

Sind die europäischen Staaten am Ende ihrer Bereitschaft zur Umsetzung der Personenfreizügigkeit angelangt? Nicht nur die Flüchtlingsthematik entzweit die europäischen Staaten, auch die Migration innerhalb der Europäischen Union löst zunehmend innenpolitische und internationale Debatten aus.

Die Abstimmung über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union vom 23. Juni 2016 (Brexit) war stark geprägt von der Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten mit einer scheinbar unkontrollierbaren Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern aus dem Gebiet der EU. Auch in der Schweiz stimmte das Volk am 9. Februar 2014 der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» zu. Beide Staaten streben deshalb Verhandlungen mit der EU über eine Neuregelung der Zuwanderung an.

Und Liechtenstein? Liechtenstein ist das einzige Land innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes (EU, Norwegen, Island und Liechtenstein), in welchem die Personenfreizügigkeit nicht besteht. Es konnte eine Sonderlösung mit beschränkter Zuwanderung ausgehandelt werden. Kann dies als Modell für das Vereinigte Königreich oder für die Schweiz dienen? Wird die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU künftig generell in Frage gestellt? Christian Frommelt beleuchtet in seinem Beitrag die Sonderlösung für Liechtenstein als ein Beispiel einer differenzierten Integration und zeigt die Grenzen der Übertragbarkeit auf andere Staaten auf.

Dr. Wilfried Marxer
Direktor

LI FOCUS

2/2016



Liechtensteins Sonderlösung – ein Modell differenzierter Integration?

CHRISTIAN FROMMELT

Zwar kann Liechtenstein die Zuwanderung von EWR-Staatsangehörigen beschränken; diese sogenannte Sonderlösung bietet Liechtenstein aber keine Carte Blanche. Vielmehr handelt es sich um ein sehr komplexes Konstrukt mit verschiedenen institutionellen und politischen Einschränkungen. Liechtenstein kann damit kaum als Modell für andere Staaten dienen – ein interessantes Beispiel bleibt es aber allemal.

Die meisten Kommentatoren sind sich einig, dass das zentrale Argument hinter dem am 23. Juni 2016 erfolgten Votum für den Austritt Grossbritanniens aus der Europäischen Union (EU) der Wunsch nach einer restriktiveren Migrationspolitik war. «Restriktiv» wird dabei meist mit «nationalstaatlich

kontrolliert» gleichgesetzt, weshalb die Forderung nach einer restriktiven Migrationspolitik gleichbedeutend mit der Forderung nach Anpassungen bzw. Ausnahmen von der Personenfreizügigkeit der EU ist.

Das aktuelle EU-Freizügigkeitsrecht kennt Ausnahmen insbesondere in der Folge von EU-Erweiterungen. Demnach kann die Freizügigkeit von Arbeitnehmern für eine Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren nach dem jeweiligen EU-Beitritt eingeschränkt werden. Die Einzelheiten sind in den Beitrittsverträgen festgehalten (Europäische Kommission 2016, Tobler 2015). Auch Ausnahmen beim Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen wurden bereits diskutiert (Europäischer Rat 2016), bislang aber nicht umgesetzt. Den Nationalstaaten obliegt ferner die Kontrolle und

Durchsetzung der Voraussetzungen der Freizügigkeit. Solche Voraussetzungen beinhalten z. B. den Nachweis eines gültigen Arbeitsvertrages oder von ausreichend finanziellen Mitteln sowie einer Krankenversicherung (European Commission 2016). Eine nationalstaatliche Steuerung der Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen im Sinne einer dauerhaften Beschränkung durch Höchstzahlen oder Kontingente wurde von der EU allerdings stets ausgeschlossen.

Genau eine solche Ausnahme besitzt jedoch Liechtenstein, welches seit dem 1. Mai 1995 Vollmitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ist. Ziel des EWR ist die Errichtung eines dynamischen und homogenen Wirtschaftsraums unter der «weitestmöglichen Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs» zwischen den EU-Staaten und den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Aktuell verfügt der EWR über 31 Mitgliedsstaaten, wobei neben den 28 EU-Staaten auch die drei EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen zu den EWR-Mitgliedsstaaten zählen.

Obwohl die Freizügigkeit einen essenziellen Bestandteil des EWR bildet, wurde diese in Liechtenstein nie vollkommen umgesetzt. Nach einer anfänglichen Übergangsfrist konnte sich Liechtenstein mit seinen EWR-Partnern auf eine faktisch

permanente Ausnahmeregelung – die sogenannte Sonderlösung – einigen. Konkret ist Liechtenstein lediglich dazu verpflichtet, jährlich 56 Aufenthaltsgenehmigungen an erwerbstätige und 16 Genehmigungen an nicht-erwerbstätige EWR-Staatsangehörige zu erteilen, während die liechtensteinischen Staatsangehörigen in allen EWR-Staaten die volle Freizügigkeit geniessen. Die Hälfte der zu erteilenden Bewilligungen wird dabei verlost (siehe Frommelt 2012 für weitere Details).

Doch wie kam es zu dieser Sonderlösung für Liechtenstein? Welche Schlussfolgerungen kann man aus der Sonderlösung ziehen und wäre die Sonderlösung gar ein Modell für andere Staaten? Um diese Fragen zu beantworten, nennt dieser LI Focus die wichtigsten Argumente hinter der Sonderlösung, skizziert deren institutionelle Ausgestaltung und beschreibt die politischen Rahmenbedingungen, unter welchen die Sonderlösung ausgehandelt wurde.

Argumente für Sonderlösung

Die heutige Sonderlösung Liechtensteins geht auf Protokoll 15 zum EWR-Abkommen zurück. Das Protokoll ermöglichte es Liechtenstein, bis zum 1. Januar 1998 in Bezug auf EWR-Staatsangehörige «die nationalen Bestimmungen beizubehal-

ten, die für Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung eine vorherige Bewilligung vorschreiben» (Protokoll 15 EWRA). Konkret bedeutete dies, dass bis zum 1. Januar 1998 ein Arbeitnehmer, der seinen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines anderen Staates als Liechtenstein hatte und in Liechtenstein beschäftigt war, jeden Tag in den Wohnsitzstaat zurückkehren musste. Protokoll 15 ermächtigte Liechtenstein ferner, bestehende Bestimmungen zur «Einschränkung der beruflichen Freizügigkeit und des Berufszugangs für alle Arbeitnehmerkategorien» bis zum 1. Januar 1998 beizubehalten. Gemeint waren damit vor allem arbeitsmarktrechtliche Restriktionen in Bezug auf Stellen-, Berufs- und Branchenwechsel (Schafhauser 2007: 206). Umgekehrt wurde es Liechtenstein aber untersagt, neue einschränkende Massnahmen zu erlassen.

