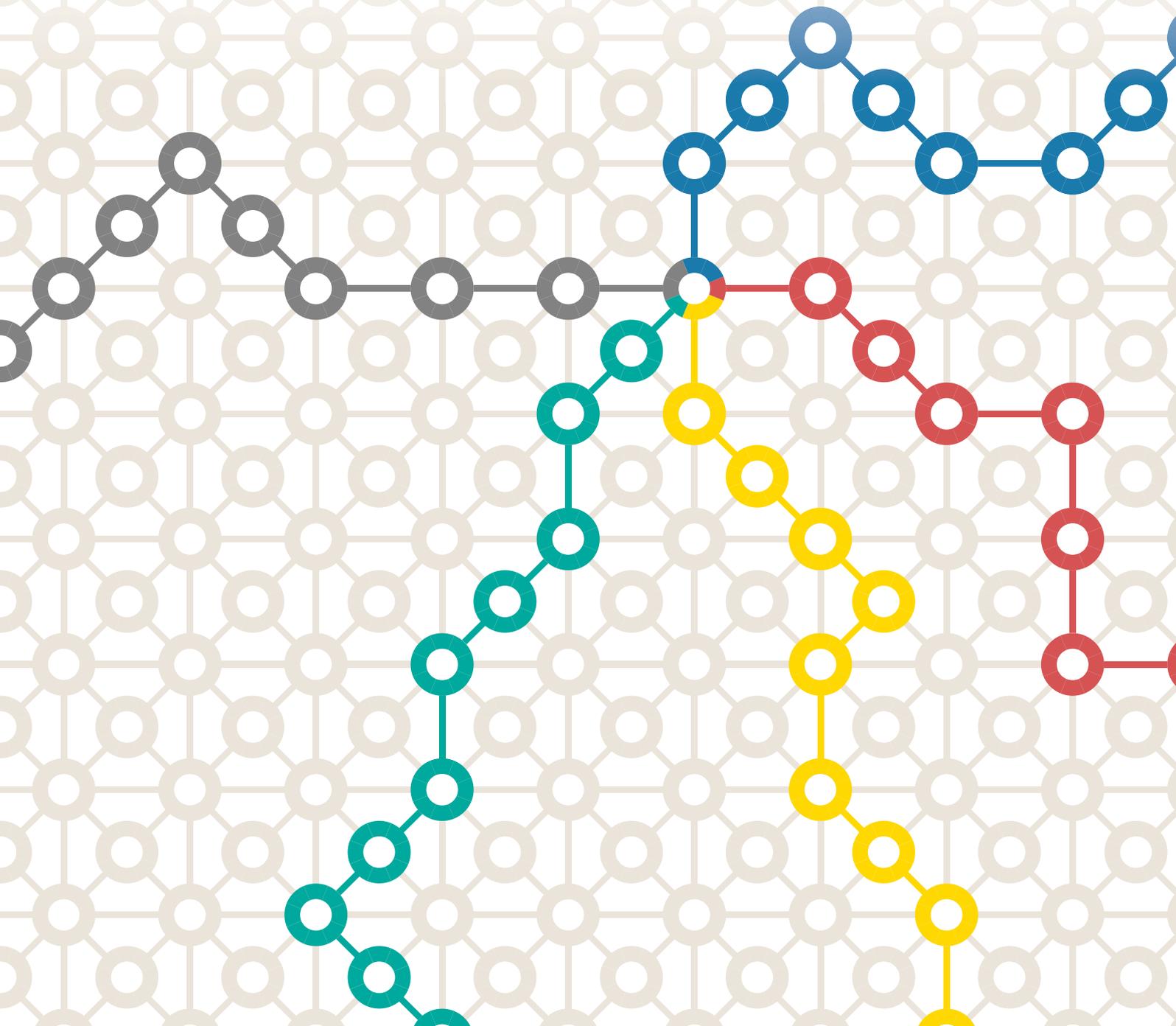


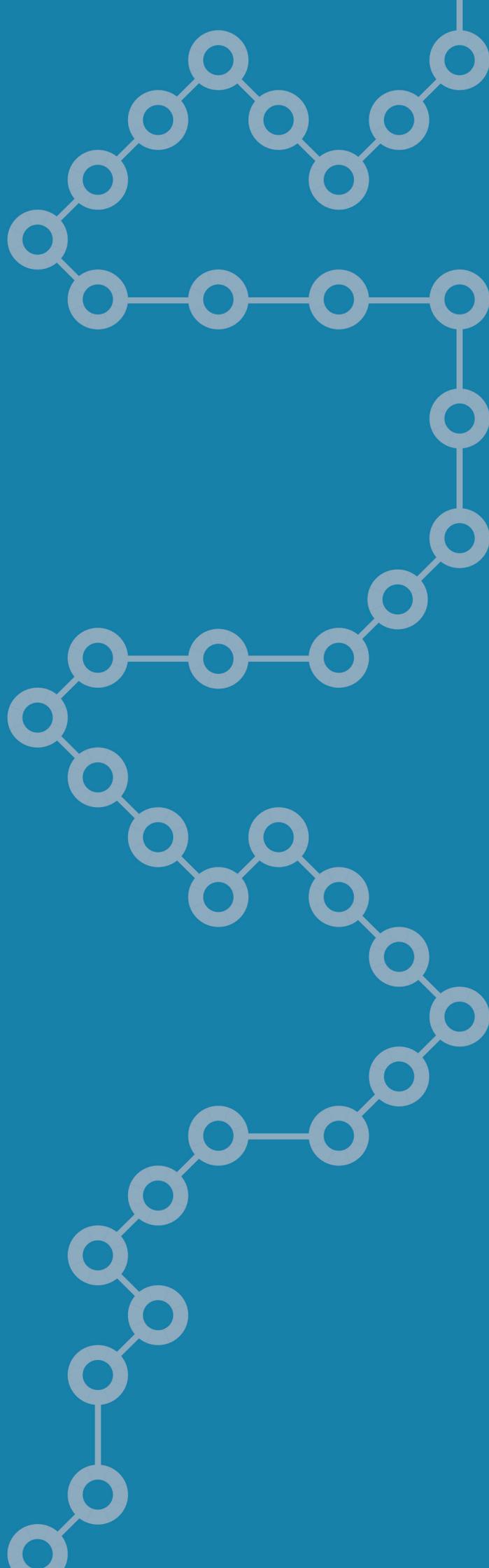


Stiftung Zukunft.li

Liechtenstein und die Schweiz

Eine gute Freundschaft –
auch mit Ecken und Kanten





Liechtenstein und die Schweiz

Eine gute Freundschaft –
auch mit Ecken und Kanten

Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	5
	Das Wichtigste in Kürze	6
	Studienaufbau und Grundlagen	10
1.	Einleitung	13
2.	Kurzer geschichtlicher Abriss	17
2.1	Der Weg zum Abschluss des Zollanschlussvertrags	17
2.2	Zollvertragsinhalt	18
2.3	Beziehungen vom Zollvertragsabschluss bis heute	19
3.	Ländervergleich – Teil 1	24
3.1	Volkswirtschaft	24
4.	Grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL)	30
4.1	Rechtliche Entwicklung	30
4.2	Politische Entwicklung	38
4.3	Die aktuelle Situation	40
4.4	Schlussfolgerungen	45
4.5	Rechtliche Beurteilung im Verhältnis Liechtenstein – Schweiz	46
5.	Ländervergleich – Teil 2	53
5.1	Bevölkerung	53
5.2	Verfügbares Einkommen	54
6.	Gesundheitsbereich	57
6.1	Systemvergleich	57
6.2	Zusammenarbeit in der ambulanten und stationären Versorgung	71
6.3	Chancen und Herausforderungen	78
7.	Ländervergleich – Teil 3	84
7.1	Bildung	84

