

Schwerpunkt Christian Frommelt zu 25 Jahre EWR-Beitritt

«Bisher zeigte der EWR eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit»

Interview Auch wenn sie in den Augen mancher vor allem viel Bürokratie mit sich brachte, ist die EWR-Mitgliedschaft für die meisten noch immer ein Erfolgsmodell. Christian Frommelt, Direktor des Liechtenstein-Instituts, erklärt, was der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Liechtenstein gebracht hat und wie es mit dem EWR in Zukunft weitergehen könnte.

VON DANIELA FRITZ

«Volksblatt»: Was wir sonst so gewohnt sind, die Grenzen zu passieren, ist derzeit nicht möglich. Zeigt die Coronakrise vielleicht auch gerade zum 25-Jahr-Jubiläum des EWR die Vorteile auf, die für uns alle so verständlich geworden sind?

Christian Frommelt: Die Kombination aus der Mitgliedschaft im EWR und der Assoziierung zu den Abkommen von Schengen und Dublin hat den Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern die Freiheit verschafft, überall innerhalb des EWR reisen, studieren und arbeiten zu können. Hinzu kommt der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen. Im Moment sind diese Freiheiten zwar stark eingeschränkt. Ich denke aber, dass gerade die mit der EWR-Mitgliedschaft verbundenen Freiheiten zurückkehren werden, da sie letztlich den Kern der europäischen Zusammenarbeit ausmachen und ein fester Bestandteil unserer Lebens- und Wirtschaftsrealität geworden sind. Das heisst aber nicht, dass die Coronakrise die europäische Zusammenarbeit und den EWR unberührt lässt.

Welche Folgen hat die Krise denn für die europäische Zusammenarbeit?

Das lässt sich im Moment noch nicht abschätzen. Oft waren Krisen Anlass für weitere Integrationschritte, da sie die gegenseitigen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten der europäischen Staaten aufzeigen. Ebenso bestätigen Krisen die Unvollständigkeit des europäischen Integrationsprozesses, wonach der Abbau nationaler Kompetenzen nicht durch den Aufbau entsprechender supranationaler Kapazitäten kompensiert wurde. Allerdings würden weitere Integrationschritte in vielen europäischen Staaten auf grossen Widerstand stossen. Dies gilt insbesondere für Staaten mit starken populistischen Parteien. Die bereits kursierenden Verschwörungstheorien lassen dabei erahnen, wie intensiv die Auseinandersetzung um die Deutung der Ursachen und der richtigen Instrumente zur Bekämpfung der Pandemie werden könnte. In einem solchen Klima kann das Streben nach weiteren Integrationschritten rasch auch zum Gegenteil führen. Doch auch wenn grosse Integrationschritte ausbleiben, bin ich der Meinung, dass die EU in Zukunft stärker gegen das Trittbrettfahren einzelner Mitgliedstaaten sowie assoziierter Staaten vorgehen wird, um angesichts der wachsenden Globalisierungsskepsis das Bild der EU als ein regional begrenztes Integrationsprojekt zu stärken.

Welches sind aus Ihrer Sicht die drei grössten Vorteile, die Liechtenstein in 25 Jahren EWR-Mitgliedschaft mitgenommen hat?

Die drei grössten Vorteile sind auch die drei bekanntesten. Die Mitglied-

schaft im EWR verschafft Liechtensteins Wirtschaft einen diskriminierungsfreien Zugang zu einem Markt mit über 450 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Zugleich kommen die Bürgerinnen und Bürger Liechtensteins in den Genuss der Personenfreizügigkeit. Für einen Kleinststaat wie Liechtenstein, welcher auf dem internationalen Parkett nur über geringe politische Macht verfügt, ist es dabei von besonderer Bedeutung, dass diese Freiheiten rechtlich abgesichert sind und damit auch rechtlich eingefordert werden können. Die Rechtssicherheit ist neben dem Marktzugang und der Freizügigkeit also der dritte grosse Vorteil der EWR-Mitgliedschaft. Schliesslich hat die EWR-Mitgliedschaft Liechtenstein die Möglichkeit gegeben, seine Fähigkeit zur korrekten Umsetzung internationaler Verpflichtungen unter Beweis zu stellen. Damit einher geht ein grosser Imagegewinn Liechtensteins im Ausland.