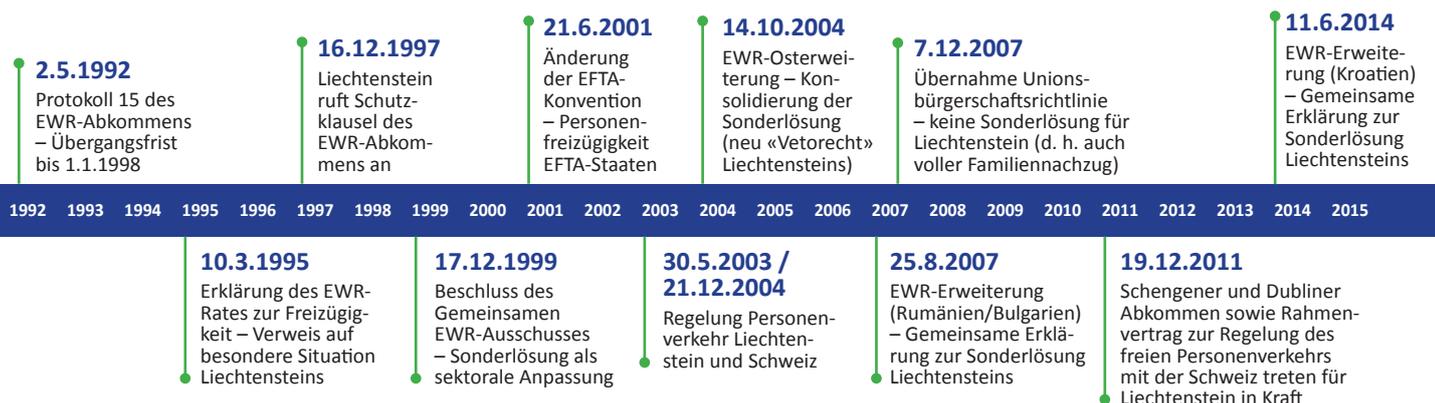
Vor Ablauf der Übergangsfrist verpflichteten sich die Vertragsparteien, die Übergangsmassnahmen unter gebührender Berücksichtigung der «besonderen geographischen Lage Liechtensteins» gemeinsam zu überprüfen. Diese Formulierung wurde zu einem späteren Zeitpunkt weiter präzisiert. So verweist der EWR-Rat in einer Erklärung vom 10. März 1995 zusätzlich auf Liechtensteins «sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters» und den «ungewöhnlich hohen Prozentsatz an aus-

Freizügigkeit in Liechtenstein nie vollkommen umgesetzt.

Beschränkte Aufnahmekapazität Liechtensteins aufgrund des kleinen Siedlungsraums.

Schrittweise Konsolidierung der Sonderlösung

Entstehungsgeschichte der Sonderlösung und weitere Stationen der liechtensteinischen Migrationspolitik



Quelle: eigene Darstellung

ländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten» (EWR-Rat 1/1995). Darüber hinaus hält der EWR-Rat fest, dass er «das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität» anerkennt. Schliesslich ermächtigte der EWR-Rat Liechtenstein im Falle eines aussergewöhnlichen Anstiegs der Zahl der EWR-Staatsangehörigen oder der Zahl der von EWR-Staatsangehörigen besetzten Arbeitsplätze, Schutzmassnahmen gemäss Art. 112 des EWR-Abkommens zu erlassen. Im Unterschied zu anderen Schutzklauseln des Europarechts können Schutzmassnahmen im EWR einseitig ergriffen werden. Liechtenstein war somit nicht auf die Zustimmung seiner EWR-Partner angewiesen, als es im Dezember 1997 beschloss, die bestehenden Zuwanderungsbeschränkungen aufrecht zu erhalten, bis eine neue Sonderregelung gefunden würde.

Die Erklärung des EWR-Rats vom 10. März 1995 bildet die argumentative Grundlage der liechtensteinischen Sonderlösung, indem sie einerseits das grosse Interesse an einer Wohnsitznahme in Liechtenstein und andererseits eine beschränkte Aufnahmekapazität Liechtensteins festhält. Es wurden aber keine verbindlichen Richtwerte definiert, an welchen sich die Aufnahmekapazität bemisst. Liechtenstein hatte jedoch bereits in den 1980er-Jahren einen Ausländeranteil von höchstens einem Drittel der Gesamtbevölkerung

Unterschiedliche Höchstzahlen je nach Staatsangehörigkeit*

Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen in Liechtenstein

	Erwerbstätigkeit	Keine Erwerbstätigkeit	Familiennachzug
EWR-Staatsangehörige	28 Bewilligungen durch Regierung / 28 durch Auslosung	8 Bewilligungen durch Regierung / 8 durch Auslosung	Kein Kontingent («Familie» gemäss EU-Recht)
Schweizer Staatsangehörige	12 Bewilligungen durch Regierung	5 Bewilligungen durch Regierung	Kein Kontingent («Familie» gemäss EU-Recht)
Drittstaatsangehörige	6 Bewilligungen durch Regierung **		Bewilligungspflichtig

* Seit 2011 werden jährlich 15 % mehr Aufenthaltsgenehmigungen an EWR- und Schweizer Staatsangehörige erteilt, wobei die Erteilung der zusätzlichen Genehmigungen durch die Regierung erfolgt (keine Auslosung)

** Kein staatsvertraglich festgelegtes Kontingent (Höchstzahlbeschluss)

Quelle: eigene Darstellung

als ausgewogenes Verhältnis definiert. Dieser Richtwert wurde nach dem EWR-Beitritt vom 1. Mai 1995 per Verordnung bestätigt (LGBI. 1995 Nr. 87). Obwohl im gegenwärtig geltenden Landesrecht kein solcher Richtwert mehr festgelegt ist, gilt ein Ausländeranteil von einem Drittel der Gesamtbevölkerung weiterhin als politische Zielgrösse (Liechtensteiner Vaterland, 14.5.2011).

