit darf nicht unterschätzt werden. Als ich vor über zehn Jahren meine Tätigkeit bei der Behörde aufnahm, konnte ich auf eine grössere Anzahl von isländischen und norwegischen Mitarbeitern zählen, welche aus höheren bzw. mittleren Positionen der nationalen Verwaltungen zur Behörde gestossen waren. Heute wird es für uns immer schwerer, entsprechend gut qualifizierte Personen aus den nationalen Administrationen zu gewinnen. Daher sind wir als Behörde vermehrt gezwungen, Mitarbeiter anderer Nationalität anzustellen, die u.U. mit den jeweiligen nationalen Begebenheiten nicht vertraut sind. Ich würde sehr gerne vermehrt EFTA-Staatsangehörige anstellen und frage mich manchmal, weshalb die EFTA-Staaten von dieser Möglichkeit der «Interessenwahrung» nicht stärker Gebrauch machen.

Der «informelle Dialog» ist sicherlich eine Chance aufgrund der Kleinstaatlichkeit der Beteiligten. Einerseits eine überschaubare internationale Institution, zum anderen drei Kleinstaaten mit überblickbaren Verwaltungsabläufen. Der von Island wie auch Liechtenstein gewählte Ansatz beweist das.

Beide Länder sind bestrebt, die Anzahl der Koordinationspunkte in der Zusammenarbeit mit der EFTA-Überwachungsbehörde möglichst gering zu halten. In Liechtenstein wurde damit von Anbeginn an die Stabsstelle EWR betraut. Fast sämtliche Anfragen und Kontakte zwischen der Behörde und dem Land Liechtenstein laufen über diese Stabsstelle. Eine vergleichbare Situation finden wir in Island. Daraus resultieren wertvolle Beziehungsnetze, die gerade den «informellen Dialog» ermöglichen. Dieser Vorteil der beiden kleineren EFTA-Staaten zeigt sich deutlich im Vergleich mit Norwegen. Die Mitarbeiter der Behörde haben keinen zentralen Ansprechpartner. Zuständig sind dort die jeweiligen Ministerien, die unter Umständen hunderte von Mitarbeitern zählen.

6. Schlussfolgerung

Ich komme zum Schluss: Bei den drei EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein handelt es sich um Kleinstaaten. Kleinstaatlichkeit und EWR-Mitgliedschaft ist kein Gegensatz. Faktisch lässt sich das nicht nur unter Hinweis auf die Umsetzungszahlen des Binnenmarktrechts aufzeigen. Grosse Staaten wie Frankreich oder Italien tun sich viel schwerer mit der Umsetzung ausstehender Richtlinien. Selbst Luxembourg liegt mit einem Umsetzungsdefizit von 4,2 Prozent hinter Liechtenstein mit nur 2,7 Prozent, das gleichwohl für die EFTA-Staaten die rote Laterne trägt.¹⁷

Die drei EFTA-Staaten sind im Vergleich zu den 25 EU-Mitgliedstaaten in der Position des Kleineren. Zunächst einmal profitieren die EFTA-Staaten vom gleichberechtigten Zugang zum Binnenmarkt der erweiterten Union. Das EWR-Abkommen gibt diesen Kleinstaaten darüber hinaus auch eine rechtliche Handhabe, um gegenüber dem grossen Bruder bestehen zu können. Der Präsident des EFTA-Gerichtshofes formulierte es wie folgt: «Verrechtlichung und Vergerichtlichung bedeuten für die Rechtsunterworfenen Rechtssicherheit, Unparteilichkeit und faires Verfahren. Kriterien wie Grösse und Macht spielen keine Rolle».¹⁸

Ob und wie die EFTA-Staaten ihre Interessen wahrnehmen und verfolgen hängt schlussendlich von den jeweiligen Regierungen ab.

Welches Resümee kann für Liechtenstein nach seiner zehnjährigen Mitgliedschaft gezogen werden? Vor knapp 14 Jahren hat an dieser Stelle ebenfalls anlässlich eines Symposiums des Liechtenstein-Instituts Prinz Nikolaus von Liechtenstein die Aussage gewagt, dass eine EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins eine «bedeutende politische und wirtschaftliche Absicherung» bringen werde.¹⁹ Sein Urteil hat sich bestätigt und wird heute von niemandem in Zweifel gezogen.

17 S. Europäische Kommission: Zweiter Bericht über die Umsetzung der Binnenmarktstrategie 2003–2006, 19. Fundstelle: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/strategy/2nd-impl-report_de.pdf.

18 Baudenbacher, S. 213.

19 Von Liechtenstein, S. 318.

Literatur

- Baudenbacher, Carl*, Kleinstaaten in einer verrechtlichten und vergerichtlichten Welt, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 39, Vaduz, 2004.
- EFTA Surveillance Authority*, Annual Report 2003, Bruxelles, 2004.
- Regierung des Fürstentum Liechtenstein* (Hrsg.), Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik. Bestandsaufnahme, Perspektiven, Schwerpunkte. Schriftenreihe der Regierung Nr. 1/1997, Vaduz, 1997.
- Seiler, Markus R.*, Kleinstaaten im Europarat, Fallstudien zu Island, Luxemburg, Malta und San Marino, Diss. St.Gallen, Bamberg, 1995.
- Seiler, Markus R.*, Kleinstaaten im Europarat, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 39, Vaduz, 2004. (Seiler, Kleinstaaten)
- Thürer, Daniel*, Kleinstaat – Aussenpolitische Aspekte, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 16, Vaduz, 1993.
- Von Liechtenstein, Nikolaus*, Liechtensteinische Aussenpolitik an einer Wende, in: Waschkuhn, Arno (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 16, Vaduz, 1993.

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Herbert Wille

Übersicht

1. *Einleitung*
2. *EW-Abkommen und EW-Recht*
3. *EW-Recht als Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes*
4. *Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht*
5. *EW-Recht und verfassungsgerichtliche Normenkontrolle*
6. *EW-Recht und direkt-demokratische Einrichtungen*
7. *EW-Recht und Verwaltungsrecht*

1. Einleitung

1.1 Offenheit der liechtensteinischen Verfassungsordnung

Die liechtensteinische Verfassung steht in einer Tradition zum österreichischen Recht, was die Verfassungsgerichtsbarkeit angeht, und zum schweizerischen Recht, was die demokratischen Einrichtungen betrifft. Österreichisches und schweizerisches Recht findet sich in der Verwaltungsgesetzgebung. Auf Grund des Zollvertrages mit der Schweiz vom 29. März 1923¹ gilt schweizerisches Verwaltungsrecht in Liechtenstein. Das gemeinsame Wirtschaftsgebiet verlangt gleiche Regeln.

Die Rezeption ausländischen Rechts zwingt zur Öffnung. Eine Folge dieser Rezeption ist auch, dass sich in der Zwischenzeit die Rechtsvergleichung als eine «eigentliche Auslegungsmethode» etabliert

1 LGBI. 1923 Nr. 4; LR 0.631.112.

hat.² In Konfliktsfällen sind pragmatische Lösungen gefragt. Zu diesem Schluss kommt die Regierung in ihrer Postulatsbeantwortung vom 17. November 1981 zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein. Sie stellt fest, dass die Existenz des Zollvertrages für die internationale Stellung Liechtensteins Fakten geschaffen und Zeichen gesetzt habe, so dass es hätte ratsam sein können, «seinerzeit den Zollvertrag ausdrücklich als verfassungsändernden Staatsvertrag zu bezeichnen und zu behandeln». Sie meint aber, dass man heute «Lösungen suchen und anstreben (müsse), welche sich mit dem seinerzeitigen Vorgehen harmonisieren lassen».³ Der Staatsgerichtshof gesteht der Europäischen Menschenrechtskonvention schon vor ihrem Inkrafttreten eine «Vorwirkung» zu, da sie einen «ordre public européen» aufstellt und daher «gewisse Ausstrahlungen» entfaltet.⁴

Die liechtensteinische Verfassungsordnung verschliesst sich nicht anderen Rechtsordnungen. Es wird ihr eine «völkerrechtsfreundliche» Haltung attestiert⁵ und darauf hingewiesen, dass sie durch «vielschichtige Rezeptions- und völkerrechtliche Integrationsvorgänge» gekennzeichnet ist. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung des Rechts hervorgehoben, das als Gestaltungsform für die Integration von politischen Systemen eine massgebende Rolle spielt. Als Völkerrecht erschliesst und gewährleistet es dem Staat den Status der Souveränität und Gleichheit in der internationalen Gemeinschaft. Darin wird der Grund gesehen, dass ein kleines Gemeinwesen wie Liechtenstein in den letzten Jahren seine aussenpolitische Position hat «beträchtlich» stärken können.⁶

2 *Andreas Kley*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS Bd. 23, Vaduz 1998, S. 94 ff.

3 Bericht der Regierung an den Landtag vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 14.

4 StGH 1977/4, Entscheidung vom 19. Dezember 1977, nicht veröffentlicht, S. 10; vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Freiburg/Schweiz 2003, S. 402; *Wolfram Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS Bd. 20, Vaduz 1994, S. 29.

5 *Wolfram Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (FN 4), S. 26 unter Hinweis auf die Postulatsbeantwortung der Regierung vom 17. November 1981 und *Gerard Batliner*, Die liechtensteinische Rechtsordnung und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: LPS Bd. 14, Vaduz 1990, S. 91 (146).

6 *Daniel Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 98 (121).

Der Prozess der Öffnung der Rechtsordnung und insbesondere des Verwaltungsrechts (Verwaltungsrechtsordnung) beginnt nicht erst mit dem EWR-Abkommen, wenn auch auf multilateralem Weg und in anderem Ausmass, nicht aber in anderer Qualität, wenn man den Zollvertrag mit der Schweiz als verfassungsändernden Staatsvertrag ins Auge fasst.⁷ Der Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum bedeutet einen weiteren Schritt in der «Aussenorientierung»⁸ der liechtensteinischen Rechtsordnung.

1.2 Fragestellungen

Im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ist die Rede davon, dass dem EWR-Recht «mannigfache Auswirkungen» in der innerstaatlichen Rechtspraxis zukommen.⁹ Das liechtensteinische Recht, zu dessen Rechtsbestand auch das EWR-Recht gehört, wird im Lichte des EWR-Abkommens ausgelegt und angewendet, wie dies in einer Reihe von Entscheidungen des Verwaltungsgesichtshofes zum Ausdruck kommt.¹⁰ Es fragt sich insbesondere in verfahrensrechtlicher Hinsicht, ob und inwieweit das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren aufrecht erhalten werden kann.

Im Vorfeld des Beitritts Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992/1995) sind im Auftrag der Regierung eine Vielzahl von rechtlichen Abklärungen und Untersuchungen über die erforderlichen Anpassungen des liechtensteinischen Rechts angestellt worden. Sie geben Aufschluss über die Rolle des EWR-Rechts im innerstaatlichen Recht.¹¹

7 Vgl. Bericht der Regierung vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 11 ff. (14) und *Herbert Wille*, Staatliche Ordnung und europäische Integration, in: LJZ 3/1990, S. 85 ff.

8 Dieser Ausdruck ist Rainer Wahl, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland, in: Der Staat Bd. 38 (1999), S. 495, entlehnt.

9 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters, in: LJZ 4/2004, S. 139.

10 Siehe hinten S. 116 f. und 129 ff.

11 Siehe u.a. den Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen das EWR-Abkommen auf die liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrechtsordnung zeitigt. Dabei können nur Teilaspekte zur Sprache gebracht und vertieft werden. Eine erschöpfende Behandlung aller relevanten Bereiche ist im Rahmen dieser Studie von vornherein nicht möglich.¹²

2. EWR-Abkommen und EWR-Recht

2.1 Ziel des EWR-Abkommens

Das EWR-Abkommen, das für Liechtenstein am 1. Mai 1995 in Kraft getreten ist, bildet die rechtliche Grundlage für einen möglichst homogenen europäischen Wirtschaftsraum mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Es hat zum Ziel, die vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages auf die EFTA-Staaten auszudehnen sowie die Zusammenarbeit in den horizontalen und flankierenden Politiken auf der Grundlage des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts zu stärken.

Es ist von einer «Assoziationslösung», die keine volle Einordnung in die Unionsgrundordnung beinhaltet¹³ oder von einer «(verbesserten) Freihandelszone»¹⁴ die Rede.

Der EFTA-Gerichtshof steht auf dem Standpunkt, dass das EWR-Abkommen ein internationaler Vertrag *sui generis* ist, der eine von den nationalen Rechtsordnungen zu unterscheidende eigene Rechtsordnung geschaffen habe. Das EWR-Abkommen begründe keine Zollunion, wohl aber eine gehobene Freihandelszone. Die Integration gehe weniger weit als nach dem EG-Vertrag. Tragweite und Zielsetzung des EWR-

12 Sie sind z.T. auch im Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, erwähnt.

13 Rainer J. Schweizer, Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der europäischen Union auf das schweizerische Verfassungsrecht, in: Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998, S. 541; vgl. auch Daniel Thürer, Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts, in: SJZ 1992, S. 409.

14 Waldemar Hummer, Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, in: EuZW 1992, S. 361 (366).

Abkommens gingen jedoch über das hinaus, was bei einem völkerrechtlichen Abkommen üblich sei.¹⁵

2.2 Zusammensetzung und Begriff des EWR-Rechts

Das primäre EWR-Recht, wie es im Hauptabkommen und einigen wichtigen dazugehörigen Protokollen enthalten ist, legt die Ziele und Prinzipien, den Anwendungsbereich sowie die Grundinhalte der zu verwirklichenden Freiheiten und Politiken fest. Zu diesem Kreis von EWR-Recht sind ebenfalls die diese auslegende und ausgestaltende Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zu rechnen. Das sekundäre EWR-Recht besteht zunächst im Wesentlichen aus den Verordnungen, Richtlinien und sonstigen Rechtsakten der EG, die als relevanter «acquis communautaire» in den Vertragsanhängen zum Bestandteil des EWR-Abkommens erklärt wurden (Art. 119 EWRA). Dazu kommen die nach Inkrafttreten des EWR-Abkommens durch die EG-Behörden gesetzten und in die EWR-Ordnung übernommenen Rechtserlasse.¹⁶

Vor diesem Hintergrund fasst Art. 2 Bst. b der Vereinbarung vom 2. November 1994 zwischen Liechtenstein und der Schweiz¹⁷ das EWR-Recht zusammen und versteht unter EWR-Recht die «Bestimmungen des EWR-Abkommens, der mit seinem Funktionieren verbundenen EFTA-internen Vereinbarungen sowie künftiger, notwendig mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens verbundener Vereinbarungen».¹⁸

15 *Carl Baudenbacher*, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof, in: LJZ 4/2004, S. 142 (145).

16 *Daniel Thürer*, Strukturen und Verfahren des EWR-Rechts (FN 13), S. 411; *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: LJZ 4/1996, S. 84 ff.; *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 139; vgl. auch StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122).

17 LGBL 1995 Nr. 77; LR 0.631.112.1.

18 Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 62 FN 51.

Nach den Worten von Carl Baudenbacher¹⁹ ist das EWR-Recht mit dem Gemeinschaftsrecht inhaltlich weitgehend identisch. Um eine homogene Rechtsentwicklung in den beiden Pfeilern EG und EFTA sicherzustellen, ist der EFTA-Gerichtshof grundsätzlich gehalten, die Präjudizien des EuGH zu befolgen.

Die Rechtsprechung des EuGH ist denn auch im *acquis communautaire* enthalten (Art. 6 EWRA). Es soll ausgeschlossen werden, dass ein weiteres Gericht die Auslegung von Fragen des Gemeinschaftsrechts, die im Wesentlichen mit Fragen des EWR-Rechts identisch sind, entscheidet.²⁰

2.3 Rechtsnatur des EWR-Rechts

Das EWR-Abkommen und sein Recht zählen zum Völkerrecht.²¹ Die liechtensteinische Praxis und Lehre sprechen von supranationalem Recht²² oder «quasi-supranationalem» Recht.²³

Auch die Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens haben den Charakter völkerrechtlicher Verträge. Als solche sind sie den Regelungen des staatlichen Verfassungsrechts über das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen unterworfen. Sie bedürfen der Zustimmung des Landtages.²⁴

19 Carl Baudenbacher, Individualrechtsschutz nach dem EWR-Abkommen, in: LJZ 3/2002, S. 63 (64).

20 Vgl. Hans René Laurer, Europarecht und österreichische Rechtsordnung – Rechtsnormen in einem einheitlichen Stufenbau? – Ein «Vorwort», in: ÖJZ 1997, S. 801 (806 FN 29).

21 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122); siehe zur landesrechtlichen Geltung Stefan Becker, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S 201 f.

22 Daniel Thürer, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völkerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration (FN 6), S. 112.

23 Thomas Bruha/Markus Büchel, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, in: LJZ 1/1992, S. 3 (4).

24 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123). Siehe auch hinten S. 137 und 139.

3. EWR-Recht als Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes

3.1 *Allgemeines*

In StGH 1998/41²⁵ hat der Staatsgerichtshof erklärt, dass die im Anlassfall in Frage stehende EWR-Verordnung «als Bestandteil des aus dem EU-Recht im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ... übernommenen *acquis communautaire* ... Teil des liechtensteinischen Rechtsbestandes geworden und auf Grund ihres *self-executing* Charakters direkt anwendbar» sei.

Das EWR-Recht ist in vielfältiger Weise Gegenstand der Gesetzgebung²⁶ und fliesst dementsprechend in zunehmendem Masse auch in die Rechtsprechung der Gerichte ein.

3.2 *Direkte Geltung (Durchgriffswirkung)*

Die Gerichte wenden das EWR-Recht wie innerstaatliches Recht an.²⁷ Der Staatsgerichtshof führt in seinem Gutachten vom 11. Dezember 1995²⁸ aus, dass dem EWR-Recht wie dem Völkerrecht im Allgemeinen «direkte Geltung (Durchgriffswirkung)» zukomme. Es entfalte ohne besonderen nationalen Transformationsakt vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an als Völkerrecht innerstaatlich Wirksamkeit. Das EWR-Recht sei insofern unmittelbar auf die Individuen und Wirtschaftsunternehmen anwendbar (*self-executing*), als es sein Sinn sei, diesen als sol-

25 Urteil vom 22. Februar 1999, nicht veröffentlicht, S. 13; so auch StGH 2000/50, Urteil vom 24. Oktober 2000, nicht veröffentlicht, S. 20; siehe auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 405.

26 Vgl. etwa das Lehrerdienstgesetz, Sanitätsgesetz, Gewerbegesetz, Gesetz über das öffentliche Auftragswesen usw.; vgl. auch den Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, und den Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995.

27 Vgl. etwa StGH 2003/12, Urteil vom 1. März 2004, nicht veröffentlicht, S. 9 ff. oder VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 ff.

28 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (122).

chen Rechte zu gewähren und Pflichten aufzuerlegen und die betreffenden Bestimmungen vorbehaltlos sowie klar genug gefasst seien, um von Gerichten und Verwaltungsbehörden auf konkrete Fälle angewandt werden zu können. Unmittelbar anwendbar können Vorschriften des Primärrechts (EWR-Abkommen) ebenso sein wie Verordnungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch Richtlinien. Dies ist bei ihnen dann der Fall, wenn sie hinreichend klar und unbedingt sind, wenn sie Rechtspositionen Privater gegenüber dem Staate gestalten und wenn der Mitgliedstaat mit der Umsetzung säumig ist oder die Richtlinie fehlerhaft umgesetzt hat.²⁹

Diese Aussage trifft auch auf Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses über die Änderung der Anhänge des EWR-Abkommens zu. Denn es stellt sich auch bei diesen Beschlüssen die Frage, ob sich der Einzelne auf sie berufen kann, mithin, ob sie unmittelbar anwendbar sind. Dafür spricht die Systematik des EWR-Abkommens, aus der sich die unmittelbare Wirkung der Beschlüsse des Gemeinsamen Ausschusses ableitet. Im Protokoll 35 des EWR-Abkommens wird festgehalten, dass die (Vertrags-)Parteien dafür Sorge tragen müssen, den Vorrang des EWR-Rechts vor nationalem Recht sicherzustellen.³⁰

3.3 Vorrang des EWR-Rechts

3.3.1 Allgemeines

Ein homogener Wirtschaftsraum, wie ihn das EWR-Abkommen anstrebt, setzt notwendigerweise den Vorrang seiner Rechtsordnung vor

29 Vgl. u. a. *Karl Korinek*, Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für das verfassungsgerichtliche Verfahren, in: Michael Holoubek/Michael Lang (Hrsg.), *Das verfassungsgerichtliche Verfahren in Steuersachen*, Wien 1998, S. 31 (34).

30 Vgl. *Martin Gittermann*, Das Beschlussfassungsverfahren des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum: Ein Modell für die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union? (Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg; Bd. 22), Baden-Baden 1998, S. 49; vgl. auch *Carl Baudenbacher*, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof (FN 15), S. 142 ff., der aus der Sicht des EFTA-Gerichtshofs zu den rechtlichen Konsequenzen des EWR-Abkommens Stellung bezieht. Anstelle der im EU-Recht geltenden Direktwirkung und des Vorrangprinzips spricht er für den EWR von «Quasi-Direktwirkung» und «Quasi-Vorrang» (144).

landesinternem Recht voraus. Liechtenstein konnte auf die Einführung einer speziellen Vorrangnorm verzichten, weil es bisher den Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht allgemein anerkannt hatte. In VBI 1997/17³¹ stellte die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) eine mit Art. 28 Abs. 2 EWR-Abkommen unvereinbare Diskriminierung des Beschwerdeführers fest, bei dem es sich um einen im öffentlichen Schuldienst des Landes angestellten Lehrer österreichischer Nationalität handelte. Das Gericht wandte diese Bestimmung nicht nur ohne weiteres unmittelbar an. Es räumte ihr im praktischen Ergebnis auch Vorrang gegenüber der Verfassung ein.³²

3.3.2 Anwendungsvorrang

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat den Vorrang als Anwendungsvorrang präzisiert. Er setzt eine innerstaatliche Regelung, die dem EWR-Recht widerspricht, nicht ausser Kraft. Sie ist nur im konkreten Fall unanwendbar, drängt also lediglich ihre Anwendbarkeit zurück.³³

Ein liechtensteinisches Gericht hat demnach EWR-widrige Bestimmungen des nationalen Rechts ausser Acht zu lassen bzw. ihnen die Anwendung zu versagen. Aus verfahrensrechtlicher, insbesondere verfassungsgerichtlicher Sicht bedeutet dies, dass das Gericht, wenn es eine staatliche Rechtsvorschrift für EWR-widrig hält, beim Staatsgerichtshof einen Normenkontrollantrag zu stellen hat.³⁴

Im Zweifelsfalle kann es auch beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten über die Auslegung von EWR-Recht einholen.

31 VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 ff.; auch abgedruckt, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.

32 Vgl. *Thomas Bruha/Katja Gey-Ritter*, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 154 (167) und Carl Baudenbacher, Zehn Jahre EFTA-Gerichtshof (FN 15), S. 144 f.

33 *Theo Öhlinger*, Das Zusammenspiel österreichischer und gemeinschaftsrechtlicher Rechtsquellen, in: Ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union. Ausgewählte Abhandlungen (Forschungen aus Staat und Recht 126), Wien/New York 1999, S. 145 (151).

34 Ausführlicher dazu hinten S. 129 ff.

3.3.3 EWR-konforme Auslegung

Die Vorrangregel gebietet, staatliches Recht im Einklang mit dem EWR-Recht auszulegen. So führt der Verwaltungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung aus, dass liechtensteinisches Recht im Lichte der dazu ergangenen europäischen Lehre und Rechtsprechung interpretiert werde, d.h. dass auch liechtensteinische Gesetze, die nicht oder nicht direkt europäisches Recht umsetzen, «europarechtskonform» interpretiert werden.³⁵

Der Staatsgerichtshof pflichtete in StGH 1998/9³⁶ dem Obersten Gerichtshof bei, dass er «eine vollkommen EWR-konforme Entscheidung» getroffen habe, da eine Unterstellung der im Ausland tätigen Angestellten der Beschwerdeführerin unter die liechtensteinische Sozialversicherung gemäss dem anwendbaren EWR-Recht nicht möglich gewesen sei.

Die Konformauslegung beruht auf dem Gedanken der Einheit der Rechtsordnung. In der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes werden liechtensteinische Gesetzesbestimmungen auf Grund des EWR-Rechts auch gegen deren klaren Wortlaut EWR-konform ausgelegt bzw. «uminterpretiert».³⁷

4. Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht

4.1 Allgemeines

4.1.1 Ausgangslage

Im Diskussionspapier vom 18. Dezember 1991 zu Rechtsfragen der innerstaatlichen Durchführung des EWR-Vertrages weist die Regierung darauf hin, dass es «unbestritten» sei, «dass der Grundsatz des Vorrangs

35 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 139 mit Rechtsprechungshinweisen.

36 StGH 1998/9, Urteil vom 3. September 1998, LES 3/1999, S. 178 ff. (183).

37 So *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141; siehe dazu VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207; auch abgedruckt in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.; VBI 2000/54, Entscheidung vom 19. September 2001, LES 2/2002, S. 75 (77); VBI 2000/142, Entscheidung vom 27. Mai 2002, LES 3/2002, S. 141 (142).

des Völkerrechts in der liechtensteinischen Rechtsordnung anerkannt ist».³⁸ Völkerrechtliche Verträge wie das EWR-Abkommen könnten «sogar der Verfassung vorgehen».³⁹ Obwohl dieses Prinzip in der Verfassung nicht ausdrücklich festgelegt ist, bedürfe es «nicht der ausdrücklichen Verankerung».

Im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision vom 16. März 2003 führt die Regierung dagegen aus, dass das liechtensteinische Recht «einen allgemeinen Grundsatz, wonach das Völkerrecht dem innerstaatlichen Recht vorgeht», nicht kenne.⁴⁰

4.1.2 Bisherige Verfassungslage

Lehre und Praxis stehen in Liechtenstein grundsätzlich⁴¹ in der Tradition des Monismus.⁴² Völkerrechtliche Verträge werden mit dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens ohne weiteres Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung. Sie bedürfen keiner staatlichen Transformation. Die staatlichen Organe haben die staatsvertraglichen Vorschriften zu beachten.

Liechtenstein gehört zu jener Gruppe von Ländern, «die das System der so genannten Adoption befolgen. Ein formrichtig vom Landtag genehmigter und im Namen des Landesfürsten ratifizierter internationaler Vertrag erlangt automatisch und ipso iure zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung».⁴³

38 Diskussionspapier der Regierung vom 18. Dezember 1991, S. 10.

39 Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 181.

40 Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 88/2002, S. 7.

41 Die einzige Ausnahme stellt das Gesetz vom 10. Juli 1923 betreffend die Genehmigung des Vertrages vom 29. März 1923 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBL 1923 Nr. 23; LR 0.631.112, dar.

42 A. A. Günther Winkler, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II, in: Jus&News 2/2004, S. 184. Er hält die Feststellung, dass die Verfassung dem monistischen System des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht verpflichtet ist, für unrichtig.

43 Bericht der Regierung vom 17. November 1981 zum Postulat betreffend die Überprüfung der Anwendbarkeit des Völkerrechts im Fürstentum Liechtenstein, S. 10; Daniel Thürer, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung. Ein Kleinstaat im völ-

Ein Verfassungsrang völkerrechtlicher Verträge, die vom Landtag gemäss Art. 8 Abs. 2 LV genehmigt worden sind, wird nicht ausgeschlossen.⁴⁴ Sie nehmen im Landesrecht «zumindest Übergesetzesrang»⁴⁵ ein.⁴⁶

Diese Praxis hat zur Folge, dass einerseits direkt anwendbares EWR-Recht in Liechtenstein Geltung beansprucht und andererseits der Vorrang des EWR-Rechts zu beachten ist.

4.1.3 Neue Verfassungslage

Art. 104 Abs. 2 LV bestimmt das Verhältnis von Verfassungsrecht und Staatsvertragsrecht neu und zwar so, dass in die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen fällt. Das heisst nichts anderes, als dass die Verfassung gegenüber dem Staatsvertragsrecht Vorrang genießt. Dies kommt in verschiedenen Stellungnahmen der Regierung zum Ausdruck. Der Grundtenor lautet, dass die Verfassung den Staatsverträgen grundsätzlich keinen Verfassungsrang zuerkennt. Im Bericht vom 1. Oktober 2002⁴⁷ hebt die Regierung Staatsverträge «zumindest auf Gesetzesstufe». Im Schreiben vom 22. Oktober 2002⁴⁸ hält sie fest, dass völkerrechtliche Verträge «keinen formellen Verfassungsrang erhalten (können)» und erblickt «in der neuen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes» den Grundsatz eines «Vorranges der Landesverfassung vor den verfassungs-

kerrechtlichen Spannungsfeld zwischen Singularität und Modell rechtlicher Integration (FN 6), S. 109; zur landesrechtlichen Lehre vgl. *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 104 ff.; a. A. *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 184 ff.

44 StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28).

45 StGH 1999/28, Entscheidung vom 29. Februar 2000, LES 1/2003, S. 5.

46 Zur Frage des Rangs und Vorrangs von Völkervertragsrecht im Landesrecht ausführlich *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 275 ff.

47 Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 88/2002, S. 7.

48 Schreiben der Regierung vom 22. Oktober 2002, S. 4; so auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I, in: *Jus&News* 2/2004, S. 159 (162).

relevanten Staatsverträgen».⁴⁹ Auffallend ist bei dieser Betrachtungsweise, dass die Praxis des Staatsgerichtshofes vollständig ausgeblendet bleibt.⁵⁰

4.1.4 Fortsetzung der bisherigen Praxis

Der Staatsgerichtshof wendet das EWR-Recht nach wie vor wie Verfassungsrecht bzw. «materielles» Verfassungsrecht an⁵¹ und prüft innerstaatliches Recht am Massstab des EWR-Rechts.⁵²

Der Staatsgerichtshof stellt zwar fest, dass der Verfassungsgeber auf Grund des neu gefassten Art. 104 Abs. 2 LV Staatsverträgen nur «Unterverfassungsrang» einräume, leitet aber aus dem Staatsgerichtshofgesetz und seinen Materialien ab, dass weiterhin «auch andere Grundrechte, welche auf Staatsvertragsrecht beruhen, direkt als verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden können sollen».⁵³ Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) hält in ihrer Entscheidung vom 17. September 1997 fest, dass aus Protokoll 35 des EWR-Abkommens «nicht auf jeden Fall der Vorrang des landesinternen Ver-

49 *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 643. Im Bericht und Antrag vom 24. Mai 2005 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative des Komitees «Für das Leben» zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 32/2005, S. 10, prüft aber die Regierung «die Übereinstimmung der Initiative mit den bestehenden Staatsverträgen, insbesondere mit der EMRK». Sie gibt unter Bezugnahme auf *Hilmar Hoch*, Verfassung und Gesetzgebung, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS Bd. 21, Vaduz 1994, S. 208 f., zu verstehen, dass auch nach dem neuen Art. 104 Abs. 2 LV «ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der LV als oberster Norm nach liechtensteinischem Verständnis und zwingendem Völkerrecht besteht». Es gebe völkerrechtliche Verträge wie die EMRK oder das Folterverbot, «welche von sich aus vom Grundsatz ausgehen, dass sie Überverfassungsrang haben».

50 Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 281.

51 Auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I (FN 48), S. 62 und II (FN 42), S. 184 qualifiziert das EWR-Recht als materielles Verfassungsrecht.

52 Vgl. z. B. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4 ff.

53 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 12; siehe auch hinten S. 125 f.

fassungsrechts gegenüber dem EWRA abgeleitet werden» könne.⁵⁴ Der Staatsgerichtshof spricht bisweilen auch vom EWR-Recht als einem «übergeordneten Recht» bzw. von der «Suprematie des EWR-Rechts über das inländische Gesetzesrecht».⁵⁵

Ist das EWR-Recht verfassungsgerichtlicher Prüfungsmassstab, so befindet es sich auf einer höheren Rangstufe als ein innerstaatliches Gesetz und unter Umständen auch als das (formelle) Verfassungsrecht, dem das EWR-Recht vorgehen kann.⁵⁶

Die Frage, ob das EWR-Abkommen mit seiner Vorrangregel möglicherweise zu einer Systemänderung im Bereich der Normenhierarchie geführt hat, kann offen bleiben, da sie sich in der Praxis nicht stellt. Eine Verfassungswidrigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages wird kaum vorkommen, da «Staatsverträge in der Regel innerhalb der Rahmenbedingungen der Verfassung» abgeschlossen werden, so dass «materielle Eingriffe in den Wesenskern der Verfassung (Österreich) oder in den Verfassungskern (Deutschland)» praktisch nicht auftreten.⁵⁷ Dies trifft jedenfalls auf den Zollvertrag mit der Schweiz wie auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention und das EWR-Abkommen zu. Der

54 VBI 1997/17, Entscheidung vom 17. September 1997, LES 4/1998, S. 207 (210); auch abgedruckt, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 213 ff.

55 StGH 1998/9, Urteil vom 3. September 1998, LES 3/1999, S. 178 (183) unter Hinweis auf StGH 1996/34, Urteil vom 24. April 1997, LES 2/1998, S. 74 und StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 8; vgl. auch *Thomas Bruha/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 5.

56 Dies trifft jedenfalls auf den Zollvertrag zu. Er erklärt in Art. 27 ff. (28) das schweizerische Bundesgericht zur Letztinstanz bei Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare schweizerische Bundesgesetzgebung. Sie stellt eine Abweichung der von der (formellen) Verfassung in Art. 95 ff. festgelegten Gerichtszuständigkeit dar. Im Übrigen ist auch nicht einzusehen, aus welchem Grund ein verfassungsändernder Staatsvertrag nicht mit der (formellen) Verfassung zumindest auf gleicher Stufe stehen sollte. Nach *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof I (FN 48), S. 162 stehen «verbindlich gewordene Staatsverträge, die materiell Verfassungsrecht betreffen», wie der Zollvertrag mit der Schweiz, die Europäische Menschenrechtskonvention und das EWR-Abkommen, «materiell über den Gesetzen, formell und inhaltlich aber unter der Landesverfassung». Sie dürfen nicht im Widerspruch zur Verfassung stehen, «mag ihnen der Landtag auch zugestimmt haben». Zum Rangverhältnis zwischen EWR- und dem Landesrecht siehe *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 290 f. Er fasst hier die Lehrmeinungen zusammen.

57 Vgl. *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 172. Er verneint dies für den Zollvertrag.

Staatsgerichtshof sieht die «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte» der Verfassung durch die Vorrangregel des EWR-Abkommens nicht tangiert und verweist darauf, dass auch das «Recht der Europäischen Gemeinschaft und somit auch das EWR-Recht die Grundrechte und insbesondere auch die Europäische Menschenrechtskonvention anerkennen», so dass mit einem solchen «Konfliktfall» kaum einmal zu rechnen sei.⁵⁸

Man hat es demnach weder mit einem System der Geschlossenheit der Rechtsquellen⁵⁹, wie dies der Staatsgerichtshof schon bisher angenommen hat, noch mit einem völlig eindeutigen System der Normenhierarchie zu tun.⁶⁰

4.2 EWR-Abkommen als verfassungsändernder Staatsvertrag

Das EWR-Abkommen wird in Lehre⁶¹ und Rechtsprechung als materiell verfassungsändernder und -ergänzender Vertrag eingestuft. So heisst es übereinstimmend in mehreren Entscheidungen des Staatsgerichtshofes,⁶² dass er materiell einen «verfassungsändernden und -ergänzenden Charakter» habe, so dass der Staatsgerichtshof seine «Normenkontrollfunktion auch in Bezug auf die Übereinstimmung innerstaatlicher Gesetze und Verordnungen mit dem EWR-Recht» wahrzunehmen habe.

58 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130 f.) unter Bezugnahme auf *Daniel Thürer*, Liechtenstein und die Völkerrechtsordnung, in: AVR Bd. 36 (1998) S. 120 f. und die Botschaft des schweizerischen Bundesrates zum EWRA, BBl. 1992 I, S. 1 (92).

59 Vgl. etwa StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6).

60 Es sei nur etwa auf das Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993 (LGBL 1993 Nr. 100) verwiesen. Es bestimmt in Art. 18 Abs. 2, dass die Verfassung des Fürstentums Liechtenstein das Hausgesetz weder verändern noch aufheben kann. Dasselbe gilt für die vom Fürstentum Liechtenstein abgeschlossenen zwischenstaatlichen Verträge. In diese ist, soweit erforderlich, ein entsprechender Vorbehalt aufzunehmen. Vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 281 ff., 307, 313 und 321, der sich mit den Lehrmeinungen zum Stufenbau des Rechts im Sinne der liechtensteinischen Verfassungsordnung befasst.

61 Vgl. *Thomas Bruba/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 5 f. und *Herbert Wille*, Staatliche Ordnung und europäische Integration (FN 7), S. 88 f.

62 StGH 1996/34, Urteil vom 24. April 1997, LES 3/1998, S. 74 (80) und StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 ff. (171).

4.3 EWR-Recht als materielles Verfassungsrecht

Nach dem materiellen Verfassungsverständnis, das sich nicht nur auf das formelle, in der Verfassungsurkunde kodifizierte Verfassungsrecht beschränkt, wie es vom Staatsgerichtshof vertreten wird,⁶³ wird das liechtensteinische Verfassungsrecht durch das ihm widersprechende vorrangige EWR-Recht verdrängt. Es ersetzt staatliches Verfassungsrecht. Soweit dies der Fall ist, kann staatliches Verfassungsrecht konsequenterweise auch nicht mehr Prüfungsmassstab im Individualbeschwerde- und Normenkontrollverfahren sein. Nach dieser Auffassung sind staatliche Rechtsakte, im Besonderen Gesetze, soweit sie sich direkt auf EWR-Recht stützen, der Prüfung am Massstab des liechtensteinischen Verfassungsrechts entzogen.⁶⁴ Wenn nämlich vom Staatsgerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung festgestellt würde, käme dies «faktisch dem Vorrang der Verfassung und somit von Landesrecht gegenüber EWR-Recht gleich».⁶⁵

Der Staatsgerichtshof hält an diesem materiellen Verfassungsverständnis auch in seiner jüngsten Rechtsprechung fest,⁶⁶ auch wenn der Verfassungsgeber in Art. 104 Abs. 2 LV neu vom Vorrang der Verfassung gegenüber Staatsvertragsrecht ausgeht.⁶⁷ Diese verfassungsrechtliche Sichtweise beinhaltet, dass die in Art. 23 Bst. b und c (alt) StGHG ge-

63 Siehe StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28) zur EMRK und StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6); zum materiellen Verfassungsbegriff siehe *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes LPS Bd. 27, Vaduz 1999, S. 218 f. und *Kurt Eichenberger*, Die Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main/Salzburg 1986, S. 15 ff. Rz. 34 ff.