Das Liechtenstein-Institut hat anlässlich des Jubiläums der liechtensteinischen EWR-Mitgliedschaft eine Umfrage durchgeführt. Drei Viertel sehen den EWR positiv. Was sind die ausschlaggebenden Gründe?

Man kann diese Frage aus zwei Blickwinkeln heraus beantworten. Zum einen sind das die obengenannten Vorteile der EWR-Mitgliedschaft, welche so auch von der grossen Mehrheit der Bevölkerung anerkannt werden. Zugleich haben sich viele Befürchtungen der EWR-Gegner nicht bewahrt. So haben sich weder die Beziehungen zur Schweiz nachhaltig verschlechtert noch wurden die direktdemokratischen Rechte in Liechtenstein eingeschränkt. Durch eine spezifisch für Liechtenstein ausgehandelte Regelung kann das Land zudem weiterhin die Zuwanderung von EWR-Staatsangehörigen beschränken. Zum anderen erklärt sich der hohe Rückhalt des EWR aber auch aus dem Fehlen konkreter Alternativen. Selbst wer dem EWR kritisch gegenübersteht, fordert nicht gleich einen Austritt Liechtensteins, da schlicht unklar ist, wie die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der EU dann aussehen könnten. So wird die EWR-Mitgliedschaft in Liechtenstein kaum politisiert, und es kommt damit auch nicht zu einer gezielten Mobilisierung der EWR-Skeptiker.

Trotzdem scheinen viele nicht wirklich zu wissen, worum es geht. Ist das nicht paradox?

In der Tat gaben in der jüngsten Umfrage zur EWR-Mitgliedschaft gerade einmal 30 Prozent der befragten Personen an, dass sie ihre Kenntnisse über den EWR für gut halten. Angesichts der grossen Bedeutung des EWR für Liechtenstein überrascht dies. Aber man muss auch berücksichtigen, dass die Materie sehr anspruchsvoll ist. Dies gilt gleichermaßen für die instituti-

onelle Struktur des EWR als auch für die der europäischen Zusammenarbeit zugrunde liegenden Motive. Entsprechend handelt es sich hier auch nicht nur um ein liechtensteinisches Phänomen. In vielen europäischen Staaten geben die Bürgerinnen und Bürger an, nur wenig über die europäische Integration zu wissen. Der Euroskeptizismus wird deshalb auch oft nicht mit utilitaristischen Ansätzen erklärt, wonach die Einstellung zu Europa auf einer individuellen Kosten-Nutzen-Analyse beruht, wie man das erwarten könnte. Stattdessen folgen die Bürgerinnen und Bürger den Empfehlungen von politischen Parteien und Akteuren. In Liechtenstein hat sich bisher jedoch keine Partei klar gegen die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins ausgesprochen.

In der Wirtschaft jedenfalls weiss man die Vorteile des EWR zu nutzen. Wie würde diese heute ohne den EWR aussehen?

Darüber lässt sich nur spekulieren, weil nicht klar ist, wie die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der EU ohne das EWR-Abkommen aussehen würden. Vielleicht hätten wir parallel zur Schweiz diverse bilaterale Abkommen mit der EU ausgehandelt. Dies erachte ich aber als wenig wahrscheinlich, da die EU nur geringes Interesse an separaten Verhandlungen mit Liechtenstein gehabt hätte und sich Liechtenstein auf diesem Wege auch kaum vor der Personenfreizügigkeit hätte drücken können. Viel wahrscheinlicher dagegen wäre, dass die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU einfach auf Liechtenstein Anwendung fänden, solange ein Bezug zum Zollvertrag Schweiz-Liechtenstein bestünde. Der Zugang Liechtensteins zum EU-Binnenmarkt wäre damit deutlich stärker eingeschränkt, und vor allem bestünde weniger Rechtssicherheit. Doch wie gesagt, dies ist alles Spekulation. Fakt ist, dass Liechtenstein in den Jahren 1995 bis 1999 - also unmittelbar nach dem EWR-Beitritt - mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 7,4 Prozent das stärkste Wachstum seit Anfang der 1970er-Jahre verzeichnete.

