

dodis.ch/63980

Aussprachepapier des EDA, des EFD und des EVD an den Bundesrat¹

ZWISCHENERGEBNIS ÜBER DIE AUSWIRKUNGEN
AUF DAS SCHWEIZERISCH-LIECHTENSTEINISCHE VERHÄLTNISS
INFOLGE EINES EWR-BEITRITTS LIECHTENSTEINS²

Bern, 30. November 1993

Am 30. Juni 1993 hat der Bundesrat die Ergebnisse der schweizerisch-liechtensteinischen Arbeitsgespräche vom 22. Juni 1993 zur Kenntnis genommen.³ Anlässlich dieser Gespräche wurde beschlossen, dass eine gemeinsame Arbeitsgruppe auf Beamtenebene bis im Frühherbst eine Lösungsplattform für die Problemgebiete, welche sich bei einem EWR-Beitritt Liechtensteins im bilateralen Vertragsverhältnis ergeben würden, erstellen soll.⁴ Dabei sollte auch die Gleichbehandlung von Schweizern und Schweizer Unternehmen mit EWR-Angehörigen und EWR-Unternehmen in Liechtenstein, speziell im öffentlichen Auftragswesen und im freien Personenverkehr, auf der Grundlage der Reziprozität näher untersucht werden.

Die Arbeitsgruppe hat nun die Lösungsplattform für die verschiedenen Bereiche erstellt (vgl. Beilage).⁵

- 1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1037* (4.10prov.). *Dieses Aussprachepapier wurde vom stv. Direktor der Direktion für Völkerrecht des EDA, Josef Doswald, unter der Verantwortung des Direktors, Botschafter Mathias Krafft, verfasst und von den Vorstehern des EDA, des EFD und des EVD, den Bundesräten Flavio Cotti, Otto Stich und Jean-Pascal Delamuraz unterzeichnet. Aufgrund des Aussprachepapiers nahm der Bundesrat am 13. Dezember 1993 Kenntnis von der Lösungsplattform zur Regelung der Auswirkungen auf das schweizerisch-liechtensteinische Verhältnis infolge eines EWR-Beitritts Liechtensteins. Auf liechtensteinischen Wunsch sollte keine Information über den Beschluss stattfinden, da gleich anschliessend die EWR-Partner konsultiert werden sollten. Das für die Ausarbeitung der Lösungsplattform zuständige Leitungsteam wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bundesstellen Abklärungen vorzunehmen und weitere Expertengespräche mit Liechtenstein zu führen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, dodis.ch/63980.*
- 2 *Zur Frage des EWR-Beitritts Liechtensteins vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2487. Zur Frage der Auswirkungen des UNO-Beitritts Liechtensteins 1990 auf die Beziehungen mit der Schweiz vgl. DDS 1990, Dok. 40, dodis.ch/56180, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1854.*
- 3 *Vgl. dazu die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat vom 29. Juni 1993, dodis.ch/65080. Eine Diskussion der Informationsnotiz wurde nicht protokolliert, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 23. Sitzung des Bundesrats vom 30. Juni 1993 dodis.ch/64023. Vgl. ferner die BR-Prot. Nr. 72 vom 20. Januar 1993, dodis.ch/63923, und Nr. 1071 vom 7. Juni 1993, dodis.ch/64130.*
- 4 *Das schweizerische Leitungsteam stand unter dem Vorsitz der Direktion für Völkerrecht des EDA. Ihm gehörten zudem Mitglieder des Integrationsbüros EDA/EVD, des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD (BAWI) und der Oberzolldirektion des EFD an.*
- 5 *Vgl. die Beilagen des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980. Für die Ausarbeitung der Lösungsplattformen vgl. die Dossiers CH-BAR#E7113A#2001/192#2329* bis CH-BAR#E7113A#2001/192#2332* (777.230Lie).*



Der Zweck des vorliegenden Aussprachepapiers besteht darin, dem Bundesrat die Lösungsplattform zur Kenntnis zu bringen und ihm Vorschläge für das weitere Vorgehen zu unterbreiten.

