

LIECHTENSTEIN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU: EIN STETER BALANCEAKT



Foto: Daniel Schwendener

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bleiben spannungsgeladen. Aufgrund der EWR-Mitgliedschaft und des Zollvertrags steht Liechtenstein zwischen Bern und Brüssel. Eine Position, die Risiken für das Land mit sich bringt.

Text **Georges Baur**



Eine Woche nach dem Schweizer Nein stimmte Liechtenstein am 13. Dezember 1992 für den EWR-Beitritt. Bild: Keystone

Am Staatsfeiertag feiert sich Liechtenstein zunächst einmal selbst: seine Menschen, seine Kultur, vielleicht seine Unabhängigkeit und auch ein wenig den wirtschaftlichen Erfolg des Landes. Eine wesentliche Bedingung für Liechtensteins Wohlstand und das Wohlergehen seiner Bürgerinnen und Bürger stellt das internationale Beziehungsgeflecht dar. In diesem Jahr besteht gleich dreifach Anlass, über diese vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nachzudenken und einen Blick in die Zukunft zu wagen: Erstens jährt sich 2022 die Unterzeichnung des EWR-Abkommens zum dreissigsten Mal. Zwanzig Jahre vor Liechtensteins Beitritt zum EWR wurde zweitens das Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Schweiz abgeschlossen. Dieses betrifft auch Liechtenstein. Drittens kündigen sich die Feierlichkeiten zum 100-Jahr-Jubiläum des Abschlusses des Zollvertrags zwischen der Schweiz und Liechtenstein im nächsten Jahr an. Grund genug also, die Kooperationen, aber auch Spannungsfelder, die sich zwischen Liechtenstein und seinen engsten Partnern, der Schweiz und der EU, ergeben, kurz zu betrachten und nachzuzeichnen, wie die engen Beziehungen historisch gewachsen sind bzw. welche Fragen sich aus dem Status quo für die Zukunft unseres Landes ergeben.

Gutes Verhältnis zur Schweiz und zur EU

Die Schweiz wird von liechtensteinischer Seite zumeist als «erweiterter Heimmarkt» bzw. als wichtigster regionaler bzw. aussenpolitischer Partner gesehen. Allerdings besteht bei näherem Hinschauen, spätestens seit sich Liechtenstein mit dem EWR-Beitritt in aussen(wirtschafts-)politischer Hinsicht stärker emanzipiert hat, auch latentes Konfliktpotential. Gerade die Tatsache, dass Liechtenstein über den EWR seine Beziehung zur EU anders definiert hat als die Schweiz, die noch immer dabei ist, eine Lösung für sich zu finden, wirft immer wieder neue Fragen auf.

Seit Ende des Ersten Weltkriegs ist die Schweiz Liechtensteins wichtigster Partnerstaat. Über die letzten hundert Jahre wurde ein engmaschiges Netz von Abkommen zu verschiedensten Themen wie Währung, Patente, Niederlassung usw. entwickelt. Und diese Abhängigkeiten und Interaktionen wurden seither immer wieder den sich ändernden Verhältnissen angepasst: Liechtenstein wurde im Laufe der Zeit aussen(wirtschafts-)politisch unabhängiger und souveräner, womit sich auch sein Verhältnis zur Schweiz änderte.

Nichtsdestotrotz: Im regionalen und «alltäglichen» Bereich dürfte Liechtenstein ohne die Schweiz für die Bevölkerung immer noch schwer zu denken sein. Jeden Tag fahren die meisten von uns, ohne es zu spüren, über die Grenze und sei es nur, weil wir beispielsweise über die auf Schweizer Boden liegende Autobahn schneller von Triesen nach Bendern kommen.

Ebensowenig möchten wir aber auf die durch unsere zunehmende Integration in Europa gewonnenen Vorteile verzichten, wenn wir beispielsweise nicht nur in Feldkirch einkaufen, sondern den Zugang zum «weiteren Europa» nutzen. Dieser besteht etwa darin, im Urlaub von der EWR-weiten Roaming-Freiheit Gebrauch zu machen oder die meisten innereuropäischen Grenzen ohne Formalitäten überschreiten zu können.

Unser Verhältnis zu «Europa» kann als entspannt und stabil bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu bestehen zwischen der Schweiz und der EU bekanntermassen Spannungen. Ein Blick in die Medien zeigt die zahlreichen und langwierigen Schwierigkeiten in der Gestaltung dieses Verhältnisses. Diese haben ihre Ursache darin, dass die Schweiz eine Integration in den Binnenmarkt à la carte (Bilaterale Abkommen) möchte. Die EU als «Interessensverbund» muss aber allen am Binnenmarkt beteiligten Staaten die gleichen Bedingungen garantieren und dies gegebenenfalls durch ein supranationales Gericht durchsetzen.