Liechtenstein muss jedoch im Rahmen der EWR-Mitgliedschaft auch Beiträge leisten. In den letzten fünf Jahren waren dies 21,1 Millionen Franken. Stimmt das Kosten-Nutzen-Verhältnis in Ihren Augen?

Diese Kosten bestehen aus Beiträgen an die EFTA-Institutionen, Beiträgen im Rahmen der Teilnahme an ausgewählten EU-Programmen und aus Beiträgen an den EWR-Finanzierungsmechanismen. Von den Leistungen der EFTA-Institutionen profitiert Liechtenstein aufgrund seiner geringen Grösse überproportional stark. Auch bei den wenigen Programmen, an welchen Liechtenstein noch teilnimmt, fliesst oft mehr Geld nach Liechten-

stein zurück als Liechtenstein ein-zahlt. Der EWR-Finanzierungsmechanismus liefert schliesslich einen wichtigen Beitrag an die Kohäsion der europäischen Staaten. Dadurch soll die Wettbewerbsfähigkeit von wirtschaftlich schwachen EWR-Partnern gestärkt werden, um so die ungleiche Wirtschaftskraft im gemeinsamen Wirtschaftsraum schrittweise zu verringern und insgesamt die wirtschaftliche Nachfrage zu erhöhen. Zugleich sollen diese Beiträge die bilateralen Beziehungen zwischen Liechtenstein und den Empfängerstaaten stärken. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis würde wohl auch noch stimmen, wenn Liechtenstein deutlich mehr als 21 Millionen in fünf Jahren ausgeben würde.»

Die EWR-Mitgliedschaft bringt Verpflichtungen mit sich, die von vielen auch als «Bürokratie aus Brüssel» empfunden werden. Die DSGVO dürfte ein gutes Beispiel dafür sein. Warum muss Liechtenstein bei allem mitziehen?

Das EWR-Abkommen basiert auf den Grundlagen von Gleichheit und Gegenseitigkeit sowie eines Gesamtgleichgewichts der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Anders ausgedrückt: Wenn Liechtenstein den Marktzugang behalten möchte, muss es die entsprechenden europäischen Standards

übernehmen. Der Vorwurf der Bürokratie ist in Teilen sicher gerechtfertigt - insbesondere aus Sicht von lokal tätigen kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Allerdings hat die EU in den vergangenen Jahren viele Massnahmen zum Bürokratieabbau unternommen. Die Tatsache, dass eine EU-Regulierung oftmals 27 unterschiedliche Regulierungen der einzelnen Mitgliedstaaten ersetzt, hat in vielen Teilen zudem zu einem Regulierungsabbau geführt. Im Ergebnis bleibt die EU deshalb ein liberales Projekt zur Förderung der Marktintegration. Mit Blick auf die Datenschutzgrundverordnung ist zudem festzuhalten, dass diese einem genuine Interesse der Bevölkerung folgt und das Ergebnis eines sehr langwierigen Prozesses war, in welchem möglichst viele Positionen Gehör fanden. Gemäss einer kürzlich durchgeführten Umfrage zum Datenschutz in Liechtenstein unterstützt im Übrigen eine grosse Mehrheit der Bevölkerung Liechtensteins gleiche Datenschutzregeln für Liechtenstein wie für die übrigen EWR-Mitglieder.