Institutionelle Ausgestaltung

Die Sonderlösung soll Liechtenstein einen geregelten Zuwachs der Wohnbevölkerung ermöglichen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass

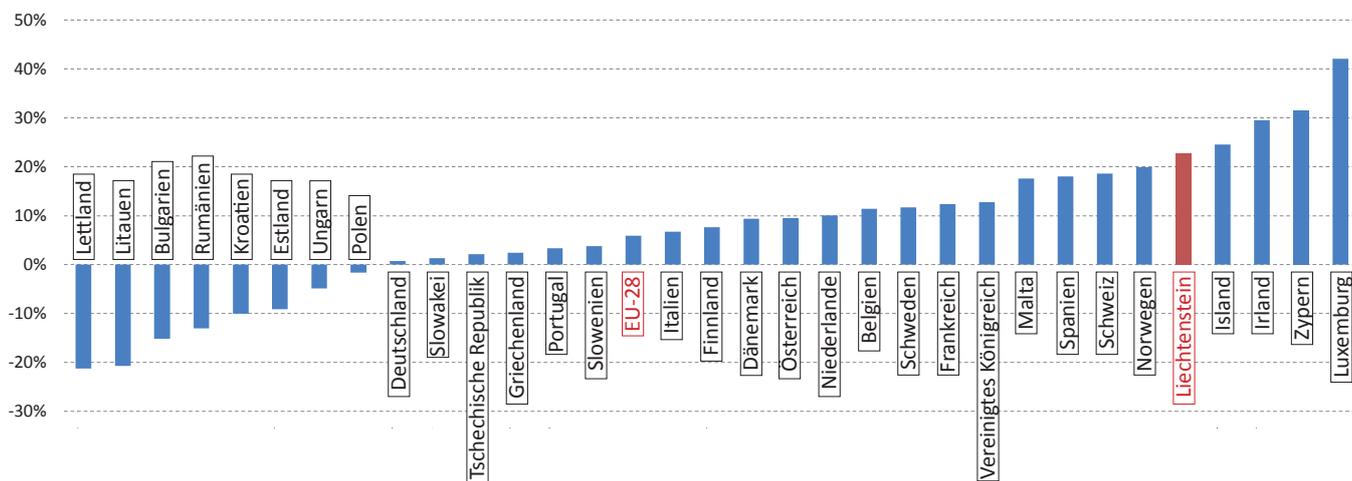
Liechtenstein seine Zuwanderungspolitik vollkommen autonom gestalten kann. Bereits in Protokoll 15 wurden von Liechtenstein verschiedene Liberalisierungsschritte verlangt – insbesondere beim Familiennachzug. Auch das sehr restriktive Saisonierstatut, welches die Vergabe von Kurzaufenthaltsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte regelte, musste Liechtenstein auf Druck seiner EWR-Partner schrittweise abschaffen (Schafhauser 2007: 211).

Die heutige Sonderlösung basiert im Wesentlichen auf dem Beschluss 191/1999 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vom 17. Dezember

Im EWR können Schutzmassnahmen einseitig ergriffen werden.

Bevölkerung Liechtensteins seit EWR-Beitritt um fast 23 Prozent gewachsen

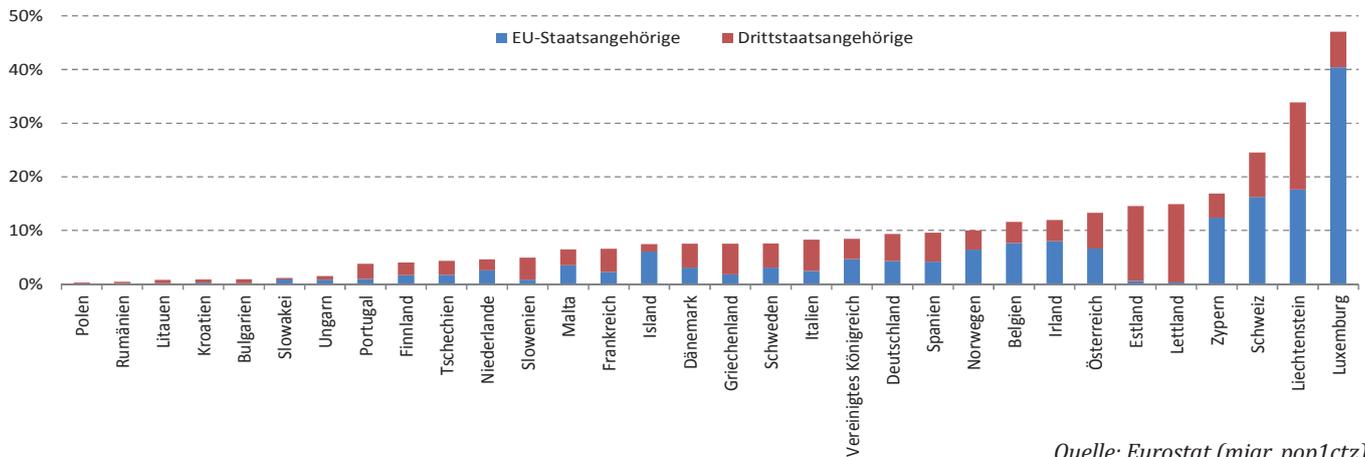
Bevölkerungswachstum von 1.1.1995 bis 1.1.2016



Quelle: Eurostat (demo_gind)

Überdurchschnittlich hoher Ausländeranteil in Liechtenstein

Ausländeranteil an Gesamtbevölkerung nach Staatsangehörigkeit (1.1.2015)



Quelle: Eurostat (migr_pop1ctz)

1999. Der darin festgelegte Nettoanstieg an in Liechtenstein wohnhaften Personen mit einer EWR-Staatsangehörigkeit bedeutet in der Praxis, dass Liechtenstein jährlich mindestens 56 Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige und 16 Aufenthaltsbewilligungen an nicht-erwerbstätige EWR-Staatsangehörige erteilen muss. Liechtenstein verpflichtete sich, bei der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigungen Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden und die Hälfte der Aufenthaltsgenehmigungen nach einem Verfahren zu erteilen, das allen Bewerbern Chancengleichheit garantiert. Diese Grundsätze sollen verhindern, dass Liechtenstein die Sonderlösung wirtschaftspolitisch instrumentalisiert, indem es bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen z. B. gewisse Branchen oder Personengruppen bevorzugt behandelt.

