

Was macht Liechtenstein anders als die Schweiz in den Beziehungen zur EU?

Interview mit Christian Frommelt zum Thema « Deal or no Deal – so machen es andere Nicht-EU-Mitglieder» von Sibilla Bondolfi, erschienen auf swissinfo.ch, 26. Januar 2021 [Originalwortlaut]

Swissinfo: Liechtenstein ist durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie weitere Abkommen – unter anderem zu Schengen und Dublin – mit der EU verbunden. Unter all diesen Abkommen sticht das EWR-Abkommen heraus. Was sind die Vor- und Nachteile des «Liechtensteiner Modells» im Vergleich zur Schweiz?

Christian Frommelt: Ziel des EWR ist eine beständige und ausgewogene Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien durch die Errichtung eines dynamischen und homogenen Wirtschaftsraums. Dynamisch bedeutet dabei, dass kontinuierlich neues EWR-relevantes EU-Recht in das EWR-Abkommen übernommen wird. Homogen heisst unter anderem, dass die Bestimmungen des EWR-Abkommens durch die EWR/EFTA- und EU-Staaten möglichst einheitlich ausgelegt werden sollen. Diese Verpflichtung garantiert Rechtssicherheit und macht die Europapolitik für die EWR/EFTA-Staaten berechenbar. Einen wertenden Vergleich der Modelle Liechtenstein und Schweiz finde ich schwierig. Was da nun Vorteile und was Nachteile sind, hängt stark von den politischen Präferenzen ab. Persönlich würde ich den im EWR deutlich besser institutionalisierten Austausch mit der EU als Vorteil des EWR-Modells hervorheben. Dieser Austausch ist meist sehr sachorientiert und fördert das gegenseitige Verständnis und Vertrauen von EU- und EWR/EFTA-Staaten. Gibt es Meinungsverschiedenheiten, bleiben diese auf den konkreten Regelungsgegenstand beschränkt und es wird nicht gleich das gesamte Integrationsmodell infrage gestellt. Im Vergleich dazu ist der Austausch zwischen der Schweiz und der EU deutlich geringer und stärker politisiert.

Welche Rolle spielt die EWR-Mitgliedschaft?

Für Liechtenstein hat der EWR eine immense Bedeutung. Das hat wesentlich mit der geringen Grösse des Landes zu tun. Der EWR verschafft den liechtensteinischen Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt mit über 450 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten. Entsprechend positiv hat sich der EWR-Beitritt in den 1990er-Jahren auf die liechtensteinische Wirtschaft ausgewirkt. Die EWR-Mitgliedschaft hat aber nicht nur die liechtensteinische Wirtschaft gestärkt, sondern das politische System Liechtensteins geprägt. Trotz der dynamischen Übernahme von EU-Recht und einem in manchen Regulierungsbereichen schwindenden Handlungsspielraum Liechtensteins sehe ich in der EWR-Mitgliedschaft eine Stärkung der Eigenstaatlichkeit Liechtensteins. So konnte Liechtenstein durch die EWR-Mitgliedschaft beispielsweise die Abhängigkeit von der Schweiz verringern. Auch war Liechtenstein gezwungen, die personellen Ressourcen in der Landesverwaltung stark zu erhöhen, um den Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen nachzukommen. Dies wird von vielen als lästiger Nebeneffekt der EWR-Mitgliedschaft gesehen. Im Ergebnis hat dies aber dazu geführt, dass die liechtensteinische Rechtsordnung heute viel differenzierter ist und die Verwaltung deutlich professioneller ist als noch vor dem EWR-Beitritt.

Wie beurteilen Sie von aussen die Diskussionen um das geplante Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU? Können Sie den innenpolitischen Widerstand in der Schweiz nachvollziehen?

Ich kann den Widerstand verstehen, wenn es grundsätzlich um politische Werte geht und damit um die grundlegende Frage nach der Art

der Beziehungen mit der EU. Bei den konkreten institutionellen Fragen kann ich den Widerstand in der Schweiz aber nur schwer nachvollziehen. Die Beziehungen der EU mit Nichtmitgliedstaaten folgen nun einmal gewissen Prinzipien. Das ist auch nötig, um das gute Funktionieren dieser Beziehungen sowie generell der Europäischen Integration zu garantieren. Nach meiner Meinung ist die EU der Schweiz mit dem geplanten Rahmenabkommen sehr stark entgegengekommen.

Bedeutet das Rahmenabkommen aus Ihrer Sicht einen Souveränitätsverlust der Schweiz?