1. Erkenntnisse im allgemeinen und Übersicht

1.1. Ausgangspunkt für die Lösungsplattform waren die anlässlich der erwähnten Arbeitsgespräche vom 22. Juni als gemeinsame Basis festgehaltenen Ziele:

- Aufrechterhaltung der engen Beziehungen zwischen den beiden Ländern;
- Beibehaltung der offenen Grenze;
- Ermöglichung des EWR-Beitritts Liechtensteins.

Die dadurch entstehenden konzeptionellen Widersprüche können, wie in den einzelnen Plattformen dargelegt wird, mittels pragmatischer Lösungen weitgehendst überwunden werden. Die einzelnen Lösungsplattformen basieren auf bestimmten Annahmen und berücksichtigen ferner nur das EWR-Recht, wie es im EWR-Abkommen und seinen Anhängen und Protokollen enthalten ist, d. h., der EG-Acquis bis zum 31. Juli 1991. Bereits kurz nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens werden die beteiligten EFTA-Länder ein weiteres grösseres Paket von rund 360 Rechtsakten zu übernehmen haben.⁶ Dieses wurde noch nicht auf seine Auswirkungen auf das bilaterale Verhältnis Schweiz-Liechtenstein untersucht. Ebenfalls wurde noch nicht geprüft, wie zukünftiges EWR-Recht sich auf das schweizerisch-liechtensteinische Verhältnis auswirken könnte. Dies und die Umsetzung der gefundenen Lösungen in rechtsverbindliche Texte sowie die damit verbundene Anpassung der bilateralen Verträge – im Vordergrund steht der Zollanschlussvertrag⁷ – müssen in einer späteren Phase noch vorgenommen werden (vgl. Pt. 2 Weiteres Vorgehen).

1.2. Bei der vorliegenden Lösungsplattform handelt es sich also um ein Zwischenergebnis, welches die bereits am 22. Juni 1993 besprochenen Lösungsansätze im Sinne einer weiteren Konkretisierung wiedergibt. Dieses Zwischenergebnis wird nun von Liechtenstein als Grundlage für seine Gespräche mit den EWR-Partnern benützt werden. Deren Beurteilungen der Auswirkungen der in der Lösungsplattform enthaltenen Grundkonzepte auf das Verhältnis Liechtenstein/EWR-Partner sowie der von Liechtenstein in Aussicht genommenen temporären Aussetzung einzelner EWR-Abkommensbereiche (z. B. Lebensmittel- und Veterinärrecht sowie die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte) wird ausschlaggebend sein für das weitere Vorgehen im Verhältnis Schweiz/Liechtenstein (vgl. Pt. 2).

1.3. Der Hauptbereich der Problemlösungen betrifft den Warenverkehr, für den drei zentrale Lösungsplattformen erstellt wurden. Ausgangspunkt bildet die Überlagerung zweier Wirtschafts- und Rechtsräume in Liechtenstein, nämlich einerseits der über den Zollanschlussvertrag und über das damit anwendbare Schweizer Recht verwirklichte Binnenmarkt sowie andererseits das durch den Beitritt Liechtensteins auch in Liechtenstein geltende EWR-Recht. Dies wird verdeutlicht in der Lösungsplattform betreffend das Prinzip der einseitig in

6 Zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens und der Bedeutung für die EFTA-Länder, die das Abkommen abgelehnt haben, vgl. die Zusammenstellung zur EFTA-Ministerkonferenz in Genf vom Juni 1993, dodis.ch/C2511.

7 Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, abgeschlossen am 29. März 1923, AS, 1923, S. 551–564, sowie BS, 1947, S. 160–172. Vgl. auch DDS, Bd. 8, Dok. 324, dodis.ch/44966.