64 Vgl. für Österreich *Theo Öhlinger*, Die Verfassung im Schmelztiegel der europäischen Integration: Österreichs neue Doppelverfassung, in: Ders., Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union (Forschungen aus Staat und Recht 126) Wien/New York 1999, S. 165 (218).

65 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130 f.).

66 Siehe StGH 1998/45, Urteil vom 22. Februar 1999, LES 1/2000, S. 1 (6); vgl. auch *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 628 f., der von einer möglichen «materiellen» Erweiterung des «verfassungsrechtlich abschliessend umschriebenen Kompetenzkataloges» des Staatsgerichtshofes spricht.

67 In die Zuständigkeit fällt seit der Verfassungsänderung von 2003 auch die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Staatsverträgen. Siehe zur Kritik Gerard Batliner/Andreas Kley/Herbert Wille, Memorandum vom 19. August 2002 zuhanden des Demokratie-Sekretariates, Schaan, zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfes

nannten Grundrechte «auf einen innerstaatlichen Unterverfassungsrang» herabgestuft werden, weil die (formelle) Verfassung «inskünftig der neue Massstab ist, an dem die völkerrechtlichen Grundrechte gemessen werden».⁶⁸ Der Verfassungsgeber hat dabei offensichtlich das in Österreich vorherrschende (andere) formelle Verfassungsverständnis zum Vorbild genommen, das im Verfassungsrecht lediglich eine spezifische Rechtssatzform erblickt, die immer dann erforderlich ist, wenn eine gewünschte Regelung mit bereits bestehendem Verfassungsrecht nicht vereinbar ist. Demnach wäre eine EWR-Norm, die mit bestehendem Verfassungsrecht nicht im Einklang steht, im Rang eines Verfassungsgesetzes vorzunehmen.⁶⁹ Da nach dem geänderten Art. 104 Abs. 2 LV auch Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden können, hat nach den Worten des Staatsgerichtshofes «der Verfassungsgeber den Staatsverträgen zwangsläufig nur Unterverfassungsrang eingeräumt».⁷⁰

Es fragt sich allerdings, ob Staatsverträge, wenn sie als «materielles Verfassungsrecht» qualifiziert werden und bisweilen verfassungsändernden Charakter haben oder der (formellen) Verfassung vorgehen, in der Stufenordnung unterhalb des formellen Verfassungsrechts anzusiedeln sind. Sie müssten unter diesen Umständen in der Normenhierarchie zumindest auf gleicher Stufe stehen wie formelles Verfassungsrecht,⁷¹ denn die liechtensteinische Verfassung ist der österreichischen These der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems nicht gefolgt, wie dies in der Praxis des Staatsgerichtshofes zum Vorschein kommt.⁷² Das rechtspositivistische österreichische Verfassungsmodell lässt sich auf die liechten-

zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein gemäss der am 2. August 2002 bei der Regierung angemeldeten «Volksinitiative» des Landesfürsten und Erbprinzen mit den Regeln und Standards des Europarates und der EMRK, S. 21.

68 *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 642 unter Hinweis auf Batliner/Kley/Wille, Memorandum (FN 67), S. 21.

69 So Günther Winkler, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 171, 172 und 178; zur Problematik siehe *Andreas Kley*, Kommentar, in: *Jus&News* 3/1999, S. 256 ff.

70 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 11. Siehe aber zur verfassungsrechtlichen Konsequenz bzw. rangmässigen Einstufung von verfassungsändernden Staatsverträgen vorne S. 121 f.

71 Vgl. für die Schweiz *Kurt Eichenberger*, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar (FN 63), S. 15 ff. Rz. 34 ff. (47).

72 Vgl. dazu *Andreas Kley*, Kommentar (FN 69), S. 256 ff.

steinische Verfassungsordnung und -praxis nicht übertragen, ist doch augenscheinlich, dass schon bisher neben der Verfassung Staatsvertragsrecht als Verfassungsrecht gegolten hat, wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, der der Staatsgerichtshof «faktisch Verfassungsrang» zugesprochen hat.⁷³ Es gibt auch innerhalb der formellen Verfassung Bestimmungen, die staatsvertragliche Verpflichtungen oder Abmachungen vorbehalten,⁷⁴ so dass sie im Konfliktfall dem formellen Verfassungsrecht bzw. ihren Bestimmungen vorgehen können. Die Frage der hierarchischen Ordnung der Rechtsquellen ist im liechtensteinischen Recht jedenfalls noch nicht geklärt.⁷⁵

4.4 EWR-Recht als verfassungsmässig gewährleistetes Recht

Zu den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten im Sinne von Art. 15 StGHG zählt auch das EWR-Recht, wie dies Rechtsprechungsbeispiele erkennen lassen. So kam der Staatsgerichtshof in StGH 2003/25 zum Ergebnis, dass die Niederlassungsfreiheit (Art. 31 EWRA) durch eine Einschränkung der politischen Rechte nicht oder nur am Rande betroffen werde und könne jedenfalls dadurch nicht übermässig eingeschränkt werden, so dass der Beschwerdeführer in diesem Grundrecht bzw. in diesem verfassungsmässig gewährleisteten Recht nicht verletzt sein könne.⁷⁶

Es können auch andere Grundfreiheiten des EWR-Abkommens wie etwa die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 28 ff. EWRA) oder das Recht der freien Niederlassung (Art. 31 ff. EWRA) als verfassungsmässig gewährleistete Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG angerufen und vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden. Der Staatsgerichtshof steht nach wie vor auf dem Standpunkt, «dass auch an-

73 StGH 1995/21, Urteil vom 23. Mai 1996, LES 1/1997, S. 18 (28) und dazu kritisch *Wolfram Höfling*, Liechtenstein und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: AVR Bd. 36 (1998), S. 140 (144 f.).

74 Vgl. etwa Art. 106 Abs. 1 und Art. 107 LV.

75 Siehe schon vorne S. 122 FN 60; vgl. neuerdings auch Bericht und Antrag der Regierung vom 24. Mai 2005 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative des Komitees «Für das Leben» zur Abänderung der Landesverfassung, Nr. 32/2005, S. 9 f.

76 StGH 2003/25, Urteil vom 15. September 2003, nicht veröffentlicht, S. 13.

dere Grundrechte, welche auf Staatsvertragsrecht beruhen, direkt als verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 2 StGHG vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden können sollen» und beruft sich dabei auf die Materialien zum neuen Staatsgerichtshofgesetz, aus dem sich dies klar ergebe.⁷⁷ Denn letztlich bestimmt der Staatsgerichtshof, ob es sich bei einem in Frage kommenden Recht bzw. beim EWR-Recht um Verfassungsrecht bzw. um ein verfassungsmässig gewährleitetes Recht handelt, ist er doch als Verfassungsgerichtshof alleiniger Normenkontrollleur und prüft Entscheidungen oder Verfügungen der öffentlichen Gewalt nur auf Verletzung von verfassungsmässig gewährleisteten Rechten.⁷⁸

Demnach sind das EWR-Recht bzw. die EWR-Grundrechte den verfassungsmässig gewährleisteten Rechten gleichgesetzt und werden vom Staatsgerichtshof als Prüfungsmassstab herangezogen. Dies bedeutet anders gesagt, dass die verfassungsmässig gewährleisteten Rechte und die Verfassungsmässigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit von Gesetzen (Art. 18 StGHG) und die Verfassungs- und Gesetzwidrigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit und Gesetzwidrigkeit von Verordnungen (Art. 20 StGHG) die EWR-Grundrechte bzw. das EWR-Recht als Prüfungsmassstab umfassen.

5. EWR-Recht und verfassungsgerichtliche Normenkontrolle

5.1 EWR-Recht als Massstab der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle

Das EWR-Recht wird vom Staatsgerichtshof als «materielles Verfassungsrecht» wie die EMRK oder ungeschriebenes Verfassungsrecht⁷⁹

77 StGH 2004/45, Urteil vom 29. November 2004, nicht veröffentlicht, S. 12.

78 Vgl. zum Ganzen *Tobias Wille*, Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Zürich (Manuskript); zum gleichen Ergebnis für die Rangbestimmung des Völkervertragsrechts im Landesrecht gelangt *Stefan Becker*, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 287.

79 Vgl. *Hilmar Hoch*, Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichtshofes, in: Herbert Wille (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein, LPS Bd. 32, Vaduz 2001, S. 65 (78 f.).

im Individualbeschwerde- und Normenkontrollverfahren als Prüfungs-
massstab für staatliche Gesetze und Verordnungen herangezogen.⁸⁰

Anerkennt der Staatsgerichtshof Staatsvertragsrecht als materielles
Verfassungsrecht, wie dies beim EWR-Abkommen der Fall ist, kann
Staatsvertragsrecht der Prüfungsmassstab von staatlichen Gesetzen und
Verordnungen sein.⁸¹ Eine EWR-Widrigkeit stellt so gesehen eine «Ver-
fassungswidrigkeit» dar.⁸²

Der Staatsgerichtshof hebt innerstaatliche Rechtsvorschriften auf,
wenn er feststellt, dass sie mit dem EWR-Recht nicht übereinstimmen.
Dies entspricht seiner Funktion als Verfassungsgerichtshof im verfas-
sungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren. Die EWR-widrige staat-
liche Rechtsvorschrift gelangt auf diese Weise nicht zur Anwendung und
der Vorrang des EWR-Rechts ist gewahrt. Wie dies verfahrensrechtlich
zu geschehen hat, bleibt dem innerstaatlichen Recht vorbehalten.

5.2 Keine Überprüfung von EWR-Recht: Einschränkung der Prüfungs- und Verwerfungskompetenzen des Staats- gerichtshofes

Der Staatsgerichtshof überprüft «EWR-Recht bzw. sich direkt darauf
stützendes Landesrecht in aller Regel nicht auf seine Verfassungsmässig-
keit, ausser es bestünde der Verdacht auf eine besonders krasse Missach-
tung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der Europäi-
schen Menschenrechtskonvention».⁸³

80 Vgl. etwa StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4. Die Ver-
waltungsbeschwerdeinstanz hatte vorgebracht, dass Art. 30 LdG verfassungs- und
EWR-widrig sei, weil sie gegen Art. 31 Abs. 1 und 2 LV und gegen § 4 Ziff. 1 des
Anhangs der Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997 verstosse. Es bildeten
demnach für den Staatsgerichtshof die Verfassung und das EWR-Recht den Prü-
fungsmassstab.

81 *Stefan Becker*, Zeitenwende im Verhältnis zum Staatsvertragsrecht, in: *Jus&News*
2/2004, S. 143 (148 f., FN 29) geht davon aus, dass auf Grund der in Art. 20 und 21
StGHG neu gefassten Vorschriften über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von
Gesetzen, «formelle Gesetze» in Zukunft nicht mehr auf ihre Staatsvertragskonfor-
mität geprüft werden könnten.

82 Vgl. StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 (171 f.); vgl. auch
Stefan Griller, Rechtsangleichung und Normenkontrolle, in: *Korinek/Rill* (Hrsg.),
Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG, 1990, S. 113 (135).

83 StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126; vgl. auch *Hilmar Hoch*,
Schwerpunkte in der Entwicklung der Grundrechtssprechung des Staatsgerichts-

Eine vom EWR-Recht überlagerte liechtensteinische Rechtsvorschrift ist demnach nicht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens. Der Vorrang des EWR-Rechts vor staatlichem Recht und zwar auch vor staatlichem Verfassungsrecht verdrängt den verfassungsrechtlichen Massstab einer Prüfung auch landesinterner Rechtsakte,⁸⁴ soweit diese Rechtsakte durch EWR-Recht determiniert sind. Damit ist liechtensteinisches Recht einer Prüfung auf seine Verfassungsmässigkeit bzw. Rechtmässigkeit am Massstab des liechtensteinischen Rechts entzogen. Der Vorrang des EWR-Rechts schränkt insoweit die Prüfungs- und Verwerfungskompetenzen des Staatsgerichtshofes ein.⁸⁵ Nur soweit dem liechtensteinischen Gesetzgeber bei EWR-Richtlinien ein Gestaltungsspielraum bleibt, ist seine Prüfungszuständigkeit gewahrt.⁸⁶

hofes (FN 79), S. 83 FN 85 mit weiteren Rechtsprechungshinweisen. Kritisch zum Prüfungsmassstab der «Grundprinzipien und Kerngehalte der Grundrechte der Landesverfassung» *Stefan Becker*, Also doch: Überprüfung von Staatsverträgen auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit? Anmerkungen zum Urteil StGH 1998/61 vom 3. Mai 1999, in: *Jus&News* 2002, S. 7 (20 f.).

84 Als Begründung wird in StGH 1998/61, Urteil vom 3. Mai 1999, LES 3/2001, S. 126 (130) ausgeführt: «Denn die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer auf EWR-Recht beruhenden Gesetzesbestimmung käme faktisch dem Vorrang der Verfassung und somit von Landesrecht gegenüber EWR-Recht gleich. Dies stünde aber zumindest implizit im Widerspruch insbesondere zu Art. 7 EWRA, wonach das EWR-Recht für die Vertragsparteien verbindlicher Teil des innerstaatlichen Rechts ist oder in solches umgesetzt werden muss». Siehe auch vorne S. 123 FN 65.

85 Es fragt sich allerdings, wie es sich mit innerstaatlichen Durchführungsvorschriften zu einer verfassungswidrigen EWR-Richtlinie vor dem Hintergrund der in Art. 104 Abs. 2 LV neu statuierten Kassation von verfassungswidrigem Staatsvertragsrecht verhält. Nach *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 180 f., müssten solche innerstaatlichen Durchführungsvorschriften vom Staatsgerichtshof aufgehoben werden. Dies habe die «Behebung der innerstaatlichen Verbindlichkeit und damit auch die Unanwendbarkeit der entsprechenden Vorschriften des Staatsvertrages (EWR-Richtlinie) zur Folge». Eine solche Umdeutung der Kassation ist wohl nicht statthaft. Art. 104 Abs. 2 LV kennt nach wie vor keinen anderen Entscheidungstyp. Vgl. dazu *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 297. Auf die Problematik der vorgenannten Verfassungsbestimmung macht das Diskussionspapier der Verfassungskommission des Hohen Landtages zuhanden S.D. des Landesfürsten (Beilage 4 zum Bericht der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein), S. 9, aufmerksam. Verfassungswidrige Staatsverträge werden in der Praxis ausgeschlossen. Siehe dazu vorne S. 123.

86 Vgl. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 16, wo der Staatsgerichtshof ausführt: «Auch die von der VBI herangezogene EU-Richtlinie legt den Gesetzgeber diesbezüglich nicht fest. Insofern steht dem Gesetzgeber hier

5.3 Pflicht zum Normenkontrollantrag

5.3.1 Problemlage

Da die Feststellung der EWR-Widrigkeit einer liechtensteinischen Rechtsvorschrift die Auslegung des EWR-Rechts erfordert, holen die Gerichte – insbesondere in «kontroversen Fällen» – beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten ein.⁸⁷ Nach Art. 34 ÜGA⁸⁸ kann sich ein Gericht – ist in Liechtenstein nicht auf letztinstanzliche Gerichte beschränkt⁸⁹ – an den EFTA-Gerichtshof wenden und ihm Auslegungsfragen zur Begutachtung unterbreiten. Es ist aber nicht verpflichtet, eine Auslegungsfrage dem EFTA-Gerichtshof vorzulegen, wenn es die EWR-Konformität der innerstaatlichen Norm nicht in Zweifel zieht. So könne es, wie der Staatsgerichtshof judiziert,⁹⁰ nicht willkürlich sein, wenn die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (neu: Verwaltungsgerichtshof) kein Gutachten beim EFTA-Gerichtshof eingeholt habe, weil für sie dazu keine Pflicht bestehe.⁹¹

Das Verwerfungsmonopol des Staatsgerichtshofes würde dann eingeschränkt, wenn die Vereinbarkeit von staatlichem Recht mit dem EWR-Recht – anders als etwa die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und die Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen – von jedem staatlichen Gericht selbständig, allenfalls nach Rückfrage beim EFTA-Gerichtshof, beurteilt werden könnte. Der Verwaltungsgerichtshof hält sich in der Praxis «streng» an ein solches Gutachten,⁹² das für die Sachentscheidung die Grundlage bildet. Auf diese

eine grosse Gestaltungsfreiheit offen, um nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten die Unterstellung vorzunehmen.»

87 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

88 Siehe den Text bei *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 93.

89 Es kann auch ein erstinstanzliches Gericht (Landgericht) den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten angehen.

90 Vgl. StGH 2000/33, Entscheidung vom 5. Dezember 2000, nicht veröffentlicht, S. 29 f. und 34 f.; vgl. auch StGH 2003/12, Urteil vom 1. März 2004, nicht veröffentlicht, S. 11.

91 *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 85, nennt dies eine «Unzulänglichkeit».

92 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 140.

Weise wird der Staatsgerichtshof als der von der Verfassung eingesetzte Normenkontrollleur mit Kassationsbefugnis übergangen, wenn das Gericht sich nicht mit einem Normenkontrollantrag an den Staatsgerichtshof wendet, sondern entweder von sich aus oder auf Grund des Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes ein als EWR-widrig gehaltenes Gesetz nicht anwendet oder es dahingehend «uminterpretiert», dass es mit dem EWR-Recht übereinstimmt. Der Verwaltungsgerichtshof wartet «eine förmliche Aufhebung oder Änderung der Gesetzesbestimmung durch den Gesetzgeber oder den Staatsgerichtshof» nicht ab.⁹³ In der Folge einer solchen Konformauslegung des Verwaltungsgerichtshofes wird der Gesetzgeber tätig und nimmt die EWR-konforme gesetzliche Anpassung vor. Dies war beispielsweise beim Gewerbegesetz⁹⁴ und beim Lehrerdienstgesetz⁹⁵ der Fall.

93 Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

94 Siehe Bericht und Antrag der Regierung Nr. 52/2001 vom 25. September 2001, S. 6 ff., wonach auf Grund der Rechtsprechung der Verwaltungsbeschwerdeinstanz das im Gewerbegesetz verankerte Wohnsitzprinzip fallengelassen wird, so dass Personen aus Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum den liechtensteinischen Staatsangehörigen gleichgestellt werden und zur Ausübung eines Gewerbes keinen inländischen Wohnsitz benötigen. Die Regierung wollte anfänglich von einer gesetzlichen Anpassung absehen. Das Amt für Volkswirtschaft sollte das Wohnsitzprinzip für EWR-Staatsangehörige nicht mehr anwenden. Dies hielt vor der Umsetzungspflicht von nicht EWR-konformen inländischem Recht nicht stand. Um dem von der ESA eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren entgegenzuwirken, hat die Regierung dem Landtag die Gesetzesänderung unterbreitet.

95 Siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 5. Mai 1998 an den Landtag zur Abänderung der Gesetze betreffend das Dienstverhältnis und die Besoldung der Staatsbeamten, Staatsangestellten und Lehrpersonen (Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen, Disziplinarverfahren), die allgemeinen Anstellungserfordernisse und das Dienstverhältnis der Lehrer (Anstellung von ausländischen Staatsangehörigen) sowie zur Abschreibung zweier Postulate vom 19. August 1994, Nr. 40/1998, S. 7 ff. Die Verwaltungsbeschwerdeinstanz hat in VBI 1997/17 mit einer EWR-konformen Auslegung von Art. 38 und 39 LdG entschieden, dass ausländische Staatsangehörige, welche EWR-Staatsangehörige sind, im Hinblick auf die Art und Qualität der Anstellung im Staatsdienst gleich zu behandeln sind wie Liechtensteinern und Liechtensteiner. Die Regierung schlug daher dem Landtag eine Änderung des Beamten- und Lehrerdienstgesetzes vor, wonach im Sinne der VBI-Entscheidung Staatsangehörige anderer Staaten Liechtensteinern gleichgestellt werden, sofern mit diesen Staaten entsprechende Gegenrechtsvereinbarungen abgeschlossen wurden. Mit diesen Änderungen (vgl. Art. 1 Abs. 2 BtG, LGBL 1998 Nr. 217 und Art. 8 Abs. 2 LdG, LGBL 1998 Nr. 216) sollte gewährleistet werden, dass Staatsangehörige aus EWR-Vertragsstaaten Liechtensteinern in Bezug auf die Anstellung im Staatsdienst und im Schuldienst gleichgestellt sind.

Weder der Verwaltungsgerichtshof noch ein anderes Gericht haben bis heute einen «EWR-Normenkontrollantrag» an den Staatsgerichtshof gerichtet.⁹⁶ Der Verwaltungsgerichtshof ist jedoch auch schon mit einem Normenkontrollantrag an den Staatsgerichtshof gelangt, in dem er sowohl Verfassungs- als auch EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift geltend gemacht hat.⁹⁷

5.3.2 Gründe

5.3.2.1 Keine diffuse Normenkontrolle

Das EWR-Recht wird auf der Grundlage des nationalen Verfahrensrechts durchgesetzt, so dass die innerstaatlichen Verfahrensregeln einzuhalten sind. Verfassungsrechtliche Gründe lassen es nicht zu, zum diffusen Normenkontrollsystem überzugehen,⁹⁸ das es den Gerichten überlässt, sich über die EWR-Konformität einer staatlichen Rechtsnorm auszusprechen. Es besteht daher für ein Gericht, das eine staatliche Rechtsvorschrift für EWR-widrig hält, eine Vorlagepflicht an den Staatsgerichtshof.

5.3.2.2 Keine Verwerfungskompetenz

Ein Gericht ist nicht wie der Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof mit einer Verwerfungskompetenz ausgestattet. Eine EWR-widrige staatliche Norm ist im Sinne des von der Verfassung geschaffenen Normenkontrollsystems aus dem staatlichen Rechtsbestand auszuschneiden.⁹⁹

96 *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141.

97 StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4. Im Normenkontrollantrag wird vorgebracht, dass Art. 30 LdG verfassungs- und EWR-widrig sei, weil diese Bestimmung gegen Art. 31 Abs. 1 und 2 LV und gegen § 4 Ziff. 1 des Anhangs der Richtlinie 97/81/EG vom 15. Dezember 1997 verstosse.

98 Vgl. Art. 104 Abs. 2 LV und dazu *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 72 ff.

99 Vgl. zur Umsetzungspflicht von nicht EWR-konformen inländischem Recht bzw. zur Verpflichtung der formellen Anpassung des innerstaatlichen Rechts S. 138 f.

Es obliegt nicht einem Gericht, über die EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift zu entscheiden. Es hat in einem solchen Fall das Normenkontrollverfahren einzuhalten.

5.3.2.3 Kassatorisches Verfahren

Das verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren unterscheidet sich von der Regel des Anwendungsvorrangs des EWR-Abkommens darin, dass es auf die Kassation von verfassungs- bzw. EWR-widrigen Rechtsvorschriften ausgerichtet ist. Es geht bei ihm um die Geltung einer Rechtsvorschrift. Eine EWR-widrige staatliche Rechtsvorschrift wird aus dem staatlichen Rechtsbestand ausgeschieden.

Erfolgt ein «EWR-Normenkontrollantrag» eines Gerichts, so gibt der Staatsgerichtshof dem Antrag Folge bzw. nicht und stellt fest, dass die entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften EWR-widrig bzw. nicht EWR-widrig sind. Stimmen sie nicht mit dem EWR-Recht überein, hebt er sie auf, wie dies den herkömmlichen gerichtlichen Vorlageverfahren, deren Gegenstand ein gerichtlicher Normenkontrollantrag ist, entspricht. Es geht um die EWR-Konformität bzw. Entsprechung des innerstaatlichen Rechts mit dem EWR-Recht.

5.3.2.4 Gutachten des EFTA-Gerichtshofes

Das Vorlageverfahren an den EFTA-Gerichtshof ist in seiner rechtlichen Bedeutung nicht dem Normenkontrollverfahren vergleichbar. Ein Gericht ist nicht verpflichtet, dem EFTA-Gerichtshof eine Frage des EWR-Rechts vorzulegen. Davon hat der Verwaltungsgerichtshof auch schon Abstand genommen. Dies scheint dann der Fall zu sein, wenn sowohl eine Verfassungs- als auch eine EWR-Widrigkeit Grundlage des Normenkontrollantrages bildet.¹⁰⁰ Dazu kommt, dass die Gutachten des EFTA-Gerichtshofes keine bindende Wirkung haben, auch wenn sich der Verwaltungsgerichtshof in der Praxis nach ihnen ausrichtet.

¹⁰⁰ Vgl. StGH 2003/16, Urteil vom 3. Mai 2004, nicht veröffentlicht, S. 4.

Das Vorlageverfahren an den EFTA-Gerichtshof ersetzt dem Gericht nicht das Normenkontrollverfahren, in dem letztlich die EWR-Widrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift geklärt werden muss, so dass das Gericht, wenn es von einer EWR-Widrigkeit ausgeht, das der Beschwerdesache zugrunde liegende Verfahren zu unterbrechen¹⁰¹ und dem Staatsgerichtshof einen Normenkontrollantrag zu unterbreiten hat.

Einem solchen Vorgehen steht die Möglichkeit, beim EFTA-Gerichtshof ein Gutachten einzuholen nicht entgegen. Das Gutachten des EFTA-Gerichtshofs ist nicht verbindlich,¹⁰² so dass es dem Staatsgerichtshof frei steht, seine Aussage in die Entscheidungsfindung einzu beziehen. Der Staatsgerichtshof könnte auch seinerseits, wenn vom Gericht kein Gutachten eingeholt worden und er Zweifel über die EWR-Konformität der entsprechenden innerstaatlichen Rechtsvorschrift hegt, den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten angehen.¹⁰³

Es kann ein Gericht wegen einer ihm erscheinenden EWR-Rechtswidrigkeit einer staatlichen Rechtsvorschrift auch an den Staatsgerichtshof gelangen und ihm einen entsprechenden Normenkontrollantrag stellen, ohne vorher die EWR-Konformität beim EFTA-Gerichtshof abklären zu lassen.

5.3.2.5 Anwendung des EWR-Rechts

Wenn ein Gericht EWR-Recht wie innerstaatliches Recht anzuwenden hat, muss es, wenn ihm eine staatliche Rechtsvorschrift als EWR-widrig

101 Dies ist Art. 18 Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1 Bst. a StGHG zu entnehmen. Schon Art. 28 Abs. 2 altStGHG wurde vom Staatsgerichtshof in diesem Sinne verstanden. Vgl. StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 168 (171 f.).

102 *Carl Baudenbacher*, Das Verhältnis des EFTA-Gerichtshofs zum Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (FN 16), S. 85, meint zwar, dass die fehlende Bindungswirkung nicht problematisch sei, da den Gutachten des EFTA-Gerichtshofs durchaus eine «persuasive authority» zukomme, so dass ein Gericht, das freiwillig ein bestimmtes Rechtsproblem dem EFTA-Gerichtshof vorlege, dessen «Entscheidung» im nachhinein nicht einfach ignorieren werde. Die Rechtsprechungspraxis des Verwaltungsgerichtshofes scheint diese Annahme zu bestätigen.

103 Vgl. auch *Günther Winkler*, Die Prüfung von Staatsverträgen durch den Staatsgerichtshof II (FN 42), S. 174 unter Hinweis auf Protokoll 34 zum EWR-Abkommen. Vgl. auch Art. 107 EWRA, der den EFTA-Staaten die Möglichkeit einräumt, einem Gericht oder Gerichtshof zu gestatten, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu ersuchen, über die Auslegung einer EWR-Bestimmung zu entscheiden.

«erscheint»¹⁰⁴ – diese Gewissheit hat es, wenn ihm ein dementsprechendes Gutachten des EFTA-Gerichtshofes vorliegt –, einen «EWR-Normenkontrollantrag» an den Staatsgerichtshof richten. Es genügt nicht, wenn das Gericht in diesem Fall die staatliche Rechtsvorschrift unangewendet lässt. Dies ist die Konsequenz aus der Direkt-Geltung des EWR-Rechts bzw. aus der Anwendung des EWR-Rechts wie innerstaatliches Recht. Es hat mit anderen Worten gleich zu verfahren wie bei der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen oder Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragswidrigkeit von Verordnungen im Sinne von Art. 18 und 20 StGHG.¹⁰⁵ Der Staatsgerichtshof hat schon unter dem Regime des inzwischen aufgehobenen Staatsgerichtshofgesetzes, das in Bezug auf das gerichtliche Antragsrecht eine weniger weitreichende Regelung kannte, die Gerichte zu einem Normenkontrollantrag verpflichtet, weil sonst die Konzentration der Normenkontrolle beim Staatsgerichtshof verunmöglich worden wäre.¹⁰⁶

Die Praxis des Verwaltungsgerichtshofes lässt sich mit der gesetzlichen Antragspflicht nicht vereinbaren. Wenn der Verwaltungsgerichtshof eine staatliche Rechtsvorschrift, die EWR-widrig ist, nur unangewendet lässt und keinen EWR-Normenkontrollantrag stellt, wird der Staatsgerichtshof als Normenkontrollleur übergangen und das beim ihm von der Verfassung übertragene Normenkontrollmonopol aufgege-

104 In Art. 18 Abs. 1 Bst. b StGHG ist von einem «ihm verfassungswidrig erscheinendes Gesetz» oder in Art. 20 Abs. 1 Bst. a StGHG von einem «ihm verfassungs-, gesetz- oder staatsvertragswidrig erscheinende Verordnung» die Rede.

105 Dies scheint *Andreas Batliner*, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141, für Verordnungen auch anzudeuten. Er bezieht sich auf Art. 20 StGHG, der die Überprüfung von liechtensteinischen Verordnungen auf ihre EWR-Konformität vorsieht.

106 Siehe StGH 1998/3, Urteil vom 19. Juni 1998, LES 3/1999, S. 169 (S. 171 f.). Dort heisst es: «Der Vollständigkeit halber sei hier noch erwähnt, dass das OG an sich verpflichtet gewesen wäre, das dieser Beschwerdesache zugrunde liegende Verfahren gemäss Art. 28 Abs. 2 StGHG zu unterbrechen, nachdem es selbst in seiner Entscheidungsbegründung Art. 58 Abs. 2 RAG als EWR- und somit als verfassungswidrig betrachtet». Nach Auffassung des Staatsgerichtshofes war die damalige Kann-Bestimmung in Art. 28 Abs. 2 altStGHG «aufgrund der gemäss Art. 104 Abs. 2 LV alleinigen Kompetenz des StGH zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Verordnungen einschränkend zu interpretieren». Vgl. dazu auch *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 187. Nach dem Wortlaut der neuen Art. 18 Abs. 1 Bst. b und 20 Abs. 1 Bst. a StGHG besteht für das Gericht eine Vorlagepflicht. Siehe dazu Tobias Wille, Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, Diss. Zürich (Manuskript).

ben.¹⁰⁷ Der Staatsgerichtshof kann auf diese Weise die Aufgabe der Rechtsbereinigung und damit die Gewährleistung der Rechtssicherheit nicht mehr wahrnehmen. Denn die für EWR-widrig gehaltene staatliche Rechtsnorm bleibt in Geltung und gehört nach wie vor dem Rechtsbestand an. Daran vermag auch ein Gutachten des EFTA-Gerichtshofes nichts zu ändern. Es erzeugt nicht die gleiche Rechtswirkung wie eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes im Normenkontrollverfahren.¹⁰⁸ Es ist nicht verbindlich. Die normaufhebende Entscheidung des Staatsgerichtshofes hat dagegen allgemeinverbindliche Wirkung.¹⁰⁹

5.3.3 EWR-konforme Auslegung als «Uminterpretation» staatlichen Rechts

Die EWR-konforme Auslegung, die auf eine «Uminterpretation» des klaren Wortlauts einer staatlichen Rechtsvorschrift hinausläuft, unterscheidet sich von der verfassungskonformen Auslegung, die in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes ihren festen Platz hat.

Die verfassungskonforme Auslegung lässt bei mehreren Deutungsmöglichkeiten auch eine Auslegung zu, bei der sich kein Widerspruch zur Verfassung ergibt, und findet dort ihre Grenzen, wo sie mit dem Wortlaut des Gesetzes oder dem Willen des Gesetzgebers nicht mehr übereinstimmt.¹¹⁰ Sie bewegt sich nicht zu einer den Wortlaut des Gesetzes berichtigenden Auslegung hin, wie dies bei der EWR-konformen Interpretation in Form der «Uminterpretation» des staatlichen Rechts in der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes geschieht,¹¹¹ die an die Stelle der Kassation durch den Staatsgerichtshof tritt.

107 Der Staatsgerichtshof hat die diffuse Normenkontrolle wiederholt abgelehnt. Vgl. vorne S. 131 und *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 72 ff.

108 Siehe dazu vorne S. 132 f.

109 Art. 54 StGHG; siehe auch *Herbert Wille*, die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 334 ff.

110 *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 307 ff.

111 Vgl. etwa VBI 2000/142, Entscheidung vom 27. März 2002, LES 3/2002, S. 141 (142). Da auf Grund eines Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes für die Verwaltungsbeschwerdeinstanz feststand, dass das Wohnsitzerfordernis von Art. 180a

Der Verwaltungsgerichtshof stützt sich auf den Anwendungsvorrang des EWR-Abkommens gegenüber nationalem Recht, der nach Andreas Batliner¹¹² dogmatisch gesehen den Unterschied zur verfassungskonformen Auslegung ausmacht. Diese EWR-rechtliche Sichtweise hat die grösstmögliche Wirksamkeit des EWR-Rechts im Auge und lässt die Verfassungsgemässheit einer gesetzlichen Regelung bzw. die auf Aufhebung eines verfassungswidrigen Gesetzes ausgerichtete Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof unbeachtet.¹¹³ Der Verwaltungsgerichtshof lässt denn auch EWR-widrige Bestimmungen des landesinternen Rechts ausser Acht, ohne deren vorherige Beseitigung durch den Gesetzgeber oder durch den Staatsgerichtshof im verfassungsgerichtlichen Verfahren zu beantragen oder abzuwarten.¹¹⁴

Diese Art der Konformauslegung ist wohl nicht haltbar. Das Gericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof nimmt eine Kompetenz wahr, die ausschliesslich dem Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof zusteht. Eine Konformauslegung ist nur zulässig, soweit die staatliche Rechtsvorschrift nicht im Widerspruch zum EWR-Recht steht. Ist die Konformität nicht gegeben, hat das Gericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof wie bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen oder der Verfassungs-, Gesetz- und Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen nach Art. 18 und 20 StGHG dem Staatsgerichtshof einen «EWR-Normenkontrollantrag» zu unterbreiten, der das staatliche Gesetz oder die staatliche Rechtsvorschrift, wenn er sie für EWR-widrig hält, aufhebt.¹¹⁵

PGR EWR-widrig war, hat sie diese Bestimmung EWR-konform ausgelegt und zwar dahingehend, dass das Wort «Inland» das «Territorium sämtlicher Mitgliedstaaten des EWR-Abkommens umfasst, also nicht nur das Territorium des Fürstentums Liechtenstein».

112 Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 140.

113 Vgl. Meinrad Handstanger, Verfassungskonforme oder berichtigende Auslegung?, in: ÖJZ 1998, S. 169 (174).

114 So Andreas Batliner, Die Anwendung des EWR-Rechts durch liechtensteinische Gerichte – Erfahrungen eines Richters (FN 9), S. 141; zur Kritik siehe vorne S. 129 ff.

115 Siehe auch vorne S. 131 f.

6. EWR-Recht und direkt-demokratische Einrichtungen

6.1 Gemeinschaftsrecht und EWR-Recht

Das EWR-Abkommen geht prinzipiell davon aus, dass die entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ins EWR-Recht übernommen werden. Im Anschluss an die Beschlussfassung in der EU entscheidet der Gemeinsame EWR-Ausschuss über die Übernahme der neuen Regelung in das EWR-Abkommen bzw. dessen Anhänge. Der Bericht der Regierung vom 7. Februar 1995¹¹⁶ skizziert das Vorgehen wie folgt: «Gemäss Art. 92 EWRA gewährleistet der Gemeinsame EWR-Ausschuss, der sich aus Vertretern aller EWR-Vertragsparteien zusammensetzt, die wirksame Durchführung und Anwendung des Abkommens. Er führt zu diesem Zweck einen Meinungs- und Informationsaustausch und fasst in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des EWRA fasst der Gemeinsame EWR-Ausschuss Beschlüsse zur Änderung von Protokollen und Anhängen zum EWRA in dem in Art. 102 EWRA umschriebenen Verfahren».

Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses sind den Regelungen des staatlichen Verfassungsrechts über das Verfahren zum Abschluss von Staatsverträgen unterworfen. In Art. 103 EWRA wird denn auch ausdrücklich als Voraussetzung für das Verbindlichwerden eines EWR-Rechtsaktes die Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen vorbehalten.¹¹⁷

116 Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1995/1, S. 23.