Zweck des Rahmenabkommens ist es, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU zu stärken. Da diese primär auf EU-Recht basiert, ist ein gewisser Verlust an Eigenständigkeit der Schweiz unvermeidlich. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das Rahmenabkommen der Schweiz ein Vetorecht gegen die Übernahme von neuem EU-Recht vorsieht. Der Souveränitätsverlust lässt sich auch nicht durch den im Rahmenabkommen geregelten Zugang zum Entscheidungsprozess der EU kompensieren. Die Mitwirkung in den EU-Ausschüssen ist für Nicht-EU-Mitgliedstaaten sehr wichtig und trägt wesentlich zum guten Funktionieren der Beziehungen bei, souveränitätspolitisch bringt es aber nicht viel. Die Souveränitätsthematik sollte jedoch nicht überbewertet werden. Die EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sind sehr auf die Wahrung ihrer Eigenständigkeit bedacht, leben aber sehr gut mit einem dem Rahmenabkommen ähnlichen institutionellen Modell für die Beziehungen mit der EU. Die EU ist kein Hegemon, welcher Nichtmitgliedern seine Politik aufzwingt.

Sandwich-Position Liechtensteins zwischen EU und der Schweiz: Wäre das Rahmenabkommen für Liechtenstein von Vorteil? (eines der Schweizer bilateralen Abkommen über die Landwirtschaft gilt meines Wissens auch für Liechtenstein. Dieses würde durch das Rahmenabkommen abgelöst, nehme ich an. Was wären also die Konsequenzen für Liechtenstein?)

Aus der Sicht Liechtensteins ist es vor allem wichtig, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nicht erodieren. Dies hätte

für Liechtenstein sicher negative Auswirkungen. So ist Liechtenstein beispielsweise von der Umsetzung bestimmter in das EWR-Abkommen übernommener Rechtsakte befreit, solange die Bestimmungen des Landwirtschaftsabkommens Schweiz-EU auf Liechtenstein angewendet werden. Würde dieses Abkommen wegfallen oder nicht mehr nachgeführt werden, müsste Liechtenstein eigenständig zwei unterschiedliche Regulierungsregime aufbauen – eines im Verhältnis zur Schweiz und ein anderes im Verhältnis zur EU. Das ist machbar, aber halt ein Mehraufwand. Gute Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind für Liechtenstein deshalb zweifelsohne von Vorteil. Andererseits könnte das Rahmenabkommen die Attraktivität der EWR-Mitgliedschaft schwächen. Die hohe Unterstützung für den EWR in Liechtenstein ist auch auf das Fehlen konkreter Alternativen zurückzuführen. Ich könnte mir deshalb durchaus vorstellen, dass der eine oder andere politische Akteur in Liechtenstein im Falle eines Inkrafttretens des Rahmenabkommens einen Austritt aus dem EWR und eine Einbindung Liechtensteins in die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU fordern könnte. Eine solche Debatte könnte wiederum die Verwaltung des EWR-Abkommens erschweren.

Wo steht die Debatte über einen allfälligen Beitritt Liechtensteins zur EU? Und was würde ein solcher für das Verhältnis zur Schweiz bedeuten?

Ein EU-Beitritt steht in Liechtenstein nicht zur Debatte. Die meisten Politikerinnen und Politiker erachten einen EU-Beitritt als nicht grössenverträglich. Dies gilt insbesondere für den Fall, wenn ein solcher Beitritt ohne die Schweiz erfolgen würde. In der Tat ist ein EU-Beitritt ohne die Schweiz angesichts der engen Verflechtung und des hohen Stellenwerts des Zollvertrags zwischen der Schweiz und Liechtenstein wenig realistisch.

Liechtenstein kennt eine spezielle Regelung zur Personenfreizügigkeit (Quotenregelung bei Wohnsitznahme). In welcher Form wurde diese Sonderregelung gewährt? Wäre etwas Ähnliches auch für die Schweiz denkbar?

Die Sonderregelung geht zurück auf ein Protokoll zum EWR-Abkommen, welches im Falle eines EWR-Beitritts der Schweiz auch für die Schweiz gegolten hätte. Das Protokoll ermöglichte es Liechtenstein, die Zuwanderung nach Liechtenstein weiterhin nach eigenem Ermessen zu regeln. Allerdings war diese Sonderregelung befristet. Mit viel diplomatischen Geschick ist es Liechtenstein dann aber gelungen, eine Sonderregelung einzuführen, welche noch heute Bestand hat und ohne Liechtensteins Zustimmung nicht abgeändert werden kann. Die Sonderregelung ist für Liechtenstein unter Verweis auf den hohen Ausländeranteil von mehr als einem Drittel und die begrenzten räumlichen Ressourcen sehr wichtig. Ich glaube nicht, dass für die Schweiz eine ähnliche Lösung möglich wäre. Der politische Kontext ist ein ganz anderer. Die Schweiz ist viel grösser als Liechtenstein. Entsprechend hätte eine solche Regelung für die Schweiz konkrete Auswirkungen auf das Funktionieren der Personenfreizügigkeit und auch viel eher eine – aus der Sicht der EU nicht willkommene – Signalwirkung für andere Staaten. Auch ist die Sonderregelung weniger weitreichend als dies oft dargestellt wird. So wird z. B. nur die Wohnsitznahme und nicht die Arbeitsaufnahme eingeschränkt. Auch bestehen keine Einschränkungen beim Familiennachzug. Entsprechend verzeichnete Liechtenstein in den letzten Jahren trotz Sonderregelung im Verhältnis zu seiner Grösse eine ähnlich hohe Zuwanderung aus dem EU-Raum wie die Schweiz.