Die Sonderlösung beinhaltet ferner keine Einschränkungen des Rechts auf Familiennachzug und schliesst auch eine bevorzugte Behandlung von Inländern aus. Letzteres wurde durch mehrere Urteile des EFTA-Gerichtshofes bestätigt und hatte zur Folge, dass Liechtenstein verschiedene innerstaatliche Bestimmungen aufheben musste, welche z. B. die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit wie die Mitgliedschaft in einem Verwaltungsrat einer Sitzgesellschaft an einen Wohnsitz

Trotz Sonderlösung kann sich Liechtenstein der dynamischen Weiterentwicklung des Freizügigkeitsrechts nicht entziehen.

in Liechtenstein koppelten. Zugleich führte die wiederholte Kritik der EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) an der Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie der EU durch Liechtenstein mehrfach zu Anpassungen der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen Liechtensteins (Regierung 2013, 2015). Die Forderung Liechtensteins nach einer «gebührenden Beachtung» der Sonderlösung bei der Umsetzungs- bzw. Anwendungskontrolle der Unionsbürgerschaftsrichtlinie blieb dabei weitgehend wirkungslos. Die EFTA-Überwachungsorgane bestätigten damit, dass die Sonderlösung keine generelle Ausnahmeklausel der Freizügigkeit darstellt und sich Liechtenstein nicht der dynamischen Weiterentwicklung des Freizügigkeitsrechts entziehen kann.

Die Sonderlösung verpflichtet Liechtenstein schliesslich, den anderen Vertragsparteien und der ESA alle erforderlichen Angaben für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen zu liefern. Die Sonderlösung ist somit unmittelbar in den institutionellen Rahmen des EWR eingebunden. Eine formelle Überprüfung erfolgt alle fünf Jahre. Seit der im Zuge der EWR-Osterweiterung erfolgten Anpassung bedarf eine Verlängerung der Sonderlösung allerdings nicht länger der Zustimmung des Gemeinsamen EWR-Ausschusses. Stattdessen wird die Sonderlösung automa-

tisch verlängert, sofern sich nicht alle Vertragsparteien auf eine Kündigung bzw. eine neue Regelung einigen. Liechtenstein hat somit faktisch ein Vetorecht gegen eine Aufhebung der Sonderlösung.

Politischer Kontext

Die Sonderlösung Liechtensteins ist nicht einzig mit dessen besonderer geografischer Lage zu erklären. Vielmehr zeigte Liechtenstein Beharrlichkeit sowie grosses Verhandlungsgeschick, profitierte letztlich aber auch von günstigen Verhandlungsbedingungen. Liechtenstein war der einzige Mikrostaat, der sich in den 1990er-Jahren aktiv um eine Teilnahme am europäischen Integrationsprozess bemühte. Der Integrationswille Liechtensteins blieb auch dann aufrecht, als sich die Schweiz gegen eine EWR-Mitgliedschaft entschied. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die EWR-Partner den Integrationsbemühungen Liechtensteins mit grosser Flexibilität begegneten und Liechtenstein zahlreiche kleinere und grössere Ausnahmen einräumten (Frommelt und Gstöhl 2011: 64–65; Frommelt 2016).

Die Sonderlösung ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen. Dabei profitierte Liechtenstein vom institutionellen Rahmen des EWR. So erfolgte z. B. die Einigung auf die Sonderlösung unter liechtensteinischem Vorsitz im EWR-Rat. Dieser stärkte nicht nur den politischen Dialog mit den EWR-Partnern, sondern gab Liechtenstein auch die Möglichkeit, die Verhandlungsagenda ent-

scheidend mitzugestalten. Durch die rechtliche Verankerung der Sonderlösung als sektorale Anpassung der betreffenden Anhänge des EWR-Abkommens konnte zudem ein aufwendiges Ratifikationsverfahren durch alle EWR-Staaten vermieden werden, wie es im Fall einer Anpassung des ursprünglichen Protokolls 15 nötig gewesen wäre. Die Konsolidierung der Sonderlösung im Zuge der EWR-Osterweiterung wurde schliesslich durch verschiedene Zugeständnisse Liechtensteins wie z. B. der Aufstockung des EWR-Finanzierungsfonds begünstigt (Regierung 2004).

Der Hauptgrund, warum Liechtenstein eine Sonderlösung in einem für den europäischen Integrationsprozess so wichtigen Bereich wie der Personenfreizügigkeit gewährt wurde, liegt aber in der Kleinststaatlichkeit Liechtensteins. Mit seinen derzeit 37'600 Einwohnern und einer Fläche von 160 km² ist Liechtenstein klar der kleinste aller 31 EWR-Staaten. Als sogenannter Mikrostaat hat Liechtenstein weder in wirtschaftlicher noch politischer Hinsicht eine gesamteuropäische Bedeutung. Sonderregelungen für Liechtenstein haben deshalb kaum Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes und können von anderen Staaten auch nur selten als Präjudiz gedeutet werden.

Die Sonderlösung ist auch aus einem anderen Grund untrennbar mit der Kleinststaatlichkeit Liechtensteins verbunden. Für die liechtensteinische Wirtschaft ist die Sonderlösung nur praktikabel, weil die Nachfrage nach Arbeitskräften durch Grenzgänger gedeckt werden kann. Mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze in Liechtenstein werden derzeit durch Grenzgänger besetzt. Seit dem EWR-Beitritt Liechtensteins ist die Anzahl Grenzgänger deutlich stärker gewachsen als die Gesamtbevölkerung. Besonders stark angestiegen ist in den vergangenen zehn Jahren die Anzahl Grenzgänger aus der Schweiz, die über eine EWR-Staatsangehörigkeit verfügen, da sich viele EWR-Staatsangehörige bevorzugt in der Schweiz nieder-

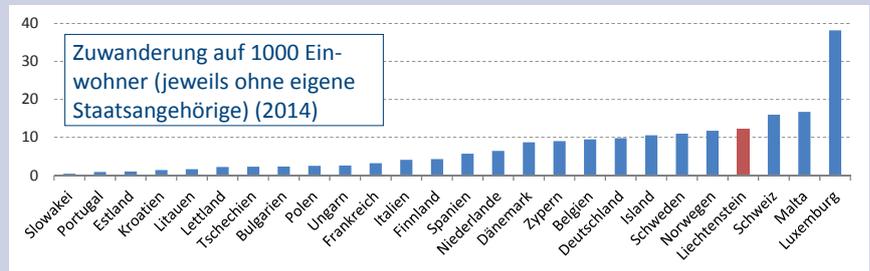
Für die Wirtschaft ist die Sonderlösung nur praktikabel, weil die Nachfrage nach Arbeitskräften durch Grenzgänger gedeckt werden kann.

lassen, um einer Erwerbstätigkeit in Liechtenstein nachzugehen. Ein solches Grenzgängermodell ist nur möglich, weil aufgrund der geringen Fläche Liechtensteins alle Arbeitsstätten aus dem benachbarten Ausland schnell erreichbar sind und weil Liechtensteins Nachbarn Österreich und Schweiz die Personenfreizügigkeit gewährleisten.