117 Vgl. StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123); vgl. als Beispiele Bericht und Antrag der Regierung vom 26. Oktober 2004 an den Landtag betreffend den Beschluss Nr. 112/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschuss (Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/206/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen), Nr. 107/2004, S. 7 (5. Verfassungsmässigkeit) und Bericht und Antrag der Regierung vom 19. April 2005 an den Landtag betreffend den Beschluss Nr. 149/2004 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (Richtlinie 2004/72/EG der Kommission vom 29. April 2004 zur Durchführung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates –

6.2 Einführung ins Landesrecht

Nach der Genehmigung des neuen EWR-Erlasses oder der geänderten Bestimmungen der Abkommen hat der Gesetzgeber das neue EWR-Recht ins Landesrecht einzuführen. Er hat die Rechtsordnung dem direkt anwendbaren EWR-Recht anzupassen, d.h. entgegenstehendes Recht aufzuheben, gegebenenfalls auszuführen oder präzisierende Rechtssätze zu erlassen und die Rechtssetzungsaufträge aus nicht direkt-anwendbarem EWR-Recht umzusetzen. Dabei ist nach der gutachtlichen Äusserung des Staatsgerichtshofes vom 11. Dezember 1995¹¹⁸ «vom Grundanliegen einer effektiven und fristgerechten Verwirklichung der Ziele und Regelungen des EWR-Abkommens auszugehen, aber auch mitzuberücksichtigen, dass dieses Vertragswerk selbst es den EWR/EFTA-Staaten überlassen hat, nach Massgabe ihres eigenen Verfassungsrechts darüber zu befinden, durch welches Organ und in welchem Verfahren die staatliche Zustimmung erfolgt.» Es ist den «stark ausgeprägten demokratischen Legitimationsgrundlagen des liechtensteinischen Verfassungsrechts angemessen Rechnung zu tragen», so dass sich eine «enge Kooperation zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seiner zuständigen Ausschüsse» aufdränge, um zu einer «ausgewogenen, konsensfähigen und rechtssicheren Praxis» zu gelangen.

Der Verdrängungseffekt des EWR-Rechts enthebt den Staat nicht von seiner Verpflichtung zur formellen Anpassung des innerstaatlichen Rechts. Dies gebietet zumindest die Rechtssicherheit und -klarheit. Die Regierung hat denn auch im Zuge des EWR-Beitritts erklärt, dass «nationale Rechtsakte», welche dem EWR-Recht widersprechen, verhindert werden müssten, dass «die innerstaatlichen Rechtsetzungsorgane (Regierung und Landtag)» keine widersprechenden Normen mehr zulassen dürften und dass «aufgrund des Vorranges des EWR-Rechts» EWR-widriges späteres nationales Recht nicht erlassen werden dürfe.

Zulässige Marktpraktiken, Definition von Insider-Informationen in Bezug auf Warenderivate, Erstellung von Insider-Verzeichnissen, Meldung von Eigengeschäften und Meldung verdächtiger Transaktionen), Nr. 5/2005, S. 8 (5. Verfassungsmässigkeit).

118 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (124).

Die Rechtssicherheit gebiete es, das Landesrecht «dem übergeordneten Recht anzupassen».¹¹⁹

6.3 Ausschluss bzw. Einschränkungen¹²⁰ des Initiativ- und Referendumsrechts

6.3.1 Allgemeines

Die Regierung war in ihrem Bericht vom 15. Juni 1992¹²¹ der Auffassung, dass das EWR-Abkommen «keine grundsätzlichen Auswirkungen im Bereiche der Gesetzesinitiative und des Gesetzesreferendums haben» werde. Es bestehe schon heute «die Möglichkeit der Dringlicherklärung von Gesetzen und Finanzbeschlüssen durch den Hohen Landtag». Es sei allerdings «ein Verfahren und eine entsprechende Rechtsmittelmöglichkeit zu schaffen, um EWR-widrige Gesetzesinitiativen als ungültig erklären zu können».

Das EWR-Abkommen lässt es zu, einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses nachträglich innerstaatlich zu genehmigen.¹²² Auf diese Weise kann auch das Referendumsrecht des Volks gewahrt werden. Inwieweit die Volksrechte bei der «EWR-Gesetzgebung» berücksichtigt werden können, hängt von der Wahl der Instrumente ab. Referendum und Initiative erstrecken sich nach liechtensteinischem Recht nicht auf die Verordnungsgebung der Regierung. Entsprechend ist

119 Bericht der Regierung vom 18. Dezember 1991 zu Rechtsfragen der innerstaatlichen Durchführung des EWR-Vertrages (Diskussionspapier), S. 4 ff.; vgl. auch Herbert Wille, Staatliche Ordnung und europäische Integration (FN 7), S. 87. Stefan Becker, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 498 f., kritisiert in diesem Zusammenhang, dass es bis jetzt unterlassen worden ist, die entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um diese Rechtsetzungsvorarbeit (Rechtsanpassung des Landesrechts an das EWR-Recht) sicherzustellen.

120 Thomas Bruha/Markus Büchel, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11, sprechen von «zumindest mittelbaren Einschränkungen».

121 Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/92, S. 237.

122 Siehe vorne S. 137.

auch das Dringlichkeitsrecht auf referendumsfähige Gesetzes- und Finanzbeschlüsse des Landtages beschränkt.¹²³

Es ist nicht zu übersehen, dass das EWR-Abkommen eine gewisse Modifizierung im Bereich der direktdemokratischen Institutionen mit sich gebracht hat. So kann beispielsweise auf Grund des Vorrangprinzips des EWR-Rechts nur eine dem EWR-Recht vereinbare Gesetzesbestimmung zur Abstimmung gelangen.¹²⁴ Volksinitiativen, die auf Erlass EWR-rechtswidriger Bestimmungen zielen, müssen für nichtig erklärt und der Abstimmung entzogen werden.¹²⁵ Um sich ausreichend Zeit für die EWR-Gesetzgebung zu bewahren, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, die Fristen zur Durchführung von Volksabstimmungen zu verkürzen.¹²⁶ Im Zusammenhang mit unmittelbar anwendbarem EWR-Recht oder ganz allgemein bei fehlendem innerstaatlichem Gestaltungsspielraum macht es wenig Sinn, Gesetzesrevisionen im ordentlichen Verfahren durchzuführen und dem Referendum zu unterstellen.¹²⁷

6.3.2 *Initiativrecht*

Das Initiativrecht bleibt vom EWR-Abkommen nicht unberührt.

Bei der Prüfung der Gültigkeit stehen häufig schwierige und umstrittene Rechtsfragen an, so dass der Gesetzgeber in Hinsicht auf einen Beitritt zum EWR-Abkommen das Volksrechtsgesetz geändert hat. Art. 70b VRG sieht eine Vorprüfung von «Sammel- oder Gemeindeinitiativen» durch die Regierung vor.

Die Vorprüfung hat sich auf die Frage zu beziehen, ob die Initiative «mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen» überein-

123 Thomas Bruha/Markus Büchel, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11.

124 Vgl. auch Astrid Epiney, EG, EWR und die Auswirkungen auf die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit und die direkte Demokratie, in: SJZ 1992, S. 261 (284).

125 Siehe dazu im Folgenden.

126 Bericht und Antrag der Regierung vom 8. Juli 1992 an den Landtag zur Abänderung des Volksrechtsgesetzes, Nr. 48/1992, S. 4 f.

127 Lukas Siegenthaler, Die Einführung europäischer Gemeinschaftsnormen in das schweizerische Recht (Schriftenreihe des Instituts für Internationales Recht und Internationale Beziehungen, Bd. 76), Basel/Frankfurt am Main 1996, S. 147 mit weiteren Literaturhinweisen.

stimmt,¹²⁸ wobei der entsprechende Bericht und Antrag der Regierung vom Landtag «in seiner nächsten Sitzung» in Behandlung gezogen und «ungesäumt» zu erledigen ist. Lautet der Befund des Landtages auf Verfassungs- oder Völkervertragswidrigkeit, ist die Initiative von ihm für nichtig zu erklären, wobei die Nichtigerklärung des Initiativtextes bzw. -vorganges (durch den Landtag) beim Staatsgerichtshof angefochten werden kann.¹²⁹ Aus der Nichtigerklärung folgt, dass die Volksinitiative nicht zustande kommen kann.

6.3.3 Referendumsrecht

Das fakultative Referendum kann vor allem in zwei Bereichen eingeschränkt werden: Soweit die Modifikation durch das EWR-Recht genau bestimmt ist, sollte das Ausführungsgesetz nicht dem Referendum unterstellt werden, da sich die entsprechende Verpflichtung aus dem EWR-Recht ergibt, das verbindlich ist. Es sollte nur dort zum Tragen kommen, wo der staatliche Gesetzgeber bei der inhaltlichen Ausgestaltung des staatlichen Rechts eine Wahlmöglichkeit hat. Dies ist der Fall, wenn das EWR-Recht einen Gestaltungsspielraum offen lässt, so dass die Anpassung des liechtensteinischen Rechts an die Anforderungen des EWR-Rechts auf verschiedene Art und Weise geschehen kann.

Aus rechtspolitischer Sicht geht es letztlich darum, «die für ein solches Verfahren sprechende Zweckmässigkeit (Vermeidung überflüssiger Gesetzgebungsverfahren und vermeidbarer Vertragskollisionen) gegen die hiermit verbundene Verkürzung direkt-demokratischer Rechte (aufhebbare «Selbstbeurteilung» rechtlicher Fragen durch das Volk) abzuwägen».¹³⁰

128 *Martin Batliner*, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (Publicationen des Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz; Bd. 8), Diss. Freiburg/Schweiz 1993, S. 165, folgert aus der Systematik des Gesetzes, dass das Vorprüfungsverfahren sowohl bei Verfassungs- als auch bei Gesetzesinitiativen durchzuführen ist. So auch der Bericht und Antrag der Regierung vom 1. Oktober 2002 an den Landtag betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Verfassung, Nr. 88/2002, S. 4.

129 Zur Kritik an dieser Vorprüfung siehe *Herbert Wille*, Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes (FN 63), S. 237 ff.

130 *Thomas Bruha/Markus Büchel*, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins (FN 23), S. 11 FN 108.

Auf Grund von Art. 8 Abs. 2 LV bedürfen Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit einer Genehmigung des Landtages. Dazu zählen die Organbeschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses.¹³¹ Der Genehmigungsbeschluss unterliegt dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, es sei denn, der Landtag ordnet eine Volksabstimmung von sich aus an.¹³² Im Gegensatz zu Gesetzen kann der Landtag «bei der Zustimmung zu einem Staatsvertrag keine Dringlicherklärung vornehmen, so dass Staatsverträge immer dem Referendum offenstehen».¹³³ Die Regierung legt den Zeitpunkt der Volksabstimmung fest.¹³⁴ Die Volksabstimmung kann mit Beschwerde bei der Regierung angefochten werden.¹³⁵

7. EWR-Recht und Verwaltungsrecht

7.1 Allgemeines

Das Verwaltungsrecht ist eine Rechtsmaterie, die schon bisher mit fremden Recht angereichert gewesen ist. So ist etwa das Zollvertragsrecht der Schweiz Bestandteil des materiellen Verwaltungsrechts. Das Verwaltungsverfahrensgesetz, wie es im Landesverwaltungspflegegesetz ausgeformt ist, geht auf einen alten österreichischen Entwurf zu einem Verwaltungsverfahrensgesetz aus der Zeit von 1911–1914 zurück.¹³⁶

Das liechtensteinische Verwaltungsrecht steht heute unter zunehmendem Einfluss des EWR-Rechts. Es berührt nicht nur das Wirtschaftsverwaltungsrecht, sondern nahezu jedes Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts, beispielsweise das Ausländerrecht, Beamtenrecht,

131 StGH 1995/14, Beschluss (Gutachten) vom 11. Dezember 1995, LES 3/1996, S. 119 (123).

132 Vgl. Art. 70a, 75a und 76a VRG.

133 Peter Wolff, Die Vertretung des Staates nach aussen, in: Gerard Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921, LPS Bd. 21 (1994), S. 267 (281).

134 Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 VRG; vgl. auch Stefan Becker, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (FN 4), S. 124.

135 Vgl. die Beschwerde gegen die am 11./13. Dezember 1992 von der Regierung durchgeführte Volksabstimmung betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA) und dazu StGH 1993/8, Urteil vom 21. Juni 1993, LES 3/1993, S. 91 ff.

136 Andreas Kley, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (FN 2), S. 22.

Gewerberecht, Grundverkehrsrecht, Gesundheitsrecht, Umweltrecht usw.¹³⁷ So sind im legislativen Bereich das Diskriminierungsverbot (Art. 4 EWRA), die direkt anwendbaren Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregeln immer zu beachten, «auch wenn sonst scheinbar kein Bezug zur EWR-Materie besteht».¹³⁸

Das EWR-Abkommen verpflichtet zur Umsetzung des EWR-Rechts. Kein stichhaltiges Argument ist die Tatsache, dass auf Grund der besonderen Verhältnisse in Liechtenstein eine EWR-Bestimmung in der Praxis keine Relevanz erlangt.¹³⁹

7.2 Verwaltungsorganisation

Die EWR-Mitgliedschaft hat auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation teilweise zu beachtlichen Veränderungen geführt. Es ging um die Anpassung der nationalen Entscheidungs- und Vollzugsstrukturen.

Der Vollzug des EWR-Rechts erfolgt im jeweiligen Bereich weitgehend durch die bisher zuständigen Amts- oder Dienststellen, die personell ausgebaut worden sind. Neben der Modifizierung bestehender

137 Aufschluss über die einzelnen Bereiche geben der Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1992 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, S. 30–180; Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 48–210; Anhang 2 des Berichts und Antrags der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, der Berichte der einzelnen Verwaltungszweige enthält.

138 Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 47.

139 Bericht und Antrag der Regierung vom 16. November 2004 an den Landtag betreffend die Schaffung des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (Gesetz über das öffentliche Auftragswesen im Bereich der Sektoren, ÖAWSG) und die Abänderung des Beschwerdekommissionsgesetzes, Nr. 125/2004, S. 5 und 11. Liechtenstein hatte im Zusammenhang mit dem Gesetz über das öffentliche Auftragswesen die einschlägigen EWR-Richtlinien nicht vollständig umgesetzt, da man einige EWR-Bestimmungen als nicht relevant qualifiziert hatte. Die ESA akzeptierte diese Begründung nicht und wies darauf hin, dass sich die Verhältnisse ändern und bisher nicht relevante Bestimmungen an Bedeutung gewinnen könnten.

Einrichtungen¹⁴⁰ ist es auch zur Schaffung neuer Institutionen gekommen. Verwaltungsbereiche mussten erst noch geschaffen werden, da Liechtenstein beispielsweise in den Bereichen Post und Telekommunikation der «jeweilige staatlich-monopolistische Partner abhandeln gekommen» ist.¹⁴¹

Es sind neue Amtsstellen eingerichtet worden, wie diejenigen der EWR-Stabsstelle oder des Amtes für Zollwesen¹⁴² oder für Kommunikation.¹⁴³ Die EWR-Stabsstelle befasst sich mit der Vorbereitung und Umsetzung von EWR-Rechtsakten und mit der Überprüfung von Erlassen (Gesetze und Verordnungen) auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht. Es besteht diesbezüglich eine Pflicht, die den Gesetz- und Verordnungsgeber betrifft. Im Bereich des Warenverkehrs waren neue Verwaltungsstrukturen aufzubauen, da die schweizerischen Zollbehörden nicht ohne weiteres die EWR-bedingten Zollkontrollen durchführen können.¹⁴⁴

140 So wurde z.B. im Hochbauamt am 1. Oktober 1998 eine Stabsstelle für das öffentliche Auftragswesen eingerichtet, die als zentrale Aufsichts- und Beratungsstelle für alle öffentlichen Auftraggeber und Auftragnehmer fungiert.

141 Bericht und Antrag der Regierung vom 2. Mai 2000 betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 44 und Anhang 1, S. 61 ff. Mit der Schweiz bestand seit 1920 ein Post- und Fernmeldevertrag, seit 1978 der Vertrag über die Besorgung der Post- und Fernmeldedienste im Fürstentum Liechtenstein durch die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe, der auf Ende März 1999 aufgelöst wurde. Liechtenstein und die Schweiz bildeten ein einheitliches Post- und Telefongebiet. Es galten die diesbezüglichen schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch in Liechtenstein. Vgl. heute Gesetz vom 18. Dezember 1998 über das liechtensteinische Postwesen (Postgesetz, PG), LGBL 1999 Nr. 35; LR 783.0 und Telekommunikationsgesetz (TelG) vom 20. Juni 1996 LGBL 1996 Nr. 132; LR 784.10.

142 Vgl. Art. 6 ff. Gesetz vom 22. März 1995 über das Zollwesen, LGBL 1995 Nr. 92; LR 631.010 und dazu Verordnung vom 25. April 1995 über das Amt für Zollwesen, LGBL 1995 Nr. 112; LR 631.010.11.

143 Vgl. Art. 42a Telekommunikationsgesetz (TelG) vom 20. Juni 1996, LGBL 1996 Nr. 132; LR 784.10 und dazu Anhang 1 zum Bericht der Regierung vom 2. Mai 2000 an den Landtag betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 42/2000, S. 63 ff.

144 Erster Bericht der Regierung an den Landtag betreffend die Verhandlungen nach der Volksabstimmung vom 13. Dezember 1992 für das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, Nr. 18/1993, S. 8.

7.3 Materielles Verwaltungsrecht

Die Bestandesaufnahme in der Vorbereitungsphase machte bereits klar, dass eine EWR-Mitgliedschaft einen erheblichen Anpassungsbedarf voraussetzte. So musste im Hinblick auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit das Berufsrecht der Rechtsanwälte, Treuhänder, Wirtschaftsprüfer und Patentanwälte einer umfassenden Revision unterzogen werden. Aber auch Regelungen einer Erwerbstätigkeit, die keinen strengen Inländervorbehalt beinhalteten, entsprachen in manchen Belangen nicht den Anforderungen des EWR-Rechts und mussten im Hinblick auf einschlägige Richtlinien novelliert werden.¹⁴⁵

Ein Teil der EU-Umweltvorschriften, in denen das EU-Recht strengere Regelungen vorsah, wurden bereits im Zuge des EWR-Beitritts umgesetzt, wie etwa im Bereich der Umweltinformationen¹⁴⁶. Für die grenzüberschreitenden Informations- und Konsultationsverfahren wurden im Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen.¹⁴⁷ Auch in den Bereichen des Sozial- und Arbeitsrechts, des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz drängten sich gesetzliche Massnahmen auf.¹⁴⁸

Das Vergaberecht, das bisher im Gesetz vom 31. Juli 1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen und im Submissionsreglement der Regierung vom 12. Mai 1992 geregelt war,¹⁴⁹ wurden durch das Ge-

145 Vgl. Art. 8 Gesetz vom 27. September 1989 über die Berufsausübung der im Bauwesen tätigen Ingenieure und der Architekten, LGBL 1989 Nr. 60; LR 933.1 und dazu Verordnung vom 9. April 2002 über die Berufsausübung der im Bauwesen tätigen Ingenieure und der Architekten, LGBL 2002 Nr. 47; LR 933.11 oder Gesetz vom 18. Dezember 1985 über das Gesundheitswesen (Sanitätsgesetz), LGBL 1986 Nr. 12; LR 811.01 oder Gesetz vom 22. Oktober 2003 über die Ärzte (Ärztegesetz), LGBL 2003 Nr. 239; LR 811.12 und dazu die Verordnung vom 13. Januar 2004 über die Ärzte (Ärzteverordnung), LGBL 2004 Nr. 20; LR 811.121.1.

146 Gesetz vom 22. Oktober 1992 über Umweltinformationen, LGBL 1993 Nr. 13; LR 814.02; vgl. dazu Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Juni 1995 an den Landtag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992, Nr. 46/1992, S. 154 f.

147 LGBL 1999 Nr. 95; LR 814.03.

148 Vgl. zu den Auswirkungen des EWR-Acquis auf das liechtensteinische Recht in den horizontalen und flankierenden Politiken den Bericht und Antrag der Regierung vom 7. Februar 1995 an den Landtag betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Nr. 1/1995, S. 173 ff.

149 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete, LPS Bd. 38, Vaduz 2004, S. 406 ff.

setz vom 19. Juni 1998 über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge¹⁵⁰ ersetzt bzw. ausser Kraft gesetzt. Ziel des EWR-Abkommens ist es, die nationalen Vergaberegime zu vereinheitlichen und grenzüberschreitende Vergaben zu erleichtern.

Anpassungsbedarf besteht bei der Amts- oder Staatshaftung.¹⁵¹ Das Amtshaftungsgesetz von 1964¹⁵², dem die Verschuldenshaftung zugrunde liegt, entspricht in manchen Belangen nicht dem EWR-Recht, so dass Widersprüche hinsichtlich der materiellen Haftungsvoraussetzungen gemäss der Vorrangregel zugunsten des EWR-Rechts aufzulösen sind. Das EWR-Recht lässt Verschuldenselemente nurmehr soweit zu, als sie über den hinreichend qualifizierten Verstoss gegen das EWR-Recht nicht hinausgehen.

Dem Amtshaftungsgesetz ist beispielsweise eine Haftung für so genanntes legislatives Unrecht, d.h. für Rechtsverletzungen des Gesetzgebers, fremd, so dass die Unterlassung der Umsetzung von EWR-Recht durch den Gesetzgeber nicht geltend gemacht werden kann. Die Staatshaftung nach EWR-Recht umfasst auch den durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie entstandenen Schaden. Es besteht auch keine Haftung für judikatives Unrecht des Staatsgerichtshofes, des Verwaltungsgesichtshofes und des Obersten Gerichtshofes. Ein Ersatzanspruch aus einer Entscheidung dieser Gerichte ist generell ausgeschlossen.

7.4 Verwaltungsverfahrensrecht

Die liechtensteinischen Behörden vollziehen das EWR-Recht nach nationalem Verwaltungsverfahrensrecht. Das EWR-Recht hat es aber nicht unbeeinflusst gelassen. So hat das EWR-Umweltrecht bzw. die EWG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimm-

150 LGBL 1998 Nr. 135; LR 172.051; zur beabsichtigten Neufassung des Gesetzes und ihren Gründen siehe Bericht und Antrag der Regierung vom 16. November 2004 betreffend die Schaffung des Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor (Gesetz über das öffentliche Auftragswesen im Bereich der Sektoren, ÖAWSG) und die Abänderung des Beschwerdekommissionsgesetzes, Nr. 125/2004.

151 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete (FN 149), S. 202 ff.

152 LGBL 1966 Nr. 24; LR 170.32.

ten öffentlichen und privaten Projekten einen Standard gesetzt.¹⁵³ Das EWR-Recht hat nicht nur die materiellen Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge harmonisiert. Es hat auch einheitliche Verfahrensregeln vorgegeben.¹⁵⁴

Massgebend für dasungsverfahren sind auch die entsprechenden Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁵⁵ nebst ihren Zusatzprotokollen, aus deren Gewährleistungen sich Folgen für dasungsverfahren ergeben können. Sie bildet als materielles Verfassungsrecht im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren einen möglichen Prüfungsmaßstab, so dass sie in der Anwendung des innerstaatlichen Rechts von erheblicher Bedeutung ist.

153 Vgl. Art. 4 ff. Gesetz vom 10. März 1999 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), LGBL 1999 Nr. 95; LR 814.03.

154 Vgl. *Herbert Wille*, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete (FN 149), S. 411 ff.

155 LGBL 1982 Nr. 60/1; LR 0.101.

Zusammenfassung der Diskussion

Zoltán Tibor Pállinger

Thomas Bruha erkundigt sich 1) nach der Zahl der Gremien, die am Entscheidfindungsprozess der EU beteiligt seien, und dem Umfang (Grössenverträglichkeit) und der Art der liechtensteinischen Partizipation; 2) will er wissen, ob die Rechtsprechung des StGH zum Rang des EWR-Rechts einen «Kern der Verfassung» kenne, der nicht angetastet werden könne.

Andrea Entner-Koch erklärt zu 1), dass selbst der EU-Kommission keine genauen Zahlen über die Anzahl der Komitees vorlägen. Aufgrund ihrer eigenen Schätzung gehe sie von ungefähr 300 Komitees aus. Liechtenstein nähme regelmässig an den Sitzungen von zehn solcher Komitees teil – überwiegend aus den Bereichen Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Sozialversicherungen, Anerkennung von Diplomen etc.). Es sei unerlässlich, dass ein kleiner Staat wie Liechtenstein seine Kräfte gezielt und flexibel einsetze und sich auf solche Sachbereiche konzentriere, die für das Land von grosser Bedeutung seien. Grössere Staaten wie Norwegen nähmen an mehr Komitees teil. Dabei nähmen in der Regel die Vertreter eines Staates an den Sitzungen der EU-Komitees teil. Damit aber die Information der abwesenden EFTA-Staaten gewährleistet bleibe, nähme an den meisten EU-Komiteesitzungen zumindest ein Vertreter des EFTA-Sekretariats teil. Die Arbeit der EU-Komitees werde EFTA-intern in 40 Arbeitsgruppen, die im Durchschnitt einmal im Monat tagten, begleitet, wobei Liechtenstein an allen teilnähme. Es fände somit – im Rahmen der Grössenverträglichkeit – ein reger Informationsaustausch statt.

Bernd Hammermann ergänzt zu 1) zur Problematik der staatlichen Interessenvertretung, dass die ESA nicht am Entscheidfindungsprozess teilnähme, sondern erst nach den Entscheidungen ins Spiel käme. Aus diesem Grunde tauche bisweilen das Problem auf, ob die gefällten Ent-

scheide mit der dynamischen Homogenität des Acquis vereinbar seien. Der EuGH könne mit der Zeit mitgliederspezifische Ausnahmeklauseln aufgrund der Rechtsfortentwicklung im Sinne der dynamischen Homogenität kassieren. Die ESA würde im Hinblick auf die EFTA-Staaten gerne wissen, ob die dynamische Homogenität auch im Hinblick auf den EWR gelte. In diesem Punkt träfen wir auf eine Schnittstelle zwischen europarechtlichem und völkerrechtlichem Ansatz, bei der eine einheitliche Richtschnur für die Regelung der Konfliktfälle fehle. Problematisch würde diese Konstellation, wenn etwa sekundärrechtliche Regelungen (Richtlinien), deren Acquis von den EFTA-Staaten als nicht relevantbezeichnet würden, dennoch geprüft werden müssten, weil sie auch Sachverhalte aus internationalen Verträgen oder den Grundrechtsschutz beträfen, welche ihrerseits Teil des primärrechtlichen *Acquis communautaire* bildeten. Derartige Zweifelsfälle könnten z.B. dadurch vermieden werden, wenn für den Fall der Nichtübernahme einer EU-Richtlinie in den EWR-acquis die Beweggründe dafür von den Vertragsparteien festgehalten würden.

Herbert Wille erklärt zu 2), dass der StGH öfters zum Kerngehalt der Verfassung Stellung genommen habe. Der StGH überprüfe EWR-Recht nicht, ausser es bestünde ein Verdacht auf eine besonders krasse Missachtung des Grundrechtsgehalts der Verfassung oder der EMRK. Weiters habe der StGH ausgeführt, dass die Grundprinzipien und Kerngehalte der Verfassung durch die Vorrangregel des EWR-Abkommens nicht tangiert seien, weil das Recht der EG und insbesondere auch das EWR-Recht die Grundrechte, speziell die EMRK anerkannten, so dass mit einem solchen Konfliktfall kaum einmal zu rechnen sei. Auch die Lehre stütze diese pragmatische Praxis.

Thomas Bruha wendet ein, dass diese Sichtweise zwar für die Grundrechte gelten möge, aber die Frage der Kompetenzen, ob ein Sachverhalt überhaupt unter den EWR-Vertrag falle, ausser Acht liesse.

Thomas Straubhaar ist erstaunt, dass im Bereich des Sozialversicherungsrechts von der ESA argumentiert werde, dass die steuerliche Begünstigung der nördlichen norwegischen Gebiete gegenüber der Region von Oslo das Homogenitätsprinzip des EWR-Rechts verletze und deshalb als unlautere Beihilfe taxiert werde. Sowohl unter den

Schweizer Kantonen und Gemeinden als auch unter den deutschen Kommunen gelangten unter dem Titel Föderalismus sehr unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung; kein Mensch käme auf die Idee, diese Differenzen als unlautere Beihilfen zu bewerten. Darum sei die Beurteilung des Falls Norwegen aus ökonomischer Sicht mehr als fragwürdig.

Carl Baudenbacher weist darauf hin, dass die ESA und der EWR-Gerichtshof in diesem Fall nicht ein ökonomisches Problem lösen mussten, sondern nur eine Rechtsfrage nach rechtlichen Kriterien zu beurteilen hatten.

Bernd Hammermann sieht den Fall der differenzierten norwegischen Sozialbeiträge eher als Beispiel für schlechte Interessenwahrung seitens der norwegischen Regierung. Diese hätte für das ganze Land einen einheitlichen Tarif einführen können und dann gestaffelt nach den geographischen Lasten für einzelne Regionen Zuschläge erheben können. Sie sei aber nicht in der Lage gewesen, das überkommene System zu überwinden. Dabei eröffnete das EWR-Recht zahlreiche Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, wenn sie verstünden, mit dem Recht umzugehen.

Carl Baudenbacher weist 1) darauf hin, dass für die liechtensteinischen Gerichte keine Vorlagepflicht an den EWR-Gerichtshof bestünde, weswegen eine gewisse Rechtsunsicherheit auftreten könne, und er fragt in diesem Zusammenhang, welche Wirkung dann den Gutachten des EFTA-Gerichtshofes im liechtensteinischen Recht zukäme. 2) hält er fest, dass vor dem EFTA-Gerichtshof nur Regierungen Partei seien, was einen gewissen Widerspruch in sich berge, da der EWR auf die Schaffung eines Marktes abziele, demgegenüber aber der Gerichtshof regierungslastig sei. In konkreten Streitfällen vor dem EWR-Gerichtshof versuchten die Regierungen auf den Vorwurf der Vertragsverletzung mit folgenden Argumentationsstrategien zu reagieren: a) der EWR-Vertrag sei auf diesen Fall nicht anwendbar, b) der EFTA-Gerichtshof sei nicht zuständig, c) im konkreten Fall handle es sich um einen Ausnahmefall sowie d) wenn es nicht anders ginge, würden schliesslich die Entscheide des EuGH kritisiert.

Herbert Wille erklärt zu 1), dass Gutachten des EFTA-Gerichtshofs in der Praxis sehr wohl eine Wirkung zukäme. Es gelte jedoch zu beachten,

dass das EWR-Abkommen die liechtensteinischen Gerichtsverfahren nicht einschränke. Liechtenstein dürfe EWR-Recht weiterhin nach den liechtensteinischen Verfahrensregeln anwenden. Ein Gutachten des EFTA-Gerichtshofs habe nicht die gleiche Wirkung wie die normaufhebende Entscheidung des StGH. Formellrechtlich habe das Gutachten keine Verbindlichkeit, aber faktisch schon. Demgegenüber habe die normaufhebende Entscheidung des StGH eine Bindungswirkung erga omnes. Hebe der StGH eine Norm auf, existiere diese Norm nicht mehr und werde aus dem Rechtsbestand ausgeschieden. Würden die Gerichte dazu übergehen, rechtswidrige Normen nicht mehr anzuwenden, würden die Normen innerstaatlich bestehen bleiben und müssten irgendwann einmal aus dem Normenbestand ausgeschieden werden, sei es durch den Gesetzgeber oder sei es durch den StGH. Die rechtswidrige Norm müsse aber ausgeschieden werden, da der Staat Liechtenstein verpflichtet sei, das innerstaatliche Recht dem EWR-Recht anzupassen. Die Gerichte könnten und müssten die vorgegebenen Verfahren, insbesondere das verfassungsgerichtliche Verfahren, einhalten. Liechtenstein kenne nicht das diffuse Normenkontrollsystem, bei dem jedes Gericht zur Normenkontrolle befugt sei. Die Normenkontrolle sei beim StGH konzentriert. Nur der StGH könne eine Rechtsvorschrift aus dem Normenbestand ausscheiden.

Bernd Hammermann ergänzt zu 2), dass der ESA im Gegensatz zum EFTA-Gerichtshof zusätzlich auch eine gewisse Sachferne vorgeworfen werde. Zudem weist er zu 1) darauf hin, dass aufgrund der Weiterentwicklung der durch die EMRK geschützten Grundrechte auch im EWR-Recht quasi durch die Hintertür eine Vorlagepflicht für nationale Gerichte entstehen könnte. Weiters führt er aus, dass in Zukunft mit der dynamischen Homogenisierung die Zahl der Ausnahmeregelungen abnehmen werde. Um die Entwicklungen besser einschätzen zu können, empfiehlt er den Regierungen, ähnlich wie es die isländische Regierung bereits getan habe, eine Kommission einzusetzen, die sich über die Entwicklungen in Europa auf dem Laufenden halte und die Regierung über die Sachverhalte informiere.

Kleinststaaten im globalen Standortwettbewerb

Thomas Straubhaar

Übersicht

- 1. Einleitung*
- 2. Globalisierung*
- 3. Standortwettbewerb*
- 4. Schlussfolgerungen*

1. Einleitung

Das Thema, das Sie mir gegeben haben, ist eine grosse intellektuelle Herausforderung. Es überfällt mich in jährlichem Abstand sozusagen wie ein Sommergewitter und zum Schrecken meines Instituts, weil ich dann immer meine Mitarbeiter(innen) beauftrage, mir statistisch zu belegen, wovon ich im tiefsten Herzen überzeugt bin: Dass Kleinststaaten viel effizienter sind als grosse Staaten und dass den Kleinststaaten deswegen die Zukunft gehört. Dann rechnen sie alle, aber leider ist bis jetzt, nach über zehnjährigen Versuchen kein hieb- und stichfestes Ergebnis zustande gekommen und zwar auch deshalb, weil das ökonomisch erfolgreichste aller Länder zugleich das grösste ist – die USA. Deshalb haben wir immer das Problem, zu statistisch wirklich signifikanten Ergebnissen zu gelangen.

Aber ich werde heute trotz der fehlenden empirischen Belege versuchen, ein Plädoyer für Kleinststaaten im globalen Standortwettbewerb zu halten. Ich will mich auch gleich ideologisch «outen» und gestehen, dass ich überzeugter Europäer bin. Dennoch kann ich heute bei der EU gewisse Fragezeichen nicht unterdrücken. Es wird wichtiger denn je werden, neben einer Alles-oder-Nichts-Integrationsform im Sinne der Vollmitgliedschaft auch Alternativen anzubieten. Und das ist

eigentlich der Grundtenor dessen, was ich als These meines Beitrags vertreten will.

Wenn wir nach Europa blicken, dann erkennen wir das Phänomen einer zweigleisigen Entwicklung: Einerseits gab es gleich nach dem Zusammenbruch des Ostblocks einen Drang in Richtung EU. Die EU hatte in den neunziger Jahren – bei aller Kritik an der Europäischen Union – unglaublich viele Fortschritte gemacht: Maastricht, die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion, die Osterweiterung, den Euro als Zahlungsmittel in den zwölf Euroländern. Dem Integrationsprozess gegenüber steht in Europa eine genau gegenteilige Entwicklung in Form des Zerfalls von Staaten in einzelne Teile: Seit 1989 sind 13 neue Staaten entstanden. Das von Politologen geschriebene Buch «Kleinstaatkontinent Europa» spricht sogar von 22 Staaten, wenn man Europa geographisch etwas weiträumiger definiert. Das Kleinstaatliche scheint somit doch einen gewissen Reiz zu haben.

Wenn man in Mittel- und Osteuropa unterwegs ist, dann sagen einem die Bevölkerungen zwei Dinge, die – so glaube ich – auch für Liechtenstein und die Schweiz nicht ganz unwichtig sind. Das Eine: Im Prinzip besteht ein starkes Nachholbedürfnis, eine eigene Nation sozusagen nun erst zu bilden, nachdem die Nationalstaatlichkeit während fünfundvierzig Jahren unterdrückt wurde und alles getan worden ist, um nationale Gefühle nicht ausleben zu können. Das Zweite, was vor allem in kleineren Ländern berichtet wird: Endlich haben wir den Sozialismus abgeschafft, und jetzt kriegen wir ihn durch die Hintertür der Europäischen Union wieder zurück.

2. Globalisierung

Nach dieser Einleitung möchte ich auf die Globalisierung zu sprechen kommen. Das wird etwas sprunghaft wirken, weil ich nur ganz kurz aufzeigen möchte, wie sich die Welt um uns herum dramatisch verändert. Wenn ich «uns» sage, dann meine ich damit die Schweiz und Liechtenstein gleichermassen – und zwar bezogen sowohl auf die Rückwirkungen der Globalisierung als auch auf die daraus folgenden Schlussfolgerungen.

Betrachten wir zunächst kurz ein paar empirische Fakten. In den letzten Dekaden sind alle grenzüberschreitenden, internationalen Akti-

vitäten stark angestiegen, seien es die realen Exportströme, die Direktinvestitionsflüsse oder die Kapitalzuflüsse. Die Entwicklung in den letzten 30, 40 Jahren ist eindeutig: Die grenzüberschreitenden Tätigkeiten sind wesentlich schneller gewachsen als beispielsweise die reale Produktion. Dies hat mit der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung zu tun. Wenn man zudem weiss, dass mittlerweile jeden Tag 1600 Milliarden US-Dollar Devisen auf internationalen Finanz- und Devisenmärkten hin und her geschoben werden, so zeigt das, welches gewaltige Volumen auf den internationalen Märkten tagtäglich umgesetzt wird.

Was bedeutet die Globalisierung zunächst aus ökonomischer und dann auch aus politischer, institutioneller Sicht? Zunächst einmal zeigt sich, dass nationale Märkte einfach gesprengt worden sind, dass alles, was mit nationalem Protektionismus, Distanzschutz, mit nationaler Abschottung zu tun hatte, heute aus verschiedensten Gründen nicht mehr möglich ist. Aktivitäten lassen sich heute nicht mehr national begrenzen. Dort, wo es versucht wird, ist Abwanderung die Folge. Für die einzelnen Menschen bedeutet das im Wesentlichen, dass der Standortwettbewerb in jeder Disziplin und in jeder Dimension härter geworden ist. Vor allem dieser letzte Punkt scheint mir auch für Liechtenstein und die Schweiz sehr wichtig zu sein, weil immer wieder das Argument zu hören ist: «Das betrifft ja vor allem die weniger Qualifizierten, diejenigen Arbeitskräfte, die wenig zu bieten haben. Wir sind ja höher qualifiziert, verfügen über Humankapital, Bildung usw., uns wird das nicht so sehr betreffen.» Diese Argumentation ist ziemlich falsch. Der Standortwettbewerb nimmt gerade bei den höher qualifizierten Berufen dramatisch zu. Es sind eben gerade nicht nur die weniger qualifizierten Berufe, die durch EWR, EU oder EU-Osterweiterung besonders unter Druck kommen, sondern vor allem die freien Berufe, jene Berufe, die vorher noch irgendwie wegen Abschottung, durch fehlende Diplomanerkennung oder wegen spezifischer Erfordernisse, den Beruf ausüben zu können, geschützt waren – Anwälte, Ärzte, Lehrer, im öffentlichen Dienst Tätige und so weiter. In diesen Berufen und bei diesen Qualifikationen verstärkt sich der Wettbewerb mit einer Kraft und in einer Breite, die auch Nischenstandorte betrifft. Plötzlich werden andere Regionen, andere Standorte spezialisierte (Dienst-)Leistungen ebenso anbieten können wie Liechtenstein oder die Schweiz, vielleicht im einen oder anderen Fall von derselben Qualität aber eben billiger.