Liechtenstein geltenden parallelen Verkehrsfähigkeit, wonach Waren nach schweizerischem Produktstandard neben Waren nach EWR-Produktstandard in Liechtenstein frei zirkulieren können.⁸ Als Folge davon und angesichts des fortbestehenden Anschlusses Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet und der offenen Grenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein befasst sich die zweite zentrale Lösungsplattform mit einem neu zu schaffenden Marktüberwachungs- und Kontrollsystem in Liechtenstein zur Verhinderung eines illegalen Umgehungsverkehrs via Liechtenstein von Waren mit unterschiedlichem Rechtsstatus in Richtung Schweiz und EWR.⁹ Im dritten zentralen Papier werden die Lösungen in den Bereichen des Zollverfahrens und des Ursprungswesens aufgezeigt.¹⁰ Dieses Zollverfahren ist so konzipiert, dass solche Waren an allen schweizerischen Zollämtern abgefertigt und das in Liechtenstein zu schaffende Amt für Zollwesen sowie weitere liechtensteinische Amtsstellen das EWR-Recht nachträglich anwenden werden (z. B. mittels Zollrückerstattung oder Durchsetzung des EWR-Chemikalienrechts). Ergänzend dazu ist vorgesehen, grenzrelevantes EWR-Recht auch direkt bei der Einfuhr anzuwenden, z. B. durch die Zollämter Schaanwald/Buchs. Im Ursprungsbereich wird davon ausgegangen, dass es im Rahmen der bilateralen Verhandlungen Schweiz–EG gelingt, die Schweiz in das EWR-Ursprungsregelwerk einzubinden.¹¹ Andernfalls wären neue, wohl schwierigere Lösungen auszuarbeiten.

In weiteren 20 Anhängen zu den drei zentralen Lösungsplattformen im Warenverkehr werden für die übrigen durch das EWR-Abkommen abgedeckten Bereiche Lösungen dargestellt. Rund die Hälfte sind mit der Frage der Marktüberwachung und der Kontrolle verbunden.

1.4. Im Bereich des Personenverkehrs wird in einer Lösungsplattform dargestellt, wie die Frage der Zulassung und Anwesenheitsregelung sowie diejenige der Entfernung- und Fernhalte-massnahmen geregelt werden kann.¹² Was den Dienstleistungssektor anbelangt, so werden Lösungen für die Bereiche Güter- und Personentransport, Telekommunikation und Luftverkehr präsentiert.¹³ Die Frage der unterschiedlichen Ausgestaltung der Sorgfaltpflicht der Banken wird, wie anlässlich des Treffens vom 22. Juni festgelegt, in eigenen Gesprächen vertieft werden, und zwar im Januar oder Februar des nächsten Jahres.¹⁴ Im Bereich des

8 Vgl. das Paper Nr. 2 «Parallele Verkehrsfähigkeit» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 27–31.

9 Vgl. das Paper Nr. 1 «Marktüberwachungs- und Kontrollsystem in Liechtenstein» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 16–26.

10 Vgl. das Paper Nr. 3 «Zollverfahren» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 32–39. Zum Stand der Zollbeziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein vgl. dodis.ch/66250.

11 Vgl. das Paper Nr. 6 «Ursprungswesen (Protokoll 4 EWRA)» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 40–43.

12 Vgl. das Paper «Freier Personenverkehr» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 108–115.

13 Vgl. die Papers «Telekommunikation» (S. 96–103), «Transport» (S. 97–103) und «Luftverkehr» (S. 104–107) vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980.

14 Vgl. dazu ferner den Bericht über die informellen Gespräche über Sorgfaltpflicht der Banken sowie Geldwäscherei und Rechtshilfe in Vaduz vom 5. Mai 1993, dodis.ch/61284.



Die Vorsteher des EFD und des EDA, die Bundesräte Otto Stich (links) und Flavio Cotti (rechts), empfangen am 22. Juni 1993 den liechtensteinischen Landesfürsten Hans-Adam II vor dem Landgut Lohn zu Arbeitsgesprächen, dodis.ch/66591 (CH-SNM LM-179965.4).

Kapitalverkehrs ergeben sich aus der unveränderten Beibehaltung des Währungsvertrages¹⁵ bei einem EWR-Beitritt Liechtensteins eher theoretische Probleme, so dass auf die Erstellung einer gesonderten Lösungsplattform verzichtet wurde.