Liechtensteins Zwischenposition: Einerseits Zollunion mit der Schweiz, andererseits EWR-Mitgliedschaft (Liechtensteiner Abstimmungsplakat von 1995). Bild: Keystone



Das Sinnbild der Schweizer EWR-Gegner: SVP-Politiker Christoph Blocher mit Trychlern an einer Kundgebung gegen den EWR im November 1992. Bild: Keystone

Dies akzeptiert die Schweiz aber nur unter ganz bestimmten Bedingungen und mit vielen Ausnahmen. Darauf reagiert die EU wiederum mit Massnahmen, welche die Schweizer Teilnahme am Binnenmarkt einschränken.

Liechtenstein steht mit der gleichzeitigen Mitgliedschaft beim EWR und dem Zollanschluss dazwischen. Bis anhin besteht dennoch kein Problem, die liechtensteinische EWR-Mitgliedschaft und die regionale Zusammenarbeit mit der Schweiz unter einen Hut zu bringen. Voraussetzung für diese problemlose und mittlerweile recht bequeme Situation ist allerdings, dass wesentliche Rechtsbereiche zwischen der Schweiz und der EU im Wesentlichen gleich geregelt sind wie im EWR und es auch bleiben. Als Beispiel sei die Lebensmittelgesetzgebung genannt. Solange in den verschiedenen Rechtsräumen des Dreiecks Liechtenstein-Schweiz-EU dieselben Bestimmungen gelten, bedeutet dies für Liechtensteiner Unternehmen keinen oder kaum Zusatzaufwand, wenn sie Gefrierpizzas statt in die Schweiz nach Deutschland liefern wollen. Solche «trilaterale» Regeln gibt es mittlerweile einige. Sie erstrecken sich auf so unterschiedliche Gebiete wie Medikamente, Visa, Güterbeförderung, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Veterinärwesen, Abfallentsorgung usw. Ihr breiter Geltungsbereich illustriert, wie wichtig ein stabiles Rechtsverhältnis der Schweiz zur EU auch für Liechtenstein ist.

Bestehende Risiken

Auch ohne das grundlegende Problem des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU bestehen natürlich immer Risiken im Regelungsdreieck. Das hängt auch damit zusammen, dass die Aussenwirtschafts- und Europapolitik in der Schweiz zunehmend zum Gegenstand innenpolitischer Debatten geworden ist. So ist die für Liechtenstein relevante schweizerische Schengen-Mitgliedschaft nicht so sicher, wie man meinen könnte: In der Schweiz waren bereits



zwei Vorlagen, welche auf einer Entwicklung des Schengen-Besitzstands beruhten, Gegenstand von Referenden. Es handelte sich dabei um die Vorlagen zur elektronischen Identitätskarte (eID) und zur Erhöhung des Beitrags für Frontex, die EU-Aussengrenzbehörde, letzten Mai. Jedes Referendum über einen Rechtsakt birgt das Risiko des Ausscheidens der Schweiz aus dem Schengen-Verbund, da eine Nichtübernahme im Regelfall zu einer Auflösung der Schengen-Assoziation führt. Dies hat natürlich auch Konsequenzen für Liechtenstein. Zwar ist Liechtenstein eigenständig assoziiert, doch besteht de facto auch ein gemeinsamer «Personenverkehrsraum». Ein Ausscheiden der Schweiz aus dem Schengen-Verbund würde automatisch zu Personenkontrollen an der Grenze zwischen Liechtenstein und der Schweiz führen. Dies ist eine rechtliche Konsequenz; politische Interessensüberlegungen spielen hier zu-

nächst keine Rolle. Für das alltägliche Leben in Liechtenstein jedoch hätte es für jeden und jede deutlich spürbare Folgen. Die Frage, ob das Land der Schweiz im Falle eines Ausscheidens des Nachbarlandes aus dem Schengen-Raum folgen oder die Umstände eines Verbleibs wie beispielsweise Grenzkontrollen in Kauf nehmen soll, stellt sich also.

Ein weiterer Bereich, der Risiken birgt, liegt ausserhalb der Beziehungen zur EU, also dem erwähnten Regelungs-dreieck. Freihandelsabkommen mit Liechtenstein als Vertragspartei werden grundsätzlich im Rahmen der Efta verhandelt und abgeschlossen. Aufgrund des Zollvertrags besteht für den Warenverkehrsbereich eine Vertretungskompetenz durch die Schweiz. Umgekehrt ist Liechtenstein auch in die drei bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den Faröern, Japan und China eingebunden.