8.	Währung und Finanzmarktinfrastruktur	90
8.1	Einleitung	90
8.2	Ausgangslage: Vom Wiener Kongress bis zum Währungsvertrag	90
8.3	Die Bedeutung des Währungsvertrages	92
8.4	Die Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank mit Bezug auf Liechtenstein	94
8.5	Zugang zur schweizerischen Finanzmarktinfrastruktur	99
8.6	Gibt es Alternativen zur aktuellen Währungsverfassung?	102
8.7	Handlungsempfehlungen	105
9.	Ländervergleich – Teil 4	108
9.1	Fiskalquote und Staatsquote	108
10.	Steuern	111
10.1	Abkommen und Staatsverträge im Bereich Steuern und Abgaben	111
10.2	Eingeschränkte Steuerautonomie	112
10.3	Die Mehrwertsteuer	114
10.4	Die Quellensteuer für Grenzgänger	119
10.5	Die Verrechnungssteuer	123
11.	Die mögliche Zukunft – Expertenmeinungen	126
12.	Empfehlungen und Zusammenfassung	132
12.1	Empfehlungen	132
12.2	Zusammenfassung	133
	Anhang	144
	Abkürzungsverzeichnis	145
	Literatur	146

In der Schweiz wird Liechtenstein gerne als «Ländle» bezeichnet. Das ist zwar meistens liebevoll gemeint, wird dem Nachbarland aber keineswegs gerecht. Aus dem mausarmen und bäuerlich geprägten Staat, der 1923 den Zollvertrag mit der Schweiz unterzeichnet hat, ist ein gut vernetzter und breit diversifizierter Wirtschaftsstandort geworden. Liechtenstein hat sich auch aussenpolitisch einen eigenständigen Weg gebahnt und ist 1995 unabhängig von der Schweiz dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beigetreten. Ein Fakt, der die Beziehung zwischen den beiden Ländern zwar immer wieder vor Herausforderungen stellt, jedoch der engen Partnerschaft bislang keinen Abbruch getan hat.

Wer die politischen Debatten in den letzten Jahren in Liechtenstein verfolgt hat, wird den Eindruck nicht los, dass in der jüngeren Geschichte doch etwas Sand ins Getriebe hinsichtlich der Beziehungen der beiden Länder geraten ist – bilateral läuft es nicht mehr ganz so rund, bei den einen oder anderen Abkommen gab es Misstöne hüben wie drüben. Anstatt die liberale Marktregion weiter zu stärken, wurden Hürden aufgebaut, die auf beiden Seiten des Rheins nicht goutiert werden.

Wie liesse sich die Situation beispielsweise bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen oder im Gesundheitswesen verbessern? Wie wirken die Abkommen im Steuerbereich? Gäbe es Alternativen zum heutigen Währungsregime? Die vorliegende Studie zeigt auf, welchen Spielraum Liechtenstein in den unterschiedlichen Bereichen hat, ob und an welchen Stellschrauben gedreht werden könnte, damit die bewährte Partnerschaft zwischen den beiden Staaten wieder gestärkt wird.

Zwischen den Hauptkapiteln wird mittels eines Ländervergleichs dargelegt, wie sich die beiden Nachbarstaaten in unterschiedlichen Bereichen entwickelt haben – mit teilweise überraschenden Ergebnissen.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Peter Eisenhut, Stiftungsratspräsident

Diese Studie verfolgt das Ziel, die Beziehung zwischen Liechtenstein und der Schweiz in vier Bereichen zu analysieren, die in den letzten Jahren immer wieder für Diskussionsstoff und Herausforderungen gesorgt haben. Dass Liechtenstein in dieser Beziehung der kleinere der beiden Partner ist, muss nicht speziell betont werden. Gerade deswegen hat das Land höchstes Interesse daran, in den wichtigsten Bereichen mit der Schweiz weiterhin gute Lösungen zu finden, die nicht nur auf Entgegenkommen basieren, sondern auch für die «grosse» Schweiz zumindest in Teilen Vorteile bieten.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