1.5. Was die eingangs erwähnten Gleichbehandlungsfragen anbelangt, so werden Lösungsmöglichkeiten in drei Bereichen angesprochen: öffentliches Auftragswesen, Grundstückerwerb, Anwesenheitsregelung sowie Berufszugang/gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen und Berufserfahrung (vgl. Lösungsplattform Freier Personenverkehr). Wird in diesen Bereichen der heutige Status quo zwischen der Schweiz und Liechtenstein beibehalten, hat dies eine Schlechterstellung der Schweiz gegenüber den EWR-Staaten in Liechtenstein zur

¹⁵ Währungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein (mit Anlage und Briefwechsel) vom 19. Juni 1980, AS, 1981, S. 1709–1724. Vgl. ferner DDS, Bd. 27, Dok. 124, dodis.ch/52253, Anm. 8 und 14.

Folge. Die Lösungsplattform bezweckt eine Gleichstellung der Schweiz mit den EWR-Staaten.

Wegen der Liechtenstein im EWR-Abkommen zugestandenem zum Teil recht langen Übergangsfristen dürfte eine Verwirklichung der Lösungsmöglichkeiten im Rahmen der Neuregelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein vorerst auf den Bereich des öffentlichen Auftragswesens beschränkt bleiben.¹⁶

Ziel der Lösungsplattform im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ist der nichtdiskriminierende Zugang schweizerischer Firmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Liechtenstein. Eine Besonderheit ergibt sich beim öffentlichen Auftragswesen insofern, als sich auf Schweizer Seite, neben dem Bund, die Kantone Zürich, Glarus, Appenzell A. Rh., St. Gallen, Graubünden und Thurgau sowie die Gemeinden der sanktgallischen Bezirke Werdenberg und Sargans an der gegenseitigen Liberalisierung beteiligen. Die diesbezügliche Lösungsplattform wurde in diesen Kantonen und Gemeinden, wie im Falle des Bundes und Liechtensteins, im Sinne eines Zwischenergebnisses den zuständigen Behörden unterbreitet. Die beteiligten Kantone haben mit Ausnahme von Thurgau die positive Kenntnisnahme bereits mitgeteilt.¹⁷

Möchte man über das Prinzip der Gleichstellung der Schweizer mit EWR-Angehörigen hinausgehen und darauf bestehen, dass die Schweizer den Liechtensteinern vor Ablauf der EWR-Übergangsfristen gleichgestellt werden, könnte insbesondere für den Grundstückserwerb zur Regelung eines Anliegens der Schweizer Kolonie in Liechtenstein eine Lösung ebenfalls im hier angesprochenen Rahmen verwirklicht werden.

1.6. Für praktisch alle Einzellösungsplattformen sind von Bedeutung die bereits bestehende oder in Kürze in gewissen Bereichen angestrebte Eurokompatibilität, das in Gang gekommene Swiss-Lex-Programm¹⁸ sowie verschiedene Massnahmen zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft.¹⁹ Insgesamt betrachtet, verringert sich der Handlungsbedarf im Zuge dieser Entwicklung sowie gegebenenfalls als Folge bilateraler Verhandlungen mit der EG.²⁰ Freilich sind im gegenwärtigen Zeitpunkt in einigen Bereichen, vorab im Warenverkehr, insbesondere in denjenigen betreffend die Ursprungsregeln, Kosmetika, Chemikalien (Gifte und umweltgefährdende Stoffe), Lebens- und Arzneimittel, noch bedeutende Unterschiede vorhanden.

1.7. Aufgrund der Lösungsplattform ergibt sich für Liechtenstein als Hauptfolge, dass Liechtenstein im Verhältnis zu den EWR-Partnern für bisher von der

16 Vgl. das Paper Nr. 30 «Öffentliches Auftragswesen (Anhang XVI EWRA)» vom 19. November 1993 in der Beilage des BR-Prot. Nr. 2325 vom 13. Dezember 1993, Faksimile dodis.ch/63980, S. 90–93.

17 Vgl. dazu die Notiz des stv. Chefs der Abteilung Freihandel, europäische Länder des BAWI, Hansruedi Bachmann, vom 24. November 1993, dodis.ch/66248, sowie die Korrespondenz mit den beteiligten Kantonen und Gemeinden in den Dossiers CH-BAR#E2010A#2001/161#1488* (B.14.21.2) sowie CH-BAR#E7113A#2001/192#2329* bis CH-BAR#E7113A#2001/192#2332* (777.230Lie).