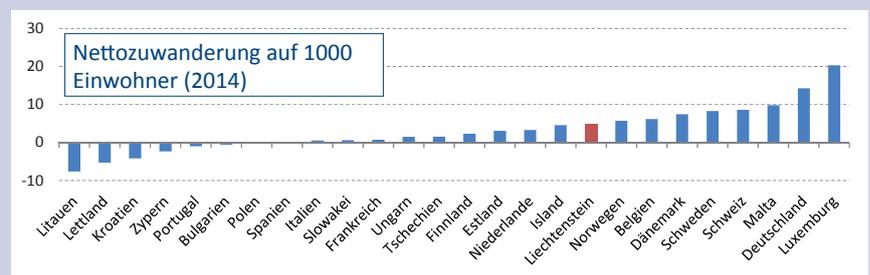
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Entstehung und Ausgestaltung der Sonderlösung nur in Kombination von inhaltlichen Argumenten, institutionellen Einschränkungen und politischen Rahmenbedingungen zu verstehen ist. Als

inhaltliches Argument dient in Anbetracht des beschränkten Siedlungsraums insbesondere die geringe Aufnahmekapazität Liechtensteins. Die Sonderlösung bietet Liechtenstein aber keine Carte Blanche zur freien Gestaltung seiner Zuwanderungspolitik. Vielmehr enthält sie zahlreiche Einschränkungen wie z. B. die Grundsätze Nichtdiskriminierung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit. Zudem bleibt Liechtenstein in den institutionellen Rahmen der europäischen Migrationspolitik eingebunden, weshalb Liechtenstein trotz Sonderlösung neues Freizügigkeitsrecht übernehmen muss und die Umsetzung bzw. Anwendung des bestehenden Freizügigkeitsrechts von den EFTA-Überwachungsinstitutio-

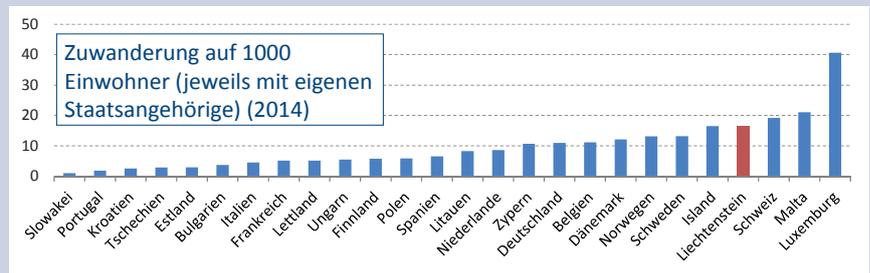
Zuwanderung nach Liechtenstein im Verhältnis zur Einwohnerzahl über EU/EFTA-Durchschnitt – Liechtenstein aber kein Ausreisser*



Quelle: Eurostat (migr_imm1ctz)



Quelle: Eurostat (demo_gind)



Quelle: Eurostat (migr_imm1ctz)

* Es wurden nur Staaten berücksichtigt, für welche Eurostat aktuelle Daten zur Verfügung stellt.

nen kontrolliert wird. Der politische Kontext ist wiederum klar durch die Kleinststaatlichkeit Liechtensteins und damit dessen geringe politische und wirtschaftliche Relevanz bestimmt.

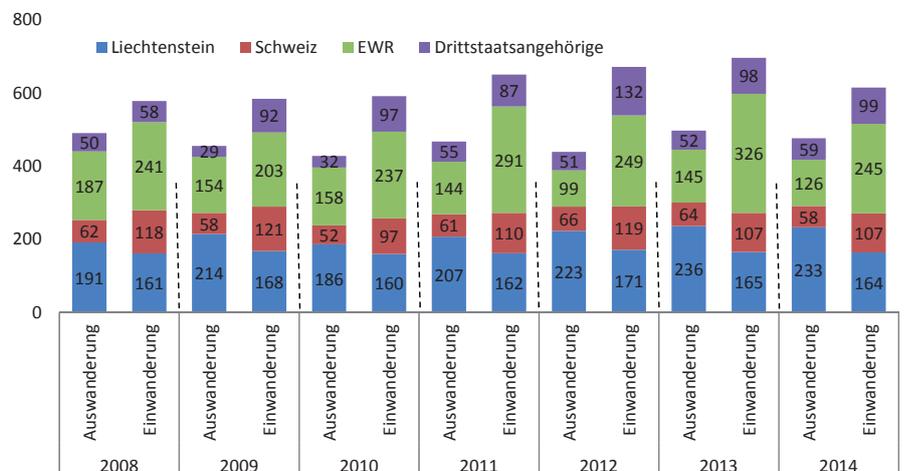
Die Sonderlösung wurde allerdings auch durch andere Faktoren wie z. B. die einseitig auslösbare Schutzklausel im EWR, die strategische Nutzung der EWR-Institutionen, Ausgleichszahlungen und Verhandlungspakete im Zuge der EWR-Osterweiterung sowie die grundsätzlich hohe Integrationsbereitschaft Liechtensteins begünstigt.

Liechtenstein als Modell?

Die Sonderlösung Liechtensteins ist zweifelsohne einzigartig. Einzigartig, weil kein anderer Staat für seine Bürger die volle Personenfreizügigkeit im EWR-Raum beanspruchen kann, selbst aber die Zuwanderung von EWR-Staatsangehörigen beschränken darf. Einzigartig ist die Sonderlösung aber auch, weil sich Liechtenstein allein schon wegen seiner Grösse nicht mit den anderen EWR-Staaten vergleichen lässt und weil der heutigen Sonderlösung ein langer Prozess vorausging. Insofern kann Liechtenstein kaum als ein Modell für Staaten wie das Vereinigte Königreich oder die Schweiz herangezogen werden, welche die Zuwanderung stärker nationalstaatlich kontrollieren möchten. Nichtsdestotrotz können aus der Sonderlösung Liechtensteins durchaus interessante Rückschlüsse über die Freizügigkeit einerseits und die Möglichkeiten flexibler Integration andererseits gezogen werden.