1 Hürdenabbau bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen

Das liechtensteinische Gewerbe hat 2016 im regionalen Wettbewerb mit Unternehmen aus der Schweiz «gleich lange Spiesse» gefordert. Während Waren durch den Zollvertrag mit der Schweiz ungehindert die Grenze passieren können, führt ein komplexes Regelungsgeflecht dazu, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen nur noch eingeschränkt möglich sind und hohen administrativen Aufwand verursachen. Obwohl die Politik auf beiden Seiten des Rheins die aufgebauten Hürden – wenn möglich – wieder abbauen möchte, ist dies bis anhin nicht geschehen. Die Schweiz stellt sich auf den Standpunkt, dass weitergehende Sonderregelungen – wie sie bereits mit Liechtenstein bestehen – aufgrund der bilateralen Regelungen zwischen ihr und der Europäischen Union (EU) nicht möglich sind. Eine Rechtsanalyse zeigt in dieser Studie auf, dass Liechtenstein durchaus stichhaltige Argumente anführen kann, um die Angelegenheit mit der Schweiz noch einmal aufzunehmen. Bei beidseitigem politischem Willen kann der ursprüngliche offene Markt für Dienstleistungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz durch eine Anpassung des bilateralen Rahmenvertrags wiederhergestellt werden.

2 Regionale ambulante Gesundheitsversorgung als Langfristziel

Das liechtensteinische Gesundheitswesen lehnt sich sehr stark an die Schweiz an. Gerade in der ambulanten Gesundheitsversorgung bietet diese Nähe Chancen zur Zusammenarbeit. Allerdings bestehen Unterschiede in den Regelungen, wann Gesundheitsdienstleister über die Grundversicherung (OKP) abrechnen dürfen. Liechtenstein beschränkt das Angebot durch eine Bedarfsplanung und definiert die Anzahl der abrechnungsberechtigten Ärzte pro Disziplin. In der Schweiz dagegen besteht Vertragszwang und die Krankenkassen müssen zugelassene Ärzte zur Abrechnung über die OKP

anerkennen. Diese unterschiedlichen Ansätze verhindern heute eine gemeinsame Planung und Versorgung. Der politische Prozess in der Schweiz («ambulant vor stationär») könnte jedoch in Zukunft die notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, weil die Kantone durch die diskutierte Mitfinanzierung ambulanter Gesundheitskosten mehr Steuerungsmöglichkeiten erhalten möchten. Im spitalstationären Bereich wird die Grundversorgung des liechtensteinischen Landesspitals durch ein gut ausgebautes und grenznahe Versorgungsnetz ergänzt. Dank dem hohen Anteil an Zusatzversicherten sind liechtensteinische Patienten in Schweizer Spitälern gern gesehene Kunden. Schweizer Patienten nehmen im Gegenzug kaum Spitalleistungen in Liechtenstein in Anspruch, obwohl das seit 2008 möglich wäre. Marktkonzentration und Zentralisierung in der Schweiz könnten für liechtensteinische Versicherte inskünftig längere Wege bedeuten. Durch eine noch stärkere Koordinationsfunktion des Landesspitals zwischen den inländischen Gesundheitsdienstleistern kann es für Patienten aus Liechtenstein attraktiver werden, inländische Dienstleister zu wählen. Verlagern sich so – im Rahmen der Möglichkeiten – stationäre Behandlungen stärker zum Landesspital, würde dies die Abhängigkeiten des Landes im spitalstationären Bereich zumindest in der Grundversorgung reduzieren.