3. Standortwettbewerb

Im Standortwettbewerb beginnt der kleinstaatliche Gedanke wieder wichtig zu werden. Historische Wettbewerbsvorteile eines Landes oder einer Region hatten sehr viel zu tun mit natürlichen Ausstattungsvorteilen, mit der Gunst der Lage, mit Meeresnähe oder irgendwelchen Rohstoffen, die in der Nähe waren.

Es gibt ganz wenige Länder, die als reine Binnenländer so erfolgreich waren wie die Schweiz und Liechtenstein (Länder, die so weit weg vom Meer liegen). Gerade diese Standortmissgunst hat der Schweiz und Liechtenstein geholfen, rechtzeitig innovativ zu sein und mit diesem Missstand konstruktiv und positiv umzugehen.

In der neuen globalisierten Welt ist die geographische Lage vergleichsweise unwichtig geworden. Im Prinzip kann alles überall hergestellt und angeboten werden. Viel wichtiger ist, wie schnell institutionelle Regeln, also das was man machen darf, was man machen kann, was moralisch, was normativ erlaubt und möglich ist, an diese neue Umgebung angepasst werden. Das führt zur Erkenntnis, dass die Wettbewerbsfähigkeit einer Region, eines Standorts, eines Landes von zwei Komponenten gleichermassen abhängig ist. Es braucht erstens unternehmerisches Handeln, es braucht gute Arbeitskräfte, die besser und nicht unbedingt billiger sind. Sie können im Prinzip überall auf der Welt tätig werden, können überall wohnen, überall arbeiten, ihre Wertschöpfung irgendwo leisten. Die Herausforderung besteht darin, diese Talente, diese wertschöpfungsstarken Aktivitäten anzuziehen, sie also beispielsweise nach Liechtenstein zu holen. Das ist wohl auch das, was wir mit «Nischen» meinen – Nischen, die nicht nur gerade die Grenzkosten einspielen, sondern etwas mehr als die Grenzkosten, um mit diesem Überschuss zum Beispiel auch den Sozialstaat oder andere, über die Ökonomie hinausgehende Aspekte finanzieren zu können. Das hat zweitens mit der Attraktivität eines Standorts zu tun. Das Problem ist nur, dass natürlich weltweit alle Regionen versuchen, diese Strategie zu fahren. Wie hebt man sich in diesem Wettbewerb um Nischen aus dem Durchschnitt heraus? Das ist die Frage der Zukunft – auch aus institutioneller Sicht. Diejenigen, die Werte schaffen, müssen sich fragen, «Wohin gehen wir?» und ein Land wie Liechtenstein muss sich fragen, «Was können wir tun, um diesen wertschöpfungsstarken Aktivitäten einen sicheren Hafen zu bieten?»

4. Schlussfolgerungen

Was heisst das jetzt mit Blick auf EWR und Liechtenstein in der Zukunft? Ich habe bereits angedeutet, dass ich mich sicher noch ein paar weitere Jahre immer wieder mit der Frage beschäftigen werde, ob Kleinststaaten für «Nischen» ein attraktiveres Umfeld anbieten können als grosse Länder. Es ist empirisch (noch!) nicht eindeutig klärbar. Oft sind Niveau und Veränderungen nur schwer zu trennen. Was sind Bestandeswirkungen und was sind dynamische Effekte? Was ist der Beitrag der mobilen und was der Beitrag der immobilen Produktionsfaktoren?

Es ist empirisch also ganz schwer zu sagen, ob Kleinststaaten erfolgreicher sind als grosse Länder. So steht beispielsweise ein sehr grosses Land (Deutschland) bezogen auf das Wachstum des Bruttoinlandprodukts der letzten zehn Jahre ganz schlecht da. Aber ebenso schwach schneidet die Schweiz ab, also das Gegenbeispiel eines grossen Landes. Eine genaue empirische Analyse ergibt ein Gemisch zwischen grossen und kleinen Staaten ohne systematisches Muster. Beim Arbeitsmarkt ist es genau so: Wir finden Länder wie etwa Deutschland mit grossen Problemen und daneben das kleine Land Schweden, das es sehr schnell geschafft hat, sich anzupassen. Auch das kleine Österreich ist erfolgreich. Dem stehen die USA gegenüber, die als grosses Land ebenfalls erfolgreich sind. Also hilft uns auch die Betrachtung des Arbeitsmarktes empirisch nicht weiter.

Dennoch gibt es gute Gründe, an die Effizienz der Kleinststaaten zu glauben. Der erste Grund ist, dass sie aufgrund der Theorie des kollektiven Handelns Entscheidungen schneller und beweglicher treffen können, dass kleine Gruppen rascher zu bewegen sind, in kleinen Gruppen grösserer sozialer Druck herrscht und homogene, gemeinsame Interessen deshalb leichter durchsetzbar sind (was manchmal auch ein Nachteil sein kann!). Der zweite Grund liegt darin, dass die Dezentralität hilft, mikroökonomische Präferenzen besser abzudecken. Kleine Staaten können leichter auf Interessen der Minoritäten Rücksicht nehmen und – als dritter Grund vielleicht das gewichtigste Argument – sie können sehr genau nach dem Äquivalenzprinzip besteuern. Wer zahlt, befiehlt und wer befiehlt, der bezahlt. Das sind Vorteile, die für Kleinststaaten sprechen würden.

Bei den Nachteilen kann ich mich kurz fassen. Die Marktgrösse ist (zu) klein, der Marktzugang ist erschwert. Die Marktmacht ist bescheiden. Die Rechtssicherheit kann nur im grossen Kontext erzielt werden. Die Verhandlungsmacht ist gering. Das sind die bekannten Nachteile.

Wenn wir das saldieren, dann sehen wir, dass wir Alternativen zum EWR oder zum europäischen Weg finden und suchen müssen. Wenn Handelsliberalisierung und jetzt die Dienstleistungsliberalisierung im Rahmen der WTO ohnehin zum Thema werden, dann stellen sich die Fragen: «Brauchen wir Europa noch? Welches Europa? Wird es dezentral genug sein?» Meine Sorge ist, dass es eher in Richtung Zentralismus statt in Richtung Wettbewerb der Systeme läuft.

Der letzte Punkt ist vielleicht der spannendste, und ich kann ihn hier leider nur kurz andeuten: Wenn die Entwicklung der EU wirklich eine Geschichte der Liberalisierung sein soll, dann braucht Liechtenstein nicht Mitglied zu werden. Dann kann es alle Vorteile einer Liberalisierung auch als Aussenseiter nutzen. Das ist ja im Prinzip das Dilemma der EU: Wenn sie sich wirklich als liberalen Vorreiter der Welt sieht, dann braucht Liechtenstein nicht Mitglied zu werden – genau so wenig wie die Schweiz. Meinen Landsleuten rate ich deshalb: «Wartet mal ab. Man wird sehen. Wenn die EU offen ist, dann gibt es keinen Grund für einen Beitritt und wenn sie geschlossen ist, dann möchte ich nicht Mitglied werden.»

Aus dem täglichen Leben wissen wir, dass individuelle Lösungen in aller Regel Standardprodukten überlegen sind. Wir sollten – nicht nur bei der Währungsunion – ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten anstreben, und in der europäischen Rechtssprechung, nicht nur viel mehr *opting-out*-Klauseln, sondern auch *opting-in*-Klauseln suchen und finden müssen.

EWR, EU-Mitgliedschaft und neue Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union

Thomas Bruha / Katrin Alsen *

Übersicht

1. Zehn Jahre EWR-Mitgliedschaft: Jubiläum im Krisenjahr der EU
2. EU-Krise als Katalysator des Wandels in Europa
3. Kleinstaat und Integration
4. Europäischer Integrationsauftrag der EU
5. Fragen einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins
6. Fazit

1. Zehn Jahre EWR-Mitgliedschaft: Jubiläum im Krisenjahr der EU

1.1 Die EU in der Verfassungs- und Akzeptanzkrise

Der negative Ausgang der Referenden über den EU-Verfassungsvertrag¹ in Frankreich und in den Niederlanden hat die Gemeinschaft tief getroffen. Statt Verfassung, eine «fassungslose EU»². Trotz selbst auferlegter «Denkpause»,³ von Hektik begleitete Orientierungslosigkeit. Erste Überlegungen, den Verfassungsvertrag doch noch retten zu können, in-

* Erweiterte und um Fussnoten ergänzte Fassung des am 10. Juni 2005 gehaltenen Referats von Thomas Bruha. Die Darstellung folgt der Struktur des damals vorgelegten Thesenpapiers. Auch der Vortragsstil ist weitgehend beibehalten worden.

1 ABl. Nr. C 310/1 vom 16. Dezember 2004.

2 So der Titel («Die fassungslose EU») einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung kurz vor den Referenden am 29. Mai und 1. Juni 2005, siehe Das Parlament Nr. 20 vom 17. Mai 2005.

3 In einer Erklärung vom 18. Juni 2005 hat der Europäische Rat in Brüssel bis zum ersten Halbjahr 2006 eine «Zeit der Reflexion» in allen Mitgliedstaaten beschlossen (SN 117/05).

dem man ihn nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in den anderen Mitgliedstaaten der französischen und niederländischen Bevölkerung nochmals vorlegt, sind als «Ausdruck von Realitätsverweigerung» bezeichnet worden.⁴ Wege aus der Verfassungskrise sind nicht in Sicht.⁵ Jetzt rächt sich die Verfassungsrhetorik.⁶ Das gilt für das Ergebnis der Referenden, die durch die Aufladung mit dem Verfassungsbegriff mit einem höheren Risiko belastet wurden, wie für die Folgen eines Nein. Die Ablehnung einer erstmals vorgelegten «Verfassung» und der mit ihr assoziierte Schritt in eine staatsähnlichere Gemeinschaft wiegt schwerer als ein Nein zu einer «normalen Vertragsänderung». Die EU ist «fürs erste ein kranker Riese».⁷ Dies ist zunächst einmal hinzunehmen. Nichts wäre falscher, als das Nein zum Verfassungsvertrag hinter einer «Referendumsschelte» verstecken und den Schaden dadurch klein reden zu wollen.⁸ Die EU ist mit einem politischen Debakel und einer ernsthaften Akzeptanzkrise europäischer Politik konfrontiert. Antieuropäische Kräfte und sachfremde Motive wie die Gelegenheit zur «Bestrafung» der Regierung mögen in einem schwer einschätzbaren Masse mitgespielt haben. Sie erklären aber nicht die Deutlichkeit der Ablehnung.⁹ Zu einem

4 Joachim Schild, Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, *Integration* 28 (2005), S. 187 ff. (187) mit Hinweisen auf entsprechende Äusserungen von Jean-Claude Juncker und Valéry Giscard d'Estaing.

5 Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle, Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, *Integration* 28 (2005), S. 257 ff.

6 Kritisch seit vielen Jahren der Berliner Verfassungsrechtler Dieter Grimm, zuletzt in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) vom 12. Mai 2005, S. 6 («Der Vertrag: Die «europäische Verfassung» ist keine echte Verfassung – aus der Europäischen Union wird kein Bundesstaat»).

7 So der Berliner Europarechtler Ingolf Pernice auf der Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung (Anm. 2).

8 Entsprechende Äusserungen finden sich zuhauf. So hat etwa der Bonner Politikwissenschaftler Ludger Kühnhardt drei «Auswege aus der Sackgasse» vorgeschlagen: 1. Wiederholung der Referenden in Frankreich und den Niederlanden, verbunden mit Opting-out-Klauseln; 2. Enthaltung Frankreichs und der Niederlande im Europäischen Rat; 3. Kürzung der Verfassung zumindest als Opting-out für Frankreich und die Niederlande. Siehe *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) vom 8. Juni 2005 («Auswege für die EU aus der Sackgasse»). Dagegen zurecht der Hannover'sche Europarechtler Ulrich Haltern, «Die EU ist in keiner Sackgasse. Plädoyer für ein Nachdenken über das Integrationsziel», *NZZ* vom 10. Juni 2005, S. 9.

9 Die Beteiligung bei dem Referendum in Frankreich lag bei rund 70 Prozent, beim Referendum in den Niederlanden bei 63,9 Prozent. In Frankreich stimmten 54,87 Prozent und in den Niederlanden 61,6 Prozent gegen die Verfassung.

erheblichen Teil dürften sich «demokratische Reflexe»¹⁰ entladen haben, die eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit dem als «grenzenlos» empfundenen Prozess der Vertiefung und Erweiterung der EU artikulieren (Identitätsfrage, Türkei, Finalität der EU, u.a.). Einstmals als starke Zugpferde benutzte Schlagworte wie das der «Unumkehrbarkeit» der Integration, sei es der Binnenmarkt oder die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), haben sich anscheinend verbraucht oder werden nicht mehr so ohne weiteres angenommen.¹¹ Beobachter sprechen von einem «Neuen Pragmatismus» der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten.¹² Die EU muss sich auf einen deutlich kritischeren, mit schönen Worten allein nicht mehr zu gewinnenden Stimmbürger einstellen.

1.2 EU-Krise und EWK

Angesichts dieser Krise, die zu einem erheblichen Teil eine Krise im Verhältnis der politischen Eliten zu den Bürgern ist, wird die Gemeinschaft ihre Zielsetzungen, ihre Strategien und ihre Vorgehensweisen zu überdenken haben. Das gilt im Innern der EU wie im Verhältnis zu den anderen Staaten Europas und angrenzenden Regionen. Ob an den bisherigen «Fahrplänen» so ohne weiteres festgehalten wird, bleibt abzuwarten. Hinter viele Agenden (Türkeibeitritt, Öffnung der Dienstleistungsmärkte gegenüber Billiglohnländern, Beeinträchtigung innerstaatlicher Umverteilungspolitiken durch Verfolgung der Stabilitätsziele der WWU, Überlagerung innerstaatlichen Drittstaatenrechts durch fortschrittlichere gemeinschaftliche Migrationspolitik, u.a.) werden von verschiedenen Seiten neue Fragezeichen gesetzt.¹³ Als sensibel empfundene Agenden stossen zunehmend auf kritischere Haltungen.

Gleichsam im Windschatten dieser unionsweiten Turbulenzen entfaltet sich der am 2. Mai 1992 in Porto ins Leben gerufene Europäische Wirtschaftsraum (EWK) zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Obwohl

10 So der Aachener Politikwissenschaftler Emanuel Richter in der FAZ vom 6. Juli 2005, S. 7.

11 So der Heidelberger Völkerrechtler Karl Doehring, FAZ, a.a.O.

12 So der Zürcher Philosoph Hermann Lübbe in der NZZ vom 10. Juni 2005, S. 43 («Interessen und Werte: Die europäische Einigung und der neue Pragmatismus der Stimmbürger»).

13 Ausführlicher dazu unter 2.

oder vielleicht gerade weil er in der europäischen Architektur eher ein «Mauerblümchendasein» fristet, funktioniert er gut und stösst auf grosse Akzeptanz. Dies wird sogar in Kreisen eingeräumt, in denen man für den vergleichsweise «unbedeutenden EWR» mit seinem «hypertrophen Institutionengefüge» eher degoutant anmutende Worte findet.¹⁴ Der EWR ist mit keinen Problemen unerwünschter Migration oder des Lohndumpings verbunden – jedenfalls im Allgemeinen¹⁵ – und steht für eine sinnvolle Ausdehnung des Binnenmarktes über die Grenzen der EU hinaus.¹⁶ Die oben skizzierte Krise trifft ihn jedenfalls nicht direkt.

Für diesen neuen Phänotyp der völkervertraglichen Assoziierung der EU mit europäischen Nichtmitgliedsstaaten ist der Begriff «Binnenmarktassoziiierung»¹⁷ vorgeschlagen worden. Damit soll dem Ziel des EWR, «eine Gleichbehandlung der Einzelpersonen und Marktteilnehmer hinsichtlich der vier Freiheiten und der Wettbewerbsbedingungen zu erreichen»¹⁸, Rechnung getragen werden. Ein vergleichbar hohes Integrationsniveau weist kein anderes Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten auf. Diese mögen zwar in dem einen oder anderen Punkt über den EWR hinausgehen, etwa durch Schaffung einer Zollunion. Das gegenwärtig prominenteste Beispiel ist das 1995 in eine Zoll-

14 Vgl. entsprechende Äusserungen des für den EWR zuständigen deutschen Kommissionsbeamten Matthias Brinkmann beim 9. Liechtensteiner Europa-Symposium am 3. Mai 2005 in Vaduz: «Wie funktioniert nun dieses leicht kafkaesk anmutende Gebilde? Um es gleich vorweg zu sagen: Erstaunlich gut.» (S. 2 des Redemanuskripts).

15 Zu den speziellen Sorgen und «Nöten» Liechtensteins siehe etwa den Beitrag von Hubert Büchel (in diesem Band).

16 Eine umfassende Übersicht über die verschiedenen Abkommen, welche eine mehr oder weniger weit gehende Ausdehnung des Binnenmarktrechts auf europäische wie aussereuropäische Drittstaaten vorsehen, findet sich bei Waldemar Hummer, Die räumliche Erweiterung des Binnenmarktrechts, Europarecht Beiheft 1/2002, S. 75 ff.

17 Thomas Bruha, Binnenmarktassoziiierungen, in: ders./Meinhard Hilf (Hrsg.), Perspektiven für Europa: Verfassung und Binnenmarkt, Europarecht Beiheft 3/2002, S. 109 ff.; zustimmend Gert Nicolaysen, ebd. S. 120 f. Ausführlicher zum Binnenmarktcharakter des EWR Thomas Bruha, Is the EEA an Internal Market?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.), EEA-EU Relations, 1999, S. 97 f. Eine jüngste Funktionenbilanz mit Schwerpunkt auf der gerichtlichen Durchsetzung des gemeinsamen Binnenmarktrechts findet sich bei Carl Baudenbacher/Peter Tresselt/Thorgeir Örylgsson (Hrsg.), The EFTA Court. Ten Years On, 2005.

18 EWR-Abkommen, 15. Erwägungsgrund der Präambel.

union überführte Assoziierungsabkommen mit der Türkei.¹⁹ Mit Blick auf den Kern wirtschaftlicher Integration, die Verwirklichung der Marktfreiheiten und ein System unverfälschten Wettbewerbs reichen diese Abkommen an das EWK-Niveau aber nicht annähernd heran. Die Bürger und Unternehmen der EFTA/EWK-Staaten und der EU-Staaten begegnen sich im EU-/EWK-Binnenmarkt gewissermaßen «auf gleicher Augenhöhe».²⁰ Dabei partizipieren und profitieren die volkswirtschaftlich leistungsfähigen EFTA-Staaten nicht nur vom europäischen Binnenmarkt. Sie tragen auch zu seinem Erfolg bei.

1.3 EWK-Modell, Türkei Debatte, Neue Nachbarschaftspolitik der EU

Abschiedsreden auf den EWK sind daher verfehlt.²¹ Jedenfalls gibt es keinen konkreten Anlass. Zwar dürfte der EWK im Falle eines EU-Beitritts von Island und/oder Norwegen in der gegenwärtigen Form zu bestehen aufhören.²² Ob es dazu so rasch kommt, dürfte nach der vorläufigen Blockierung des Verfassungsvertrages aber zunächst einmal fraglich sein. Auch werden seit dem Nein Frankreichs und der Niederlande erste politische Stimmen laut, die das Modell des EWK als eine Alternative (dauerhaft oder vorübergehend) zur EU-Vollmitgliedschaft wieder entdecken.²³ Derartige Überlegungen galten lange Zeit wegen der politischen Entscheidung für eine rasche EU-Osterweiterung als tabu.²⁴

19 Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, ABl. Nr. L 35 vom 13. Februar 1996.

20 Vgl. auch Brinkmann (Anm. 14) in unmittelbarem Anschluss an das obige Zitat: «In seinem nun 10-jährigen Bestehen hat es der EWK vermocht, einen erweiterten Binnenmarkt zu schaffen, in dem im Wesentlichen die gleichen Wettbewerbsbedingungen herrschen.»

21 Siehe aber Brinkmann, S. 3: «So wie wir ihn heute kennen, ist der EWK sicher kein zukunftsträchtiges Modell.»

22 Näher zu den verschiedenen Szenarien Sieglinde Gsthöl (in diesem Band).

23 So ausdrücklich Elmar Brok, http://www.europa.admin.ch/presse/archiv/d/2003/presse03_03.htm#top.

24 Siehe aber die entsprechenden Vorschläge von Thomas Bruha/Thomas Straubhaar, «EWK II»: europäischer Warteraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa?, in: Rolf H. Hasse/Wolf Schäfer (Hrsg.), Die ökonomischen Aussenbeziehungen der EWU, 1998, S. 175–198.

Auch das insbesondere in Deutschland, neuerdings auch in Frankreich, politisch ventilierte Wunschmodell einer «privilegierten Partnerschaft» mit der Türkei (Merkel, Chirac) lehnt sich bewusst oder unbewusst an die EWR-Idee an. Selbst im Kontext der neuen Nachbarschaftspolitik der EU²⁵ im Verhältnis zu den Nichtmitgliedsstaaten Osteuropas²⁶ und des südlichen Mittelmeerraums²⁷, welche im vorläufig gescheiterten Verfassungsvertrag eine spezielle konstitutionelle Verankerung erfahren hat (Artikel I-57)²⁸, taucht der EWR als Konzept begrifflich auf («Gemeinsamer Europäischer Wirtschaftsraum»)²⁹. Allerdings wird ein solcher Raum, welcher die Türkei, die EFTA-Staaten und sonstige europäische Länder mitgerechnet annähernd eine Milliarde Einwohner³⁰ umfassen würde, auf absehbare Zeit nicht auf dem Niveau einer «Binnenmarkt-assoziierung» zu verwirklichen sein. Dennoch wird dieses Ziel auch hier

25 Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament «Grösseres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn», KOM (2003) 104 endg. vom 11. März. 2003. Dazu u.a. Waldemar Hummer, *Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag*, Integration 21 (2005), S. 233 ff.; Jörn Sack, *Kommission schlägt Aktionspläne im Rahmen der Neuen Nachbarschaftspolitik vor*, EuZW 2005, S. 3; Stiftung Entwicklung und Frieden, *Die Nachbarschaftspolitik der erweiterten EU. Stabilität und Wohlstand als realistische Ziele?*, SEF-News Nr. 17, Juni 2003.

26 Russland und die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Mitteilung der Kommission, S. 2.

27 Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Behörde, Syrien, Tunesien, Mitteilung der Kommission, S. 3.

28 Art. I-57 lautet: Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet. (Abs. 1) Für die Zwecke des Absatzes 1 kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schliessen. Diese Übereinkünfte können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Übereinkünfte finden regelmässige Konsultationen statt. (Abs. 2).

29 Mitteilung der Kommission (FN 25), S. 10 (im Zusammenhang mit einer entsprechenden Initiative mit Russland und – als denkbare Option im Zuge der weiteren Entwicklungen – mit den westlichen NUS Ukraine, Republik Moldau und sogar Belarus).

30 EU (450 Millionen), Russland, westliche NUS und Länder des südlichen Mittelmeerraums (385 Millionen), siehe Mitteilung der Kommission, S. 3. Mit der Türkei kämen weitere 70 Millionen Einwohner hinzu. Ferner die Einwohner der EFTA-Staaten, Bulgariens und Rumäniens sowie der Beitrittsaspiranten in Süd-Ost-Europa, mit denen zur Zeit verschiedene Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bestehen.

geflaggt, zumindest verbal.³¹ Realistischerweise kommen hierfür aber langfristig wohl nur ganz wenige Staaten bzw. Regionen in Betracht.³²

2. EU-Krise als Katalysator des Wandels in Europa

Der EWR sowie die mit ihm erstmals verwirklichte Idee einer «Binnenmarktmemberschaft ohne EU-Mitgliedschaft» bieten also ein Fundament, «auf dem sich bauen» lässt. Er fügt sich sinnvoll in das Integrationssystem der europäischen Staaten ein. Die EU ist zweifellos das Kernstück der europäischen Integration, im wirtschaftlichen wie im politischen Sinne. Sie ist jedoch eingebettet in ein weites Netz von Integrationsbeziehungen und Integrationsräumen, die sich in vielfältiger Weise unterscheiden (Integrationsniveau, funktionale Reichweite der Integration, Vertragsstrukturen, u.a.), die jedoch miteinander verflochten sind und sich zum Teil wechselseitig «überlappen». In räumlicher Hinsicht lässt sich von einem flexiblen, dynamischen Wandel unterliegenden System «überlappender Räume regionaler Integration» bzw. «overlapping areas of regional integration»³³ sprechen; in der gewissermassen vertikalen Perspektive der Überlagerung und Durchdringung der hieran teilnehmenden Staaten durch unterschiedlich konzipierte Integrationsverbände von einem «Mehr-Ebenen-System der Integration» (multi-level system of integration)³⁴, das ebenfalls durch ständige Veränderungen gekennzeichnet ist.

31 Siehe Mitteilung der Kommission, S. 4: «Zu diesem Zweck [engere wirtschaftliche Integration mit der EU im Gegenzug zu politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reform] soll Russland, den westlichen NUS und den Ländern im südlichen Mittelmeerraum die Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU und auf weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (vier Freiheiten) geboten werden.»

32 Zur Zeit gilt das grösste politische Interesse der Ukraine. Doch auch diese ist weit davon entfernt, auch nur ansatzweise «binnenmarktfähig» zu sein.

33 Wolf Schäfer, *Overlapping integration areas*, in: F.P. Lang/Renate Ohr (Hrsg.), *International Economic Integration*, 1995, S. 49 ff.

34 Zunächst entwickelt in den Politikwissenschaften, vgl. Fritz W. Scharp/Bernd Reiser/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 1976; sodann rezipiert und adaptiert durch die Rechtswissenschaften, siehe zu verfassungsrechtlichen Überlegungen insbesondere Ingolf Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam*: *European Constitution-Making Revisited*, CMLRev. 36 (1999), S. 703 ff; ders., *Nationales und europäisches Verfassungsrecht*, VVDStRL 50 (2001), S. 148, 163 ff.

Dass krisenhafte «Erschütterungen» und gegebenenfalls Umorientierungen seines Hauptakteurs den übergreifenden Integrationsraum nicht unbeeinträchtigt lassen, liegt auf der Hand und ist bereits oben angedeutet worden. Änderungen im «Fahrplan» der Vertiefung und Erweiterung der EU-Integration (zeitlich, Ziele, «Zwischenhalte», «Anschlusszüge») schlagen auch auf den übergreifenden Integrationsverband durch (Schaffung neuer Anreize oder Hindernisse für Neubeiitrete, Erweiterung des Angebots neuer Alternativen zur EU-Mitgliedschaft, Ersetzung alter durch neue Integrationsregime, usw.). Die Krise der EU ist auch als Katalysator beschleunigten Wandels in Europa zu verstehen, in welche Richtung auch immer. Alle in den gemeinsamen europäischen Integrationsraum eingebundenen Staaten sind gut beraten, sich hierauf einzustellen und Strategien und Perspektiven zu entwickeln. Die Situation gleicht insofern ein wenig der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als vom Binnenmarktprozess der Europäischen Gemeinschaft³⁵ erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen ausgingen, welche zur Entdeckung der EWR-Idee (Jacques Delors) und zur Aufnahme von Verhandlungen der EG und ihrer Mitgliedstaaten mit den damals noch sieben EFTA-Staaten über das EWR-Abkommen führten.³⁶ Für einen kleinen Staat wie Liechtenstein gilt es besonders wachsam zu sein. «Vertrauen auf den EWR ist gut.» Dieses Vertrauen mit Überlegungen und Reservestrategien für einen «Plan B» zu verbinden, sollte der EWR sich durch Neu-Übertritte von EWR/EFTA-Staaten in die EU gewissermassen selbst auflösen, «ist besser».

3. Kleinstaat und Integration

Für einen kleinen Staat wie Liechtenstein bedeutet die Integration eine ständige Herausforderung, aber auch eine grosse Chance.³⁷ Einerseits ist das Land naturgemäss gewohnt, Anlehnung bei grösseren Nachbarstaa-

35 Weissbuch über die Vollendung des Binnenmarktes, 14. Juni 1985.

36 Siehe aus der damaligen Zeit Thomas Bruha, Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess, in: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz, 1990, S. 181 ff.; ders., Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein, LJZ 13 (1992), S. 3 ff.

37 Umfassend dazu Thomas Bruha/Katja Gey-Ritter, Kleinstaat und Integration: Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess und in der Welthandelsordnung, Archiv des Völkerrechts 36 (1998), S. 154 ff.

ten und Staatenverbänden zu suchen. Andererseits fühlt es sich nicht selten der Gefahr ausgesetzt, von diesen als selbständiger Staat «geschluckt» oder de facto aus dem (politischen) Verkehr gedrängt zu werden. Um diesen Risiken der Integration zu begegnen, ist Streuung von Abhängigkeiten in der mehr als 200-jährigen Geschichte Liechtensteins immer eine existentielle Strategie gewesen. Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, in dem herkömmliche, souveränitätsbetonte Staatlichkeit und Macht durch Übertragung von Hoheitsgewalten auf gemeinsame Institutionen zunehmend durchbrochen und abgebaut werden, bieten sich für den Kleinstaat vergleichsweise günstige Bedingungen. Statt einseitiger Anlehnung an Nachbarstaaten und faktische Zession von Hoheitsbefugnissen, Mitgliedschaft im Integrationsverband rechtlich gleichberechtigter Staaten, wenn natürlich auch mit dem der Grösse entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Gewicht.

Zehn Jahre EWK-Mitgliedschaft dürfte auch die grössten Skeptiker davon überzeugt haben, dass sich Staatlichkeit im integrierenden Europa für einen Staat der Grössenordnung Liechtensteins nicht durch symbolhafte Aussenpolitik, sondern durch aktive Mitwirkung in den internationalen und supranationalen Institutionen und Entscheidungsprozessen der europäischen Staaten artikuliert.³⁸ Liechtenstein hat in den sechzig Jahren der Zeit nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs nie soviel Aufmerksamkeit und Anerkennung als eigenständiger Staat erfahren wie in den zehn Jahren seiner Mitgliedschaft im EWK. Diese Errungenschaft gilt es aus souveränitätspolitischer Sicht zu wahren. Je enger Europa zusammen wächst, desto mehr definiert sich die Eigenstaatlichkeit durch Mitgliedschaft – und nicht nur Assoziierung – in Integrationsverbänden wie der EU oder dem EWK. Nur grössere Staaten können es «sich leisten», auf die «Clubmitgliedschaft» zu verzichten und – wie etwa die Schweiz – mehr oder weniger abseits zu stehen.

Die anderen Gründe welche für eine nachhaltige Sicherung erreichter Integration sprechen, sind wirtschaftlicher und individualrechtlicher Natur. Integrationsprozesse lassen sich nicht beliebig rückabwickeln, ohne dass Industrie und Handel und mit ihr die Volkswirtschaft in ihrer Exportabhängigkeit Schaden nehmen und/oder in erworbene Rechte eingegriffen wird. Insbesondere die Bedeutung der zuletzt genannten

38 Bruha/Gey-Ritter, (FN 37) S. 187.

Dimension wird häufig verkannt. Die unmittelbare Begründung subjektiver Rechte (und Pflichten) für Private und Unternehmen durch das Gemeinschaftsrecht – und damit auch das EWR-Recht – ist eines seiner hervorstechendsten Merkmale und ein wesentlicher Grund für den bisherigen Erfolg der Integration.³⁹ Ein «Ausstieg» aus einem erreichten Integrationsniveau ist mit der Rücknahme grundrechtlicher Positionen verbunden. Davon sind nicht nur wirtschaftliche Belange betroffen, sondern auch berufliche oder gar persönliche Lebensplanungen (Europäischer Bildungsraum, allgemeine Freizügigkeit, u. a.). Aus gutem Grund sehen die Gemeinschaftsverträge daher bislang auch kein «Austrittsrecht» aus der EU vor,⁴⁰ was sich aufgrund der unterschiedlichen Rechtsnatur allerdings nicht unmittelbar auf das EWR-Abkommen übertragen lässt.⁴¹

Für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Liechtensteins ist es daher von vitalem Interesse, beizeiten auszuloten, welche Möglichkeiten schritthaltender, d. h. flexibler und insbesondere nach oben hin offener Integration auf der Basis des erreichten Niveaus sich bei einer Veränderung des integrationspolitischen Umfeldes ergeben. Dies ist zum einen eine politische Frage, welche es geboten erscheinen lässt, verschiedene denkbare Szenarien in den Blick zu nehmen.⁴² Zum anderen stellt sich die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen der Integrationspolitik und der Suche nach neuen Lösungen, der in diesem Beitrag nachgegangen werden soll. Dazu ist zunächst zu bemerken, dass diese Rahmenbedingungen in der EU auch ohne Inkraftsetzung des Verfassungsvertrages auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgegeben sind. Zumindest im materiellrechtlichen Sinne verfügt die EU bereits über europäisches Verfassungsrecht in Gestalt der Kerngehalte der Gründungsverträge, der ge-

39 Siehe grundsätzlich zur Bedeutung subjektiver Rechte als Instrument zur «dezentralen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts» Claus-Dieter Classen, *Der einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts?*, *VerwArch* 1997, S. 645 ff.

40 Zur umstrittenen Einführung eines derartigen Rechts in den Verfassungsvertrag der EU (jetzt Art. I-60) siehe Thomas Bruha/Carsten Nowak, *Recht auf Austritt aus der Europäischen Union? Anmerkungen zu Artikel I-59 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*, *Archiv des Völkerrechts* (42) 2004, S. 1 ff., 17 ff. («Subjektivrechtliche Dimension der Austrittsklausel»).

41 Gemäss Art. 127 kann jede Vertragspartei während einer Zwölf-Monats-Frist vom EWR-Abkommen zurücktreten.

42 Dazu der Beitrag von Sieglinde Gstöhl (in diesem Band).

meinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Menschenrechtskonvention.⁴³ Aus ihnen lassen sich Zielvorgaben und Prinzipien ableiten, denen zu Folge die Frage des Verhältnisses der EU zu den ihr noch nicht angehörigen europäischen Staaten, inbegriffen das Erweiterungsdossier, als rechtlich gebunden anzusehen ist. Entscheidungen darüber, mit welchen europäischen Nichtmitgliedstaaten die EU in welcher Form (Mitgliedschaft, Assoziierung, Freihandelssystem, u.a.) integrativ verbunden sein will, ist nicht Gegenstand freien politischen Ermessens. Dieses ist ziel- und prinzipiengebunden. Das soll zunächst dargelegt werden (4.). Dem schliessen sich einige Überlegungen zur Frage einer eventuellen Mitgliedschaft des Kleinstaates Liechtenstein in der EU an (5.).

4. Europäischer Integrationsauftrag der EU

4.1. Offenheit der EU für alle europäischen Staaten

Ein erstes verfassungsrechtliches Prinzip ist das der Offenheit der EU für alle Staaten Europas. Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vor mittlerweile mehr als fünfzig Jahren sind diese dem Ziel der immer engeren Vereinigung der Völker Europas verpflichtet.⁴⁴ Zeitweilig verdeckt durch die faktische Beschränkung des Integrationsprozesses auf Westeuropa bis Ausgang der 1980er Jahre, war dieser Integrationsauftrag stets gesamt-europäisch zu verstehen. Entsprechend sah schon Art. 98 des mittlerweile ausser Kraft getretenen Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1951 vor, dass «jeder europäische Staat» einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen kann. An dieser Formulierung ist auch in den Römer Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen

43 Siehe Hans-Joachim Schütz/Thomas Bruha/Doris König, Casebook Europarecht, 2004, S. 27 ff. m.w.N.; grundlegend Anne Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001.

44 Siehe bereits die Schumann-Erklärung von 1950 sowie die Präambel des mittlerweile aufgehobenen EGKS-Vertrages von 1951, Textauszüge in Schütz/Bruha/König, S. 12 f.

Atomgemeinschaft (EAG) von 1957 sowie deren späteren Änderungen und Erweiterungen festgehalten worden. Die gegenwärtig gültige Beitrittsklausel findet sich in Art. 49 des EU-Vertrages (EU) in der durch den Vertrag von Maastricht (1992) geschaffenen Version, der zufolge «jeder europäische Staat», welcher die in Art. 6 Abs. 1 EU aufgeführten verfassungsstaatlichen Grundsätze (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) achtet, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Union stellen kann. Noch deutlicher sprechen Art. I-1 Abs. 1 und Art. I-58 Abs. 2 des Verfassungsvertrages davon, dass die Union allen europäischen Staaten, welche sich zu ihren Werten bekennen, «*offen steht*». Das schließt jegliche Deutungen aus, die Beitrittsklausel auf ein Recht auf Stellung eines Mitgliedschaftsantrags zu reduzieren, der zwar wohlwollend zu prüfen sei, über den aber positiv wie negativ frei entschieden werden könne. Unterstrichen wird dies auch durch Art. 1 Abs. 2 EU, demzufolge die EU dem Ziel der «Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas» verpflichtet ist.