Einwanderung jeweils deutlich höher als Auswanderung – auch höher als die EWR-Mindestverpflichtung

Ein- und Auswanderung seit 31.12.2008 nach Staatsbürgerschaft



Quelle: Amt für Statistik

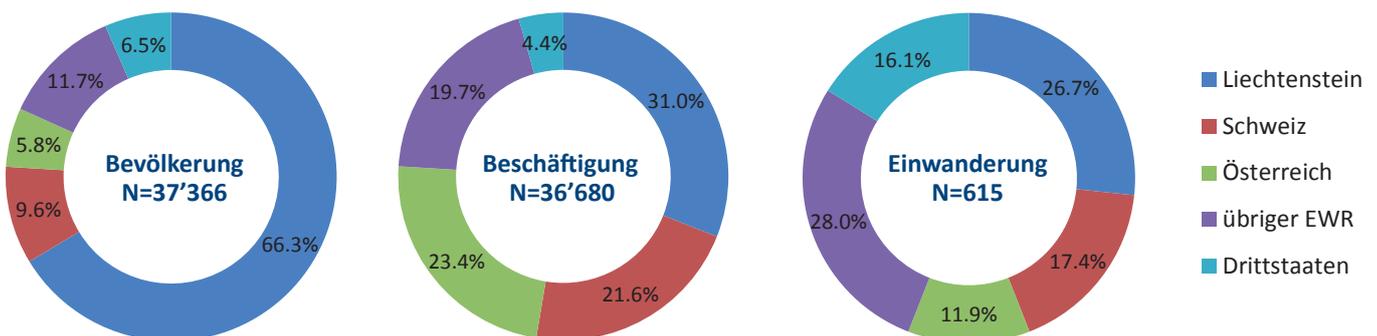
Migration im Sinne von Arbeitskräftemobilität trägt wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsraums bei. Mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess wird der Migration aber auch eine identitätsbildende Funktion attestiert (Zürn und Checkel 2005). Einschränkungen der Freizügigkeit des EWR beschneiden deshalb nicht nur die Rechte der EWR-Staatsangehörigen, sondern verringern auch die Effektivität des europäischen Binnenmarktes und erschweren die für den europäischen Integrationsprozess so wichtige Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität. Umgekehrt besteht jedoch die Gefahr, dass die mit der Freizügigkeit verbundene politische Debatte die Dynamik und Legitimität des Integrationsprozesses unterminiert

(Toshkov und Kortenska 2015). Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie sich die Sonderlösung auf die Höhe der Zuwanderung nach Liechtenstein sowie die politische und öffentliche Unterstützung für den europäischen Integrationsprozess in Liechtenstein auswirkte.

Unter den EWR-Staaten verfügt einzig Luxemburg über einen substantiell höheren Ausländeranteil und Migrationssaldo als Liechtenstein. Auch in der Schweiz liegt der Ausländeranteil deutlich tiefer als in Liechtenstein, während die Nettozuwanderung im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse in den vergangenen Jahren ähnlich hoch war. Trotz Sonderlösung weist Liechtenstein also weiterhin eine sehr hohe Zuwanderung auf. Da sich zudem EWR-Staatsangehörige, welche in

Nur etwa ein Drittel der in Liechtenstein Beschäftigten sind Liechtensteiner Staatsangehörige

Bevölkerung, Beschäftigung und Einwanderung nach Staatsangehörigkeit (31.12.2014)



Quelle: Amt für Statistik

Liechtenstein keine Aufenthaltsbewilligung erhalten, im benachbarten Ausland niederlassen können, hat die Sonderlösung die gesamteuropäische Arbeitskräftemobilität wohl nicht verringert.

Im sehr kontrovers und emotional geführten Abstimmungskampf um Liechtensteins EWR-Beitritt wurde das Thema Zuwanderung rege diskutiert, wobei die Gegner einer EWR-Mitgliedschaft vor «ungebremsster Überfremdung» warnten (Broschüre EWR-tum Liechtenstein, 1995). Im Unterschied dazu werden in Liechtenstein gegenwärtig kaum Forderungen nach einer Verschärfung der Zuwanderungsbestimmungen geäußert. Dies ist vor allem auf die geringe Arbeitslosigkeit in Liechtenstein sowie generell das hohe Niveau von Wohlstand und staatlichen Dienstleistungen zurückzuführen. Die geringe Politisierung der liechtensteinischen Migrationspolitik innerhalb der politischen Elite und der Bevölkerung ist jedoch auch ein Resultat der Sonderlösung.

Gemäss aktuellen Umfragedaten haben über 85 Prozent der liechtensteinischen Stimmberechtigten ein eher positives bis sehr positives Bild vom EWR und fast 75 Prozent der Stimmberechtigten betrachten den EWR als ein Erfolgsmodell für Liechtenstein (Frommelt 2015). Vergleicht man diese Daten mit ähnlichen Umfragen in den EU-Staaten (European Commission 2014: 33), der Schweiz (Longchamp 2015: 3) oder Norwegen (Norwegian EEA Review Committee 2012, Chapter 12) fällt auf, dass kein Integrationsmodell einen so grossen Rückhalt geniesst wie die EWR-Mitgliedschaft in Liechtenstein. Dieser grosse Rückhalt ist sicherlich auch durch das Entgegenkommen der EWR-Partner gegenüber Liechtenstein begründet.

