

# Gehen die Nachbarn getrennte Wege?

Europarechtsexperte Georges Baur erklärt, welche Konsequenzen ein Scheitern des Rahmenabkommens für Liechtenstein hätte.

Interview: Elias Quaderer

Seit 2018 liegt der ausgehandelte Rahmenvertrag zwischen der EU und der Schweiz auf dem Tisch. Das Abkommen soll festlegen, wie die Schweiz Neuerungen des EU-Rechts übernimmt. Der Bundesrat zögert aber bis heute, ihn zu verabschieden. Er wünscht stattdessen Klärungen zu bestimmten Bereichen des Vertrags. In den letzten Wochen machten vermehrt Meldungen die Runde, dass das Rahmenabkommen vor dem Aus stehe. **Georges Baur, Europarechtsexperte am Liechtenstein-Institut**, führt aus, weshalb die Lage so verfahren ist und inwiefern Liechtenstein von den Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz betroffen ist.

## Welche Auswirkungen hätte die Annahme des Rahmenabkommens EU-Schweiz für die Beziehungen Liechtensteins zu den beiden Partnern?

**Georges Baur:** Was die Beziehung Liechtensteins zur EU anbelangt, würde sich nichts ändern, da das EWR-Abkommen nicht berührt wird. Durch das Rahmenabkommen würde sich das Verhältnis der Schweiz zur EU jener Liechtensteins zur EU angleichen. Dies wäre für Liechtenstein grundsätzlich positiv, weil das dreiseitige Verhältnis Liechtenstein-Schweiz-EU weiterhin und im wesentlichen reibungslos funktionieren dürfte.

## In den vergangenen Wochen mehrten sich von Schweizer Seite die Aussagen, dass das Rahmenabkommen scheitern könnte. Wie beurteilen Sie die Situation?

Meines Erachtens ist die Situation aus dreierlei Gründen sehr verfahren: Zum Ersten wird erst jetzt darüber diskutiert, wie die Schweiz ihr Verhältnis überhaupt längerfristig gestalten will. Zum Zweiten war die Diskussion bisher im wesentlichen eine «innerschweizerische». Das heisst, sie orientiert sich nur an den Wünschen und Befindlichkeiten der Schweiz und nimmt keinerlei Bezug auf die Realitäten sowie die rechtlichen und politischen Möglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Zum Dritten findet derzeit keine sachliche Diskussion statt. Verschiedene politische Gruppierungen, vor allem ausserhalb des normalen schweizerischen Gesetzgebungsprozesses, tun ihre Meinungen möglichst lautstark kund. Dem hat natürlich der Schweizer Bundesrat durch seine – zumindest im üblichen Verfahren – nicht vorgesehene «Konsultation» vom Frühjahr 2019 Vorschub geleistet.

## «Die Lage ist hoffnungslos, aber nicht ernst.»

### Wie geht es nun weiter?

Ich denke, es kommt jetzt sehr darauf an, ob der Bundesrat vor dieser «Megafon-Opposition» einknickt, oder ob er das Abkommen in einem nächsten Schritt dem Parlament vorlegt. Dazu müsste er aber einerseits eine gewisse Geschlossenheit zeigen und andererseits das Abkommen unterzeichnen. Das Erste ist bisher nicht der Fall und ob er zum Zweiten den Mut hat, zumal



«Es kommt jetzt sehr darauf an, ob der Bundesrat vor dieser «Megafon-Opposition» einknickt», meint Baur zur Zukunft des Rahmenabkommens.

Bild: Archiv

wenn die EU, wie zu erwarten, der Schweiz nicht in gewünschtem Masse entgegenkommt, ist fraglich. Gleichzeitig scheint die Öffentlichkeit aber eher gelassen zu sein. Man könnte die Situation folglich mit dem Bonmot umschreiben: «Die Lage ist hoffnungslos, aber nicht ernst».

## Drohen die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU tatsächlich zu erodieren, wenn das Rahmenabkommen scheitern sollte?

Die EU hat über ihren Kommissar Johannes Hahn 2019 deutsch und deutlich gesagt, dass ohne Rahmenabkommen keine weiteren bilateralen Abkommen geschlossen würden und dass die bestehenden Abkommen nur noch «aufdatiert» würden, wenn dies im Interesse der EU liege. Die Frage ist nun, ob man dies für eine leere Drohung halten will oder ob man dies ernst nimmt.

## Sollte die Schweiz die Aussagen der EU ernst nehmen?

Meines Erachtens gibt es zum einen keinen Grund, eine derart deutliche Aussage seitens der EU nicht zum Nennwert zu nehmen und zum anderen gibt es ja bereits Anzeichen für diese Haltung. Erwähnt seien neben der nicht verlängerten Anerkennung der Äquivalenzanerkennung für die Schweizer Börse die Bereiche der Forschung oder der Zertifizierung von Medizinalprodukten. Vor allem muss die EU gar nicht aktiv werden, sie braucht lediglich nichts zu tun und die bilateralen Abkommen erodieren ganz von selbst.

