

# «Negative Folgen für die Wirtschaft»

Die Schweiz stimmt am 27. September über die Begrenzungsinitiative ab. Welchen Einfluss hätte ein «Ja» auf Liechtenstein?

Interview: Dorothea Alber

Georges Baur ist Forschungsbeauftragter am Liechtenstein Institut im Fachbereich Recht und spricht über die Auswirkungen der Begrenzungsinitiative für Liechtenstein, sollte sich das Schweizer Stimmvolk dafür aussprechen.

**Herr Baur, es gibt Stimmen, die bezeichnen die Begrenzungsinitiative als «Wette mit dem Ungewissen». Die Initiative riskiere bei den Beziehungen zur EU einen ungeregelten bilateralen Zustand. Sehen Sie diese Gefahr auch?**

Georges Baur: «Eine Wette mit dem Ungewissen» trifft es vielleicht nicht ganz. Rechtlich gesehen ist nämlich ziemlich gewiss, was bei einer Annahme der Begrenzungsinitiative passieren wird: Der Bundesrat hat gemäss dem von den Initianten vorgeschlagenen Gesetzestext innerhalb von zwölf Monaten nach der Annahme der Initiative die Ausserkraftsetzung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU auszuhandeln. Sollte ihm dies nicht gelingen, so muss er innerhalb von weiteren 30 Tagen das Abkommen kündigen. Sobald die Schweiz der EU das Freizügigkeitsabkommen kündigt, treten die anderen Abkommen des ersten Pakets der Bilateralen Abkommen binnen weiterer sechs Monate ausser Kraft. Diese Bestimmung wird als «Guillotine-Klausel» bezeichnet. Die übrigen Abkommen verblieben im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU allerdings in Kraft. Eine Einschränkung gilt diesbezüglich aber für das Schengener Übereinkommen, weil dieses sachlich mit dem freien Personenverkehr verknüpft ist. Zudem verbliebe als Grundlage für den Warenverkehr auch das Freihandelsabkommen von 1972. Dieses ist zwar veraltet, verhindert aber wenigstens, dass plötzlich überall Zölle anfallen würden.

**Wenn das Stimmvolk die Initiative annimmt, dann könnte die Schweiz ihre Beziehungen zur EU neu über ein tiefgreifendes Freihandelsabkommen und sektorale Abkommen sowie Kontingente regeln.**

Die EU wäre wohl kaum interessiert, gleich wieder Verhandlungen aufzunehmen, zumal sie noch mit dem Vereinigten Königreich beschäftigt ist. Die Frage eines tiefgreifenden Freihandelsabkommens anstelle der bilateralen Abkommen wurde vom Bundesrat übrigens bereits 2015 untersucht. Der Schluss daraus war, dass eine solche vertiefte Freihandelslösung die bilateralen Abkommen hinsichtlich des Marktzugangs zum EU-Binnenmarkt nicht ersetzen kann. Wie die künftige



«Die Gefahr, dass die Begrenzungsinitiative das Schengener Übereinkommen zwischen der EU und der Schweiz gefährdet, ist real», sagt Georges Baur vom Liechtenstein Institut. Bild: Archiv

Europapolitik der Schweiz im Falle einer Annahme der Begrenzung aussehen wird, ist derzeit also vollkommen unklar.

**Welche Gefahren sehen Sie bei einem «Ja» oder ergäben sich auch Vorteile für die Schweiz?**

Eine Zustimmung zur Begrenzungsinitiative würde den Zugang von Schweizer Produkten zum EU-Binnenmarkt zweifelsohne erschweren. Dabei geht es weniger um die Frage von Zöllen, sondern vor allem um die Frage der Zertifizierung von Produkten, welche im Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen geregelt sind, welches bei einer Kündigung des Freizügigkeitsabkommens dahinfallen würde.

**Was bedeutet das konkret?**

Vereinfacht gesagt, bewirkt das Abkommen, dass schweizerische Produkte bei ihrem Export in die EU nicht noch einmal durch eine EU-Stelle auf ihre Konformität mit EU-Standards überprüft werden müssen, weil die entsprechende Überprüfung durch schweizerische Prüfstellen von der EU anerkannt wird. Weitere Einschränkungen ergeben sich beim öffentlichen Beschaffungswesen, bei Transporten in die EU und es dürfte sich das Arbeitskräfteangebot stark verknappen. Im Unterschied dazu sehe ich gerade aus wirtschaftlicher Sicht eigentlich keine Vorteile.