Um Gesundheitskosten zu sparen, könnte Liechtenstein ausserdem seine Stellung als EWR-Mitglied nutzen und Arzneimittel anstatt in der Hochpreisinsel Schweiz aus anderen europäischen Kanälen beziehen. Dieser auf den ersten Blick vielversprechende Ansatz birgt bei einer genaueren Betrachtung allerdings verschiedene Herausforderungen. In Summe rechtfertigen die potenziellen Einsparungen die dafür notwendige Systemumstellung nicht. Abgesehen davon ist es eher unwahrscheinlich, dass sich für den kleinen liechtensteinischen Markt Unternehmen finden, welche die notwendigen Aufwendungen für einen Medikamentenimport auf sich nehmen.

3 Parallelität von EWR und Schweizer Finanzmarktinфраstruktur als Herausforderung für den Kleinstaat

Als EWR-Mitglied kommen für Liechtenstein die EU-Finanzmarktregelungen zur Anwendung. Gleichzeitig gehört das Land über den Währungsvertrag zum Schweizer-Franken-Währungsraum und die liechtensteinischen Banken sowie andere Finanzmarktakteure sind zwingend auf den ungehinderten Zugang zur Schweizer Finanzmarktinфраstruktur angewiesen. Diese Parallelität birgt einerseits Herausforderungen aufgrund

unterschiedlicher Entwicklungstempi der beiden Rechtsräume. Andererseits gilt die Schweiz für die EU als Drittland und der Austausch von Dienstleistungen wird immer stärker davon abhängig gemacht, dass Drittlandseinrichtungen gleichwertig sind. Solche Äquivalenzverfahren werden von der EU offen als Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Interessen eingesetzt. Je nach Entwicklung könnten liechtensteinische Finanzdienstleister zwischen die Fronten geraten. Umso wichtiger ist es für das Land, die EU-Rechtssetzung bereits in frühen Stadien zu beobachten und potenzielle Risiken zu analysieren. Dass Ausnahmemöglichkeiten und Übergangsfristen möglich sind, zeigt die Vergangenheit. Aber es gilt, diese Sondersituation Liechtensteins der Schweiz und der EU regelmässig bewusst zu machen, um das notwendige Verständnis für entsprechende Lösungen zu schaffen.

Der Schweizer Franken ist als Zahlungsmittel für Liechtenstein nicht alternativlos – theoretisch. Ein Vergleich mit weiteren Varianten zeigt allerdings, dass keine geeignete Alternative zur heutigen Lösung besteht. Das Fehlen eines Lender of Last Resort, also einer Instanz, die solvente, systemrelevante Banken im Krisenfall mit ausreichender Liquidität versorgt, ist einer der wesentlichen Nachteile des heutigen Regimes.

4 Starke finanzpolitische Abhängigkeit im Steuerbereich

Der Zollvertrag mit der Schweiz schafft im Resultat einen gemeinsamen, offenen Wirtschafts- und Währungsraum. Liechtenstein tritt damit das Recht an die Schweiz ab, eigene Zölle zu erheben. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, kommt eine Reihe von Steuern und Abgaben in Liechtenstein zur Anwendung oder das Land übt den «autonomen Nachvollzug» wie beispielsweise bei der Mehrwertsteuer aus. Diese direkte und indirekte Abhängigkeit von steuerpolitischen Schweizer Regelungen reduziert die Souveränität des Landes im fiskalpolitischen Bereich deutlich.

Die Beschäftigtenstruktur in Liechtenstein ist aussergewöhnlich, pendelt doch mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer aus dem Ausland zu, mit 56% davon der Grossteil aus der Schweiz. In der Regel vereinbaren Staaten, wie sie Arbeitseinkommen von Zupendlern besteuern. So kennt die Schweiz entsprechende Regelungen mit allen ihren Nachbarstaaten, ausser mit Liechtenstein. Nicht von der Hand zu weisen ist, dass ein hoher Anteil der Schweizer Zupendler ursprünglich aus dem EU-/EWR-Raum stammt. Schliesslich dürfen sich Pendler aus dem EU-/EWR-Raum aufgrund der restriktiven Niederlassungspolitik Liechtensteins nicht hierzulande ansiedeln

und wählen stattdessen oft die steuerlich attraktive Schweiz als Wohnort. Das Modell «Arbeiten in Liechtenstein, Wohnen in der Schweiz» schafft für Liechtenstein erhebliche Vorteile, denn eine uneingeschränkte Zuwanderung würde zu vielschichtigen Problemen führen. Im Gegenzug profitiert die Schweiz von den Steuereinnahmen der Grenzgänger. So ist die aktuelle Lösung ein Geben und Nehmen, auch wenn die Quellensteuerthematik immer wieder zu Misstönen führt.