## Betrifft ein Scheitern des Rahmenabkommens auch Liechtenstein?

Ein Scheitern des Rahmenabkommens führt wie gesagt dazu, dass die bestehenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nicht weiterentwickelt werden und diese folglich erodieren. Damit ist in erster Linie die Binnenmarktteilnahme schweizerischer Unternehmen betroffen, weil die

## «Die EU braucht lediglich nichts zu tun und die bilateralen Abkommen erodieren ganz von selbst.»

Grundlagen für die Teilnahme am Binnenmarkt nicht mehr die gleichen sind wie für EWR-Unternehmen. Eine solche Erosion des bilateralen Rechts wird sich wohl auch auf das Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz auswirken.

### Inwiefern?

Die Rechtsordnungen werden immer weniger übereinstimmen. Zum Beispiel dürften die Anforderungen an die parallele Verkehrsfähigkeit steigen, wenn das bilaterale Abkommen über technische Handelshemmnisse oder die Lebensmittelgesetzgebung nicht mehr ergänzt wird, weil dementsprechend schweizerische Produkte nicht mehr unter denselben unbürokratischen Voraussetzungen in die EU exportiert werden können. Dann ist daran zu denken, dass das für Liechtenstein gültige Lebensmittelrecht auf dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU basiert, welches inhaltlich dem entsprechenden Kapitel des EWR-Abkommens entspricht. Wird das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nicht mehr erneuert oder gar gekündigt, muss Liechtenstein diesen Regelungsbereich in einen EWR-Rahmen respektive in ein geregeltes Verhältnis zwischen Liechtenstein und der

EU überführen. Dies betrifft nicht nur die Bereiche Veterinärwesen und Lebensmittelrecht, sondern auch Teile des Freihandelsabkommens.

### Und was wären die Folgen daraus?

Als direkte Folge wäre wegen zunehmend unterschiedlicher Standards in der Schweiz und im EWR-Raum vor allem mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand und einer erhöhten Rechtsunsicherheit zu rechnen.

### Hätte ein Scheitern auch Konsequenzen für die Beziehungen zwischen der EU und Liechtenstein?

Liechtenstein hat einige Ausnahmen vom EWR-Recht gestützt auf die Regionalunion mit der Schweiz bekommen, also nicht unbedingt gestützt auf ein formales Abkommen. Solche Ausnahmen bestehen insbesondere in den Bereichen Statistik und geistiges Eigentum. Aber auch im Finanzdienstleistungsbereich wurde Liechtenstein mit Blick auf den internationalen Zahlungsverkehr befristet eine Ausnahme gewährt. Dies erfolgte explizit unter der Annahme, dass auch die Schweiz ein EWR-konformes System aufbauen wird. Eine indirekte Folge einer Abkoppelung der Schweiz von den gemeinsamen Regeln dürfte deshalb sein, dass die EU weniger oft bereit sein wird, bei der Übernahme von EU-Recht in das EWR-Abkommen Liechtenstein-spezifische Ausnahmen mit Verweis auf die Regionalunion Schweiz-Liechtenstein zu akzeptieren.

### Gibt es für die Schweiz eine Alternative zum Rahmenabkommen?

Eine echte Alternative, die der Schweiz einen Binnenmarktzugang ausserhalb des EWR-Abkommens beziehungsweise eines EU-Beitritts erlauben würde, gibt es – zumal kurz- und mittelfristig – nicht. Verschiedentlich wurde nach dem Abschluss des Handelsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich deshalb gefordert,

die Schweiz solle diesen Weg auch beschreiten.

### Wäre ein Freihandelsabkommen nicht eine gangbare Option?

Eine solche Freihandelslösung gewährt keine Beteiligung am Binnenmarkt und folglich keine automatische Anerkennung der eigenen Regeln als gleichwertig. Die Schwierigkeiten, die sich mittlerweile im Handel zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ergeben, zeigen, wie problematisch dies ist. Dennoch bleibt letztlich wohl nichts anderes als eine Freihandelslösung übrig, wenn das Rahmenabkommen abgelehnt wird und die gegenwärtigen bilateralen Abkommen ihren Nutzen verlieren. Allerdings besteht zwischen der Schweiz und der EU seit 1972 ein Freihandelsabkommen, welches nicht von den bilateralen Abkommen erfasst ist. Dieses könnte man versuchen zu modernisieren, wie dies bereits vor einigen Jahren im Schweizer Parlament diskutiert wurde. Dies würde als Notlösung wenigstens im Bereich des Warenverkehrs eine wirtschaftliche Beziehung auf tieferem Niveau erlauben.

### Wenn die Schweiz letztlich doch noch das Rahmenabkommen befürworten würde, wie würden sich die Beziehungen Schweiz-EU und Liechtenstein-EU künftig noch unterscheiden?

In den Bereichen, die auch für die Schweiz eine Teilnahme am Binnenmarkt bedeuten, also den fünf sogenannten «Marktzugangsabkommen» wäre die Situation inhaltlich weitgehend die selbe. In den anderen Bereichen, zum Beispiel dem grössten Teil der Dienstleistungen, insbesondere den Finanzdienstleistungen, wäre dies aber nach wie vor nicht der Fall. Aufgrund der auch dann weniger weitgehenden institutionellen Einbindung der Schweiz wäre Liechtenstein nach wie vor in einer qualitativ engeren und umfassenderen Beziehung zur EU.