Alleine 2019 übernahm Liechtenstein 708 EU-Rechtsakte - und wird von der Opposition gern als «übereifriger Musterschüler» bezeichnet. Auch die Umfrageteilnehmer sehen die Regulierungsdichte kritisch. Wird Liechtenstein je länger je mehr aus Brüssel fremdbestimmt? Die Charakterisierung als «übereifriger Musterschüler» erachte ich nicht als angemessen. Zwar ist Liechtenstein bemüht, Regulierung-





Liechtenstein konnte beim EWR-Beitritt einige Ausnahmen aushandeln – etwa im Bereich der Personenfreizügigkeit. In Zukunft dürften solche Sonderregelungen schwieriger werden, meint der Politikwissenschaftler und Direktor des Liechtenstein-Instituts Christian Frommelt. (Archivfoto: Paul Trummer)

gen sehr rasch umzusetzen und verfügt deshalb im Vergleich zu vielen EU-Staaten über ein geringeres Implementationsdefizit. In den für Liechtenstein besonders wichtigen Bereichen wird die Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen und dessen Umsetzung in nationales Recht aber jeweils sehr genau geprüft und teils auch verzögert. Zudem verfügt Liechtenstein über diverse Sonderregelungen, weshalb Liechtenstein von der Umsetzung und Anwendung von etwa 40 Prozent des geltenden EWR-Rechts ausgenommen ist. Insgesamt würde ich deshalb sagen, dass Liechtenstein souveränitätspolitisch sehr geschickt agiert, indem es einerseits das Image eines verlässlichen Partners pflegt, andererseits aber stets seine eigenen Interessen im Auge behält. Auch greift es zu kurz, aus der relativ hohen Anzahl zu übernehmender EU-Rechtsakte auf eine Fremdbestimmung Liechtensteins durch Brüssel zu schliessen. Immerhin hat Liechtenstein oft ein klares Interesse an einer europaweiten Regulierung und kann auch bei ihrer Entstehung mitwirken.

In der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung schreiben Sie vielmehr, dass Liechtenstein durch den EWR an Souveränität gewonnen hat - warum?

Die EWR-Mitgliedschaft stärkte die internationale Anerkennung Liechtensteins und verschaffte dem Land trotz des Grössenunterschieds zu den anderen EWR/EFTA-Staaten einen gleichberechtigten Zugang zu den Institutionen des EWR und damit auch eine gleiche Mitsprache. Auch verringerte sich durch die EWR-Mitgliedschaft die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit Liechtensteins von der Schweiz. Einen weiteren Souveränitätsgewinn sehe ich im Ausbau und in der Professionalisierung der Landesverwaltung und der Differenzierung der liechtensteinischen Rechtsordnung. Andererseits erfolgten mit der EWR-Mitgliedschaft auch zahlreiche Einschränkungen der operationellen Souveränität Liechtensteins, welche sich insbesondere in der Verpflichtung zur Übernahme des EWR-relevanten EU-Rechts zeigen. Dies gilt umso mehr, als die EWR/EFTA-Staaten im Unterschied zu den EU-Staaten beim Erlass dieser Rechtsakte über kein Mitentscheidungsrecht verfügen. Im Ergebnis bleibt die Bewertung der EWR-Mitgliedschaft als Souveränitätsgewinn somit ambivalent.

Warum sind andere Kleinstaaten eigentlich nicht dabei, wenn der EWR doch so gut funktioniert? Vor einigen Jahren stand ein EWR-Beitritt von Andorra, Monaco und

San Marino tatsächlich zur Diskussion. Allerdings hätte sich dies meiner Meinung nach negativ auf die Funktionsweise des EWR-Abkommens ausgewirkt, da diese Staaten erst die für die Verwaltung des EWR-Abkommens nötigen innerstaatlichen Kapazitäten aufbauen hätten müssen. Zudem hätten sie spezifische Regulierungsinteressen eingebracht, was wiederum zu einer verstärkten Politisierung einzelner Politikfelder des EWR geführt hätte. Das gute Funktionieren des EWR ist nämlich stets als Gesamtprodukt aus den Institutionen des EWR und den Präferenzen und Kapazitäten seiner Mitgliedstaaten zu sehen. Der Erfolg des EWR lässt sich deshalb nicht einfach so «exportieren». Auch haben die EWR/EFTA-Staaten gegenüber der EU mit einer Stimme zu sprechen, und das ist für drei Staaten deutlich einfacher als für sechs. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass gerade Norwegen sehr skeptisch gegenüber einem EWR-Beitritt der europäischen Kleinststaaten war. Europe fehlt derzeit in Andorra, Monaco und San Marino ein stabiler innenpolitischer Konsens über die Art und den Umfang der künftigen Integration mit der EU.