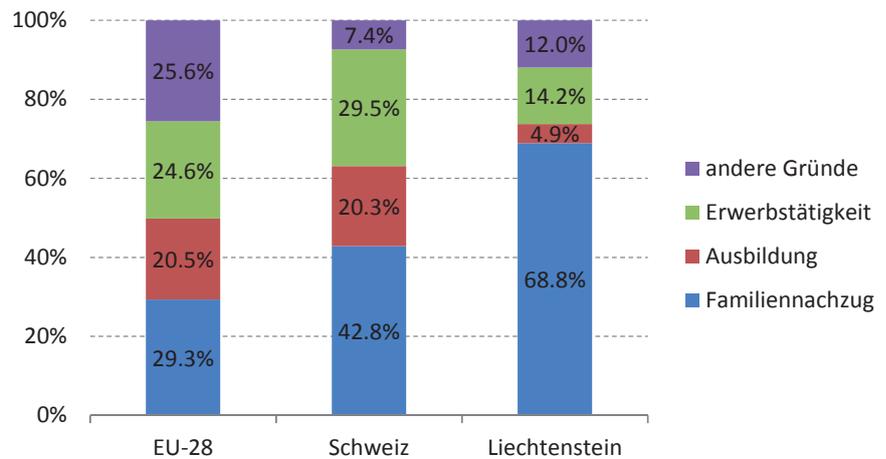
Funktionsdefizite

Liechtensteins Sonderlösung weist aber auch verschiedene Funktionsdefizite auf. Obwohl die dem Land Liechtenstein gewährten Einschränkungen der Freizügigkeit theoretisch stets als Übergangsregime konzipiert

In keinem anderen EWR-Staat steht die Bevölkerung so geschlossen hinter dem entsprechenden Integrationsmodell wie in Liechtenstein.

Hoher Anteil an Zulassungen für Familiennachzug

Einwanderung nach Zulassungsgrund (2014)



Quelle: Eurostat (mig_resfirst)

waren, hat Liechtenstein auf nationaler Ebene kaum Anstrengungen unternommen, um seine Aufnahmekapazität zu erhöhen. Gerade im Bereich der Raumplanung und Bauordnung beständen für die Politik zahlreiche Möglichkeiten, um steigenden Immobilienpreisen sowie einer weiteren Zersiedelung wirksam gegenzusteuern (Brunhart und Dumieński 2015).

Um die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu verringern, könnte ferner eine bessere Integration von Frauen oder älteren Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt angestrebt werden. Auch die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Identität Liechtensteins wurden in den vergangenen Jahren nur selten thematisiert. Insbesondere die Festlegung eines Ausländeranteils von einem Drittel der Gesamtbevölkerung als «ausgewogenes Verhältnis» und «politische Zielgrösse» erscheint dabei willkürlich.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Transparenz bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen durch die Regierung. Die öffentlich zugänglichen Daten lassen keine Rückschlüsse zu, inwieweit die Regierung die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Wettbewerbsneutralität

tät tatsächlich einhält. Entsprechend kann eine durch wirtschaftspolitische Interessen bestimmte Vergabepraxis nicht ausgeschlossen werden.

Eine effiziente und transparente Umsetzung einer Sonderregelung würde sich in grösseren Staaten wohl noch schwieriger gestalten als in Liechtenstein. Dies gilt auch für die Bemessung der Anzahl zu erteilender Aufenthaltsbewilligungen. Seitens der liechtensteinischen Wirtschaft wurde in den vergangenen Jahren mehrfach eine Lockerung der Zuwanderungsbestimmungen gefordert, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Seit 2011 erteilt die Regierung deshalb 15 Prozent mehr Aufenthaltsbewilligungen an EWR- und Schweizer Staatsangehörige, als sie staatsvertraglich verpflichtet wäre. Forderungen nach flexiblen Kontingenten wurden von der Regierung jedoch stets zurückgewiesen, da die

Die Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Wettbewerbsneutralität lässt sich kaum kontrollieren.

Regierung seitens der EU derzeit keinen Verhandlungsspielraum für Anpassungen der Sonderlösung sieht und bei einseitigen Anpassungen um den Fortbestand der Sonderlösung fürchtet. Dabei kann es durchaus ein Vorteil sein, dass die

in der Sonderlösung festgelegte Mindestverpflichtung von der konjunkturellen Entwicklung Liechtensteins entkoppelt ist, da die mit einer solchen Koppelung verbundene wiederholte Suche nach der korrekten

Anzahl zu erteilender Aufenthaltbewilligungen wohl eine deutlich stärkere Politisierung provozieren würde.

Resümee

Forderungen nach einer Beschränkung der Zuwanderung hat die EU bisher stets als unvereinbar mit einem freien Zugang zum EU-Binnenmarkt zurückgewiesen. Die Sonderlösung Liechtensteins zeigt jedoch, dass differenzierte Integration auch innerhalb der vier Grundfreiheiten möglich ist. In Anbetracht der aktuellen Debatten über die Freizügigkeit im Vereinigten Königreich und der Schweiz ist Liechtenstein somit zweifelsohne ein interessantes Untersuchungsobjekt. Die liechtensteinische Sonderlösung bietet aber kein Vorbild für eine universell anwendbare Beschränkung der Zuwanderung. Vielmehr ist die Sonderlösung spezifisch auf die Bedingungen Liechtensteins zugeschnitten und zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus.

Die Debatte um mögliche Einschränkungen der Freizügigkeit wird den europäischen Integrationsprozess in den nächsten Jahren weiter prägen. Wohin diese Debatte genau führen wird, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Die Erfahrungen Liechtensteins zeigen, dass eine zahlenmässige Begrenzung

Es ist unklar, ob Beschränkungen der Zuwanderung tatsächlich die Politisierung der Freizügigkeit stoppen könnte.

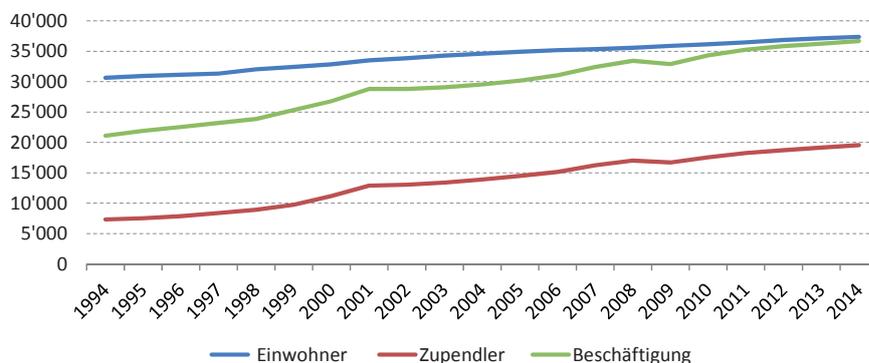
nur innerhalb einer komplexen Sonderlösung und nur am Ende eines langwierigen Verhandlungsprozesses möglich war. Im Unterschied zum Vereinigten Königreich und der Schweiz profitierte Liechtenstein dabei einerseits von einem sehr geringen internationalen Interesse. Andererseits zeigte Liechtenstein durch seinen EWR-Beitritt sowie die korrekte Umsetzung seiner Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen eine für einen Mikrostaat aussergewöhnliche Integrationsbereitschaft. In den Verhandlungen über die Sonderlösung profitierte Liechtenstein zudem von einem ho-

hen innerstaatlichen Konsens. Ein solcher innerstaatlicher Konsens über die Notwendigkeit, aber auch die konkrete Ausgestaltung einer Einschränkung der Freizügigkeit fehlt in Staaten wie dem Vereinigten Königreich und der Schweiz, was die Frage aufwirft, ob eine solche Einschränkung überhaupt funktionieren würde und tatsächlich zu einer Entpolitisierung der Migrationspolitik führen würde.