**Würde dieses Szenario zu Rechtsunsicherheiten in Liechtenstein führen?**

Zunächst ist festzuhalten, dass die Auswirkungen auf Liechtenstein, zumindest kurzfristig, nicht allzu heftig sein werden. Im Bereich des Warenverkehrs könnte allenfalls ein gewisser Umgehungsverkehr entstehen. Der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein ist dagegen nicht gefährdet, da dieser im Rahmen der EFTA-Konvention geregelt ist. Eine dauerhafte Schwächung des Wirtschaftsstandorts Schweiz würde sich aber früher oder später auch negativ auf den Wirtschaftsstandort Liechtenstein auswirken. Dort, wo das bilaterale Recht Schweiz-EU dem EWR-Recht sehr ähnlich war – z. B. im Veterinärwesen oder Lebensmittelbereich – würde nach einer Annahme der Begrenzungsinitiative zudem ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand auf Liechtenstein zukommen, da es nicht mehr automatisch das EU-konforme Schweizer Recht anwenden könnte.

**Mit welchen Folgen müssten Liechtensteiner Unternehmen nach einem «Ja» rechnen?**

Für grössere liechtensteinische Unternehmen mit einem gewissen Bedarf an EU-Ausländern, welche allerdings keinen Wohnsitz im Inland erwerben können, dürfte es schwierig werden, diese in der Schweiz anzusiedeln. Damit könnte für liechtensteinische

Unternehmen eine Abnahme der Attraktivität ihrer Arbeitsplätze für mittlere bis obere Kader einhergehen. Allerdings könnte sich die Konkurrenzfähigkeit liechtensteinischer Unternehmen im Vergleich zu schweizerischen Unternehmen erhöhen. Möglicherweise ergäbe sich auch zusätzliche Wirtschaftstätigkeit, indem schweizerische Unternehmen über Liechtenstein versuchen, ihre Produkte im EU-Binnenmarkt abzusetzen.

**Gefährdet die Initiative das Schengener Abkommen zwischen der Schweiz und der EU?**

Die Gefahr, dass die Begrenzungsinitiative das Schengener Assoziationsübereinkommen zwischen der EU und der Schweiz gefährdet, ist real. Die Erleichterungen für die Überschreitung von Grenzen in Europa, welche mit dem Schengen-Abkommen eingeführt wurden, ergeben nur dann einen Sinn, wenn sie auf der Grundlage des freien Personenverkehrs bestehen.

**Würde die Schweiz aus Schengen austreten, müsste Liechtenstein dann Grenzkontrollen zur Schweiz errichten?**

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass im Falle des Austritts der Schweiz aus dem Schengensystem die liechtensteinische Beteiligung daran rechtlich nicht unmittelbar in Frage gestellt wird. Zwar ist die Teilnahme Liechtensteins an Schengen im Abkommen zwischen

der EU und der Schweiz sowie in einem Protokoll dazu geregelt. Doch wird im Falle des Ausscheidens der Schweiz das Assoziationsabkommen für Liechtenstein alleine seine Gültigkeit behalten. Sodann ist klar, dass mit dem Austritt der Schweiz aus Schengen die liechtensteinisch-schweizerische Grenze zu einer «Schengen-Aussengrenze» wird, welche systematisch zu kontrollieren ist. Theoretisch ist es natürlich denkbar, das System der Kameras an den Grenzen, wie es zwischen 2008 und 2011 existierte, auch bei veränderten Vorzeichen wieder einzuführen. Diese pragmatische Lösung war aber nur deswegen möglich, weil man nach Liechtenstein nur über die Schengen-Staaten Schweiz oder Österreich einreisen konnte.

**Was geschieht aber, wenn die Schweiz aus Schengen austritt?**

Dann stellt sich die Lage vollkommen anders dar: Weil zum Beispiel Drittstaaten über Schweizer Flughäfen einreisen, könnten diese dann über eine offene liechtensteinische Grenze verhältnismässig ungehindert in den Schengenraum einwandern. Es besteht deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass nach einem Austritt der Schweiz die Schengengrenze wieder an die Grenze zwischen Liechtenstein und Österreich verlegt würde. Inwieweit man dann noch von einer Schengen-Mitgliedschaft Liechtensteins sprechen kann, ist offen.