4.2 Objektivrechtliche Abwägungspflichten zwischen Erweiterung und Vertiefung

Ein zweites verfassungsrechtliches Prinzip ist das der notwendigen Abwägung zwischen den Zielen bzw. Erfordernissen der Erweiterung und der Vertiefung der Integration. Die sehr allgemein gehaltene Vorschrift des Art. 49 EU räumt hier einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum ein, der sich zum einen auf die Konkretisierung der Beitrittsvoraussetzungen bezieht, zum anderen auf die Prüfung ihres Vorliegens im konkreten Fall. Allerdings ist dieser Spielraum rechtlich begrenzt. Diese Grenzen ergeben sich zunächst aus der erwähnten Zwecksetzung der Beitrittsklausel des Art. 49 EU.⁴⁵ Sie formt das in den Präambeln und Vertragszielbestimmungen des EU- und EG-Vertrages zum Ausdruck kom-

45 Hermann Mosler, Die Aufnahme in Internationale Organisationen, ZaöRV 19 (1958), S. 275 (282 f.); Juli Zeh, Recht auf Beitritt?, 2002, S. 44; Edin Sarcevic, EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht, Europarecht 37 (2002), S. 461 ff.; zur Heranziehung der Präambeln und Zielbestimmungen bei der Auslegung spezieller Normen völkerrechtlicher Verträge vgl. nur Meinhard Hilf/Eckhard Pache, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf (Hrsg.), EU-Kommentar, Band I, 2005, Präambel Rn. 6, 9 f.

mende Erweiterungsziel aus. So ist die Union nicht nur auf einen «immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker» (Präambel EG, Erwägungsgrund 1) angelegt. Die «Völker Europas» werden aufgefordert, sich den Bestrebungen der EG anzuschließen (Präambel EG, Erwägungsgrund 8). Auch der EU-Vertrag bekräftigt das Erweiterungsziel mit der Forderung, «feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas» zu schaffen (Präambel EU, Erwägungsgrund 2). Auch Art. 1 Abs. 2 EU spricht von «einer immer engeren Union der Völker Europas» und bezieht somit auch Nichtmitgliedstaaten in das Integrationsziel mit ein.⁴⁶

Jedoch kommt gleichzeitig an mehreren Stellen des Primärrechts die zweite Zielrichtung der Integrationsdynamik, nämlich die Vertiefung, zum Ausdruck: Art. 1 Abs. 2 EU postuliert die «Verwirklichung einer immer engeren Union», Art. 2, 5. Spstr. EU die «volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung». Erweiterung und Vertiefung geraten oft in Konflikt, stehen zumindest in einem Spannungsverhältnis. Dies hat insbesondere die letzte, grösste Erweiterung in der Geschichte der EU gezeigt und wird auch durch die kontroverse Diskussion über die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses belegt. Entsprechend umstritten ist das rechtliche Verhältnis der Zielsetzungen zueinander.⁴⁷ Handlungsleitende Kriterien zur Bewältigung eines konkreten Zielkonflikts geben die Verträge nicht her. Beide Ziele – die Vertiefung wie die Erweiterung – sind fest in den Verträgen niedergelegt. Keines hat vor dem anderen abstrakt Vorrang.⁴⁸ Vielmehr ist es Aufgabe der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten, bestehende Ziel-

46 Christian Calliess, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar EUV/EGV, 2002, Art. 1 EU Rn. 16; Christoph Dorau, Die Öffnung der EU für europäische Staaten, EuR 1999, S. 736 (748 f.); Meinhard Hilf, in: Eberhard Grabitz/ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, Altband I, 2000, Art. A EU Rn. 12; Juli Zeh, Recht auf Beitritt, in: Christian Calliess/Hubert Isak (Hrsg.), Der Konventionsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 2004, S. 81 (82, 91).

47 Zur tatsächlichen Entwicklung von Erweiterung und Vertiefung und der entsprechenden politischen Debatte vgl. Fraser Cameron, Widening and Deepening, in: ders. (Hrsg.), The Future of Europe: Integration and enlargement, 2005, S. 1–17; vier Denkschulen zum strittigen Verhältnis sind dargestellt bei Barbara Lippert/Wolfgang Wessels, Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Cord Jakobeit/Alparslan Yenil (Hrsg.), Gesamteuropa: Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, 1993, S. 439 (442–449).

48 Vgl. u. a. Horst G. Krenzler, in: GTE (Hrsg.), Kommentar EUV/EGV, Bd. 5, 5. Aufl., 1997, Architektur Europas, Rn. 43; Zeh (FN 45), S. 19, 47; dies. (FN 46), S. 82; die britische Regierung fordert hingegen einen Vorrang der Erweiterung, die französische Regierung einen Vorrang der Vertiefung, dargestellt bei Josef Janning,

konflikte zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Eine solche objektiv-rechtliche Abwägungspflicht, man könnte auch von einem Optimierungsgesetz oder von der Herstellung «praktischer Konkordanz» sprechen, ist im nationalen Verfassungsrecht etwas völlig Normales und die notwendige rechtliche Reaktion auf die Kollision verfassungsrechtlich geschützter Rechtsgüter.⁴⁹ Diese Grundsätze lassen sich auf das gemeinschaftliche Verfassungsrecht ohne weiteres übertragen, auch wenn dieses nicht in einer förmlichen Verfassungsurkunde kodifiziert ist.

Die Kriterien, nach denen dieser Ausgleich zwischen Vertiefung und Erweiterung zu erfolgen hat, bilden die geschriebenen Beitrittsvoraussetzungen gemäss Art. 49 Abs. 1 EU und die vom Europäischen Rat im Juni 1993 beschlossenen Kopenhagener Kriterien⁵⁰, welche letztlich die Wahrung der Homogenität der Mitgliedsstaaten im funktional föderativen System der Gemeinschaft und damit die Vertiefung gewährleisten sollen.⁵¹ Es besteht für die Union und die Mitgliedstaaten eine objektive, wenn auch gerichtlich kaum überprüfbare⁵² Pflicht, jedem europäischen Staat die Mitgliedschaft einzuräumen, wenn dies ohne Gefährdung des Ziels der Vertiefung der Union erfolgen kann. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der hierbei vorzunehmenden Feststellungen, Prüfungen und Bewertungen ist das Ergebnis der Abwägungen und der Auflösung der Kollision rechtlich nicht determinierbar. Jedoch darf europäischen Nichtmitgliedstaaten nicht von vornherein jegliche Beitrittsperspektive versagt werden,⁵³ ebenso wenig wie die Gemeinschaft

Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, EA 1994, S. 527 (531); eine Prioritätsentscheidung zugunsten der Erweiterung fordert auch Georg Brunner, Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, in: Jürgen F. Baur/Christian Watrin (Hrsg.), Recht und Wirtschaft der Europäischen Union, 1998, S. 179 (179 f.).

49 M.w.N. Christian Calliess, Politische Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der Europäischen Union, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 7, 26. April 2004, S. 11–13, 15, 27–31; Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 411 ff.

50 Europäischer Rat von Kopenhagen vom 21./22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 180/1/93, Text in: Bull. EG 6-1993, S. 13; dazu ausführlich und m.w.N. z.B. Thomas Bruha/Oliver Vogt, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 30 (1997), S. 477 (484 ff.); Zeh (FN 45), S. 21 ff.

51 Dorau (FN 46), S. 749 f.; Christoph Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 3 f.; Zeh (FN 45), S. 19 f., 47; dies. (FN 46), S. 83.

52 Ausführlich zur Frage der Justiziabilität der Erweiterungsvoraussetzungen Bruha/Vogt (FN 50), S. 490–492; Zeh (FN 45), S. 42 ff., 77 ff.; dies. (FN 46), S. 87 f., 92 f.

53 Iris Kempe/Wim van Meurs, Prospects and Risks of EU Enlargement, CAP-working paper, November 2002, S. 4; Zeh (FN 45), S. 47, 74.

im einseitigen Interesse der Erweiterung in eine «bessere Freihandelszone» (zurück) verwandelt werden darf.⁵⁴ Darüber hinaus versteht es sich von selbst, dass nicht jedes beliebige politische Interesse dem verbindlichen Erweiterungsziel entgegen gehalten werden kann. Insbesondere bei der Berücksichtigung rein nationaler Interessen der Mitgliedstaaten oder blosser Bestrebungen nach Gewinnmaximierung setzen sich die Entscheidungsträger dem Vorwurf des Ermessensmissbrauchs aus.⁵⁵

Ob man zum selben Ergebnis auch bei Anlegung rein völkerrechtlicher Massstäbe kommt,⁵⁶ ist dagegen fraglich. Selbst wenn man die EU als «beschränkt offene» oder gar «notwendige regionale Organisation»⁵⁷ qualifiziert – was mit zunehmender Ablösung der EU von ihrer völkerrechtlichen Basis immer fraglicher wird – lassen sich daraus kaum konkrete Pflichten ableiten.⁵⁸ Rechtliche Bedeutung könnten derartige Qualifizierungen völkerrechtlicher Provenienz allenfalls als Auslegungsregel im Rahmen der Prüfungsverfahren gemäss Art. 49 EU gewinnen, wo sie neben dem praktisch bedeutungslosen Gebot zur wohlwollenden Prüfung eingegangener Beitrittsanträge⁵⁹ auch die Pflicht begründen mögen, den Beitritt hemmende Faktoren so eng wie möglich zu verstehen.⁶⁰ Auch daraus würde sich das schon oben angesprochene Verbot ableiten lassen, rein partikuläre Interessen zu verfolgen und – gegebenenfalls ver-

54 Bruha/Vogt (FN 50), S. 501.

55 Bundeskanzler Gerhard Schröder, *Süddeutsche Zeitung* vom 7./8. Mai 2005, S. 1; Zeh (FN 45), S. 45, 55, 75; dies. (FN 46), S. 84; kein schonender Ausgleich wird insb. erreicht durch «erweiterungsfeindliche Vertiefungen» in Abgrenzung zu «erweiterungsfreundlichen Vertiefungen», vgl. Hans Willgerodt, *Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung – der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Gemeinschaft*, in: Baur/Watrin (FN 48), S. 195 (203–212).

56 So auch Zeh (FN 46), S. 87.

57 Terminologie von Thomas Oppermann, *Grundfragen der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen*, in: Diskussionen der 14. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Göttingen am 10. und 11. April 1975, 1975, S. 53 (66–75); Zum Universalitäts- bzw. Offenheitsgedanke allgemein Günter Czerwinski, *Das Universalitätsprinzip und die Mitgliedschaft in internationalen universalen Verträgen und Organisationen*, 1974, S. 40–49, 120, 124–134; zur Übertragung der Grundsätze auf die EU vgl. z.B. Gerald G. Sander, in: *Liber amicorum Thomas Oppermann*, 2001, S. 301 (302, 328); Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8; Zeh (FN 45), S. 18, 52, 54; dies. (FN 46), S. 86.

58 Eine eigenständige Pflicht zur Aufnahme neuer Mitglieder bejahen nur einige Vertreter des Universalitätsprinzips, vgl. Nachweise bei Czerwinski (FN 57), S. 40, der eine solche selbst aber ablehnt, vgl. S. 49.

59 Bruha/Vogt (FN 50), S. 500; Mosler (FN 45), S. 283, 294 f.

60 Mosler (FN 45), S. 281–283; Oppermann (FN 57), S. 71 f.

deckt – in die «Abwägung» einzubringen, also Gesichtspunkte, die keinerlei Zusammenhang mit der Prüfung der Beitrittsfähigkeit aufweisen.⁶¹

4.3 Grundsatz bestmöglicher Partizipation

Als drittes verfassungsrechtliches Prinzip lässt sich der Grundsatz bestmöglicher Partizipation nennen. Hierunter soll die Pflicht verstanden werden, europäischen Drittstaaten, die sich am Integrationsprozess der Gemeinschaft beteiligen wollen, aber aus den oben genannten Gründen nicht oder noch nicht in die EU aufgenommen werden können oder wollen, eine Partizipation auf einer Stufe anzubieten, welche der Vollmitgliedschaft so nah wie möglich kommt. Um nicht missverstanden zu werden: Auch insoweit bestehen keine subjektiv-rechtlichen Ansprüche. Eher lässt sich von «legitimen Anwartschaften» auf bestmögliche Partizipation sprechen, welche mit einer entsprechenden Pflicht der Gemeinschaft korrespondieren.⁶² Eine solche zuweilen auch als «abstrakte Beitrittsperspektive» bezeichnete Anwartschaft mag sich in einem gewissen Stadium vertraglicher Verflechtung zwischen der EU und dem Drittstaat zu einem veritablen Recht – in diesem Zusammenhang auch als «konkrete Beitrittsperspektive» bezeichnet – verdichten.⁶³ Insbesondere können entsprechende Ansprüche vertraglich normiert sein. Das ist etwa im EWR-Abkommen der Fall, wo Art. 128 Abs. 1 jedem Staat, der Mitglied der EFTA wird, das Recht einräumt, die Vertragsmitgliedschaft im Abkommen zu beantragen. Im Allgemeinen wird eine derartige Verdichtung der Anwartschaft zu einem Partizipationsrecht jedoch nicht gegeben sein.

Auch ohne «vertragliche Verdichtung» ist das Ziel aber verfassungsrechtlich klar definiert: Allen europäischen Staaten, ob klein ob

61 Allgemein zu den Tatbestandsvoraussetzungen und Zielbestimmungen als Ermessensgrenzen Albert Bleckmann, *Ermessensfehlerlehre, Völker- und Europarecht, Vergleichendes Verwaltungsrecht*, 1997, S. 59; speziell zum Beitritt Zeh (FN 45), S. 55.

62 Bruha/Vogt (FN 50), S. 500 f.

63 Zu dieser Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Beitrittsperspektive vgl. Kempe/van Meurs (FN 53), S. 4 f., 14 f., 17: im gleichen Sinne versteht wohl auch Ernst Piehl das Recht auf (abstrakte) Beitrittsperspektive, dargestellt in: SEF-News, *Die Nachbarschaftspolitik der erweiterten EU. Stabilität und Wohlstand als realistische Ziele?*, Juni 2003, S. 7 f.

gross, ob West ob Ost, ob (mehr) christlich oder (mehr) islamisch, ist seitens der EU ein möglichst hohes Integrationsniveau anzubieten. Wo ein Beitritt aus dem einen oder anderen Grunde ausscheidet, ist eine Partizipation auf der nächstniedrigeren Integrationsstufe in Aussicht zu stellen (Europäischer Wirtschaftsraum, Zollunion, Europaabkommen, Freihandelsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen).⁶⁴ Stets sollte die Gemeinschaft gehalten sein, einer «Höherstufung» positiv gegenüber zu stehen, wenn dies gewünscht wird, möglich ist und mit den Zielen der Gemeinschaft in Übereinstimmung gebracht werden kann.⁶⁵ Auf welcher Stufe «Partizipationsansprüche» auch immer geltend gemacht werden: Diesbezügliche Entscheidungen der Gemeinschaft unterfallen nicht dem Bereich freien politischen Ermessens,⁶⁶ sie sind rechtlich zielgebunden, wenn auch naturgemäss nicht justiziabel.⁶⁷

4.4 Grundsatz der Unteilbarkeit der EU-Mitgliedschaft

Als viertes verfassungsrechtliches Prinzip gilt der Grundsatz, dass bei Vorliegen der Beitrittsvoraussetzungen bestehend aus Beitrittsfähigkeit des Drittstaates und Erweiterungsfähigkeit der Union,⁶⁸ nur die Vollmitgliedschaft, nicht aber eine wie immer geartete «Teilmitgliedschaft» in Betracht kommt. Teilbeitritte, wie sie in der Vergangenheit etwa von dem damaligen, für die Aussenbeziehungen der Gemeinschaft zuständigen Vize-Präsidenten der Kommission, Frans Andriessen, in die Diskussion eingebracht worden sind, sind mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren. Gegen eine solche Lösung spricht schon Art. 49 EU selbst, der einen Beitritt zur Union als Ganzer vorsieht.

64 Siehe zu diesem, auf ein System «überlappender Integrationsräume und -systeme» hinauslaufendes Verständnis Bruha/Straubhaar (FN 24), S. 175–198; ein ähnlicher Ansatz findet sich bereits bei Mosler (FN 45), S. 278.

65 Bruha/Vogt (Anm. 50), S. 501; ähnlich Kempe/van Meurs (Anm. 53), S. 4 f., 14 f., 17; jedenfalls von einem Vorrang des Beitritts bei Erfüllung dessen Voraussetzungen gehen aus Henry G. Schermers/Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 2003, §§ 92, 96; Zeh (FN 45), S. 47 f., 75.

66 Anders Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8.

67 Ähnlich Roland Bieber, in: BBPS (Hrsg.), 5. Auflage, 2001, Rn. 1286; Kempe/van Meurs (Anm. 53), S. 4; Oppermann (FN 57), S. 71 ff., 134; Streinz, *Europarecht*, 6. Auflage, 2003, Rn. 57; Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 8; Zeh (FN 46), S. 91 f.; wobei die Autoren keine Aussage zum Stufenverhältnis machen.

68 Siehe zu diesem vierten Kopenhagener Kriterium Bruha/Vogt (FN 50), S. 498 ff.

Überdies verfügt die Union gemäss Art. 1 Abs. 3 EU über einen «einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Massnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt». Dieser institutionelle Rahmen würde aber gesprengt und somit das Vertiefungsziel gefährdet, wollte man neue Mitglieder nur für bestimmte Bereiche der Unionspolitik zulassen.⁶⁹ Ist ein Beitritt also aufgrund der Nichterfüllbarkeit der Beitrittskriterien nicht zulässig, kommen flexible Formen der Integration nur unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft in Betracht.

Auch die mit dem Amsterdamer Vertrag für die EU-Mitgliedschaft eingeführten Flexibilitätsklauseln (enhanced cooperation)⁷⁰ sind kein Instrument zur Legitimierung von wie auch immer gearteten Teilbeitritten oder «Mitgliedschaften zweiter Klasse» unterhalb der Schwelle des beim Beitritt erreichten *Acquis*. Vor allem ist aus dem Erfordernis der Offenheit der «verstärkten Zusammenarbeit» (nur) für die Mitgliedstaaten zu schliessen, dass die Flexibilitätsklausel keinerlei Abstriche vom Erfordernis der Beitrittswilligkeit und Integrationsfähigkeit der Kandidaten zulässt.⁷¹

Freilich bleibt abzuwarten, ob auch diese Grundsätze verworfen und bisher unzulässige Integrationsformen eingeführt werden, um den Vertrag über die EU-Verfassung nach Scheitern der Ratifikation in einzelnen Mitgliedstaaten wenigstens mancherorts zur Wirksamkeit zu verhelfen.⁷² Zwar werden Teilbeitritte wegen des damit einhergehenden

69 M.w.N. Bruha/Vogt (FN 50), S. 495 f.; Krenzler (FN 48), Rn. 50 f.

70 Art. 40 ff, 43 ff. EU, Art. 11 f. EG. Dazu umfassend Daniel Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004.

71 Bruha/Vogt (FN 50), S. 498; Hans-Holger Herrnfeld, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 49 EU Rn. 1; Werner Meng, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), *Kommentar EUV/EGV*, 2003, Art. 49 EU Rn. 1 f.; Vedder, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 49 EU Rn. 4; Werner Weidenfeld, *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*, 1997, S. 104 f.; ebenso schätzen Josef Janning/Claus Giering, *Differenzierung als Integrationskonzept der zukünftigen Europäischen Union*, 1997, S. 8, <http://cap.uni-muenchen.de/download/2000/system.doc>, die gegenwärtige Rechtslage ein, fordern aber weitergehende Möglichkeiten der Differenzierung nach aussen.

72 David Allen, *The convention and the draft constitutional treaty*, in: Cameron (Hrsg.) (FN 47), S. 18 (33) vermutet die Einführung einer Zwei-Klassen-Mitgliedschaft oder den Austritt einiger Staaten aus der EU; Jürgen F. Baur, in: ders./Watrin (FN 48), S. 115 (125) erachtet ein «Europa vieler Geschwindigkeiten und vieler Rechtsordnungen» in einer vergrösserten Union als vorteilhaft.

Ungleichgewichts innerhalb der EU auch aus politischen Gründen abgelehnt.⁷³ Dem könnte aber mit entsprechenden institutionellen Abstrichen begegnet werden. Der Vorteil gegenüber einer blossen Assoziierung ist insbesondere in der mit einem Teilbeitritt verbundenen Unionsbürgerschaft zu sehen. Diese Überlegungen münden schliesslich in die Diskussion, inwieweit es einer Neuorganisation der EU durch Änderung des Primärrechts bedarf.⁷⁴ Selbst wenn man die Änderungsfestigkeit bestimmter (Verfassungs-)Prinzipien bejaht,⁷⁵ könnte dadurch jedenfalls soviel Flexibilität eingeräumt werden, dass ein angemessener Ausgleich zwischen Erweiterung und Vertiefung und somit ein Voranschreiten des Integrationsprozesses oder gar ein befriedigender konzeptioneller Endzustand insgesamt ermöglicht wird. Denn die Gefährdung der Kohärenz steht jedenfalls hinter diesem eigentlichen Ziel der EU zurück, solange freilich die «Basis» der EU unangetastet bleibt.⁷⁶

4.5 Europäischer Integrationsauftrag und Neue Nachbarschaftspolitik der EU

Die den Erweiterungsprozess und das integrationsvertragliche Verhältnis der EU zu Nicht-Mitgliedstaaten steuernden Verfassungsprinzipien sind insbesondere auch für die neue europäische Nachbarschaftspolitik der EU von Bedeutung.⁷⁷ Diese konkrete Dimension der Problematik sei hier abschliessend angesprochen. Im Verfassungsvertrag nach der Grundlegung dieser Politik im Jahr 2003 erstmalig primärvertraglich normiert (Art. I-57)⁷⁸, hat sie sowohl eine aussereuropäische (südlicher

73 Krenzler (FN 48), Rn. 51.

74 Einen guten Überblick über Gesamteuropakonzepte gibt Krenzler, Rn. 21 ff., 49 ff.

75 Dafür z.B. Herrfeld (FN 71), Art. 48 EU Rn. 8 (bejaht dies letztlich aber nur für ursprünglich mitgliedstaatliche Prinzipien); Zeh (FN 45), S. 27 m.w.N.; dagegen z.B. Armin von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 149 (199); Thym (FN 70), S. 233 m.w.N.; Vedder/Hans-Peter Folz, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 48 EU Rn. 16.

76 Ähnlich dieser äussersten Grenze der «Herrschaft» der Mitgliedstaaten über die Verträge leitet Thym (FN 70), S. 360 FN 114 ein Verbot der faktischen Aufgabe der Europäischen Union aus Art. 48 EU her, da die Norm nur eine Änderung der Verträge, «auf denen die EU beruht», erlaubt.

77 Nachweise in FN 25.

78 Wortlaut in FN 28.

Mittelmeerraum) wie auch innereuropäische Dimension (europäische Nicht-Mitgliedstaaten, insbesondere Russland und NUS).⁷⁹ Aus den obigen Ausführungen folgt, dass die neue Nachbarschaftspolitik nicht im Sinne einer Beitrittsverhinderungsstrategie gegenüber europäischen Staaten eingesetzt werden darf. Der Versuch einiger Autoren, mittels der Neuen Nachbarschaftspolitik innerhalb Europas «Grenzen der Erweiterung» aufzubauen,⁸⁰ scheitert aus verfassungsrechtlichen Gründen.⁸¹ Da sich im Verfassungsvertrag die Beitrittsvoraussetzungen in geographischer Hinsicht nicht verändert haben und somit bei europäischen Staaten keine Faktoren ersichtlich sind, welche der Vertiefung der EU per se entgegen stehen, darf diese Politik gegenüber europäischen Staaten nur als Zwischenschritt verstanden werden, der eine Ausgrenzung der betroffenen Länder verhindert, solange die wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten ihrem Beitritt tatsächlich entgegenstehen.⁸²

Dasselbe gilt mit Blick auf die Grösse der Staaten: Die in der Erklärung Nr. 11 der Schlussakte der Regierungskonferenz über den EU-Verfassungsvertrag zum Ausdruck kommende Intention der Mitgliedstaaten, die Neue Nachbarschaftspolitik insbesondere als ein Instrument gegenüber den europäischen Kleinstaaten einzusetzen,⁸³ hat vor den Ziel- und Prinzipienbestimmungen der Verträge keinen Bestand. Abgesehen von der umstrittenen Frage der rechtlichen Bedeutung derartiger Erklärungen,⁸⁴ steht dem der Verfassungsgrundsatz bestmöglicher Partizipation entgegen. Auch die erläuternden Anmerkungen der österreichischen Regierung zu dieser Erklärung, denen zufolge man mit ihr insbesondere an die europäischen Kleinstaaten «Andorra, Liechtenstein,

79 Vgl. zu den betreffenden Ländern FN 26 f.

80 Vgl. dazu Eckart Stratenschulte, Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa, 2004, <http://www.weltpolitik.net/print/1406.html>, S. 4.

81 So auch Giuliano Amato/Judy Batt, The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border, 1999, S. 8, 10; Michael Emerson; European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?, CEPS Working Document No. 215/November 2004, S. 15.

82 So auch Amato/Batt (FN 81), S. 46 f., 64; Kempe/van Meurs (FN 53), S. 4 f., 14 f.

83 Erklärung Nr. 11 lautet: «Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.»

84 Siehe dazu Meinhard Hilf/Eckard Pache, Einheitliche Europäische Schlussakte – Erklärungen, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 5, 5. Aufl. 1997, S. 881 f. Rz. 3 ff. m.w.N.

Monaco, San Marino und Vatikan» gedacht habe,⁸⁵ verkennt die gemeinschafts-verfassungsrechtlichen Bindungen. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ist auch in ihrer primärrechtlichen Verankerung im Verfassungsvertrag also lediglich als ein neues Instrument der Integration zu verstehen, das sich im Kontext der europäischen Architektur in den Stufenbau der Integrationsebenen einzuordnen hat. Im Rahmen der neuen Nachbarschaftspolitik abgeschlossene Integrationsabkommen dürfen für beitrittswillige europäische Staaten nicht «das Ende der Fahnenstange» darstellen.

5. Fragen einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins

5.1 Staatsgrösse

Auch ein Antrag Liechtensteins auf Mitgliedschaft in der EU darf daher nicht per se als unannehmbar zurückgewiesen werden. Der EU ist es verfassungsrechtlich verwehrt, den Einwand «zu geringer Grösse» im Sinne eines absoluten Beitritts Hindernisses zu erheben. Zwar steht es ausser Frage, dass ein kleiner Staat wie Liechtenstein aufgrund seiner beschränkten Ressourcen nicht in der Lage ist, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Rechte und Pflichten im institutionellen Gefüge der EU in gleicher Weise wahrzunehmen wie die «grossen».⁸⁶ Dabei handelt es sich jedoch nur um einen Gesichtspunkt von relativer Bedeutung, der für die Frage eines Wann und Wie, nicht aber des Ob einer EU-Mitgliedschaft entscheidend sein darf (gleiches gilt für das entgegengesetzte Extrem «zu grosser Grösse»⁸⁷).

In der Tat wären wohl Anpassungen im Rahmen des Beitrittsvertrages oder gar der Gründungsverträge erforderlich, um einem Staat der

85 Österreichische Regierung, Erklärungen zur Regierungsvorlage betreffend Vertrag über eine Verfassung für Europa samt Protokolle, Anhänge und Schlussakte, 851 d.B. (XXII. GP), Wien: Regierung, 20.4.2005, S. 91.

86 Dazu schon eine im Jahr 1992 im Auftrag des Liechtenstein-Instituts erstellte Studie von Thomas Bruha, Institutionellrechtliche Anforderungen einer EG-Mitgliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane, Gutachten vom 13. August 1992 (nicht veröffentlicht).

87 In der politischen Diskussion bekanntlich vorgebracht gegen einen EU-Beitritt Russlands – wer träte wem bei? – und der Türkei (mit Blick auf die demographische Entwicklung tendenziell der grösste EU-Staat).

Grösse Liechtensteins die Mitgliedschaft zu ermöglichen. Obwohl im Einzelnen natürlich alles Verhandlungssache ist, wäre die EU aufgrund ihres europäischen Integrationsauftrags und des aus ihm fliessenden Grundsatzes «bestmöglicher Integration» gehalten, institutionelle Arrangements zu finden, welche Klein(st)staatlichkeit und EU-Mitgliedschaft kompatibel machen.

In diesem Zusammenhang sei es erlaubt, eine Parallele zum Völkerrecht zu ziehen. Die «Mikrostaatendebatte» der sechziger und siebziger Jahre in den Vereinten Nationen ist bekanntlich vorbei. Das Völkerrecht hat den Staatsbegriff so zu definieren, dass er alle vorhandenen Staaten der Welt erfasst.⁸⁸ Ähnlich hat die EU als ein der europäischen Einheitsbildung verpflichteter Integrationsverband den Begriff des europäischen Staates so zu definieren, dass es jedem europäischen Staat, welcher Grösse auch immer, möglich ist, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Auch bei der Unterzeichnung des EWR-Abkommens ging man offensichtlich nicht davon aus, dass eine EU-Mitgliedschaft eines kleinen Staates wie Liechtenstein per se nicht in Betracht kommt. Denn es heisst dort klar und unmissverständlich in der Präambel, «dass der Abschluss dieses Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts *eines jeden* EFTA-Staates zu den Europäischen Gemeinschaften berührt.»⁸⁹ Liechtenstein ist einer der sieben EFTA-Staaten, welche durch ihre Vertreter gemeinsam mit den Bevollmächtigten der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten am 2. Mai 1992 in Porto ihre Unterschriften unter das EWR-Abkommen und damit auch unter die «EU-Beitrittsklausel» in der rechtlich verbindlichen Präambel⁹⁰ gesetzt haben. Der Einwand «zu geringer Grösse» ist der EU also auch EWR-rechtlich verwehrt.

88 Bruha/Gey-Ritter (FN 37), S. 186 m.w.N.; ausführlich zur Mikrostaatendebatte siehe Sieglinde Gstöhl, Der Mikrostaat als Variante des Kleinstaats? Erfahrungen mit UNO und EU, in: Romain Kirt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaaten-Kontinent Europa, 2001, S. 182 ff.

89 14. Erwägungsgrund, Hervorhebung v. d. Verf.

90 Siehe zur rechtlichen Bindungswirkung von Präambeln zu völkerrechtlichen Verträgen z.B. Hilf/Pache (FN 45), Präambel Rn. 6 f., 9 f.; dies., in: GTE (FN 48), Präambel zur EEA Rn. 9; Mosler (FN 45), S. 282; Manfred Zuleeg, in: von der Groeben/Schwarze (FN 71), Präambel Rn. 1–3.

5.2 Verfassungsstaatliche Homogenitätskriterien

Entsprechend sind auch die in Artikel 6 Absatz 1 EU genannten verfassungsstaatlichen Kriterien, welche ein Mitgliedstaat erfüllen muss (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte) sowie ihre Ausformulierung in den sog. Kopenhagener Kriterien⁹¹ als Homogenitätsprinzipien⁹² zu verstehen, nicht als «Kompatibilitätskriterien», anhand derer die «Größenverträglichkeit» der EU-Mitgliedschaft eines antragstellenden Staates zu prüfen wäre. Im übrigen darf die europarechtlich-verfassungsrechtliche Homogenitätsklausel des Art. 6 Abs. 1 EU, mit der etwa in Deutschland die «Struktursicherungsklausel» des Art. 23 der Verfassung (GG) korrespondiert, nicht mit den ein viel mehr an struktureller Übereinstimmung verlangenden innerstaatlich-verfassungsrechtlichen Homogenitätsklauseln des Bundesstaatsrechts (etwa Art. 28 GG) verwechselt werden. Anders als diese sind die europarechtlichen Homogenitätsprinzipien nicht auf das Ziel der staatlichen Einheitsbildung, sondern auf die Einigung von Staaten und Völkern ausgerichtet. Infolgedessen ist ein viel breiteres Spektrum verfassungsstaatlicher Vielfalt möglich, wenn nicht sogar erwünscht («Einheit in der Vielfalt»), was auch in der zentralen Verfassungsgarantie der Achtung der «nationalen Identität der Mitgliedstaaten» in Art. 6 Abs. 3 EU zum Ausdruck kommt.⁹³ Hiermit ist zwar nicht nur, aber auch, «Verfassungsidentität» gemeint. Auch für Liechtenstein mit seinen sehr spezifischen Verfassungsstrukturen ist daher Platz im «Verfassungsverbund» der EU im Einklang mit den in Art. 6 Abs. 1 EU und den einschlägigen Instrumenten des Europarates⁹⁴ niedergelegten Prinzipien.

91 FN 50.

92 Siehe dazu Frank Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, 2000.

93 Überblick bei Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf (FN 45), Art. 6 EU Rn. 97. Grundlegend Karl Doehring, Die nationale Identität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hrsg.), FS für Everling, Band 1, 1995, S. 263 ff. und Meinhard Hilf, Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedstaaten, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), GS Grabitz, 1995, S. 157 ff.

94 Insb. Charta von Paris für ein neues Europa, 1990.

5.3 EU-Beitrittsoption: Real oder unreal?

Was die politischen Verwirklichungschancen eines EU-Beitritts Liechtensteins betrifft – der hier in pro und contra nicht zu diskutieren ist und auch nicht als einzige Alternative zum EWR bzw. Anschlussoption für den Fall seiner Beendigung präsentiert werden soll⁹⁵ – so ist sicherlich kein übertriebener Optimismus angebracht. Der Weg zum Verhandlungstisch wird ähnlich mühsam zu erkämpfen sein wie seinerzeit der Einlass in die EWR-Verhandlungsräume in Genf und Brüssel. Es darf davon ausgegangen werden, dass die EU kein Interesse hat, ihre ohnehin überladenen Agenden noch mit einer Debatte über die EU-Mitgliedschaft von «Mikrostaaten» zusätzlich zu befrachten.⁹⁶ Andererseits besteht ebenso wenig Anlass zu überzogenem Pessimismus. Die bisherige Praxis sowie die Weiterentwicklung der Verträge zeigen, dass die EU bereit und in der Lage ist, auch vergleichsweise kleine Staaten aufzunehmen (Malta) und den unterschiedlichen Grössen der Mitgliedstaaten durch innovative Regelungen Rechnung zu tragen («superqualifizierte» Mehrheit im Rat unter Abstellung auf die Bevölkerungszahl, u.a.). Institutionelle Sonderregelungen betreffend Kleinstaaten sind bislang allerdings nicht getroffen worden. Sie sind aber auch nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen.⁹⁷

Wie weit die EU bereit ist, auf die Sonderwünsche und/oder Probleme eines Beitrittskandidaten einzugehen, wenn sie dessen Mitgliedschaft «will», zeigt auch das (völlig anders gelagerte) Beispiel des Neumitglieds Zypern. Die für den Fall einer Wiedervereinigung der faktisch geteilten Insel vorgesehenen Sonderregelungen in Verbindung mit dem sog. Annan-Plan vom Frühjahr 2004 brechen mit so vielen bislang als unabdingbar angesehenen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, dass man

95 Siehe dazu den Beitrag von Sieglinde Gstöhl (in diesem Band); im Vorfeld der Abstimmung über den EWR, bereits Thomas Bruha, Alternativen zur EWR-Mitgliedschaft, EWR-Infodienst 25/1992, S. 48 ff.

96 Dies klang bereits in der «Entschliessung des Europäischen Parlaments zu den Rechten der Bürger kleiner Staaten und Territorien in Europa» vom 26. Juni 1989 an (ABl. C 158/328 vom 26. Juni 1989), die gerade keine Beitrittsperspektive für diese Staaten und Territorien vorsah, sondern «privilegierte Abkommen» in Aussicht stellte. Siehe zu dieser Erklärung auch Bruha, Liechtenstein im europäischen Integrationsprozess (FN 36), S. 207.

97 Siehe zu entsprechenden Überlegungen schon oben, S. 181 f.

sich fragen muss, ob es für «flexible» Regelungen, die mit den Besonderheiten eines neu beitretenden Landes zusammenhängen, überhaupt noch irgendwelche Grenzen gibt. Das gilt gleichermassen für die institutionellen Regelungen für ein wiedervereinigtes Zypern (Fehlen eines handlungsfähigen Regierungssystems wegen Bi-Kommunalität und Konsensprinzip der griechisch- und türkisch-zypriotischen Gemeinschaften) wie für die materiellrechtlichen Regelungen (langfristige Einschränkung der Grundrechte und Grundfreiheiten aus Gründen der Staatsangehörigkeit und ethnischen Zugehörigkeit, u.a.).⁹⁸ Die Ablehnung des Annan-Plans vor einem Jahr durch die griechisch-zypriotische Bevölkerung hat die Umsetzung der im sog. *act of adaption* des EU-Rates⁹⁹ vorgesehenen Derogationen vom Gemeinschaftsrecht zwar zunächst verhindert. Im Fall einer Wiedervereinigung der Insel könnten sie jedoch jederzeit auf Grund der im Beitrittsvertrag (Beitrittsakte) niedergelegten Kompetenzen des Rates beschlossen werden.

6. Fazit

Angesichts der Offenheit der künftigen Integrationsentwicklungen und der Flexibilität, welche die EU nötigenfalls gegenüber Antrag stellenden Staaten zeigt, hat Liechtenstein daher rechtlich betrachtet keinerlei Anlass, die Option einer EU-Mitgliedschaft von vornherein auszuschlagen. Ob diese Möglichkeit verfolgt werden soll oder nicht, ist eine politische Frage, die in diesem Beitrag, wie gesagt, nicht diskutiert werden soll. Aus der Sicht des Europa- und Völkerrechtlers sei jedoch zu bedenken gegeben, dass eine Ausschlagung dieser Option Liechtenstein souveränitätspolitisch betrachtet zurückwerfen könnte. Wenn auch die

98 Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem, Vorschlag von UN-Generalsekretär Kofi Annan vom 29. April 2004, SC/8074.

99 Akte betreffend den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union, ABl. Nr. L 236/3; Protokoll Nr. 10 über Zypern, ABl. Nr. L 236/955; Vorschlag der Kommission für einen *act of adaptation* of the terms of accession of the United Cyprus Republic to the European Union, COM (2004) 189 final vom 7. April 2004.