Im Vorfeld des EWR-Beitritts war bei vielen die Sorge gross, dass die Beziehungen zur Schweiz leiden könnten. Auch heute ist die Beziehung Schweiz-EU auf dem Prüfstand, das Rahmenabkommen wurde noch immer nicht unterzeichnet. Was bedeutet dies für Liechtenstein?

Mit Blick auf die Vereinbarkeit von Liechtensteins Mitgliedschaft im EWR und Liechtensteins Regionalunion mit der Schweiz gilt der Grundsatz: Je enger die Beziehungen Schweiz-EU sind, desto geringer sind die Unterschiede zwischen den beiden Regimen und desto besser ist dies für Liechtenstein. Umgekehrt würde eine Erosion der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU oder gar deren Kündigung zu Rechtsunsicherheit für in der Schweiz und im EWR-Raum tätige liechtensteinische Unternehmen sowie insbesondere einen erhöhten Verwaltungsaufwand für Liechtenstein mit sich bringen. Allerdings könnte auch eine Einigung zwischen der Schweiz und der EU neue Herausforderungen für Liechtenstein bedeuten, da das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU von manchen Akteuren in den drei EWR/EFTA-Staaten durchaus als eine Alternative zum EWR-Abkommen betrachtet werden könnte.

Wie sehen Sie die Zukunft des EWR? Die materielle Substanz des EWR entspricht im Wesentlichen dem EU-Binnenmarkt. Inwieweit der EWR auch künftig ein gemeinsamer Wirtschaftsraum sein wird, der seinen Mitgliedern politische und wirtschaftliche Stabilitäts- und Effizienzgewinne beschert, hängt deshalb vor allem von der Handlungsfähigkeit der EU ab. Dies gilt insbesondere mit Blick auf aktuelle Fragestellungen wie die Digitalisierung, den Klimawandel oder die wachsende Ungleichheit. Für die EWR/EFTA-Staaten ist es deshalb von zentraler Bedeutung, dass die Integration in der EU trotz der vielen Krisen der vergangenen Jahre weiter voranschreitet. Um ihre Handlungsfähigkeit zu wahren, muss die EU künftig aber wohl geschlossener und souveräner auftreten. Ein Resultat davon könnte eine Politik der Eingrenzung sein. Das heisst, der Zusammenhalt nach innen soll ebenso gestärkt werden wie die Abgrenzung nach aussen. Für den EWR könnte eine solche Politik der Eingrenzung allerdings einige Herausforderungen mit sich bringen, da sie die Ambivalenz der Europapolitik der EWR/EFTA-Staaten aufzeigt: Als Nicht-EU-Mitglieder sind die EWR/EFTA-Staaten grundsätzlich Drittstaaten, allerdings nicht, wenn es um ihren Zugang zum EU-Binnenmarkt geht.

Wo liegen die Herausforderungen, wenn der EWR weiterhin Bestand haben soll? Bisher zeigte der EWR eine erstaunliche Anpassungsfähigkeit. Obwohl das Hauptabkommen seit seiner Unterzeichnung nicht substanziell angepasst wurde, wurde in dessen Anhängen laufend neues EU-Recht übernommen. Mit viel Pragmatismus und Flexibilität wurden dabei für jedes Problem gemeinsame Lösungen gefunden. Allerdings ist der EWR dadurch insgesamt immer komplexer geworden. Dies scheint mir aber unvermeidlich, solange unterschiedliche Institutionen, Prozesse und Prinzipien zwischen der EU und den EWR/EFTA-Staaten bestehen. Probleme wie die fehlende Konsistenz oder die Übernahmeverzögerungen werden deshalb auch künftig bestehen. Ebenso werden die EWR/EFTA-Staaten weiterhin eine erhöhte Nachfrage nach Sonderregelungen aufweisen. Inwieweit die EU diese Nachfrage erfüllen kann, ist dann wiederum eine politische Frage. Im Zuge der vorhin genannten Eingrenzungspolitik der EU ist jedoch eher davon auszugehen, dass der Spielraum für Sonder-