Seit 2016 ist jedes Freihandelsabkommen in der Schweiz dem fakultativen Referendum unterstellt. Damit erhöht sich die Möglichkeit, dass die Schweiz aufgrund eines negativ ausgegangenen Referendums ein Freihandelsabkommen nicht ratifiziert. Ein solches Szenario ist reell, zumal der Regelungsbereich der neueren Freihandelsabkommen zunehmend auch gesamtgesellschaftliche Themen berührt. Genannt seien vor allem die Nachhaltigkeitsthemen, Umweltschutz, Arbeitsstandards etc. So wurde gegen das Freihandelsabkommen zwischen den Efta-Staaten und Indonesien das Referendum ergriffen. Die Kritik am Abkommen betraf die nachhaltige Produktion von Palmöl. Das Freihandelsabkommen erzielte 2021 eine Zustimmung von lediglich 51,7%. Es ist absehbar, dass auch ein Referendum über das Freihandelsabkommen zwischen den Efta-Staaten und den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) zustande kommen wird: Auch dieses tangiert ein Thema, das die Menschen ganz direkt berührt: die Problematik der brasilianischen Rodungen im Amazonasgebiet. Eine Ablehnung des Freihandelsabkommens scheint realistisch.

Auch in diesem Fall wird sich die Frage stellen, welche Position Liechtenstein annehmen soll: Liechtenstein ist zwar über den Zollvertrag bezüglich des Warenverkehrskapitels an die Schweiz gebunden. In den anderen Bereichen (Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum usw.) ist Liechtenstein aber grundsätzlich frei, Abkommen zu schliessen, da sich die Vertretungsbefugnis der Schweiz darauf nicht erstreckt. Folglich ergeben sich zur Lösung des Konflikts, falls die Schweiz die Ratifikation eines Freihandelsabkommens ablehnt, folgende drei Varianten:

- Liechtenstein verzichtet ebenfalls auf Ratifikation.
- Liechtenstein verzichtet auf die Anwendung des Warenverkehrskapitels.
- Liechtenstein verhandelt mit der Schweiz eine weitere Ausnahme vom Zollvertrag.

Ein radikalerer Schritt wäre natürlich ein Wechsel in die Zollunion mit der EU, womit Liechtenstein auch von deren Freihandelsnetz profitieren könnte.

Bilaterale Abkommen EU-Schweiz: Absehbare Probleme

Dies bringt uns zurück zum grundlegenden Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, welches nicht mehr stabil ist. Nur eins ist sicher: Die Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU werden in ihrer derzeitigen Form nicht mehr bestehen bleiben können. Welchen Weg das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU auch einschlägt: Jeder birgt Risiken, auch für Liechtenstein.

Kommen keine neuen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz in Gang, so ist zu erwarten, dass die Bilateralen



Abkommen zwischen den beiden Parteien weiter erodieren. Das heisst, dass die einzelnen Abkommen nicht mehr nachgeführt und aktualisiert werden. Eine weitere Erosion des Verhältnisses Schweiz-EU zieht Anpassungen bei den trilateralen Vereinbarungen und Sonderlösungen nach sich, von denen auch Liechtenstein betroffen ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Eigenschaften bestimmter schweizerischer Produkte von der EU nicht mehr anerkannt werden.

Eine – nicht sehr wahrscheinliche – EWR-Mitgliedschaft der Schweiz wäre wohl unter dem Aspekt der verringerten Diskrepanz zwischen den jeweiligen Integrationsbeziehungen, des dann minimalen Regelungsgefälles und deckungsgleichen Marktes einerseits positiv zu bewerten. Andererseits bestehen erfahrungsgemäss Zweifel daran, dass die Rechtsübernahme durch die Schweiz so reibungslos ablaufen würde wie derzeit in den drei EWR-/Efta-Staaten. Es besteht die Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit des EWR wegen schweizerischer Referenden massiv geschwächt werden könnte.

Zukunft

In jedem Fall wird sich Liechtenstein auf eine weniger bequeme Zukunft im Regulierungsdreieck mit der EU und der Schweiz einrichten müssen. Unbequem bedeutet in diesem Kontext: Bei weiterer Erosion des bilateralen Vertragsverhältnisses Schweiz-EU könnte es zu einem Mehraufwand für Verwaltung und Wirtschaft kommen. Viele Funktionen werden nicht mehr einfach an die Schweiz delegiert werden können. Unbequemlichkeiten führen bekanntlich häufig auch dazu, dass man gezwungen ist, Verhältnisse neu zu justieren, um sie den veränderten Bedingungen anzupassen. Sie bringt also denen, die sich mitbewegen, auch neue Perspektiven: Die Handlungsfreiheit Liechtensteins könnte gestärkt werden und es eröffnen sich Chancen, wenn zum Beispiel Schweizer Unternehmen Standorte in Liechtenstein wählen. Wenn unser Ziel darin besteht, die Selbstbestimmung des Landes zu stärken, um es im sich verändernden Regelungs-dreieck passend zu positionieren, lohnt sich der zusätzliche Aufwand.

Zum Autor:

Georges Baur ist Forschungsbeauftragter im Bereich Recht des Liechtenstein-Instituts. Zu seinem Forschungsschwerpunkten zählen unter anderem die Integration der Efta-Staaten in Europa, das Dreiecksverhältnis Liechtenstein-Schweiz-EU und die Auswirkungen des Brexits auf Liechtenstein, die EU, den EWR und die Schweiz.