Was unterscheidet die aktuellen Beziehungen Liechtensteins zur EU noch von einer Vollmitgliedschaft?

Obwohl das EWR-Abkommen das umfassendste Abkommen der EU mit einem Nicht-Mitgliedstaat ist, gibt es weiterhin grosse Unterschiede zwischen den aktuellen Beziehungen Liechtensteins zur EU und einer EU-Mitgliedschaft Liechtensteins. Da sind einerseits die verschiedenen Politikfelder zu nennen, welche weder durch das EWR-Abkommen noch durch andere bilaterale Abkommen abgedeckt sind – so z. B. die Gemeinsame Agrarpolitik der EU oder die Zollunion der EU. Empirische Analysen zeigen, dass das EWR-Recht je nach Berechnungsgrundlage etwa 20 bis 50 Prozent

des geltenden EU-Rechts abdeckt. Auch innerhalb des EWR-Abkommens verfügt Liechtenstein über zahlreiche Ausnahmen, die im Falle eines EU-Beitritts sicher hinterfragt werden würden. Der EWR verfügt ferner über eigene Institutionen, welche zwar weitgehend dieselben Aufgaben wie die Institutionen der EU ausüben, denen aber doch eigene Prinzipien zugrunde liegen und die allein aufgrund ihrer überschaubaren Grösse für die EWR/EFTA-Staaten deutlich besser zugänglich sind als die EU-Institutionen. Zudem kennt die EU verschiedene Institutionen wie z. B. das Europäische Parlament, welche kein Pendant im EWR haben. Und schliesslich fehlt dem EWR die Symbolik einer supranationalen Gemeinschaft wie z. B. eine Fahne oder eine Hymne.

Wenn die Schweiz Ja zu Rahmenabkommen sagen würde, was wären noch die Unterschiede zwischen Liechtenstein und der Schweiz in den Beziehungen zur EU?

Das Rahmenabkommen regelt nur die institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Das heisst, dass die Schweiz weiterhin in verschiedenen Politikfeldern, die durch das EWR-Abkommen abgedeckt sind, über kein Abkommen mit der EU verfügt. Beispiele hierfür sind die Dienstleistungsfreiheit, vor allem die Finanzdienstleistungen, oder der Energiemarkt. Institutionell verfügt das EWR-Abkommen mit der EFTA-Überwachungsbehörde über eine Institution, welche im Rahmenabkommen nicht vorgesehen ist. Das wiederum heisst, dass auch die institutionelle Integration des Rahmenabkommens nicht an das EWR-Abkommen heranreichen wird. Inwieweit dies aber tatsächlich eine Rolle spielt, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen.

Die Schweiz und die EU verfügen beide über verschieden Instrumente der direkten Demokratie. Wie ist diese mit dem EWR vereinbar und wäre eine EU-Mitgliedschaft ein Problem dafür?

Liechtenstein kennt eine breite Palette an direktdemokratischen Rechten. So kann beispielsweise das Referendum gegen einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Rates zur Übernahme von neuem EWR-Recht in das EWR-Abkommen ergriffen werden. Auch gegen die Umsetzung von EWR-Recht in nationa-

les Recht kann das Referendum ergriffen werden. Beide Möglichkeiten wurden bisher noch nie genutzt. Eine Besonderheit des direktdemokratischen Systems in Liechtenstein ist, dass Volksinitiativen zur Änderung eines bestehenden Gesetzes bzw. zur Schaffung eines neuen Gesetzes zuerst auf ihre Verfassungsmässigkeit und die Vereinbarkeit mit internationalem Recht geprüft werden. Erst wenn diese Prüfung erfolgreich ist, können die Unterschriften gesammelt werden. Seit dem EWR-Beitritt wird auch die Vereinbarkeit mit EWR-Recht geprüft. Eine Abstimmung über eine Volksinitiative, die gegen EWR-Recht verstösst, ist also nicht möglich. Eine aktuelle Umfrage zeigt allerdings, dass die grosse Mehrheit der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner keine Einschränkungen der direkten Demokratie durch die EWR-Mitgliedschaft sieht.

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Bendern
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li