18 Vgl. dazu die Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, dodis.ch/64684.

19 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1998 vom 3. November 1993, dodis.ch/66629.

20 Zur Frage der bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EG vgl. DDS 1993, Dok. 57, dodis.ch/65349, sowie die thematische Zusammenstellung Beginn bilateraler Verhandlungen (1993), dodis.ch/T2239.

Schweiz wahrgenommene Aufgaben verantwortlich sein wird und wegen des neu zu schaffenden Marktüberwachungs- und Kontrollsystems auch der Schweiz gegenüber neue Verantwortungen zu übernehmen hat. Dies hat für Liechtenstein die Schaffung von neuen Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen zur Folge.

Für die Schweiz ergeben sich im Kontroll- sowie im Zollverfahrensbereich gewisse neue Aufgaben. Genauere Abklärungen müssen hierzu noch vorgenommen werden (vgl. Pt. 2). Angemerkt sei, dass auf Expertenebene entsprechend der bundesrätlichen Vorgabe der liechtensteinischen Seite klar erklärt wurde, sie habe einen allfälligen Mehraufwand schweizerischerseits abzugelten.

1.8. Im Verhältnis Schweiz/Liechtenstein erfordert die Verwirklichung der Lösungsansätze neue Zusammenarbeitsformen (z. B. im Falle des Zollanschlussvertrages ein neu zu schaffendes zwischenstaatliches Organ in der Form eines Gemischten Ausschusses Schweiz/Liechtenstein).

1.9. Wichtig ist schliesslich, darauf hinzuweisen, dass das bilaterale Verhältnis Schweiz/Liechtenstein in bezug auf Staaten ausserhalb des EWR durch den EWR-Beitritt Liechtensteins grundsätzlich unberührt bleibt.

2. Weiteres Vorgehen

2.1. Für den Bundesrat ergibt sich in der jetzigen Lage ausser der Kenntnisnahme des vorliegenden Zwischenergebnisses kein besonderer Handlungsbedarf. Das Zwischenergebnis gründet auf den Zielvorgaben und den Lösungsansätzen, welche der Bundesrat bereits am 30. Juni 1993 zur Kenntnis genommen hat.

2.2. Wie erwähnt, wird Liechtenstein auf der Basis der vorliegenden Lösungsplattform Gespräche mit den EWR-Partnern führen. Diese werden zu beurteilen haben, ob die Auswirkungen der in der Lösungsplattform enthaltenen Grundkonzepte auf das Verhältnis Liechtenstein/EWR-Partner die Bedingung von Artikel 121b des EWR-Abkommens²¹ betreffend die regionale Union zwischen der Schweiz und Liechtenstein, nämlich dass das gute Funktionieren des EWR-Abkommens nicht beeinträchtigt wird, erfüllen. Aufgrund der Erfahrungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein dürfte die nunmehr anlaufende Exploration Liechtensteins mit den EWR-Partnern längere Zeit in Anspruch nehmen.

Sollte die Beurteilung der EWR-Partner negativ ausfallen und andere Lösungsvorschläge seitens Liechtensteins vorgelegt werden, so müsste schweizerischerseits überprüft werden, ob die Zielvorgaben noch eingehalten werden können.

Im Falle einer positiven Beurteilung können die Arbeiten soweit vorangetrieben werden, dass dem Bundesrat Antrag auf Eröffnung von Verhandlungen mit Liechtenstein gestellt werden kann.

2.3. In der Zwischenzeit erscheint es als angezeigt, dass die internen Abklärungen, beispielsweise solche betreffend allfällige Mehrbelastung der schweizerischen Bundesverwaltung durch die in Aussicht genommenen Lösungen, und schweizerisch-liechtensteinische Expertengespräche, beispielsweise betreffend die Umsetzung der gefundenen Lösungen in rechtsverbindliche Texte sowie die damit verbundene Anpassung der bilateralen Verträge oder die Vertiefung einzelner Aspekte bei den Produktvorschriften, fortgeführt werden.

21 Zu Art. 121b des EWR-Abkommens vgl. die Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, dodis.ch/61368, S. 598, zum schweizerischen Kommentar dazu vgl. S. 494.