**Ist das ausgehandelte Rahmenabkommen bei einem «Ja» dann endgültig vom Tisch?**

Im Falle einer Annahme der Begrenzungsinitiative dürfte das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU in der Tat dahinfallen. Zwar gibt es keinen direkten Kontext, doch hat die EU einen indirekten Kontext durchaus hergestellt. Dies ist auch nur logisch, würde doch dem Rahmenabkommen im Falle einer Auflösung der Bilateralen I jegliche Substanz fehlen.

**Was erachten Sie als beste Option für die Schweiz?**

In der Tat scheint mir jenseits ideologischer Präferenzen eine Ablehnung der Initiative sowie ein Inkrafttreten des Rahmenabkommens für die Schweiz die sinnvollste Lösung zu sein. Nur eine Zustimmung zum Rahmenabkommen verhindert die Erosion der bestehenden bilateralen Abkommen und ermöglicht eine Weiterentwicklung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU. Zudem ist festzuhalten, dass bei einer Gesamtbeurteilung die Schweiz ein für sie sehr günstiges Abkommen ausgehandelt hat.

## Die Begrenzungsinitiative auf einen Blick

2014 die Masseneinwanderungs-, jetzt die Begrenzungsinitiative. Die wichtigsten Fragen und Antworten zur Vorlage vom 27. September.

### Was will die Begrenzungsinitiative?

Mit der sogenannten Begrenzungsinitiative – die Gegner sprechen lieber von «Kündigungsinitiative» – will die SVP erreichen, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländern aus der EU «eigenständig» regeln kann. Zum einen soll die geltende Personenfreizügigkeit abgelöst werden. Und zum

anderen soll die Schweiz mit anderen Ländern auch keine neuen Verträge oder Verpflichtungen eingehen dürfen, mit denen Ausländern eine Personenfreizügigkeit gewährt wird.

### Was passiert bei einem Ja zur Initiative?

Ein Ja würde das Ende des Freizügigkeitsabkommens bedeuten. Gemäss der Initiative müsste der Bundesrat zuerst auf dem Verhandlungsweg versuchen, es innerhalb von zwölf Monaten einvernehmlich aufzulösen. Klappt dies nicht, muss er das Abkommen in-

nerter eines weiteren Monats kündigen. Ein Ja würde das Ende des Freizügigkeitsabkommens bedeuten. Gemäss der Initiative müsste der Bundesrat zuerst auf dem Verhandlungsweg versuchen, es innerhalb von zwölf Monaten einvernehmlich aufzulösen. Klappt dies nicht, muss er das Abkommen in-

### Wer ist dafür – und mit welchen Argumenten?

Die Initiative wird von der SVP und der Auns, der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, getragen und

unterstützt. Ihr Anliegen portieren sie vor dem Hintergrund, dass die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» und deren zentrales Anliegen – die eigenständige Steuerung der Zuwanderung – nicht umgesetzt worden sei. Die Vorlage soll aus ihrer Sicht weniger Einwanderung bringen und so eine «10-Millionen-Schweiz» verhindern. Natur und Landschaft würden zusehends zubetoniert, warnen sie. Im Arbeitsmarkt hätten Einheimische mehr und mehr Schwierigkeiten. Viele Eingewanderte seien «billige Hilfsarbeiter». Doch Unternehmen und Verbände sprechen sich dagegen aus.

### Wer ist dagegen und warum?

Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und alle national bedeutenden Parteien ausser der SVP. Die Hauptargumente: Mit dem Ende der Personenfreizügigkeit fällt das gesamte Paket der Bilateralen I weg. Damit verliere die Schweiz den direkten Zugang zum EU-Binnenmarkt und handle sich als Exportnation gewichtige Wettbewerbsnachteile ein – mit einem Wohlstandsverlust als Folge. Die Gewerkschaften befürchten zudem das Ende der flankierenden Massnahmen und eine Aufweichung des Lohnschutzes.