5 Entwicklung Schweiz – EU auch relevant für Liechtenstein

Das Verhältnis der Schweiz zur EU beeinflusst auch die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Eine Umfrage unter Experten, Institutionen und Parteien zu drei verschiedenen Szenarien zeigt, dass keine grundlegenden Alternativen zur Parallelität der EWR-Mitgliedschaft und des Zollvertrags erkannt werden. Die Prämissen könnten sich jedoch ändern, sollte das Schweizer Stimmvolk die Begrenzungsinitiative annehmen. Diese Vorlage birgt Risiken für Liechtenstein, die Anpassungen im bilateralen Verhältnis zur Schweiz notwendig machen könnten.

Studienaufbau und Grundlagen

10

Stiftung Zukunft.li

Kapitel 2 zeigt in einem kurzen geschichtlichen Abriss die wichtigsten Stationen seit der Unterzeichnung des Zollvertrages, die insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz bis heute entscheidend geprägt haben.

In den Kapiteln 3, 5, 7 und 9 werden als Hintergrundinformation jeweils ausgewählte Bereiche der beiden Staaten miteinander verglichen und eingeordnet.

Die Hauptergebnisse der Publikation sind in den Kapiteln 4, 6, 8 und 10 zu finden:

«Gleich lange Spiesse» stehen stellvertretend für faire Wettbewerbsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Die Rahmenbedingungen dafür haben sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Kapitel 4 beleuchtet die rechtliche Entwicklung und zeigt einen möglichen Argumentationsansatz, um die aufgebauten Hürden im gegenseitigen Interesse wieder abzubauen.

Liechtenstein ist in der Gesundheitsversorgung stark mit der Schweiz verflochten. Die Kleinheit des Landes macht eine vollständige Eigenversorgung faktisch unmöglich. Kapitel 6 zeigt die wesentlichen Systemunterschiede in der Gesundheitspolitik auf und gibt einen umfassenden Überblick über das Beziehungsgeflecht zur Schweiz in diesem wichtigen Aufgabenbereich.

Die starke Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum und in die Schweizer Finanzmarktinfrastruktur bei gleichzeitiger Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum stellen Liechtenstein immer wieder vor Herausforderungen. Diesen widmet sich Kapitel 8, in dem auch theoretisch mögliche Alternativen zum Schweizer Franken thematisiert werden.

Aufgrund der Zollunion mit der Schweiz verzichtet Liechtenstein bewusst auf einen Teil staatlicher Souveränität in der Steuerpolitik. In Kapitel 10 wird beziffert, wie stark dieser Aspekt die Finanzpolitik des Landes tangiert. Es zeigt die wichtigsten aktuellen Regelungen zu den steuerlichen Hauptthemen zwischen beiden Staaten auf.