regeln kleiner wird. Mit Blick auf die EWR/EFTA-Staaten bildet schliesslich das dem EWR-Abkommen immanente Demokratiedefizit eine dauernde Herausforderung. Die eingeschränkte Mitwirkung der EWR /EFTA-Staaten am EU-Entscheidungsprozess lässt sich demokratiepolitisch nur durch eine verstärkte Politisierung des EWR-Übernahmeprozesses kompensieren. Das gefährdet aber wiederum die Funktionsweise des EWR-Abkommens. Im Ergebnis bleibt es also ein stetes Abwägen, was höher gewichtet wird: Die Homogenität im EWR-Recht und das gute Funktionieren des Abkommens oder die spezifischen Interessen der EWR/EFTA-Staaten und die Einbindung ihrer innerstaatlichen Akteuren.

Inwiefern wird sich das Verhältnis zwischen der EU und dem EWR ändern - wird der EWR an Bedeutung verlieren oder gewinnen? Der EWR wird wohl auch in den kommenden Jahren das umfassendste und institutionell differenzierteste Abkommen bleiben, welches die EU je mit Nicht-Mitgliedstaaten abgeschlossen hat. Entsprechend wird er weiterhin als Benchmark für die Beziehungen der EU zu Nicht-Mitgliedstaaten herangezogen werden. Das soll aber nicht heissen, dass die EU ein besonderes Interesse am EWR hat. Zwar hat der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU dem EWR mehr Aufmerksamkeit gebracht, die EWR/EFTA-Staaten bleiben geostrategisch aber zu unbedeutend, als dass die EU ihnen tatsächlich jemals eine grosse Bedeutung zumessen wird. Vielmehr ist die EU wohl einfach nur froh, dass die Beziehungen insgesamt so reibungslos funktionieren. Für die EWR/EFTA-Staaten kann dies übrigens durchaus ein Vorteil sein. So kann beispielsweise argumentiert werden, dass die EU über gewisse Funktionsdefizite im EWR und Sonderlösungen der EWR/EFTA-Staaten einfach hinwegsieht, solange diese keine negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben.

Schwerpunkt Blickwinkel auf 25 Jahre EWR

Anlässlich des 25-Jahr-Jubiläums nutzt das «Volksblatt» die Gelegenheit, um auf das vergangene Vierteljahrhundert und den Weg Liechtensteins im EWR zurückzublicken und auch die Frage zu stellen, wohin es in Zukunft gehen wird. Dazu hat das «Volksblatt» das Thema aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet und auch Interviews mit diversen Persönlichkeiten geführt, die in den kommenden Tagen und Wochen veröffentlicht werden. In dieser Interviewreihe sind - neben dem aktuellen Interview - bereits erschienen:

- Prinz Nikolaus: «Ich war mir keineswegs sicher, dass der Vertrag sehr langfristig halten würde», 30. April
- Adrian Hasler: «Der EWR ist für Liechtenstein ein Erfolgsmodell», 6. Mai
- Sabine Monauni: «Das Recht auf Gleichbehandlung öffnet uns viele Türen in Europa», 9. Mai
- Andrea Entner-Koch: «Sowohl Norwegen als auch Island schätzen unseren fachlichen Input», 13. Mai

Neben anderen Texten rund um den EWR werden in einer Reihe des Liechtenstein-Institutes zudem die zentralen Inhalte und Herausforderungen des EWR-Abkommens beleuchtet.