Schweiz und die übrigen EFTA-Staaten den Weg in die Union gefunden haben, würde man die Eigenstaatlichkeit des von EU-Staaten umgebenen Nicht-Mitglieds Liechtenstein nur noch schwerlich erkennen können. Abgesehen von diesem Rückfall in einen mehr oder weniger ausgeprägten «Mikrostaaten-Status» hätte dieses Szenario auch eine erhebliche individualrechtliche Dimension: Auch wenn es keine Grenzen mehr gäbe (eine Teilnahme am Schengen-Raum ist natürlich ebenso möglich wie im Fall der Schweiz) und volle Freizügigkeit griffe: Ein «droit de citoyen» hätten die liechtensteinischen Bürger in der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht.

Liechtensteinische Integrationsoptionen «nach dem EWR»

Sieglinde Gstöhl

Übersicht

1. *Ist ein Ende des EWR in Sicht?*
2. *Kategorien der Aussenwirtschaftsbeziehungen der EU*
3. *Liechtensteinische Integrationsoptionen «post-EWR»*
4. *«Nach dem EWR»: Assoziierung oder Mitgliedschaft?*

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) war ursprünglich als dauerhafte Alternative zu einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) geplant, wurde aber mit dem EU-Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands 1995 und der Ablehnung durch die Schweiz zu einem «Europäischen Warteraum» degradiert. Dieses Provisorium hat nun schon ein Jahrzehnt erfolgreich überdauert. Trotzdem stellt sich für das Fürstentum die Frage, was passiert, falls Island und/oder Norwegen der EU beitreten sollten.¹

Der europäische Integrationsprozess ist nach wie vor sehr dynamisch, sowohl was die Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union betrifft, als auch in Bezug auf die «Europäisierung» der nationalen Volkswirtschaften und Verwaltungen. Dies kann zur Folge haben, dass das EWR-Abkommen nicht mehr alle Kooperationsinteressen der EFTA-Staaten abdeckt. Dieser Beitrag diskutiert deshalb mögliche Szenarien liechtensteinischer Integrationspolitik nach einem allfälligen Ende des EWR. Das derzeitige Integrationsmodell «EWR plus Zollver-

1 Ein EU-Beitritt der Schweiz in Kombination mit einem Weiterbestehen des EWR eröffnet Liechtenstein ebenfalls verschiedene Optionen, die an anderer Stelle diskutiert werden, s. Gstöhl 2001, S. 186–202.

trag» bietet dabei eine gute Plattform für die künftige Regelung der Beziehungen Liechtensteins zur Europäischen Union.

Das folgende Kapitel geht vorerst der Frage nach, wie wahrscheinlich ein Ende des EWR derzeit ist. Anschliessend werden kurz die unterschiedlichen Formen von Wirtschaftsbeziehungen, welche die EU Drittstaaten anbietet, dargestellt. Im Hauptteil werden eingehend die liechtensteinischen Integrationsoptionen «post-EWR» erläutert, bevor auf deren Grundlage einige Schlussfolgerungen gezogen werden.

1. Ist ein Ende des EWR in Sicht?

Die letzten umfassenden Integrationsberichte der norwegischen und isländischen Regierungen sind bereits 2000 erschienen und hatten die Frage eines EU-Beitrittsgesuchs nicht thematisiert.² Beide Länder sind mit dem Funktionieren des EWR zufrieden, hegen aber Bedenken, weil die Union zunehmend Fragen ausserhalb der EWR-Materie³ regelt und die EFTA mit der Osterweiterung weiter an politischem Gewicht verloren hat. Als NATO-Mitglieder haben Island und Norwegen ein starkes Interesse an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU und an der sich im Aufbau befindenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.⁴ Vor allem die norwegische Regierung befürchtet, Einfluss auf wichtige sicherheitspolitische Entwicklungen in Europa zu verlieren.⁵ Oslo pocht deshalb auf angemessene Kooperationsmechanismen und hat im Dezember 2004 ein Abkommen über die Beteiligung an den Kriseneinsätzen der EU geschlossen. Im Bereich des «Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» sind Norwegen und Island seit 2001 mit dem Schengener Abkommen und der Dubliner Asylkonvention assoziiert.⁶ Beide Staaten haben zudem Kooperationsverträge mit

2 Norwegen 2000; Island 2000.

3 Die EWR-Materie beschränkt sich auf Teile der ersten Säule der EU, während die jüngsten nordischen Interessen vorwiegend die zweite und dritte Säule betreffen.

4 Archer 2005, S. 141–151; Thorhallsson/Vignisson 2004a.

5 Norwegen 2000, Kap. 2.4.2. Aber auch für Island dürfte die europäische Sicherheitspolitik angesichts der Diskussionen um eine mögliche Schliessung der US-amerikanischen Militärbasis in Keflavik an Bedeutung gewinnen.

6 Archer 2005, S. 152–169; Eiríksson 2004.

Europol geschlossen und 2005 hat Norwegen zusätzlich ein Kooperationsabkommen mit Eurojust unterzeichnet.

Aus wirtschaftlicher Sicht hat Norwegen in zwei wichtigen Exportbereichen, dem Petroleumsektor und der Fischindustrie, Interessen, die über den EWR hinausgehen. Die Entwicklungen in diesen Sektoren seit dem negativen Referendum 1994 sprechen jedoch für eine Abschwächung der EU-Opposition.⁷ Das wirtschaftliche Haupthindernis eines isländischen EU-Beitritts ist nach wie vor eine für Island akzeptable Lösung bezüglich der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, auch wenn sich die Wirtschaft stetig diversifiziert.⁸ Die Regierung tut sich schwer mit dem Gedanken, die Souveränität über ihre Meeresressourcen aufzugeben, da die Wirtschaft noch immer von der Fischindustrie dominiert und die Ressourcenpolitik der Gemeinschaft für unzureichend gehalten wird.

Die Diskussion über einen möglichen Beitritt hat in Island zu Beginn des Jahres 2005 wieder etwas an Schwung gewonnen. Allerdings hat Aussenminister Oddsson Berichte über eine «Kehrtwendung», die auf eine Äusserung seines Koalitionspartners Ministerpräsident Ásgrímsson Ende Februar 2005 zurückgehen, dementiert.⁹ Das Thema wurde vorerst von den Regierungsparteien bis zu den im Frühjahr 2007 anstehenden Parlamentswahlen auf Eis gelegt. Der norwegische Ministerpräsident Bondevik hatte sich umgehend bei seinem isländischen Kollegen erkundigt.¹⁰ Keiner der beiden nordischen Staaten will sich in eine Situation manövrieren, in der er alleine mit Liechtenstein im EWR verbleibt. Bondevik spricht von einer «klaren Wechselwirkung» und erwartet ebenfalls eine neue Debatte über einen Beitritt nach 2007.¹¹ Ein norwegisches Beitrittsgesuch war in der Legislaturperiode 2001–2005 aufgrund einer Koalitionsvereinbarung ausgeschlossen.¹² Im September 2005 fanden jedoch Neuwahlen statt. Die öffentliche Meinung und auch

7 Archer 2005, S. 105–121, 129–131.

8 Island 2000, S. 52–56; Thorhallsson/Vignisson 2004b.

9 Ríkisútvarpið 2005; Frankfurter Allgemeine Zeitung 2005.

10 Dagbladet 2005.

11 Liechtensteiner Vaterland 2005.

12 Die Koalition aus Konservativen, Christlicher Volkspartei und Liberaler Partei hatte eine Art «Suizidklausel» vereinbart, wonach die Regierung zurücktreten würde, sollte die Frage einer norwegischen EU-Mitgliedschaft im Laufe dieser Regierungszeit aktuell werden.

die Wirtschaftsinteressen stehen derzeit Beitrittsverhandlungen weniger ablehnend gegenüber.¹³ Eine bilaterale «Schweizer Lösung» nach einem Ende des EWR scheint für Norwegen nicht attraktiv¹⁴ – und angesichts des erforderlichen administrativen Aufwands und des im Vergleich zur Schweiz geringeren Interesses, noch weniger für die EU.

Aus institutioneller Perspektive würde der Austritt eines Landes aus der EFTA die EWR-Kosten für Liechtenstein und das verbleibende Land vervielfachen, schwieriger wäre aber die Aufrechterhaltung eines glaubwürdigen EFTA-Überwachungsmechanismus.¹⁵ Eine aus zwei Mitgliedern bestehende Überwachungsbehörde und ein aus zwei Richtern zusammengesetzter Gerichtshof könnten leicht in Entscheidungsnöte gelangen. In diesem Sinne ist es für drei Staaten leichter «mit einer Stimme zu sprechen» als für zwei.¹⁶ Die EU könnte vorschlagen, dass die Funktionen der EFTA Surveillance Authority und des EFTA-Gerichtshofs von der Europäischen Kommission und vom Europäischen Gerichtshof übernommen werden.¹⁷ Der Aussenminister Islands nahm dazu im Jahre 2000 wie folgt Stellung:

«Obwohl die durch das EWR-Abkommen erworbenen Rechte erhalten werden könnten, selbst wenn nur zwei EFTA-Staaten, Island und Liechtenstein, übrig bleiben, würde die Verwaltung und Aufrechterhaltung des Abkommens auf grosse Schwierigkeiten treffen. (...) Ein weiterer Transfer von Kompetenzen auf Institutionen, in welchen wir nicht direkt Mitglied sind, wie die Kommission

13 Archer 2005, S. 180–186.

14 Archer 2005, S. 178–180.

15 Realistischerweise ist davon auszugehen, dass ein Austritt Norwegens dem EWR ein Ende bereiten würde, während im Falle eines Austritts Islands ein Weiterbestehen u. U. noch möglich wäre (im Sinne eines pragmatischen Arrangements zwischen Liechtenstein und Norwegen, welches letzterem mehr Gewicht verleihen würde).

16 Die beiden EFTA/EWR-Institutionen waren nach dem Austritt von Österreich, Finnland und Schweden aus der EFTA und vor dem liechtensteinischen EWR-Beitritt in einer solchen Lage. Von Januar bis April 1995 nahm deshalb als «Notlösung» das ehemalige finnische College-Mitglied der ESA weiterhin im Dreierkollegium teil.

17 Ein solches Angebot wurde während den EWR-Verhandlungen als politisch nicht akzeptabel von den EFTA-Staaten abgelehnt. Die Schweiz hat es jedoch im bilateralen Luftverkehrsabkommen konzedierte, und die Schengen-Assoziierung von Norwegen und Island sieht anstelle eines Überwachungsmechanismus bei Streitigkeiten die einfache Auflösung des Abkommens vor.

oder der Europäische Gerichtshof, steht meiner Meinung nach ausser Frage. Der Souveränitätsverlust wäre in diesem Fall in Wirklichkeit grösser als bei einer vollen Mitgliedschaft und würde nicht im Einklang mit unserer Verfassung stehen. Wir könnten somit vor die Wahl gestellt sein, den Umfang und das Entwicklungspotential des EWR-Abkommens signifikant zu beschränken oder die Vollmitgliedschaft anzustreben.»¹⁸

Sollten Island oder Norwegen der EFTA den Rücken kehren, könnte der EWR nur durch den Beitritt neuer Staaten gerettet werden. Gemäss Artikel 128 des EWR-Abkommens muss jeder Staat, der EU-Mitglied wird, und kann jeder Staat, welcher der EFTA beitrifft, Vertragspartei des EWR-Abkommens werden. Diese Bestimmung kam bereits bei der Osterweiterung 2004 zur Anwendung, welche das Verhältnis der beiden Seiten mit 25 zu drei weiter zugunsten der EU verschoben hat. Die EFTA würde durch neue Mitglieder politisches Gewicht zurück gewinnen, aber die heute dafür in Frage kommenden Staaten (z.B. Türkei, Ukraine, Balkanländer) haben nicht nur eine klare Präferenz für einen direkten EU-Beitritt, sondern würden auch bei den EFTA-Staaten auf wenig Gegenliebe stossen.¹⁹ Aus EFTA-Sicht scheint einzig ein Beitritt der Schweiz zum EWR-Abkommen attraktiv. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass dies «kein Ersatz für einen EG-Beitritt» sei.²⁰

2. Kategorien der Aussenwirtschaftsbeziehungen der EU

Der Aussenhandel der EU hat sich in den 1990er Jahren zu einem weltweiten Beziehungsnetz ausgeweitet, das gemäss Tabelle 1 in verschiedene integrationspolitische Kategorien eingeteilt werden kann. Generell ist ein Trend zu reziprotem Freihandel, neuerdings auch mit Entwicklungsländern, und zu einer Einbeziehung von Dienstleistungen und nicht-tarifären Handelshemmnissen festzustellen. Manche Länder sind im Laufe der Zeit in der Typologie aufgerückt, beispielsweise von Ko-

18 Ásgrímsson 2000.

19 Auch Slowenien hatte sich in den frühen 1990er Jahren vergeblich um einen EFTA-Beitritt bemüht. Vgl. Blankart 2000, S. 6.

20 Schweiz 1999, S. 301.

Tabelle 1: Handelsregime der EU mit Drittstaaten

Handelsregime	Beispiel
EU-Mitgliedschaft	EU-25
Binnenmarktassoziiierung	EWK (Norwegen, Island, <i>Liechtenstein</i>)
Zollunion	
– mit EU-Beitrittsperspektive	Türkei
– ohne EU-Beitrittsperspektive	<i>Andorra, San Marino</i>
– indirekter Zollanschluss (ohne Vertrag)	<i>Monaco</i>
Freihandelsabkommen	
– mit Zollunionsperspektive	ehemalige Assoziationsabkommen <i>Malta, Zypern, Griechenland und Türkei</i>
– ohne Zollunionsperspektive und mit – symmetrischer Reziprozität	Israel, <i>Schweiz</i> (& «EWK-ähnliche» <i>bilaterale Abkommen</i>)
– asymmetrischer Reziprozität	Südafrika, Mexiko, ehemalige Europa- Abkommen
Partnerschafts- und Kooperations- abkommen	
– mit Freihandelsperspektive	Russland, Ukraine, Moldawien
– ohne Freihandelsperspektive	Armenien, Georgien, Tadschikistan, etc.
nicht-reziproke Handelspräferenzen	
– vertraglich (mit Freihandelsperspektive)	Euro-Mediterrane Assoziations- abkommen (Ägypten, Marokko, etc.), Stabilisierungs- und Assoziationsab- kommen (Mazedonien, Kroatien, etc.), Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (AKP-Staaten)
– vertraglich (ohne Freihandels- perspektive)	Cotonou-Abkommen (AKP-Staaten)
– autonom	Allgemeines Präferenzsystem, «Everything But Arms»-Initiative (ärm- ste Entwicklungsländer), Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (Albanien, Bosnien, Serbien)
Meistbegünstigung	andere WTO-Mitgliedstaaten (USA, Japan, Australien, etc.)
weniger als Meistbegünstigung	Nordkorea

Quelle: basiert auf Lamy (2002: 1404).

operations- zu Freihandelsabkommen (z.B. Israel) oder, wie im Falle einiger EFTA-Staaten, vom Freihandel zur Binnenmarktassoziiierung im Rahmen des EWR und weiter zur EU-Mitgliedschaft. Die EU verfolgt dabei eindeutig das Ziel strukturierter regionaler Aussenwirtschaftsbeziehungen, wobei geopolitische Erwägungen (z.B. die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den ehemaligen Sowjetrepubliken), wirtschaftliche bzw. entwicklungspolitische Kriterien (z.B. das Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten) oder eine konditionelle Differenzierung (z.B. der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit den Balkanländern) zur Anwendung kommen.²¹ Überdies verhandelt die EU vorzugsweise mit Gruppen von Staaten, die selbst schon enge Beziehungen unterhalten (z.B. EFTA, Visegrad-Staaten, interregionale Handelsabkommen). Diese Erkenntnis hat nicht nur die Schweiz in den schwierigen bilateralen Gesprächen der vergangenen zehn Jahre erfahren; sie stellt auch Liechtenstein vor die «Gretchenfrage», in welcher Gruppe es sich sieht. Würde Liechtenstein eine Mikrostaaten-Option (wie Andorra oder Monaco) wählen, wäre es wohl der erste Staat, der in der Stufenleiter in Tabelle 1 wieder «absteigt».²²

Bekanntlich gibt es in Politik wie Politikwissenschaft keine allgemeingültige Definition von Klein- bzw. Mikrostaaten. Neben den objektiven Ressourcen wird oft eine perzeptive Dimension (d.h. die Grösse in der Selbst- bzw. Fremdwahrnehmung) angeführt.²³ Im Falle Liechtensteins handelt es sich nach den objektiven Strukturelementen wie Staatsgebiet und Bevölkerung eindeutig um einen Mikrostaat. Fügt man als weiteres Kriterium die Fähigkeit eines Staates, seinen Einfluss auf internationaler Ebene geltend zu machen,²⁴ hinzu, so hat das Fürstentum – im Gegensatz zu den anderen europäischen Mikrostaaten – als gleichberechtigtes Mitglied der EFTA und des EWR durchaus die integrationspolitische Position eines europäischen Kleinstaates erlangt. Es ist ausserdem fraglich, inwieweit Mikrostaaten und -territorien wie Monaco, Andorra oder die Kanalinseln aus wirtschaftlicher Sicht mit Liechtenstein vergleichbar sind. Sie sind hauptsächlich auf das Offshore-

21 Cremona 2000, S. 60–62.

22 Tabelle 1 ist jedoch nicht als strikt hierarchische Pyramide von Handelspräferenzen zu verstehen.

23 Geser 1992, S. 629; Archer/Nugent 2002, S. 2–5.

24 Keohane 1969, S. 296.

Geschäft und Tourismus spezialisiert und verfügen im Gegensatz zu Liechtenstein über keinen nennenswerten leistungsfähigen Industrie- und Gewerbesektor, welcher eine aktive Integrationspolitik erfordert. Die liechtensteinische Wirtschaftskraft hingegen beläuft sich auf etwa zwei Drittel des maltesischen und ein Drittel des isländischen Bruttoinlandsprodukts.²⁵ Das Fürstentum nimmt somit eine Zwischenposition ein: strukturell gleicht es einem Mikrostaat, wirtschaftlich und integrationspolitisch einem Kleinstaat.²⁶

Die Europäische Union selbst bietet keine explizite Definition von Klein- oder Mikrostaaten an, orientiert sich aber bei institutionellen Fragen (z. B. Stimmengewichtung im Rat, Zahl der Europaabgeordneten) vornehmlich an der Bevölkerungszahl. Hier sind die Erfahrungen anderer kleiner Länder von Interesse. Einerseits stufte die Europäische Kommission im Rahmen der Verhandlungen über ein Zollunionsabkommen von 1989 Andorra intern als «Mikrostaat» ein.²⁷ Andererseits mussten Malta und Zypern, die beide auf ein langjähriges Assoziationsabkommen aufbauen konnten, bei ihrem Beitritt 2004 keine Abstriche in ihrer Vollmitgliedschaft hinnehmen. Dies obwohl die Kommission 1992 im Zuge der Beitrittsgesuche der beiden Inseln festhielt, dass sich «im Falle dieser beiden sehr kleinen Staaten durch den Beitritt Schwierigkeiten institutioneller Art ergeben, die nicht ohne Überlegungen über die künftige Gestaltung des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft gelöst werden können».²⁸ Und fünf Jahre später schrieb ein Kommissionsbeamter noch: «Stellt ein solcher Staat tatsächlich einen Beitrittsantrag, wie jüngst im Falle Maltas, bringt er die Gemeinschaft damit in erhebliche Verlegenheit, denn die institutionelle Einbindung eines solchen Staates bereitet allergrösste Schwierigkeiten. Der Fall Luxemburg kann dabei kaum als Präzedenzfall dienen (...)».²⁹

Der Verfassungsvertrag sah mit Artikel I-57 erstmals eine vertragliche Basis für die Nachbarschaftspolitik der Union vor. Er würde der EU u. a. die Möglichkeit einräumen, mit ihren (mittelbaren oder unmittelbaren) Nachbarländern «spezielle Übereinkünfte» im Sinne einer

25 Basiert auf Eurostat-Daten für 2001. Ich danke Wilfried Oehry für diesen Hinweis.

26 Dieser Argumentation folgen auch Archer/Nugent 2002, S. 5.

27 Stapper 1999, S. 68 (Fussnote 221).

28 Europäische Kommission 1992, S. 18.

29 Sack 1997, S. 46.

Sonderform der Assoziationsabkommen zu schliessen. Diese neue Bestimmung, welche nicht zuletzt wegen der Türkei aufgenommen worden ist, zielt insbesondere auf Staaten, die nicht beitreten wollen oder deren Beitritts-gesuch abgelehnt wurde. Die Schlussakte enthält zu Artikel I-57 die folgende Erklärung Nr. 11: «Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.» Laut der österreichischen Regierungsvorlage, welche den Verfassungsvertrag erläutert, sind mit den «europäischen Kleinstaaten» Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und der Vatikan gemeint.³⁰ Es soll unterstrichen werden, dass die besonderen Interessen der europäischen Mikrostaaten durch die Schaffung einer Nachbarschaftspolitik von der EU nicht vernachlässigt werden. Diese Erklärung muss nicht bedeuten, dass Liechtensteins Optionen – sollte diese Bestimmung jemals in Kraft treten – nun auf diejenigen dieser Staaten zusammenschrumpfen. Das Fürstentum könnte die Erklärung auch für sich in Anspruch nehmen, um mehr zu erreichen. Allerdings besteht von Seiten der erweiterten EU das klare Interesse, ihre Aussenbeziehungen durch kohärente «Gruppenarrangements» rechtlich und logistisch zu vereinfachen und damit die Gefahr, dass Liechtenstein von der Klasse der EWR-Kleinstaaten in die Gattung der Mikrostaaten «abrutschen» könnte.³¹

Welcher Kategorie fühlt sich Liechtenstein selbst zugehörig: der Kategorie Luxemburg, Malta und Island oder der Kategorie Andorra, Monaco und San Marino? Entscheidet man sich für die erste Gruppe, müsste es das Bestreben der liechtensteinischen Regierung sein, auch über die EWR-Materie hinaus als Kleinstaat (und nicht als Mikrostaat) wahrgenommen zu werden. Aus dieser Sicht ist es taktisch nicht besonders glücklich, das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU vom Dezember 2004 an einem Tisch mit Monaco und San Marino unterzeichnet zu haben. Der EWR bietet dem Fürstentum die Chance, in einer höheren Liga (z.B. Assoziierung, Mitgliedschaft) mitzuspielen. Hier kann man von Luxemburg lernen: die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) war für das Grossherzogtum historisch die

30 Österreich 2005, Materialien, S. 91.

31 Gemäss den Ausführungen eines Kommissionsbeamten gilt umgekehrt auch, dass eine möglichst einfache Lösung für Liechtenstein später als «Modell für die anderen Mikrostaaten» dienen könnte. Vgl. Brinkmann 2005.

Eintrittskarte in die heutige EU. Luxemburg (und Belgien) haben 1950 vor allem dank ihrer bedeutenden Stahlproduktion Einfluss in der EGKS erhalten.³² Die vollwertige EGKS-Mitgliedschaft kam Luxemburg dann wenige Jahre später zu Gute als es um die Frage ging, ob das kleine Land in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eigenständig oder durch Belgien (bzw. die belgo-luxemburgische Wirtschaftsunion) repräsentiert sein soll. Was für Luxemburg die EGKS war, könnte für Liechtenstein der EWR sein. «L adhésion à l Union européenne n est pas sujette à différenciation. La prise en compte des spécificités étatiques s effectue au cours de l étape précédente de pré-adhésion pour l élargissement (...)».³³

3. Liechtensteinische Integrationsoptionen «post-EWR»

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wichtigsten Szenarien im Falle einer Beendigung des EWR infolge eines EU-Beitritts der nordischen EFTA-Staaten. Sie umfassen fünf Optionen, die jeweils in zwei Untervarianten unterteilt werden, je nachdem ob die Schweiz (a) weiterhin am Bilateralismus festhält oder (b) der EU beitrifft.

Die vier schattierten Optionen sind von besonderem Interesse, denn nur eine Assoziierung oder eine – wie auch immer geartete – Mitgliedschaft können nicht nur materiell, sondern auch hinsichtlich der institutionellen Beteiligung Liechtensteins das EWR-Niveau annähernd erhalten.³⁴ Von Seiten der liechtensteinischen Regierungen wurde grundsätzlich immer wieder betont, dass «die Teilnahme am Binnenmarkt, an den vier Freiheiten und an den flankierenden Politiken weiterhin aufrecht erhalten» werden soll, auch wenn die Schweiz oder Norwegen und Island sich eines Tages der EU anschliessen.³⁵ Der Botschafter des Fürstentums in Brüssel formulierte kürzlich höchst zuversichtlich:³⁶

32 Baillie 1998, S. 196–197; Wallace 1999, S. 14.

33 Tchakaloff 2002, S. 105.

34 Materiell könnte ein EWR-Niveau ggf. auch mittels der anderen bilateralen Optionen erreicht werden, zumindest wenn zusätzliche bilaterale Abkommen über Freihandels- bzw. Zollfragen hinaus abgeschlossen würden.

35 Z.B. Liechtensteiner Vaterland 2000a.

36 Neue Zürcher Zeitung 2005.

Tabelle 2: Liechtensteinische Integrationsszenarien «nach dem EWR»

		a) Schweiz-EU Bilateralismus	b) EU-Beitritt der Schweiz
«Nichtstun»	(1)	z.T. indirekte Teilnahme an den bilateralen Verträgen Schweiz-EU («Nutzniesser»)	indirekter Zollanschluss an die EU («Modell Monaco»)
Bilaterale Optionen	Freihandel mit EU (2)	Bilateralismus «à la Suisse» (mit Zollvertrag)	Bilateralismus im Alleingang (ohne Zollvertrag)
	Zollanschluss an EU (3)	Zollanschluss an EU anstatt Schweiz («Partnerwechsel»)	direkter Zollanschluss an die EU («Modell Andorra»)
	Assoziierung mit EU (4)	Assoziationsabkommen («bilateralisierter EWR») mit Zollvertrag	Assoziationsabkommen («bilateralisierter EWR») ohne Zollvertrag
EU-Beitritt	(5)	Liechtenstein mit Norwegen und/oder Island in der EU («Norderweiterung»)	Liechtenstein und Schweiz (mit Norwegen und/oder Island) in der EU («Modell Luxemburg»)

Quelle: eigene Darstellung.

«Auch im Falle eines EU-Beitrittes aller anderen EFTA-Staaten, also inklusive der Schweiz, bleibt der EWR für Liechtenstein durchaus eine der realistischen Optionen für die weitere Zukunft, selbst wenn dies einige Vertragsanpassungen notwendig machen könnte. Auch für die EU mag dies ein akzeptables Modell für Staaten sein, für welche eine Vollintegration nicht den spezifischen Gegebenheiten entspricht.»

Sollte Liechtenstein das Ende des EWR also ruhig abwarten oder vielleicht doch schon mögliche Varianten vorbereiten, die der EU bei Bedarf präsentiert werden könnten?

3.1 «Nichtstun» Liechtensteins nach dem EWR

Entscheidet sich Liechtenstein bei einer Auflösung des EWR für ein «Nichtstun», ergeben sich unter Beibehaltung des Zollvertrags mit der Schweiz folgende zwei Szenarien. Einerseits könnte das Fürstentum als «Nutzniesser» zumindest teilweise an manchen bilateralen Verträgen Schweiz-EU indirekt partizipieren (Option 1a). Andererseits könnte Liechtenstein bei einem EU-Beitritt der Schweiz – ähnlich wie Monaco mit Blick auf Frankreich – auf das Weiterbestehen des Zollvertrags mit der Schweiz vertrauen und keine weiteren Schritte unternehmen (Option 1b). In beiden Fällen hätte Liechtenstein keine direkte vertragliche Bindung mit der EU und wäre künftig auf das Wohlwollen der Schweiz und der EU angewiesen. Beide Optionen sind aufgrund fehlender Mitsprache politisch und aufgrund fehlender Reziprozität auch wirtschaftlich wenig attraktiv. Überdies treten gemäss Art. 127 des EWR-Abkommens im Falle einer Kündigung die Vertragsparteien unverzüglich zu einer diplomatischen Konferenz zusammen, «um zu erwägen, in welchen Punkten das Abkommen geändert werden muss». Das Fürstentum hätte folglich gewiss die Gelegenheit, seine Wünsche gegenüber der EU zu vertreten. Dafür spricht auch, dass es aus EU-Sicht dem europäischen Integrationsgedanken zuwider laufen würde, wenn ein Land unter ein bereits erreichtes Integrationsniveau zurückfiele – ausser Liechtenstein würde sich explizit dafür entscheiden. Der Vollständigkeit halber werden aber die beiden Strategien kurz diskutiert.

Option 1a: Liechtenstein ohne EWR-Ersatz, Schweiz-EU Bilateralismus («Nutzniesser»)

Im Allgemeinen begründet ein völkerrechtlicher Vertrag für Drittstaaten ohne deren Zustimmung keine Rechte und Pflichten. Trotzdem kann über die im Zollvertrag begründeten Rechtsetzungs- und Vertretungsbefugnisse der Schweiz das in den bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU vereinbarte Recht z.T. indirekt in Liechtenstein Anwendung finden. Dies gilt insbesondere für die direkt anwendbaren Bestimmungen, die den Warenverkehr betreffen oder so eng mit ihm verknüpft sind, dass sie unter den Anwendungsbereich des Zollvertrags fallen, als auch für die aufgrund der Abkommen erlassene schweizerische Anpassungsge-

setzung.³⁷ Liechtenstein wird dadurch aber nicht zum «partiellen Vertragspartner»; es handelt sich vielmehr um eine einseitige Verbindlichkeit, denn Liechtenstein hat keinen Anspruch auf reziproke Behandlung durch die EU. Jede Regelung, die Liechtenstein aus den bilateralen Abkommen Rechte gegenüber den Vertragsparteien einräumen soll, bedarf des Einverständnisses aller Beteiligten.

Option 1b: Liechtenstein ohne EWR-Ersatz, EU-Beitritt der Schweiz («Modell Monaco»)

Im Aussenpolitischen Bericht 2000 erklärte der Bundesrat seine Absicht, den EU-Beitritt so weit vorzubereiten, dass er in der laufenden Legislaturperiode (2003–2007) über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entscheiden kann.³⁸ Seine Präferenzen sind eindeutig:

«Die Stellung der EU in Europa ist heute so stark und umfassend, dass ein Land wie die Schweiz mit seiner Abhängigkeit von der Union im Fall eines weiteren Fernbleibens das Risiko wachsender Fremdbestimmung auf sich nimmt und letztlich erpressbar wird. So betrachtet bedeutet der Beitritt zur Europäischen Union neue Chancen und Dynamik, mehr Einflussnahme, mehr Mitgestaltung und damit einen Souveränitätsgewinn.»³⁹

Auch wenn ein konkreter Zeitplan aussteht, muss Liechtenstein doch damit rechnen, dass die Schweiz eines Tages der EU beitreten wird. Dies muss nicht das Ende des schweizerisch-liechtensteinischen Zollvertrags bedeuten. Auch die Zollanschlüsse Monacos an Frankreich und San Marinos an Italien (bis zum Zollunionsabkommen mit der EU 1991) blieben aufgrund von Art. 307 EGV in Kraft.⁴⁰ Die zollrechtlichen Ver-

37 Eine solche mittelbar-sektorielle Verbindlichkeit wurde auch für den Fall eines schweizerischen EWR-Beitritts bei einem Fernbleiben Liechtensteins festgestellt, s. Bruha 1992b, S. 3–6.

38 Schweiz 2000, S. 43, 45.

39 Schweiz 2000, S. 44.

40 Stapper 1999, S. 34, 47; Gstöhl 2001, S. 97–107. Allerdings herrschte damals noch die mittlerweile überholte Rechtsmeinung vor, der EU-Vertrag sei via Art. 299(4) EGV (Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen durch einen Mitgliedstaat) auf die beiden Mikrostaaten anwendbar.

einbarungen Andorras mit Frankreich wurden von der Gemeinschaft ebenfalls toleriert und erst 1991 infolge des spanischen Beitritts im Rahmen eines Zollunionsabkommens geregelt.

Grundsätzlich gilt, dass die EU-Verträge die Rechte oder Pflichten von Drittstaaten, welche diese in gutem Glauben mit einem Mitgliedstaat vor dessen EU-Beitritt abgeschlossen haben, nicht berühren. Die Schweiz müsste sich bei Unvereinbarkeiten zwischen ihren Verpflichtungen gegenüber der EU und gegenüber Liechtenstein um eine Lösung bemühen. Dafür stehen ihr folgende Möglichkeiten offen: Neuverhandlungen, die rechtlich zulässige Kündigung der Verträge, die gemeinschaftskonforme Auslegung der Verträge oder ein gemeinsames Vorgehen aller EU-Mitgliedstaaten.⁴¹ Für die EU-Organe kann dabei bestenfalls eine Unterstützungspflicht angenommen werden.⁴² Im Prinzip sind jedoch aus dem bestehenden Zollvertrag keine signifikanten Vertragskollisionen zu erwarten, da sich Liechtenstein gegenüber der Schweiz verpflichtet, die schweizerische Gesetzgebung und Handelsverträge mit Drittstaaten anzuwenden. Das im Fürstentum aufgrund von Art. 4 ZV anwendbare schweizerische Zollvertragsrecht würde lediglich durch EU-Recht ersetzt. Eine solche «Übernahme» des Zollvertrags in die Gemeinschaft hätte den grossen Nachteil, dass das liechtensteinische Mitbestimmungsdefizit auf die europäische Ebene übertragen würde. Die Beitrittsakte der Schweiz würde zudem festlegen, dass die Abkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten für die Eidgenossenschaft verbindlich sind bzw. die Schweiz ihnen beitreten muss. Diese wären dann aufgrund von Art. 7 ZV auch in Liechtenstein gültig, aber das Fürstentum könnte sich gegenüber den Vertragsparteien nicht darauf berufen, um Ansprüche (z.B. Handelspräferenzen für Exporte) geltend zu machen. Drittstaaten wären nicht verpflichtet, liechtensteinische Produkte als Gemeinschaftsware zu behandeln.

41 Lopian 1994, S. 124. Die Regelung für Schweden und Finnland 1995 etwa sah vor, dass ihr Rücktritt von den Freihandelsabkommen mit den baltischen Staaten durch neue Abkommen der EU mit diesen Staaten kompensiert werden sollte. Für den Fall, dass diese beim Beitritt noch nicht in Kraft sein würden, würde die Gemeinschaft die erforderlichen Massnahmen treffen, um den baltischen Staaten den Zugang zum schwedischen und finnischen Markt weiterhin zu ermöglichen.

42 Voss 1996, S. 187.

Es bleibt festzuhalten, dass ein integrationspolitischer Rückschritt auf die Situation Monacos ohne direkte Vertragsbeziehungen zur EU für Liechtenstein sowohl unter wirtschaftlichen als auch politischen Aspekten keine wünschbare Option darstellt. Das Fürstentum hätte keine Mitwirkungsrechte und auch keine Garantie, dass Drittstaaten seinen Exporten den Status von Gemeinschaftswaren gewähren würden. Es ist zudem fraglich, ob die Europäische Union eine solche Lösung überhaupt zulassen würde.

3.2 Bilaterale Optionen Liechtensteins nach dem EWR

Auf der bilateralen Ebene sind drei Wege möglich: ein Freihandelsabkommen mit der EU, ein Zollanschluss an die EU oder eine Assoziierung mit der EU. Sie unterscheiden sich weniger bezüglich des inhaltlichen Integrationsniveaus als vielmehr in institutioneller Hinsicht. Inhaltlich könnte sich ein Freihandelsabkommen kombiniert mit weiteren bilateralen Verträgen unter Umständen dem EWR-Niveau annähern, ein zusätzlicher Zollanschluss würde über den EWR hinaus wohl auch die Agrar- und Fischereipolitik sowie die Aussenhandelsbeziehungen der EU umfassen, während eine Assoziierung unterschiedlich, vorzugsweise aber wenigstens auf EWR-Niveau als Binnenmarktassoziiierung ausgestaltet werden könnte. Hingegen dürfte weder ein Freihandels- noch ein Zollanschlussabkommen über nennenswerte eigene Institutionen verfügen.

3.2.1. Freihandel Liechtensteins mit der EU

Option 2a: Bilateralismus «à la Suisse» (mit Zollvertrag), Schweiz-EU Bilateralismus

Liechtenstein könnte versuchen, mit der EU ein eigenes Freihandelsabkommen abzuschliessen oder aber die alte Regelung – eine Teilhabe am Freihandelsabkommen Schweiz-EU von 1972 via Zollvertrag und «Liechtenstein-Klausel» – zu reaktivieren. Aus Sicht des erreichten Integrationsniveaus im EWR würde dies einem Rückschritt gleichkommen, wenn es nicht gelänge, in Nachahmung der Schweiz eigene bzw. paral-

lele, bilaterale Abkommen mit der EU über den Warenfreihandel hinaus abzuschliessen. Im Gegensatz zu Option 1a würde es sich somit nicht um eine indirekte partielle Teilnahme, sondern um einen expliziten Bilateralismus Liechtensteins handeln. Eigene sektorielle Abkommen erscheinen dabei allerdings aufgrund des Aufwands höchst unrealistisch, wahrscheinlicher wäre eine Einbeziehung in bzw. eine Koppelung an die Schweizer Abkommen mit der EU. Fraglich ist, inwieweit die Schweiz das Fürstentum bei weiteren Verhandlungen als ein «Anhängsel» willkommen heissen würde, wie gut die liechtensteinischen Interessen angesichts des politischen Gefälles vertreten werden könnten und ob die EU diese Vorgehensweise akzeptieren würde. In jedem Fall läge das institutionelle Mitwirkungspotential Liechtensteins unterhalb des bestehenden EWR-Niveaus.