Grundlagen

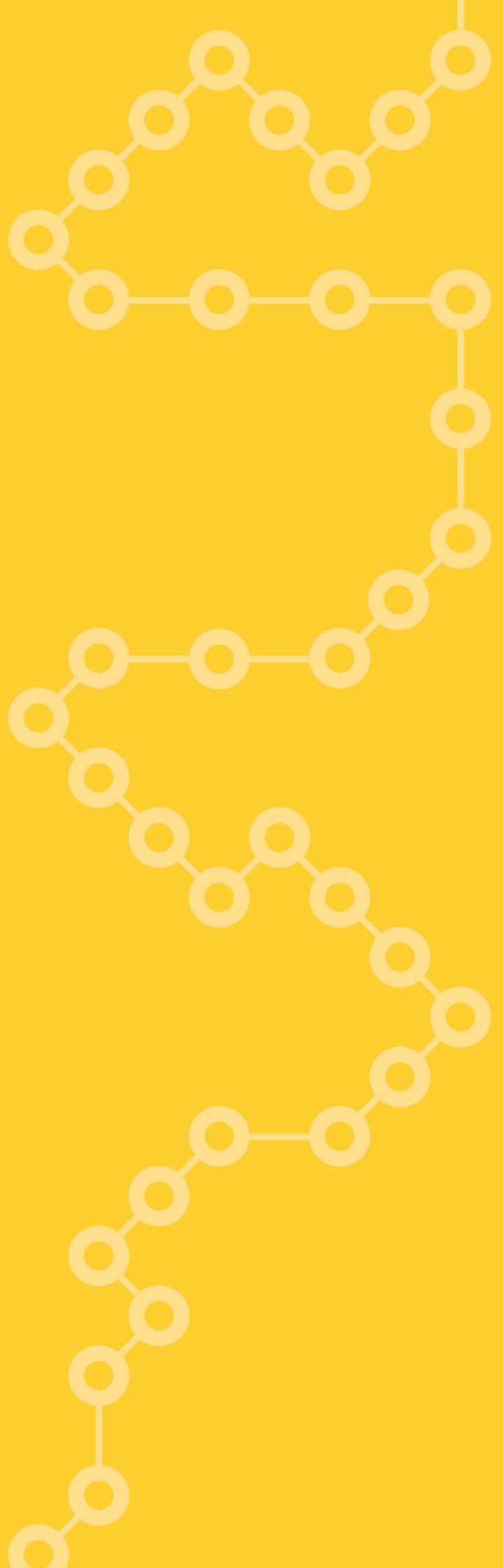
Diese Publikation fasst in einzelnen Kapiteln die von externen Projektpartnern im Auftrag der Stiftung Zukunft.li erarbeiteten Grundlagen zusammen.

Die rechtliche und politische Entwicklung bei den grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Kapitel 4) basiert auf einer Studie des Liechtenstein-Instituts (Baur & Frommelt, 2019a). Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht an den Europainstituten der Universitäten Basel und Leiden (NL), hat die rechtliche Beurteilung und mögliche Handlungsoptionen dazu erarbeitet (Tobler, 2019).

Die Gesundheitsspezialisten von Polynomics in Olten haben Antworten auf die Forschungsfragen im Gesundheitsbereich in Kapitel 6 (Bill, Mäder & Telser, 2019) geliefert.

Die «Studie zum Währungsvertrag Schweiz – Liechtenstein, unter besonderer Berücksichtigung des Konfliktpotenzials aus der EWR-Mitgliedschaft» liefert die Basis zu Kapitel 8 – Währung und Finanzmarktinfrastruktur (Kuhn, 2019). Der Autor Dr. Hans Kuhn ist unter anderem ehemaliger Leiter Recht und Dienste der Schweizerischen Nationalbank sowie Lehrbeauftragter für Geld- und Währungsrecht an der Universität Luzern.

1. Einleitung



Als Kleinstaat ohne relevanten Binnenmarkt, ohne Bodenschätze und nur begrenzt touristisch verwertbarer Attraktivität ist Liechtenstein auf den Zugang zu internationalen Märkten angewiesen. Vor dem Ersten Weltkrieg gelang dies vor allem durch Abkommen mit Österreich. Danach wandte sich das Land der Schweiz zu, 1924 trat der Zollanschlussvertrag in Kraft. In zwei Vertragsanhängen, die laufend aktualisiert werden, sind die schweizerischen Erlasse sowie Handels- und Zollverträge aufgelistet, die vollständig oder teilweise auch für Liechtenstein gelten. Aktuell sind dies 419 Bundesgesetze, Verordnungen, Reglemente, Tarife und 401 Verträge und Abkommen.¹