Die Debatte im Vorfeld des Brexit hat schliesslich deutlich gemacht, dass sich Forderungen nach einer restriktiven Migrationspolitik oftmals auf falsche Zahlen und Annahmen stützen. Aus integrationspolitischer Sicht wäre deshalb vor allem mehr Sachlichkeit wünschenswert sowie

Beschäftigungswachstum in Liechtenstein fast ausschliesslich durch Zupendler

Entwicklung von Bevölkerung, Zupendler und Beschäftigung seit 31.12.1994



Quelle: Amt für Statistik

Acht Schlussfolgerungen aus der Sonderlösung Liechtensteins

Funktionsweise der Freizügigkeit:

- Eine lokale Beschränkung der Zuwanderung führt in Grenzregionen eher zu einer Verlagerung als zu einer Verringerung der Arbeitskräftemobilität von EU-Bürgern.
- Besonders schützenswerte Aspekte der Freizügigkeit wie z. B. Familiennachzug können von einer Beschränkung ausgespart werden.
- Grundsätze wie z. B. Nichtdiskriminierung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit sichern bei korrekter Umsetzung eine möglichst faire und transparente Vergabepolitik.
- Die Einbettung in den institutionellen Rahmen eines bestehenden Integrationsmodells fördert eine effiziente Umsetzung und Umsetzungskontrolle von Sonderregelungen.

Möglichkeiten differenzierter Integration:

- Spezifische Ausnahmen besitzen eine grosse Symbolkraft und können die Legitimität eines Integrationsmodells wesentlich erhöhen.
- Eine Sonderregelung sollte so ausgestaltet sein, dass der begünstigte Staat ein immanentes Interesse besitzt, seine «Aufnahmekapazität» durch innerstaatliche Massnahmen stetig zu erhöhen.
- Eine Beschränkung der Freizügigkeit kann nicht nur wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Argumenten folgen, sondern hat sich primär auf strukturelle und geografische Faktoren zu stützen.
- Eine Sonderregelung sollte möglichst klare Vorgaben enthalten, sodass im begünstigten Staat nicht permanent über die Höhe der Zuwanderungsbeschränkung gestritten wird.

eine verstärkte Kontrolle der Voraussetzungen der Freizügigkeit seitens der Nationalstaaten. Gelingt es aber nicht, die negative Politisierung der Freizügigkeit und des europäischen Integrationsprozesses zu stoppen, stellt sich in der Tat die Frage nach einem Paradigmenwechsel mit spezifischen oder gar universellen Einschränkungen der Freizügigkeit. Allerdings wäre der Ausgang eines solchen Paradigmenwechsels aus heutiger Sicht äusserst ungewiss.

Literatur

- Brunhart, A. und Z. Dumieński (2015): *Economic Development and Land Issues in Liechtenstein: Historical Dynamics, Current Challenges and Suggested Fiscal Remedies*. BERN (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 49).
- Europäische Kommission (2016). *EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (abgerufen: 16. August 2016).
- European Commission (2014). *Standard Eurobarometer 81, Public Opinion in the European Union (June 2014), Tables of results*. Brussels.
- European Commission (2016). *Free Movement – EU nationals*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457> (abgerufen: 16. August 2016).
- Europäischer Rat (2016). *Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union. Schlussfolgerungen vom 18. und 19. Februar 2016*. Brüssel.
- Frommelt, C. (2012). *Europarechtliche und europapolitische Rahmenbedingungen der Migration*. In: W. Marxer (Hg.): *Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein*. BERN, 58–83.
- Frommelt, C. (2015). *20 Jahre EWR-Abkommen: Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner heute zum EWR? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage*. BERN (LI Aktuell 2/2015).
- Frommelt, C. (2016). *Liechtenstein's tailor-made arrangements in the EEA: A small state's creative solutions in European integration*. In: S. Wolf (Hg.): *State size matters. Politik und Recht im Kontext von Kleinstaatlichkeit und Monarchie*. Wiesbaden, 131–162.
- Frommelt, C. und S. Gstöhl (2011). *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*. Oslo: Europautredningen.
- Liechtensteiner Vaterland (2011): «Die Strategie ist eine gelenkte Zuwanderung von Arbeitskräften». Interview von Günther Fritz mit Regierungsrat Hugo Quaderer (14. Mai 2011).
- Longchamp, C. (2015). *Bilaterale und Zuwanderung, Studie im Auftrag von Interpharma*. gfs.bern. Bern.
- Norwegian EEA Review Committee (2012). *Outside and Inside, Norway's agreements with the European Union*. <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368> (abgerufen: 16. August 2016).
- Schafhauser, P. (2007). *Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – Status quo – Quo vadit? Ein Abriss der Entwicklung des Personenverkehrs*. In: G. Baur (Hg.): *Europäer – Botschafter – Mensch. Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein*. Schaan, 195–225.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2004). *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das EWR-Erweiterungsabkommen*. Nr. 2, Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2013). *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige sowie die Abänderung weiterer Gesetze*. Nr. 34, Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2015). *Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige*. Nr. 134, Vaduz.
- Tobler, C. (2015). *Schutzklauseln in der Personenfreizügigkeit mit der EU*. Jusletter.
- Toshkov, D. und E. Kortenska (2015). *Does Immigration Undermine Public Support for Integration in the European Union?* *Journal of Common Market Studies* 2015, 53:4, 10–25.
- Zürn, M. und Checkel, J.T. (2005). *Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-state*. *International Organization*, 59:4, 1045–79.