*Option 2b: Bilateralismus im Alleingang (ohne Zollvertrag),
EU-Beitritt der Schweiz*

Vor einer Aufnahme in die EU müsste die Schweiz ihre Mitgliedschaft in der EFTA kündigen, und sie würde wohl auch mit Liechtenstein in Gespräche über die betroffenen bilateralen Verträge treten. Der Bundesrat hält im Integrationsbericht 1999 dazu fest: «Die Lage der mit Liechtenstein durch Staatsvertrag geschaffenen Zollunion müsste, gemeinsam mit Liechtenstein und der EG, überprüft werden.»⁴³

Würde der Zollvertrag aufgelöst, könnte Liechtenstein «auf den Spuren der Schweiz» versuchen, ein eigenes Freihandelsabkommen und weitere bilaterale Abkommen mit der Union abzuschliessen.⁴⁴ Dies würde jedoch entweder Grenzkontrollen zur Schweiz oder ein spezielles Marktüberwachungssystem (Ursprungsregeln für liechtensteinische Exporte, Mehrwertsteuer, etc.) bedingen. Eine offene Grenze wäre nur möglich, wenn Liechtenstein entweder die gleichen Aussenzollsätze wie die EU ansetzen oder aber ganz auf Zölle verzichten würde und nur Waren zirkulieren liesse, die im Binnenmarkt bereits in Verkehr gesetzt

⁴³ Schweiz 1999, S. 41.

⁴⁴ Für den Fall eines Weiterbestehens des Zollvertrags, s. Option 1b (ggf. ergänzt um zusätzliche bilaterale Abkommen).

wurden. Inhaltlich würde dies einem Zollanschluss nahe kommen, da grösstenteils auch der über das Zollrecht hinaus gehende *Acquis* im Warenverkehr umgesetzt werden müsste. Von Seiten der EU bestünde jedoch, wie bereits in Option 2a ausgeführt, kein Interesse daran, den statischen und kostspieligen schweizerischen Bilateralismus mit einem wirtschaftlich unbedeutenden Kleinststaat zu wiederholen. Hingegen wäre der Anreiz gross, dem Fürstentum stattdessen z.B. ein Zollunionsabkommen anzubieten.

3.2.2 Zollanschluss Liechtensteins an die EU

Option 3a: Zollanschluss an die EU, Schweiz-EU Bilateralismus («Partnerwechsel»)

Ein Ersatz des Zollvertrags mit der Schweiz durch eine Zollunion mit der Gemeinschaft ohne dass die Schweiz der EU beitrifft, ist politisch aus liechtensteinischer Sicht wenig wahrscheinlich, nicht zuletzt weil Grenzkontrollen am Rhein unvermeidlich wären. Wirtschaftlich wäre ein solcher «Partnerwechsel» bei einem Ende des EWR nicht unattraktiv, da aufgrund der Handelsströme der EU-Binnenmarkt wichtiger ist als der schweizerische Markt. Die EU würde sich bei der Vertragsgestaltung wohl an den bestehenden Zollunionsabkommen mit San Marino und Andorra orientieren, eventuell ergänzt um ein Kooperationsabkommen, das eine etwas stärkere Annäherung an die EWR-Materie brächte.

Um mit der Schweiz wenigstens Freihandelsbeziehungen wahren zu können, müsste das Fürstentum von der EU explizit in deren bilaterale Abkommen mit der Schweiz einbezogen werden. Falls auch der Währungsvertrag «ausgetauscht» würde, könnte anstelle des Schweizer Frankens der Euro – gegebenenfalls mit der Prägung eigener liechtensteinischer Münzen – eingeführt werden. Um den heutigen Integrationsstand zu wahren, würde ein Zollanschluss jedoch nicht ausreichen; zusätzliche (aber wenig wahrscheinliche) bilaterale Abkommen mit der EU wären erforderlich. Bei einem schweizerischen EU-Beitritt hingegen, wäre ein Zollanschluss an die EU eine denkbarere Option.

Option 3b: Zollanschluss an die EU, EU-Beitritt der Schweiz («Modell Andorra»)

Die liechtensteinische Regierung hat in der Vergangenheit bereits die Ansicht geäußert, dass im Falle eines Schweizer EU-Beitritts der Zollvertrag durch ein neues Vertragswerk, «z.B. durch eine Art Zollvertrag mit der EU» ersetzt werden könnte.⁴⁵ Liechtensteins Botschafter in Brüssel hält eine Zollunion mit der Gemeinschaft ebenfalls für die ansprechendste Lösung.⁴⁶ Da die Zollvertragsmaterie in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fällt, müsste Liechtenstein mit der Kommission über einen Zollanschluss verhandeln. Die Europäische Union hat sich bisher vom Prinzip der völkerrechtskonformen Integration leiten lassen und die Altverträge zusammen mit den Vertragspartnern im Zweifel neu verhandelt.⁴⁷ Mit einem schweizerischen EU-Beitritt hätte das Fürstentum neben Österreich einen weiteren wohlwollenden «Paten» in der Union, auf dessen Unterstützung es bei Verhandlungen zählen könnte.

Im Unterschied zum bestehenden Zollvertrag, welcher auch den schweizerischen Handelsverträgen mit Drittstaaten in Liechtenstein Anwendung verschafft, gewährleistet eine Zollunion mit der Gemeinschaft nur den Zugang zum EU-Markt und keine automatische Beteiligung an der gemeinsamen Handelspolitik (abgesehen davon, dass Drittlandswaren über EU-Präferenzabkommen nach Liechtenstein gelangen könnten). Die EU müsste in ihren Handelsabkommen mit Drittstaaten künftig Vorkehrungen für die Anerkennung der Gleichstellung der liechtensteinischen Ursprungswaren mit den EU-Ursprungswaren treffen bzw. im Nachhinein eine entsprechende gemeinsame Erklärung erwirken.⁴⁸ Für den Währungsvertrag mit Liechtenstein besteht angesichts der Übernahme des Euro durch San Marino, Monaco und den Vatikan ein «Präzedenzfall» für die Vorgehensweise. Der Rat hatte Italien und Frankreich ermächtigt, mit ihren kleinen Nachbarstaaten zu verhandeln

45 Liechtensteiner Vaterland 2000b.

46 von Liechtenstein 2000, S. 74.

47 Voss 1996, S. 189.

48 Das Zollunionsabkommen San Marinos enthält eine Erklärung der EU, sich in Handelsabkommen für eine Gleichstellung der sanmarinesischen Ursprungswaren einzusetzen. Wesentlich besser wäre natürlich eine Beteiligung des Fürstentums als Vertragspartei beim künftigen Abschluss internationaler Abkommen.

und die bilateralen Währungsübereinkommen neu zu gestalten, damit diese den Euro als offizielle Währung verwenden können. Andorra hat 2004 ein Währungsabkommen mit der EU abgeschlossen, um in Zukunft auch eigene Euro-Münzen prägen zu dürfen.

Seitens der EU bestünde wahrscheinlich die Tendenz, mit einem Zollunionsabkommen die schweizerisch-liechtensteinische Zollvertragsmaterie zu absorbieren und sich an die Abkommen mit San Marino und Andorra zu halten. Letztere sehen auf institutioneller Ebene jeweils einen gemischten Ausschuss, der das Abkommen verwaltet und seine ordnungsgemäße Durchführung überwacht, sowie die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vor. Sämtliche handelspolitischen Regeln werden autonom übernommen (d.h. ohne an deren Ausarbeitung beteiligt zu sein oder sich gegenüber Drittstaaten darauf berufen zu können). Der Kommission wäre im Sinne einer Vereinfachung sicherlich daran gelegen, besonders in Abkommen, die über eine solche einfache Zollunion hinausgehen, eine quasi-automatische Übernahme des *Acquis* durch Liechtenstein festzuschreiben.⁴⁹ Einem solch «souveränitätsfeindlichen» Ansinnen könnte das Fürstentum kaum zustimmen. Im Gegensatz dazu würde ein Assoziationsabkommen Mitspracherechte bieten.

3.2.3 Assoziierung Liechtensteins mit der EU

Geht man von einer Umwandlung des multilateralen EWR-Abkommens in bilaterale Abkommen zwischen der EU und individuellen EFTA-Staaten aus, so kommt ein Assoziationsabkommen materiell und institutionell einem «bilateralisierter EWR» am nächsten.

Option 4a: Assoziationsabkommen, Schweiz-EU Bilateralismus («bilateralisierter EWR» mit Zollvertrag)

Im Falle einer «Bilateralisierung» des EWR sollte eine Kompensation für das Wegbrechen der liechtensteinischen Mitbestimmung im EWR angestrebt werden. Für eine institutionelle Einbindung im Rahmen eines

⁴⁹ Vgl. Brinkmann 2005.

bilateralen Abkommens auf EWR-Niveau sind verschiedene Formen vorstellbar. So empfiehlt die CEPS-Studie von 2000, als Gegenleistung für den Verzicht auf die Vorteile der EWR-Mitgliedschaft eine privilegierte bilaterale Beziehung zur EU auszuhandeln, «in der die wichtigsten Merkmale, wie garantierter Zugang zu EU-Entscheidungsträgern bevor Entscheidungen getroffen werden, sowie Teilnahme an formellen und informellen Arbeitsgruppen im Abkommensbereich, erhalten bleiben». ⁵⁰

Assoziationsabkommen beispielsweise, welche auch die Errichtung einer Zollunion vorsehen können (wie z.B. mit Malta, Zypern und der Türkei), sind «mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren» (Art. 310 EGV) ausgestattet. Sie besitzen in der Regel einen Assoziationsrat, einen Assoziationsausschuss und die Möglichkeit, bei Streitigkeiten ein ad hoc-Schiedsgericht zu bestellen oder den EuGH anzurufen. Manche sehen zudem ein beratendes parlamentarisches Organ vor. Auch der Verfassungsvertrag konzipierte für die neue Nachbarschaftspolitik der EU, dass solche Übereinkünfte «gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen» (Art. I-57 VV). Zur Durchführung würden regelmäßige Konsultationen stattfinden.

Neben einer Beteiligung am decision-shaping wären somit für ein «EWR-Nachfolgeabkommen» beispielsweise ein gemischter Ausschuss und Treffen auf Ministerebene denkbar. Die Überwachungsaufgaben könnten je nach angestrebtem Umfang und gewünschter Dynamik von der Europäischen Kommission bzw. vom Europäischen Gerichtshof oder von nationalen Organen unter Rückgriff auf eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit wahrgenommen werden. Inhaltlich würde eine solche «Binnenmarktunion» einem «bilateralisierten» EWR-Abkommen am nächsten kommen. Die offene Grenze zur Schweiz könnte bei einer Regelung der Mehrwertsteuer aufrechterhalten werden, da aufgrund der Zollunion keine Warenkontrollen und aufgrund des Schengen-Acquis keine Personenkontrollen erforderlich wären.

Bezeichnenderweise stiess der Wunsch San Marinos, ein Assoziationsabkommen nach Art. 310 EGV abzuschliessen, bei der Kommission bisher auf Widerstand, da dies umfassender wäre als ein Handels-

⁵⁰ Ludlow 2000, S. viii, 35.

und Kooperationsabkommen nach Art. 133 EGV und dem assoziierten Staat auch mehr Mitwirkungsrechte einräumen würde.⁵¹ Liechtenstein hätte aufgrund seiner EWR-Mitgliedschaft jedoch bessere Chancen, ein umfassendes Abkommen zu erzielen. Die Schweiz hat bislang die Möglichkeit eines Assoziationsabkommens mit der EU nicht diskutiert; der Ständerat hält ein derartiges Rahmenabkommen aber für vorstellbar.⁵²

Option 4b: Assoziationsabkommen, EU-Beitritt der Schweiz («bilateralisierter EWR» ohne Zollvertrag)

Eine Variante der Assoziierung wäre der Abschluss eines Assoziationsabkommens mit der EU mit einem direkten Zollanschluss an die Gemeinschaft im Falle eines EU-Beitritts der Schweiz, d.h. eine Kombination der Optionen 4a und 3b. Allerdings wäre es in dieser Konstellation erwägenswert, zusammen mit der Schweiz ein Beitrittsge such zu stellen (Option 5b).

3.3 EU-Beitrittsge such Liechtensteins

Der Gedanke an einen möglichen EU-Beitritt Liechtensteins zieht unweigerlich die Frage der «Grössenverträglichkeit» nach sich, eine Diskussion die teilweise bereits mit Blick auf die EWR-Mitgliedschaft (und davor beim UNO-Beitritt) geführt wurde. Ob Liechtenstein zu klein für eine EU-Mitgliedschaft ist, bleibt grundsätzlich eine Frage von Verhandlungen (bzw. intensiver Abklärungen im Vorfeld). Die Meinungen dazu divergieren. Bisher hat sich nur der aussenpolitische Expertenrat der Regierung für einen möglichen EU-Beitritt ausgesprochen.⁵³ Das Europäische Parlament schloss 1989 die Möglichkeit eines Beitritts von Mikrostaaten nicht aus, aber «das starke historische Bewusstsein dieser Länder in Verbindung mit ihrem wirtschaftlichen Wohlstand erlaubt es nicht, einen eventuellen Antrag auf Beitritt zur EG zu erwarten, vor allem, wenn diese Staaten die Quelle ihres Reichtums dank der Sonderab-

51 Stapper 1999, S. 50–51.

52 Schweiz 2002, S. 6333.

53 Liechtensteiner Vaterland 2003.

kommen mit der Gemeinschaft wahren können».⁵⁴ Die Präambel des EWR-Abkommens von 1992 zieht in Erwägung, «dass der Abschluss dieses Abkommens in keiner Weise die Möglichkeit eines Beitritts eines jeden EFTA-Staates zu den Europäischen Gemeinschaften berührt». Bruha und Vogt argumentieren, dass beim EU-Beitritt von Mikrostaaten die Systemverträglichkeit geprüft werden muss, da der institutionelle Rahmen der Union nicht auf sie zugeschnitten ist.⁵⁵ Ihrer Ansicht nach besteht ein Anspruch aller europäischen Staaten auf eine geeignete Partizipation am Integrationsprozess, wenn auch nicht auf Mitgliedschaft. «Wo ein Beitritt zur Gemeinschaft aus den einen oder anderen Gründen ausscheidet, ist eine Partizipation auf der nächstniedrigeren Integrationsstufe in Aussicht zu stellen (Europäischer Wirtschaftsraum, Zollunion, Europaabkommen, Freihandelsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen).»⁵⁶

Angesichts des schweizerischen Beitrittsgesuchs verfasste die Regierung des Fürstentums 1992 einen kurzen Bericht zur Beitrittsfrage. Sie stellte fest, dass Liechtenstein grundsätzlich die Bedingungen für einen Beitritt erfülle und die Kleinheit des Landes an sich kein Grund für die Verweigerung der Aufnahme sein könne, auch wenn die Gemeinschaft wahrscheinlich Probleme bei der institutionellen Einbindung Liechtensteins sehen und die Frage «in erster Linie vom politischen Willen der EG und ihrer Mitgliedsländer abhängen» würde.⁵⁷ Die Mitwirkungsrechte und -pflichten Liechtensteins wären nach Ansicht der Regierung Verhandlungssache. Das Fürstentum wäre wohl ein Nettoszahler an das Gemeinschaftsbudget, die Mehrwertsteuer müsste erhöht und die gemeinsame Handels- und Agrarpolitik übernommen werden. Wichtig wäre auch der Harmonisierungsdruck im Bereich der direkten Steuern (welcher in der EU nach wie vor Einstimmigkeit erfordert), allerdings ist dieser grösstenteils auch ausserhalb der Union (z.B. OECD) gegeben. Mit Ausnahme solcher Einzelfragen und der institutionellen Problematik würden sich die Verhandlungen im wirtschaftlichen Bereich «komplikationslos» gestalten.⁵⁸ Die zu erwartenden Auswir-

54 Europäisches Parlament 1989, S. 8.

55 Bruha/Vogt 1997, S. 500.

56 Ibid., S. 501.

57 Liechtenstein 1992, S. 5.

58 Ibid., S. 14.

kungen auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren, auf die direkte Demokratie und die Landesverwaltung müssten vorgängig eingehend studiert werden. Die CEPS-Studie kommt zu dem Schluss, dass sich eine EU-Mitgliedschaft nicht mit dem Spielraum Liechtensteins in Bezug auf seinen Finanzplatz vereinbaren liesse.⁵⁹ Ausserdem sei eine erweiterte Union kaum willens, die europäischen Mikrostaaten als gleichberechtigte Mitglieder aufzunehmen. Die EU würde aus Sicht des CEPS Liechtenstein in ihren Institutionen nur einen Beobachterstatus ohne Mitbestimmungsrechte einräumen.

Es ist nicht auszuschliessen, dass Liechtenstein in Beitrittsverhandlungen Zugeständnisse bei den institutionellen Mitgliedschaftsrechten (z.B. permanenter Verzicht auf den EU-Vorsitz und auf Repräsentation im Rat der Europäischen Zentralbank, eventuell auch im Europäischen Gerichtshof oder gar in der Kommission) gegen materielle Konzessionen der EU (z.B. in den Bereichen Steuerharmonisierung und Personenverkehr) eintauschen könnte. Generell ist nach dem Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrags mit mehr flexibler Integration zu rechnen.⁶⁰ Bei einer Teilnahme in der Währungsunion müsste Liechtenstein eigentlich eine eigene nationale Zentralbank schaffen.⁶¹ Ein Verzicht dürfte hier, angesichts der Erfahrungen mit der liechtensteinisch-schweizerischen Währungsunion, leicht fallen. Keine Konzessionen sollten bei den Mitentscheidungsrechten in den Räten und im Europäischen Parlament gemacht werden. Das Fürstentum wäre zudem finanziell in keiner Bittsteller-Position, da es weder die Einführung einer neuen EU-Sprache noch teure Agrar- oder Strukturbeihilfen verlangen müsste.

Eine Art «Sondermitgliedschaft» in der EU ist aus rechtlicher Sicht – und insbesondere im Falle eines Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages – nicht a priori auszuschliessen, sofern sie sich an einem «differenzierungsfesten Kern» (insbesondere dem Binnenmarkt) und an bestimmten Grundprinzipien der EU (z.B. Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft, Diskriminierungsverbot, Kohärenz- und Solidaritätsprin-

59 Ludlow 2000, S. 35.

60 Vgl. dazu Gstöhl 2001, Kap. 3.

61 Infolge der Europäischen Währungsunion wurde das Luxemburger Währungsinstitut zur nationalen Zentralbank aufgewertet und die luxemburgisch-belgische Währungsassoziation aufgelöst. Zuvor hatte faktisch die Belgische Zentralbank die Geldpolitik Luxemburgs bestimmt.

zip) orientiert.⁶² Eine solche abgestufte Mitgliedschaft ist jedoch politisch nur sehr schwierig zu erreichen, zumindest für grössere Staaten. Die Strategie der Kommission besteht in der Regel darin, dass die neuen Mitgliedstaaten den *Acquis*, wie er sich zum Zeitpunkt der Erweiterung präsentiert, vom Beitritt an anwenden, «da andernfalls ihr Recht zur uneingeschränkten Mitwirkung am Entscheidungsprozess in Frage stünde».⁶³ Bestenfalls können Übergangsmassnahmen, aber keine Ausnahmeregeln, vereinbart werden. Wenn nun aber eine uneingeschränkte Mitwirkung aufgrund mangelnder Kapazitäten sowieso nicht angestrebt wird und das in Frage stehende Territorium einer «quantité négligeable» gleichkommt, könnten Verhandlungen eventuell erfolgreich sein.⁶⁴

Meist wird argumentiert, dass die liechtensteinische Verwaltung für eine EU-Mitgliedschaft zu klein wäre.⁶⁵ 1997 schrieb ein Kommissionsvertreter mit Blick auf die Mikrostaaten: «Ein Beitritt, theoretisch möglich, ist aus praktischen Gründen meist ausgeschlossen, weil ein solcher Beitritt eine administrative Masse auf internationaler Ebene voraussetzt, welche zu erbringen diese Staaten selten in der Lage sind (Vorsitz im Rat, personelle Beteiligung an den Institutionen, ausreichende Präsenz in Drittländern und internationalen Organisationen).»⁶⁶ Die Osterweiterungen 2004 und 2007 und die damit einhergehenden institutionellen Reformen sprechen heute jedoch mehr denn je für die Möglichkeit einer Mitgliedschaft, da die institutionellen Lasten der Mitglieder eher ab als zunehmen. So sieht der Vertrag von Nizza beispielsweise vor, dass die Kommission ab einer Grösse von 27 Mitgliedern nicht mehr einen Staatsangehörigen je Mitgliedstaat umfassen wird. Die Kommissare sollen auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation unter den Mitgliedern ausgewählt werden. Gemäss dem Verfassungsvertrag – dessen institutionelle Regelungen in Zukunft wahrscheinlich doch noch eine Umsetzung finden dürften – soll das Europäische Parlament in Zukunft maximal 750 Abgeordnete (mindestens 6 pro Staat) umfassen, der Ministerrat soll keine halbjährlich rotierende Präsidentschaft mehr haben (sondern eine 18-monatige Teampräsidentschaft von drei Län-

62 Bieber/Kahil/Kallmayer 2000, S. 169–173.

63 Europäische Kommission 1997, S. 57.

64 So auch die Erfahrung Maltas in den Beitrittsverhandlungen, vgl. Pace 2002, S. 34.

65 Z.B. Thorhallsson 2004, S. 194–197.

66 Sack 1997, S. 46.

dern)⁶⁷, und die Kommission soll ab 2014 auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten verkleinert werden.

Trotz Bedenken im Vorfeld wurde Malta und Zypern bei der Stimmenverteilung und Besetzung der Organe keine «zweitklassige» Behandlung zuteil. Seit November 2004 hat Malta drei Stimmen im Ministerrat (derzeit insgesamt 321 Stimmen), während Luxemburg, Lettland, Estland, Slowenien und Zypern über je vier Stimmen verfügen. In das Europäische Parlament (derzeit 732 Abgeordnete) entsenden Malta fünf Abgeordnete, Luxemburg, Estland und Zypern sechs und Slowenien sieben Abgeordnete. Zypern (730 000 Einwohner) wurde somit institutionell mit Luxemburg (452 000 Einwohner) gleichgestellt, während Malta (400 000 Einwohner) lediglich eine Stimme im Rat sowie einen Repräsentanten im Parlament und in den beiden beratenden Ausschüssen weniger erhielt. Liechtenstein mit seinen 34 000 Einwohnern könnte vielleicht mit ein bis zwei Stimmen rechnen. Der Verfassungsvertrag würde die gewichtete Stimmenverteilung im Ministerrat zugunsten einer doppelten Mehrheit abschaffen. Neben einer Mehrheit der Bevölkerung wäre für die Beschlussfassung auch eine Mehrheit der Staaten erforderlich, was Liechtenstein etwas mehr Gewicht verschaffen würde.

Für eine selbständige Wahrnehmung *aller* mit einer Vollmitgliedschaft verbundenen Rechte und Pflichten ist das Fürstentum offensichtlich zu klein.⁶⁸ Liechtenstein müsste zumindest an den Ratssitzungen teilnehmen (genauer: der Regierungschef an den Treffen des Europäischen Rates und die Regierungsräte oder der Ständige Vertreter an den Ministerratssitzungen). Gegebenenfalls könnte ein liechtensteinischer Kommissar vorgeschlagen werden. Bei den Richtern und den Mitgliedern des Rechnungshofes ist die Staatsangehörigkeit nicht vorgeschrieben. Die wenigen Europaabgeordneten und Ausschussvertreter (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Finanzausschuss) zu stellen, dürfte keine grossen Probleme bereiten. Aussichtslos wäre jedoch das Unterfangen, bei den Hunderten von Ausschüssen und Expertengruppen, von denen die meisten bei der Kommis-

67 Die drei Mitgliedstaaten sollen für je sechs Monate den Vorsitz in allen Ratsformationen (mit Ausnahme des Aussenrats unter dem Vorsitz des neuen EU-Aussenministers) übernehmen. Allerdings können die Teammitglieder untereinander auch eine andere Aufgabenverteilung festlegen. Der Europäische Rat erhält zudem einen hauptamtlichen Präsidenten, der für zweieinhalb Jahre gewählt wird.

68 Vgl. Bruha 1992a.

sion angesiedelt sind, vertreten zu sein. Hier müsste sehr selektiv vorgegangen werden. Jedenfalls würde Liechtenstein selbst bei minimaler Präsenz an die Grenzen seiner Kapazitäten stossen.⁶⁹ Eine EU-Mitgliedschaft würde für das Fürstentum zudem über den EWR hinaus Kosten verursachen (Gemeinsame Agrarpolitik, Budgetbeiträge, Personalaufwand in Vaduz und Brüssel, etc.).

Für den Zeitpunkt eines möglichen liechtensteinischen Beitrittsge-
suchs wäre ein multilateraler Rahmen, d.h. ein Antrag zusammen mit
anderen EFTA-Staaten, äusserst wichtig. Malta beispielsweise ist im
Kontext der Osterweiterung um zehn neue Staaten und als relativ rei-
ches Land beinahe «unbemerkt» beigetreten. Die Union würde sicher-
lich multilateral mit den EFTA-EWR-Staaten verhandeln, aber kaum
mit einer einzelnen Bewerbung aus Vaduz. Die EU favorisiert in ihren
Aussenbeziehungen ohnehin einen «gruppenorientierten Ansatz», den
sich das Fürstentum so zunutze machen könnte. Überdies sind infolge
der institutionellen Reformen seit Nizza die Mitgliedschaftspflichten
weniger weitreichend, während einstimmige Beschlüsse (z.B. in Steuer-
fragen) in der heterogeneren, erweiterten EU schwieriger zu erreichen
sind.

*Option 5a: Liechtenstein tritt mit Norwegen und/oder Island der EU
bei, Schweiz-EU Bilateralismus («Norderweiterung»)*

Sollten Island oder Norwegen – bzw. in Kettenreaktion beide Staaten –
einen EU-Beitritt anstreben, könnte die liechtensteinische Regierung auf
diesem «nordischen Ticket» ebenfalls ein Gesuch nach Brüssel schicken.
Vielleicht würde sich die Schweiz – die dann einen integrationspoliti-
schen Alleingang ohne EFTA vor sich hätte – einer solchen «Norderwei-
terung» anschliessen, was die Position Liechtensteins weiter stärken
würde. Ein Beitrittsge-
such zusammen mit Island bzw. Norwegen zu stel-
len, käme somit einem «window of opportunity» gleich. Ein solches hat
Liechtenstein auch genutzt, als es 1991 der EFTA beitrug, um selbständig

69 Von den etwa 300 EWR-relevanten EU-Ausschüssen nimmt Liechtenstein derzeit
an zehn Ausschüssen regelmässig teil, je nach Thema kommen vereinzelt weitere
hinzu. Überdies beteiligt sich das Land an allen ca. vierzig EFTA-Arbeitsgruppen.
Ich danke Andrea Entner-Koch für diesen Hinweis.

an den EWR-Verhandlungen teilnehmen zu können. Bei der Gründung der Freihandelszone dreissig Jahre früher war eine eigenständige Mitgliedschaft Liechtensteins – selbst ohne Stimmrecht – gescheitert.

Tritt Liechtenstein ohne die Schweiz der EU bei, müsste das Fürstentum den Zollvertrag kündigen, da seine Pflichten mit denjenigen eines EU-Mitglieds kollidieren würden. Die zwischenstaatlichen Beziehungen Liechtensteins und der Schweiz wären somit hauptsächlich von den bilateralen Abkommen EU-Schweiz geprägt. In bilateralen Verhandlungen mit der Schweiz müsste eine annehmbare Lösung gesucht werden. Dank der Schengen-Teilnahme der Schweiz müssten keine Grenzkontrollen für Personen, aber Abfertigungskontrollen für den Warenverkehr eingeführt werden.⁷⁰ Falls das Fürstentum den Euro (einschl. der Ausgabe eigener Münzen) einführen möchte, würde der Währungsvertrag auch aufgelöst. Allerdings könnte es auch weiterhin den Schweizer Franken verwenden oder beide Währungen als gesetzliche Zahlungsmittel zulassen.⁷¹

Einfacher wäre es für Liechtenstein, wenn die Schweiz gleichzeitig der EU beitreten würde. Dies würde sowohl die Frage der Grenzkontrollen beseitigen als auch den Verwaltungsaufwand einer Mitgliedschaft einschränken.

*Option 5b: EU-Beitritt Liechtensteins, EU-Beitritt der Schweiz
(«Modell Luxemburg»)*

Eine Erweiterung um die Schweiz mit Norwegen und/oder Island wäre für die EU sehr interessant. Diese Staaten hätten keine Probleme bei der (grösstenteils schon erfolgten) Übernahme des *Acquis* und wären Nettozahler zum EU-Haushalt. Träte Liechtenstein gemeinsam mit der Schweiz der EU bei, würde der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gelten und die Regionalunion Schweiz-Liechtenstein beendet – sofern keine

70 Unter Umständen wäre eine weitergeführte «Quadratur des Kreises» denkbar, bei der Liechtenstein im Sinne einer Übergangsregelung (d.h. bis zu einem absehbaren späteren EU-Beitritt der Schweiz) die Abfertigung an der österreichischen Grenze anstatt am Rhein beibehalten könnte. Neu wären allerdings auch Agrarprodukte von der «parallelen Verkehrsfähigkeit» betroffen.

71 Bis zur Einführung des Euro wurden in Andorra sowohl der französische Franc als auch die spanische Peseta verwendet.

Ausnahmebestimmung wie hinsichtlich der Benelux-Zusammenschlüsse (Art. 306 EGV) in die Verträge eingefügt würde. Als EU-Mitglied bedürfte das Fürstentum kaum einer Mitwirkung der Schweiz bei der Erfüllung seiner Rechte und Pflichten im Zollbereich, denn die Verwaltungsleistungen im Bereich des freien Warenverkehrs wären nicht besonders aufwändig. Einige dieser Aufgaben werden aufgrund der EWR-Teilnahme Liechtensteins bereits ohne die Schweiz umgesetzt.

Hingegen wären einige administrative Entlastungsoptionen denkbar, wenn die Schweiz ebenfalls der EU beitrifft. Auch Luxemburg konnte dank seiner engen Beziehungen zu Belgien und den Niederlanden die Beanspruchung durch die Union oft mindern, beispielsweise durch die Übernahme der Position der Nachbarstaaten oder den Nachvollzug ihres Rechts.⁷² Liechtenstein könnte seine Nachbarstaaten Schweiz und Österreich mit bestimmten Aufgaben betrauen und sie fallweise auch mit einer Vertretung oder gar Stimmrechtsübertragung ausstatten. Eine gute und enge Zusammenarbeit wäre eine unabdingbare Voraussetzung dafür, was angesichts der bestehenden freundschaftlichen Beziehungen kein Hindernis darstellen sollte.

4. «Nach dem EWR»: Assoziierung oder Mitgliedschaft?

Historisch gesehen war Liechtenstein immer ein Vorreiter unter den kleinsten Staaten Europas anstatt sich an ihnen zu orientieren. So wurde sein Antrag auf Mitgliedschaft im Völkerbund 1920 zwar noch verweigert, der Beitritt zur UNO 1990 jedoch war erfolgreich – und öffnete auch die Tür für San Marino (1992), Andorra (1993) und Monaco (1993). 1969 stand der Europarat einer liechtensteinischen Mitgliedschaft noch ablehnend gegenüber, aber 1978 erfolgte die volle Aufnahme – und San Marino (1988), Andorra (1994) und Monaco (2004) folgten nach. Auch eine Mitgliedschaft bei der EFTA blieb Liechtenstein 1960 vorerst verwehrt, und konnte erst 1991 vollzogen werden. 1995 erfolgte der eigenständige Beitritt Liechtensteins zum EWR-Abkommen und zur Welthandelsorganisation, bei denen keiner der europäischen Mikrostaaten Mitglied ist (ein andorranisches Beitritts-gesuch liegt der WTO seit 1999 vor).

72 Vgl. Bruha 1992a, S. 72–76.

Für den Fall eines Endes des EWR sind aus heutiger Sicht für Liechtenstein vor allem zwei Alternativen (Optionen 4 und 5) von Interesse: eine Assoziierung mit der EU («bilateralisierter EWR») oder ein EU-Beitritts-gesuch (mit offenem Ausgang). Da in jedem Fall Verhandlungen mit der EU angestrebt werden sollten (Optionen 2 bis 5), darf die Messlatte nicht zu tief angesetzt werden (selbst ein Beitritts-gesuch könnte am Ende in ein Assoziationsabkommen münden). Dies bedeutet auch, möglichst die Kategorie der Kleinstaaten, nicht diejenige der Mikrostaaten ins Auge zu fassen. Wie man sich bettet, so liegt man am Ende. Die Europäische Union wird ein assoziationsähnliches Abkommen oder gar eine Mitgliedschaft nicht von sich aus anbieten, sondern eine einfachere, weniger aufwändige Lösung (z.B. Anschluss an den Bilateralismus der Schweiz, Zollanschluss an die EU wie die Mikrostaaten) anstreben.⁷³ Letztendlich ist sie aber vor allem am reibungslosen Funktionieren eines Abkommens interessiert – was von Liechtenstein glaubhaft dargelegt werden müsste.

Ob eine (wie auch immer ausgestaltete) EU-Mitgliedschaft «grössenverträglich» ist oder nicht, kann letztlich nur in konkreten Verhandlungen herausgefunden werden. Allerdings könnte auch ein «Draussenbleiben» eines Tages nicht mehr «grössenverträglich» sein, wenn die Schweiz sich doch zum EU-Beitritt entschliesst und Liechtenstein in einer Position ist, die sich materiell und/oder institutionell unterhalb des EWR-Niveaus bewegt. Auf der Basis eines Assoziationsabkommens könnte das Fürstentum den Sprung in die EU zusammen mit der Schweiz noch schaffen, aber wenn es bereits eine andere bilaterale Route (oder gar das «Nichtstun») gewählt hat, könnte diese Option verschlossen sein.

Sollten die nordischen EWR-Partner nach 2007 – also wohl vor der Schweiz – tatsächlich in Richtung eines EU-Beitritts gehen, sollte sich Liechtenstein überlegen, ob es im Rahmen dieses «nordischen Tickets» auch Verhandlungen aufnimmt. Über einen Beitritt entschieden wird ja erst nach den Verhandlungen. Der Schweizer Bundesrat wäre wohl einer Unterstützung dieses Ansinnens nicht abgeneigt angesichts der Tatsache, dass ein EU-Beitritt seit 1992 ebenfalls sein erklärtes strategisches Ziel ist. Die europäische Integration ist ein sehr dynamischer Prozess; war

73 Vgl. Brinkmann 2005.

eine EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins ohne die Schweiz 1992 noch undenkbar, so war sie 1995 bereits Realität.

Die EWR-Mitgliedschaft bietet die bestmögliche Ausgangslage, aber da die liechtensteinische Integrationspolitik interdependent ist mit derjenigen der anderen EFTA-Staaten, sollte sich das Land jetzt schon auf absehbare Veränderungen vorbereiten. In erster Linie geht es dabei um die Erstellung von Gutachten über die möglichen wirtschaftlichen, politischen und administrativen Implikationen einer Assoziierung bzw. Mitgliedschaft sowie um diesbezügliche diplomatische Abklärungen in Brüssel und Bern. Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass die EU heute viel mehr ist als ein gigantischer Markt und ein aufstrebender globaler Akteur. Sie ist auch eine politische Union, die in Europa seit fünf Jahrzehnten den Frieden gesichert hat und ihren Bürgern, «in Vielfalt geeint», zunehmend individuelle Rechte einräumt, die auch für Liechtensteiner von wachsendem Interesse sind.

Bibliographie

- Archer, Clive* (2005). *Norway Outside the European Union: Norway and European Integration from 1994 to 2004*. London: Routledge.
- Archer, Clive/Nugent, Neill* (2002). «Introduction: Small States and the European Union». *Current Politics and Economics of Europe*, 11(1), 1-10.
- Ásgrímsson, Halldór* (2000). «Iceland's Place in European Co-operation». Rede des isländischen Aussenministers vor dem Althingi, 8.5.2000.
- Baillie, Sasha* (1998). «The Position of Small States in the EU». In: Goetschel, Laurent (Hrsg.): *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 193-205.
- Bieber, Roland/Kahil, Bettina/Kallmayer, Sonja* (2000). *Differenzierte Integration in Europa: Handlungsspielräume für die Schweiz?* Chur: Rüegger.
- Blankart, Franz* (2000). «The Success Story of EFTA». *EFTA Bulletin*, 1/2, 5-7.
- Brinkmann, Matthias* (2005). Referat am 9. Liechtensteiner Europa-Symposium in Vaduz, 3.5.2005.
- Bruha, Thomas* (1992a). *Institutionellrechtliche Anforderungen einer EG-Mitgliedschaft Liechtensteins auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane*. Gutachten, Liechtenstein-Institut, 13.8.1992.
- Bruha, Thomas* (1992b). *Rechtsfragen eines sogenannten Vierten Weges*. Arbeitspapier, Liechtenstein-Institut, 4.11.1992.
- Bruha, Thomas/Vogt, Oliver* (1997). «Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung». *Verfassung und Recht in Übersee*, 30(4), 477-502.
- Cremona, Marise* (2000). «Flexible Models: External Policy and the European Economic Community». In: de Búrca, Gráinne/Scott, Joanne (Hrsg.): *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing, 59-94.

- Dagbladet* (2005). «Bondevik ringte Islands statsminister», 27.2.2005.
- Eiriksson, Stefán* (2004). «Deeply Involved in the European Project: Membership of Schengen». In: Thorhallsson, Baldur (Hrsg.): *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge, 50–58.
- Europäische Kommission* (1992). «Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung». Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage Nr. 3, 1992.
- Europäische Kommission* (1997). «Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union». Bulletin der Europäischen Union, Beilage Nr. 5, 1997.
- Europäisches Parlament* (1989). «Entschliessung vom 26. Mai 1989 zu den Rechten der Bürger kleiner Staaten und Territorien in Europa». Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 158, 26.6.1989, 329–330.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2005). «Will Island der EU beitreten?», 26.2.2005.
- Geser, Hans* (1992). «Kleinstaat im internationalen System». *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 44(4), 627–654.
- Gstöhl, Sieglinde* (2001). *Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union*. Schaan: LAG.
- Island* (2000). *The Place of Iceland in European Co-operation*. Report by Mr. Halldór Ásgrímsson, Minister for Foreign Affairs, presented to the 125th session of the Althingi 1999–2000. Reykjavík: Ausenministerium, April 2000. (Teilübersetzung von Stada Íslands í Evrópusamstarfi – Efnisyfirlit)
- Keohane, Robert O.* (1969). «Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics». *International Organization*, 23(2), 291–310.
- Lamy, Pascal* (2002). «Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy». *The World Economy*, 25(19), 1399–1413.
- Liechtenstein* (1992). *Zusatzbericht zum Bericht und Antrag betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992: Voraussetzungen, Anforderungen, formelle und inhaltliche Aspekte sowie Konsequenzen eines allfälligen EG-Beitrittsesuches für Liechtenstein*. Nr. 92/1992, Vaduz: Regierung, 13.10.1992.
- Liechtensteiner Vaterland* (2005). «Bondevik: EU-Beitritt in Norwegen und Island ab 2007 wieder Thema», 1.3.2005.
- Liechtensteiner Vaterland* (2003). «Expertenrat befürwortet EU-Beitritt», 22.2.2003.
- Liechtensteiner Vaterland* (2000a). «Optimale Voraussetzung, den Integrationsprozess zu meistern», 29.4.2000.
- Liechtensteiner Vaterland* (2000b). «Der EWR ist die beste Lösung für die europäische Integration», 16.5.2000.
- Lopian, Arthur* (1994). *Übergangsrégime für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos.
- Ludlow, Peter* (2000). *Liechtenstein in the New European and Global Order: Challenges and Opportunities*. Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Neue Zürcher Zeitung* (2005). «Der EWR als weiterhin realistische Option», 25.4.2005.
- Norwegen* (2000). *Norway and Europe at the Dawn of a New Century*. Report No. 12 (2000–2001) to the Storting. Oslo: Ausenministerium, 1.12.2000. (Teilübersetzung von St.meld. nr. 12 (2000–2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre)
- Österreich* (2005). *Regierungsvorlage betreffend Vertrag über eine Verfassung für Europa samt Protokolle, Anhänge und Schlussakte*, 851 d.B. (XXII. GP). Wien: Regierung, 20.4.2005.

- Pace, Roderick* (2002). «A Small State and the European Union: Malta's EU Accession Experience». *South European Society and Politics*, 7(1), 24–42.
- Ríkisútvarpið* (2005). «Ekkert nýtt í Evrópumálunum segir Daði Oddsson». Reykjavík: Icelandic National Broadcasting Service, 2.3.2005.
- Sack, Jörn* (1997). «Europas Zwerge: Die Sonderbeziehungen der EG zu den europäischen Zwergstaaten und teilautonomen Gebieten von Mitgliedstaaten». *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 8(2), 45–51.
- Schweiz* (1999). *Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999*. Bern: Bundesrat, 3.2.1999.
- Schweiz* (2000). *Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*. Bern: Bundesrat, 15.11.2000.
- Schweiz* (2002). *Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates über die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik*. Bern: Ständerat, 18.3.2002.
- Stapper, Volker* (1999). *Europäische Mikrostaaten und autonome Territorien im Rahmen der EG*. Baden-Baden: Nomos.
- Tchakaloff, Marie-France Christoph* (2002). «La question des micro-Etats et l'Union européenne». In: Dumoulin, Michel/Duchenne, Geneviève (Hrsg.): *Les petits Etats et la construction européenne*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, 101–110.
- Thorhallsson, Baldur* (2004). «Towards a New Theoretical Approach». In: Thorhallsson, Baldur (Hrsg.): *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge, 185–208.
- Thorhallsson, Baldur/Vignisson, Hjalti Thor* (2004a). «The Special Relationship between Iceland and the United States of America». In: Thorhallsson, Baldur (Hrsg.): *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge, 103–127.
- Thorhallsson, Baldur/Vignisson, Hjalti Thor* (2004b). «Life is First and Foremost Saltfish». In: Thorhallsson, Baldur (Hrsg.): *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge, 67–102.
- von Liechtenstein, Nikolaus* (2000). «Szenarien zur integrationspolitischen Zukunft Liechtensteins». *Liechtenstein 5 Jahre im EWR – Bilanz und Perspektiven*. Vaduz: Verwaltungs- und Privat-Bank, Wirtschaftsfragen, 32, 68–75.
- Voss, Rüdiger* (1996). «Die Bindung der Europäischen Gemeinschaft an völgemeinschaftliche Verträge ihrer Mitgliedstaaten». *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, 2, 161–189.
- Wallace, William* (1999). «Small European States and European Policy-Making: Strategies, Roles, Possibilities». In: *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*. Oslo: Arena Report, 1, 11–26.

Zusammenfassung der Diskussion

Rupert Quaderer

John Forman weist darauf hin, dass nicht nur die Gründungsverträge der EU «Europa-offen» gestaltet seien, sondern dass auch das EWR-Abkommen in seiner Präambel eine gewisse Anwartschaft aller EWR/EFTA-Staaten – und damit auch Liechtensteins – auf EU-Mitgliedschaft begründe. Auch müsse man bedenken, dass Europa sich ja weiter entwickle. So können im Zuge der Herausbildung eines «Europas der Regionen» herkömmliche Unterschiede zwischen grossen und kleinen Staaten ihre Bedeutung verlieren und damit auch gegenwärtige politische «Beitrittsschranken – oder Hindernisse nach unten hin», spricht gegenüber kleinen Staaten wie Liechtenstein.

Thomas Bruha äussert sich aus verfassungsrechtlicher Sicht vorsichtiger zur Vision eines «Europas der Regionen». Die gegenwärtige verfassungsrechtliche Architektur der EU sei die einer Gemeinschaft von Staaten, woran sich auch in Zukunft nicht so bald etwas ändern werde. Allerdings sei der Unterschied zwischen grossen und kleinen Staaten in der Tat rechtlich unbeachtlich.

Andreas Batliner fragt, warum der schweizerische Bundesrat das EU-Beitritts-gesuch nicht zurückziehe. In der schweizerischen Bevölkerung werde das nicht so recht verstanden; ferner, welche Lehren Liechtenstein hieraus eventuell mit Blick auf ein eigenes Beitritts-gesuch ziehen könne.

Thomas Straubhaar betont, dieser Entscheid sei eine strategische Entscheidung. Dem schweizerischen Bundesrat wäre es heute wohler, wenn er das Gesuch nicht gestellt hätte. Die Schweiz befinde sich dadurch in einer misslichen Situation. Ein Rückzieher werfe die Frage auf, wie Brüssel reagieren würde. Die Schweiz würde durch einen Rückzug des

Gesuches weiter zurückgeworfen. Liechtenstein könne daraus die Lehre ziehen, seine Entscheidung nicht zu früh zu treffen.

Bruno Lezzi ergänzt, ein Rückzug des Beitrittsgesuches der Schweiz wäre aus sicherheitsstrategischer Sicht falsch.

Zoltán Tibor Pállinger sieht diese Situation als typisch für das Aufeinanderprallen der innenpolitischen und der aussenpolitischen Logik. Die Schweiz habe lange Zeit mit dem Argument, das internationale Verhandlungsergebnis müsse in der Volksabstimmung ratifiziert werden, von den Verhandlungspartnern Konzessionen verlangen können. Heute werde diese Argumentation immer weniger akzeptiert.

Bernd Hammermann schlägt vor, Liechtenstein solle das «nordische Ticket», also einen nicht unwahrscheinlichen EU-Beitritt Islands und Norwegens in nicht allzu ferner Zeit, ins Auge fassen. Dazu müsse Liechtenstein aber heute schon seine Hausaufgaben machen. Island könnte sich gegebenenfalls schon vor Norwegen für den EU-Beitritt entscheiden. Dann würden sich die politischen Rahmenbedingungen für Liechtenstein eventuell sehr schnell verändern

Sieglinde Gstöhl weist darauf hin, für Liechtenstein sei es lehrreich, das Beispiel Luxemburg zu betrachten. Ohne die Tatsache, dass dieses Anfang der 1950er Jahre als bedeutender Stahlproduzent Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) war, hätte Luxemburg wohl nicht so ohne weiteres den Eintritt in die EWG geschafft. Die EGKS war so etwas wie ein integrationspolitisches «window of opportunity» für den Kleinstaat Luxemburg, ähnlich wie die Mitgliedschaft in der EFTA und im EWR für Liechtenstein.

Thomas Straubhaar fragt sich, warum Bernd Hammermann so sicher sei, dass das «nordische Ticket» so schnell komme. Es wäre politisch inkorrekt, Island und Norwegen in Fragen eines EU-Beitrittes so schnell zu akzeptieren, obwohl diese noch nicht einmal einen Beitrittsantrag gestellt hätten – im Unterschied insbesondere zur Türkei, mit welcher die Verhandlungen demnächst starten.

John Forman weist in diesem Zusammenhang auf die viel grössere Nähe Norwegens zur EU hin. Auch seien die EFTA-Staaten reiche, vollkommen binnenmarktfähige Länder. Die Türkei hingegen habe noch grosse Probleme zu lösen.

Thomas Bruha schlägt vor, Liechtenstein müsse jetzt strategische Überlegungen für den Fall eines EU-Beitritts Islands und der damit wohl verbundenen Beendigung des gegenwärtigen EWR anstellen. Er teile die Ansicht, dass eine isländische EU-Mitgliedschaft durchaus rasch kommen könne. Was die Option einer EU-Mitgliedschaft betreffe, so sollte sich Liechtenstein diese auf jeden Fall offen halten, d.h. nicht vorzeitig ausschliessen. Allerdings müsse sich Liechtenstein darauf einstellen, dass unter dem neuen Titel «Europäische Nachbarschaftspolitik» auch neue Barrieren gegenüber der EU-Mitgliedschaft von Kleinststaaten aufgebaut werden (vgl. S. 179 f.). Was die institutionellen Modalitäten einer eventuellen EU-Mitgliedschaft Liechtensteins betreffe, so müsse das Land wohl selber entsprechende Modellüberlegungen anstellen. Diese dürften sich aber nicht auf Äusserlichkeiten wie eventuelle Abstriche bei der Repräsentation des Landes in den Hauptorganen der EU oder sonstige «institutionelle Kosmetik» beschränken. Es müssten innovative Überlegungen dahin angestellt werden, wie die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Aufgaben in der täglichen Praxis des Räderwerkes der gemeinschaftlichen Institutionen bewältigt werden können.

Paul Vogt zeigt sich erfreut, dass die Frage eines eventuellen EU-Beitritts des Landes positiv und nicht abwehrend diskutiert werde. Allerdings müssten auch die Probleme bedacht werden, die eine EU-Mitgliedschaft Liechtensteins für die sensiblen Fragen Bankgeheimnis und freier Personenverkehr mit sich brächte.

Sieglinde Gstöhl meint, dass es Aufgabe der Beitrittsverhandlungen wäre, in diesen Bereichen für alle Seiten akzeptable Lösungen zu finden. Zu diesem Zweck müsse Liechtenstein eventuell in anderen Bereichen Konzessionen machen, einen «deal» eingehen, vielleicht sogar auf bestimmte Mitgliedschaftsrechte ganz verzichten. Einige der von Paul Vogt genannten Probleme würden sich für Liechtenstein im Übrigen auch ausserhalb der EU stellen (OECD, Zinsbesteuerungsabkommen, u.a.). Ferner weist sie auf gewisse entlastende Elemente im Verfassungsvertrag

bezüglich der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Pflichten hin, etwa die Abkehr von der halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft. Derartige Reformen hätten Aussicht, auch ohne Ratifizierung des Verfassungsvertrages zustande zu kommen.

Thomas Straubhaar ergänzt, das Bankgeheimnis werde in seinen Effekten masslos überschätzt. Das sei für die Schweiz empirisch untersucht und belegt worden. Im Übrigen komme – Sieglinde Gstöhl zustimmend – der Druck in diesen Bereichen sowieso. Die Schweizer Banken müssten eben «besser» sein als die Konkurrenz. Das gelte für die Kreditinstitute in Liechtenstein gleichermassen. In diese Richtung müsse der Weg gehen, anstatt auf staatlichen Schutz zu bauen.

Thomas Bruha weist abschliessend auf die subjektivrechtliche Seite der Integration hin. Es würden nicht nur Staaten zusammengeschlossen und grössere Märkte geschaffen. Es würden auch neue Räume und Potentiale für die berufliche und private Entfaltung der Bürgerinnen und Bürger eröffnet. Diese Rechte und Freiräume seien zu sichern und nach Möglichkeit auszubauen. Das weise in Richtung EU-Mitgliedschaft – ohne notwendigerweise in diese münden zu müssen. Gleichberechtigung als Unionsbürger gebe es für den Einzelnen ohne die EU-Mitgliedschaft seines Landes allerdings nicht.

10 Jahre EWR-Mitgliedschaft: Wie erfolgreich war das Experiment und wie soll es weitergehen? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Norbert Jansen

Teilnehmer

Otmar Hasler, seit Frühjahr 2001 Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein, 1993 und 1994 Vizepräsident und 1995 Präsident des Landtages

Hans Brunhart, Präsident des Verwaltungsrates der Verwaltungs- und Privat-Bank AG, 1974 bis 1978 Regierungschef-Stellvertreter, 1978 bis 1993 Regierungschef des Fürstentums Liechtenstein

Josef Biedermann, Rektor des Liechtensteinischen Gymnasiums, Präsidiumsmitglied der Internationalen Alpenschutzkommission CIPRA

Prof. Dr. Michael Stürmer, Mitglied des aussenpolitischen Expertenrates der Liechtensteinischen Regierung, Ordinarius für Geschichte an der Universität Erlangen

Moderation

Dr. Bruno Lezzi, Mitglied der Inlandredaktion der Neuen Zürcher Zeitung

Bruno Lezzi: In unserer Diskussion wird es nun um eine Einbettung der gewonnenen Erkenntnisse in einen innen-, aussen-, wirtschafts- und umweltpolitischen Rahmen gehen. Fragen der kleinstaatlichen Identität, der Möglichkeiten und Grenzen liechtensteinischer Aussen- und Europapolitik sollen im Zentrum stehen. Der Zeitpunkt für unser Sympo-

sium könnte nicht besser sein. Denn das Nein Frankreichs und Hollands zur EU-Verfassung verlangt nach einer grundsätzlichen europapolitischen Standortbestimmung. In unserem Kreis sind wir allerdings in der glücklichen Lage, keine politische Plattform formulieren zu müssen, der Anlass dient allein der Meinungsbildung.

Meine erste Frage richtet sich an Regierungschef Otmar Hasler. Nimmt man die Broschüre der EWR-Gegner von 1992 nochmals zur Hand, so hätte der Weg in den EWR nie beschritten werden dürfen. Diese Mitgliedschaft, so wurde damals suggeriert, würde Liechtenstein nur Nachteile bringen. Wie beurteilen Sie nun aus staatspolitischer Sicht die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre?

Otmar Hasler: Ich bin überzeugt, dass der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum richtig war. Dieser Assoziationsvertrag Liechtensteins mit der EU ist als Erfolg zu werten. Er war zunächst ein wichtiger souveränitätspolitischer Schritt: Liechtenstein wurde zum Partner der EU. Zweitens hat sich die Wirtschaft in den letzten zehn Jahren überdurchschnittlich gut entwickelt und sich auch diversifiziert, was sehr wichtig ist für unser Land. Der EWR-Vertrag hat uns aber auch in vielen anderen Bereichen neue Perspektiven sowie eine Befruchtung in der innenpolitischen Diskussion gebracht. Insgesamt beurteile ich den EWR-Beitritt als einen der bedeutendsten aussenpolitischen und wirtschaftspolitischen Vertragsschritte Liechtensteins.

Bruno Lezzi: Herr Brunhart, nicht zuletzt Vertreter des Finanzdienstleistungssektors waren ja recht kritisch gegenüber einer EWR-Mitgliedschaft eingestellt. Für die Industrie hat der EWR positive Impulse gebracht. Lässt sich Ähnliches für Banken und Treuhänder sagen?

Hans Brunhart: Der Widerstand gegen den EWR war nicht auf den Finanzdienstleistungsbereich beschränkt. Es gab auch Widerstände in der Politik, im Gewerbe und an vielen anderen Orten. Heute lässt sich sagen, dass der Finanzplatz eindeutig gewonnen hat, weil er sein Geschäftsportefeuille erweitern konnte. Beim Gewerbe hat sich gezeigt, dass der grenzüberschreitende Konkurrenzdruck weniger wichtig war, als die konjunkturelle Situation im Lande selbst. Schliesslich haben wir bei den freien Berufen eine grosse Liberalisierung erreicht.

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Bruno Lezzi: Herr Biedermann, hat der Umweltbereich in den letzten zehn Jahren wirklich gelitten, wie dies die liechtensteinischen EWR-Gegner prognostizierten?

Josef Biedermann: Die Befürchtungen, dass die Umweltstandards sinken, haben sich überhaupt nicht bewahrheitet. Es ist im Gegenteil so, dass die Standards in der EU zum Teil höher sind und bei uns entsprechend angepasst werden mussten. Im Umweltbereich hat Liechtenstein mittlerweile 144 Beschlüsse nachvollziehen müssen. Insofern gibt es also eine Verbesserung. Auf der anderen Seite stellen wir auch eine kritische Entwicklung fest. Die liechtensteinische Landschaft hat sich im Laufe dieser zehn Jahre stark verändert. Der Landschaftsverbrauch ist dramatisch, vier Mal höher als in der Schweiz. Wir brauchen dringend eine Raumplanung, die zusammen mit den Gemeinden realisiert werden muss.

Bruno Lezzi: Herr Professor Stürmer, hat sich das Fürstentum als Kleinstaat so in die Staatenwelt einbringen können, wie sich dies die EWR-Befürworter erhofft haben?

Michael Stürmer: Liechtenstein hat heute the best of two worlds, das Beste zweier Welten. Es hat die Wirtschafts- und Währungsunion mit der Schweiz und gleichzeitig einen direkten Draht nach Brüssel. Die EU ist, wirtschaftlich gesehen, ein enormer Erfolg, an dem Liechtenstein vorzüglich partizipiert. Im Augenblick steht die EU selber in einem grossen Entwicklungsprozess, und niemand weiss, wohin er geht. Aber man muss Mitspieler sein, man muss alles tun, um immer wieder zu sagen: «Ich bin zwar klein, aber ich bin souverän und ich bin da!» Jetzt, wo die EU durch die Abstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden in der Krise steckt, dürfen wir erwarten, dass der Ton gegenüber den kleinen Staaten etwas weniger kommissarisch wird und etwas mehr von Achtung vor demokratischen Staaten und Souveränitäten geprägt wird.

Bruno Lezzi: Der frühere Aussenminister Walch hat in einer aussenpolitischen Standortbestimmung zur Frage eines liechtensteinischen Pro-

gramms für Friedensforschung und Konfliktprävention geschrieben, dass gerade der Kleinstaat die Möglichkeit habe, auf der internationalen Bühne zur Kenntnis genommen zu werden. Wie beurteilen Sie als Strategieexperte diese Aussage?

Michael Stürmer: Wir bewegen uns hier in einem Gebiet zwischen Politik und Wissenschaft. In der Politik zählt Mehrheit, in der Wissenschaft zählt Wahrheit, und das reibt sich manchmal. Aber es gibt die Tradition, dass aus kleinen Ländern, unter anderem aus Schweden, immer wieder höchst bemerkenswerte Dinge kommen, und auch Liechtenstein hat bisher die Chance genutzt, in dieser Hinsicht beachtete Beiträge zu liefern. Pro Kopf und pro rata leistet Liechtenstein eine Menge.

Bruno Lezzi: Immer wenn vom Verhältnis zwischen der EU und Liechtenstein gesprochen wird, wird der Begriff «Grössenverträglichkeit» ins Spiel gebracht. Die Umsetzung von EU-Recht und die diplomatische Präsenz verlangen von Liechtenstein fast herkulische Anstrengungen. Wie lässt sich das überhaupt noch bewältigen?

Otmar Hasler: Es ist sicher richtig, dass die Mitgliedschaft in einem solchen Assoziationsvertrag, wie ihn das EWR-Abkommen darstellt, einen Kleinstaat bis aufs Äusserste fordert. Wenn wir bedenken, dass wir in den letzten zehn Jahren über 4000 Rechtsakte übernommen und innerstaatlich umgesetzt haben, so bedeutet dies natürlich eine enorme Anstrengung. Und es bedeutet vor allem, dass wir lernen müssen, Schwerpunkte zu setzen, zu beurteilen, was für uns wichtig ist und wo wir etwas vernachlässigen können. Es ist ein Prozess des stetigen Lernens. Aber insgesamt fragt man sich immer wieder, was die Alternative wäre, wenn wir diesen Integrationsschritt nicht gemacht hätten. So gesehen denke ich, dass wir einen Weg gewählt haben, den wir auch grössenverträglich ausgestalten können.

Hans Brunhart: Ich habe das Argument der mangelnden Grössenverträglichkeit immer als ein vorgeschobenes empfunden – damals wie heute. Der EWR-Beitritt war mehr als eine lineare Entwicklung. Es ging damals um eine grundsätzliche Neuorientierung des Landes, um die Wahl zwischen dem integrativen Weg oder dem Isolationsweg. Dieser Weg ist

unumkehrbar. Bezüglich der personellen Ressourcen sollten wir uns neue Modelle überlegen. Ich glaube, es könnte vor allem im Zusammenhang mit dem Netzwerk, das die liechtensteinische Wirtschaft in der Welt hat, mehr getan und es könnten mehr personelle Ressourcen genutzt werden. Die Wirtschaft ist heute davon überzeugt, dass die optimale Positionierung unseres Staates innerhalb dieser Integration derart wichtig ist, dass sie auch bereit ist, dafür Kräfte zur Verfügung zu stellen.

Otmar Hasler: Es gibt bei der Regierung ebenfalls solche Überlegungen, und wir haben auch festgestellt, dass in den letzten Jahren die Bereitschaft der Wirtschaft stetig gestiegen ist, eine engere Zusammenarbeit mit dem Staat zu suchen und vor allem unsere Kontakte im Ausland noch zu verstärken und zu verbessern.

Bruno Lezzi: Herr Biedermann, auch im Bildungssektor – genannt sei in diesem Kontext nur die Hochschullandschaft Liechtensteins – will das Fürstentum zu einem Land mit grosser Ausstrahlungskraft werden. Erlaubt das vorhandene Potenzial überhaupt die Realisierung einer solchen Vision?

Josef Biedermann: Ich möchte das Stichwort «Netzwerk» von Hans Brunhart aufnehmen. Gerade im Bildungsbereich war Liechtenstein immer auf ein Netzwerk angewiesen, weil wir ja früher nicht einmal eine Mittelschule hatten, geschweige denn eine Hochschule. Der EWR hat uns auch bildungspolitisch eine Türe zur EU geöffnet, indem Liechtenstein an den bildungspolitischen Programmen teilnehmen konnte. Im Ganzen haben im Rahmen der Programme Sokrates, Comenius und Leonardo rund ein Dutzend Projekte durchgeführt werden können. Liechtensteinische Schülerinnen und Schüler, Lehrer und Bildungsverantwortliche waren in diesem Zusammenhang in 17 verschiedenen europäischen Ländern engagiert.

Bruno Lezzi: Ein Stichwort, das unter den heute herrschenden Verhältnissen wachsendes Gewicht erhält, ist jenes von der Überfremdung, die Furcht, von Ausländern überschwemmt, ja sogar dominiert zu werden.

Otmar Hasler: Wir müssen unterscheiden. Wenn wir von 34 oder 35 Prozent Ausländerinnen und Ausländern reden, sind darunter sehr viele aus der Nachbarschaft. Oftmals wissen wir selbst nicht einmal, ob sie nun Liechtensteiner Bürger sind oder nicht. Natürlich war der freie Personenverkehr einer der Hauptkritikpunkte bei der Diskussion um den EWR-Beitritt. In der praktischen Politik zeigt sich nun aber, dass uns nicht das Kontingent von 56 Personen, das wir mit der EU ausgehandelt haben, Sorge bereitet, sondern die Tatsache, dass die Wirtschaft auf mehr Bewilligungen drängt. Die Integrationspolitik wird in den nächsten Jahren eine zentrale Frage in der Ausländerpolitik sein. Ich denke dabei vor allem an jene Bevölkerungsgruppen, die sich sprachlich nicht integrieren können, an jene, die tatsächlich als Ausländerinnen und Ausländer wahrgenommen werden. Da werden wir vermehrte Anstrengungen unternehmen müssen, unabhängig von der Mitgliedschaft im EWR. Denn oft handelt es sich ja um Frauen und Männer, die nicht aus dem EWR-Raum zu uns gekommen sind.

Hans Brunhart: Wir haben die Überfremdungsdiskussion vor längerer Zeit geführt – ähnlich intensiv wie in der Schweiz. Die Frage der Überfremdung hängt eng mit der Frage der Identität zusammen. Solange Liechtenstein sich ausschliesslich aus und über Liechtenstein definiert, haben wir ein Überfremdungsproblem. Wenn wir aber unsere Identität weiter entwickeln in Richtung Europa, erhält sie eine Qualität, die die Überfremdungsproblematik reduziert.

Josef Biedermann: Im liechtensteinischen Bildungswesen wird sehr viel unternommen, um fremdsprachige, ausländische Kinder und Jugendliche möglichst schnell zu integrieren. Das ist eine grosse Herausforderung für die Schule, aber auch für unsere Gesellschaft.

Michael Stürmer: Wenn man bei uns von Ausländern spricht, dann in der Regel von zwei ganz verschiedenen Gruppen: Die Niederländer, Engländer, Franzosen, Schweizer, Liechtensteiner werden überhaupt nicht als Ausländer, sondern als Mit-Europäer wahrgenommen. Ganz anders wird es bei der Frage Türkei, also bei Ausländern aus anderen Kulturkreisen.

Bruno Lezzi: Liechtenstein kann sich ja nun nicht damit begnügen, auf dem bisher Erreichten auszuruhen. Es gilt vielmehr, den Blick in die Zukunft zu richten. Fürst Hans-Adam II. hat schon vor Jahren erklärt, die EWR-Mitgliedschaft halte alle Optionen offen. Nun könnte man sich eine Situation vorstellen, in der nur noch Liechtenstein dem EWR angehört. Wäre unter solchen Vorzeichen der Beitritt zur EU eine realistische Alternative?

Otmar Hasler: Zunächst bitte ich darum, den EWR nicht zu beerdigen, bevor er gestorben ist. Er wurde zwar immer wieder totgesagt, aber er lebt und er funktioniert und er wird auch in den nächsten Jahren funktionieren. Selbstverständlich hat die EU das Interesse am EWR ein Stück weit verloren, weil sie mit ihrem Erweiterungsprojekt andere Prioritäten gesetzt hat. Dennoch haben wir im EWR eine Integrationsplattform gefunden, die für uns gut ist und die auch weiter entwickelbar ist. Der EWR ist nicht nur ein Wirtschaftsvertrag. Die nächsten Schritte werden zeigen, dass wir uns darüber hinaus auch noch weiter integrieren können. Ich denke hier an «Schengen/Dublin», an die justizielle Zusammenarbeit und an die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Wenn die Schweiz «Schengen/Dublin» beitrifft, dann bin ich der Überzeugung, dass das auch der richtige Schritt für Liechtenstein ist. Daneben ist es sicher wichtig, dass wir über verschiedene Optionen nachdenken. Aber es wäre ein falsches Signal, jetzt von Liechtenstein aus den EWR in Frage zu stellen. Wir wollen den EWR erhalten und uns darin weiterentwickeln. Die anderen Optionen werden wir selbstverständlich durchdenken.

Hans Brunhart: Wenn man die liechtensteinische Aussenpolitik der letzten Jahrzehnte beobachtet, stellt man fest, dass es eine durchgehende Komponente in der Zielsetzung gab: der Stärkung der Souveränität durch politische und wirtschaftliche Integration. Das galt für die KSZE sowie für den Europarat. Man vergisst heute, wie schwierig der Beitritt Liechtensteins zum Europarat war. Aber auch dort war Liechtenstein schlussendlich erfolgreich, weil man eine hohe Ambition gehabt hat. Man hat sich nicht mit zum Teil freundlichen und gut gemeinten, aber unseren Ansprüchen nicht genügenden Modellen zufrieden gegeben. Ähnliches war beim EWR-Beitritt der Fall. Auch in diesem Fall ist

Liechtenstein mit einem hohen Anspruch in die Verhandlungen gegangen. Ich glaube, Liechtenstein muss im Hinblick auf die Zukunft diesen hohen Anspruch beibehalten. Nicht nur weil es unklug wäre, von einem einmal erreichten Status zurück zu fallen auf einen schlechteren, sondern weil es gut ist, wenn man diesen hohen Anspruch hat. Was auch immer erreicht wird, es muss das höchstmögliche Ziel angestrebt werden.

Gerard Batliner (Regierungschef 1962–1970): Als älterer Citoyen dieses Landes habe ich heute Nachmittag den Mut bekommen, etwas aus meiner Sicht zu sagen. Dabei gehe ich von zwei Prämissen aus. Erstens: Der Prozess EU, das Projekt Europa wird nach den in den bald fünfzig Jahren gemachten Erfahrungen weitergehen. «Keine Absage an Europa» hat Hansrudolf Kamber vor wenigen Tagen in der NZZ getitelt – nach dem Nein Frankreichs und der Niederlande und bevor die Schweiz ihre Abstimmung über Schengen durchgeführt hat. In fünfzehn, zwanzig Jahren wird Liechtenstein womöglich von der EU umschlossen sein. Zweite Prämisse: Es ist nicht unrealistisch anzunehmen, dass Liechtenstein – welchen Weg es auch wählt oder wählen muss – rechtlich und wirtschaftlich auf Dauer keine substanziell besseren Konditionen haben kann als diejenigen, denen sich alle anderen Staaten unterworfen haben.

Von hier aus ein paar kurze Erfahrungen von uns selbst, ein Blick auf uns selbst. In der liechtensteinischen Geschichte befand sich Liechtenstein immer in einem multilateralen Umfeld. Einerseits hat es versucht, darin seine Selbstständigkeit zu erhalten, andererseits auch voll dazu zu gehören. Liechtenstein war so klein, dass es für es nicht grössenverträglich gewesen wäre, allein und draussen zu bleiben. Es war im Römischen Reich Deutscher Nation seit 1379 reichsunmittelbar an einer strategisch wichtigen Grenze, ab 1719 als Reichsfürstentum mit Sitz und Stimme in Regensburg, 1806, nach dem Zerfall des Reiches, bis 1815 sog. souveränes Mitglied im Rheinbund und von 1815 bis 1866 Mitglied im Deutschen Bund. In der nun folgenden individualistischen, nationalistischen Phase der Staatengesellschaft, seit Mitte des 19. Jahrhunderts, 1852 bis zirka 1990, durchlief das Land dank der Zollverträge mit Österreich und der Schweiz eine wenigstens bilaterale Phase, allerdings auf der Basis einer völligen Asymmetrie und Dependenz. Liechtenstein überlebte dank seiner Nachbarn. Wir sind dafür dankbar, aber wir gerieten schliesslich in eine bedrohliche Situation. Als Liechtenstein in der sich

wieder anbahnenden multilateralen Phase 1961 im losen Bündnis der EFTA wenigstens Mitglied ohne Stimmrecht werden wollte, wurde abgewunken. Als ich als Vertreter der Regierung 1969 mit vier Europaratskonventionen nach Strassburg kam, um die Ratifikationsurkunden zu hinterlegen, sagte der damalige Generalsekretär Tonic mir wörtlich im Namen des Ministerkomitees: «Herr Regierungschef, Europaratskonventionen ja, Mitgliedschaft nein.»

Es blieb beim Minderstatus in der EFTA bis Liechtenstein 1995 – was für ein Glücksfall! – zusammen mit Island und Norwegen gleichberechtigtes Mitglied des EWR werden konnte, Mitglied des historisch nur unter besonderer Konstellation möglichen Abkommens mit einer privilegierten, multilateralen, strukturierten Partnerschaft zur EU mit ESA, eigenem Gerichtshof und so weiter.

Heute Nachmittag wurde für mich überzeugend dargestellt, dass, sollten Norwegen und Island EU-Beitrittsgesuche stellen, der EWR damit ipso facto real auf ein tieferes, nun bilaterales Niveau absinken würde und Liechtenstein mit ihm. Das ist meines Erachtens nahezu unabweisbar. In einem Raum, in dem alle Staaten multi- oder supranational unter Gleichen um denselben Tisch sitzen, wird es für einen sehr kleinen Staat auf Dauer fatal, als Staat nicht dabei oder zugelassen zu sein. Liechtenstein sollte meines Erachtens daher vom Niveau der noch real lebendigen EWR-Dreierplattform aus gemeinsam mit Island und Norwegen den Beitritt anstreben. Sonst ist womöglich der günstige Absprung durch das schlichte Zuwarten verpasst.

Ich komme zum Schluss. Wenn Liechtenstein im kritischen Zeitpunkt glaubt, sitzen bleiben zu müssen, bleibt es weniger als sitzen. Allein wird es nachher womöglich nie mehr in die heutige privilegierte Ausgangsposition kommen. Ich denke, die Schweiz könnte ein positives Angehen der Frage begrüßen. Das Projekt Europa ist für uns mehr als ein rein wirtschaftliches Vorhaben. Es sollte auch unser Europa bleiben können, als Citoyens von Liechtenstein und zugleich als Citoyens von Europa. Vielleicht haben Frankreich und die Niederlande uns eine zeitliche Chance gegeben, noch einmal darüber nachzudenken.

Thomas Bruba: Anknüpfend an die Ausführungen von Gerard Batliner stelle ich mir die konkrete Frage, welche positiven Signale man setzen könnte, um zu zeigen, dass man über den Wirtschaftsverband EWR hinaus an weiterer Integration interessiert ist.

Otmar Hasler: Dazu ist zu erwähnen, dass wir soeben beschlossen haben, der Kommission mitzuteilen, dass wir interessiert sind, «Schengen/Dublin» beizutreten. Das ist für Liechtenstein ein wesentlicher Schritt. Wir glauben an dieses Europa. Dr. Gerard Batliner hat gesagt, wenn wir diese Integration weiter betrachten, gibt es wahrscheinlich keinen Platz für einen Staat mit substanziell besseren Konditionen. Wir müssen in vielen Bereichen Schritt für Schritt auch unsere Rahmenbedingungen anpassen und uns integrieren. Im Weiteren denken wir darüber nach, uns vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit wesentlich stärker zu engagieren.

Bruno Lezzi: Es geht ja nicht allein darum, sich mit sich selber zu beschäftigen und sich selber wahrzunehmen. Vielmehr handelt es sich auch darum, auf ein günstiges Wahrnehmungsbild im Ausland hinzuwirken. Liechtensteinische Identität und die Rolle Liechtensteins im internationalen Gefüge müssen vermittelt werden. Wie soll das geschehen?

Michael Stürmer: Niemand hat da ein Patentrezept. Aber es ist ja so, dass Liechtenstein sehr viel mehr bietet als das, was man etwa in der deutschen Politik bis zur Entsendung des Botschafters nach Berlin wahrgenommen hat. Liechtenstein ist ein sehr erfolgreiches Sozialmodell: 35 000 Einwohner, 28 000 Jobs, davon viele sehr qualifiziert. Das muss man verkaufen. Im Weiteren wünschte ich mir, dass auch bekannter würde, dass Liechtenstein ein sehr guter Standort ist für Firmen, die in der ganzen Welt operieren. Aber ich möchte noch einen generellen Lehrsatz der Politik beifügen: Die EU hebt Souveränität auf im doppelten Sinne. Sie saugt sie auf, und gleichzeitig bewahrt sie sie auch. Diese Balance können die Grösseren innerhalb der EU sehr viel besser halten. Aber auch die kleinen Mitglieder müssen den Gewinn gegen den Verlust verrechnen. Das sollte ein Leitgedanke sein, wenn man, wie Altregierungschef Gerard Batliner, die Gedanken in die Zukunft richtet.

Otmar Hasler: Das Problem liegt in unserer geographischen Kleinheit. Natürlich wird man nicht in ganz Europa von uns sprechen, das ist selbstverständlich. Aber wir können draussen besser wahrgenommen werden, wenn wir uns besser vernetzen. Unsere Wirtschaft kann nach

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

draussen kommunizieren, Unternehmen können als liechtensteinische Wirtschaftsunternehmen erkennbar werden. Zweitens können wir immer wieder Initiativen in internationalen Organisationen einbringen und unsere Dienste anbieten. Letztlich wird es aber wichtig sein, dass wir das nach aussen kommunizieren, was wir wirklich sind.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Katrin Alsen, LL.B (Bucerius Law School)
Doktorandin an der Universität Hamburg
und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am
Europa-Kolleg-Hamburg

Prof. Dr. Carl Baudenbacher
Präsident des EFTA-Gerichtshofs,
Luxemburg

Prof. Dr. Thomas Bruha
Universität Hamburg, Direktor am In-
stitut für Internationale Angelegenheiten
und am Institut für Integrationsforschung
der Stiftung Europa-Kolleg-Hamburg

Botschafter Dr. Hubert Büchel
Leiter des Amtes für Volkswirtschaft,
Vaduz

Dr. Andrea Entner-Koch, LL.M.
Leiterin der Stabsstelle EWR der Regie-
rung, Vaduz

Dr. John Forman
Rechtsberater, Europäische Kommission,
Brüssel

Dr. Sieglinde Gstöhl
College of Europe, Brügge

Dr. Bernd Hammermann
Mitglied des Kollegiums der EFTA-Über-
wachungsbehörde, Brüssel (bis 30. Juni
2005)

Norbert Jansen
Verlagsleiter des Verlags der Liechtenstei-
nischen Akademischen Gesellschaft,
Schaan

Prof. Dr. Adolf Muschg
Präsident der Akademie der Künste,
Berlin

Dr. Zoltán Tibor Pállinger
Forscher am Liechtenstein-Institut,
Bendern

Dr. Rupert Quaderer
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Rates
des Liechtenstein-Instituts, Bendern

Prof. Dr. Thomas Straubhaar
Präsident des Hamburgischen Welt-Wirt-
schafts-Instituts (HWWI), Hamburg

Dr. Herbert Wille
Forscher am Liechtenstein-Institut,
Bendern