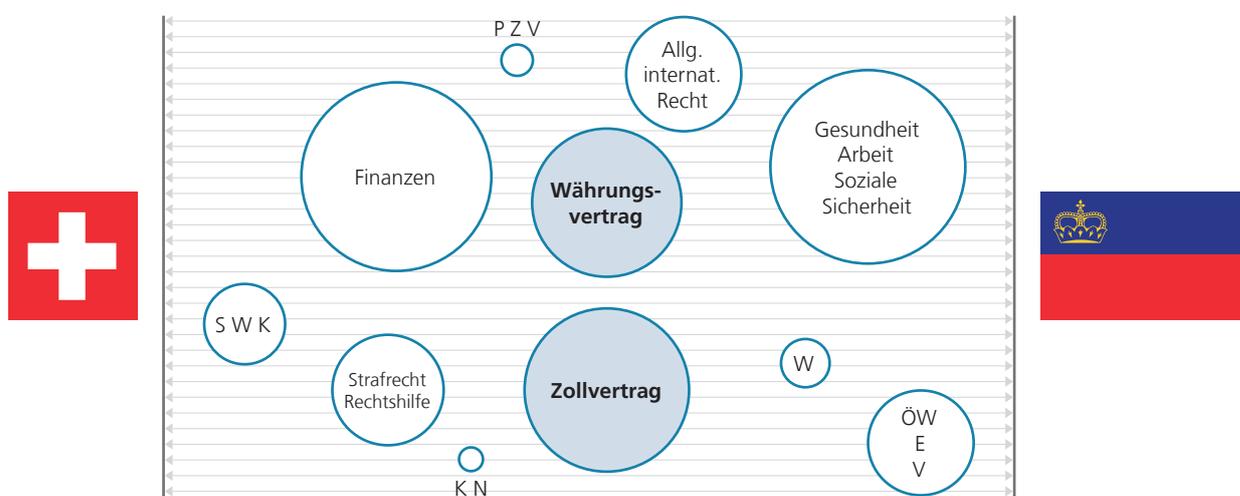
Der Währungsvertrag von 1980 war ein weiterer Meilenstein in den bilateralen Beziehungen. Er bildete zwar nicht die Grundlage für die Übernahme des Schweizer Franken, den Liechtenstein 1924 unilateral einführt und der die wirtschaftliche Entwicklung des Landes stark begünstigt haben dürfte. Allerdings stellte er die währungsrechtlichen Beziehungen der beiden Staaten auf eine völkerrechtliche Grundlage.

Neben diesen beiden zentralen Vertragswerken bestehen über 100 weitere Abkommen mit der Schweiz. Die meisten davon betreffen den Finanzbereich (v. a. Zölle, Steuern) sowie Regelungen in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit.

¹ Kundmachung vom 7. April 2020 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBl. 2020 Nr. 128.

Abbildung 1: Liechtenstein – Schweiz nach Gebietssystematik: Bilaterale Verträge, Abkommen usw. (Zollvertrag und Währungsvertrag als Hauptverträge, bei den übrigen entspricht die Kreisgrösse der Anzahl Verträge/Abkommen, Stand 03/2019)

Quelle: Baur & Frommelt (2019b)



Abkürzungen:
 K N: Krieg, Neutralität; Ö W E V: Öffentliche Werke, Energie, Verkehr;
 P Z V: Privatrecht, Zivilrechtspflege, Vollstreckung; S W K: Schule,
 Wissenschaft, Kultur; W: Wirtschaft

Wie jede Beziehung ist auch die zwischen der Schweiz und Liechtenstein nicht immer friktionsfrei. In der jüngeren Vergangenheit konnte Liechtenstein in einzelnen, für das Land wichtigen Themen, seine Vorstellungen nicht oder nur teilweise durchsetzen oder die Vorhaben scheiterten am innenpolitischen Willen Liechtensteins.

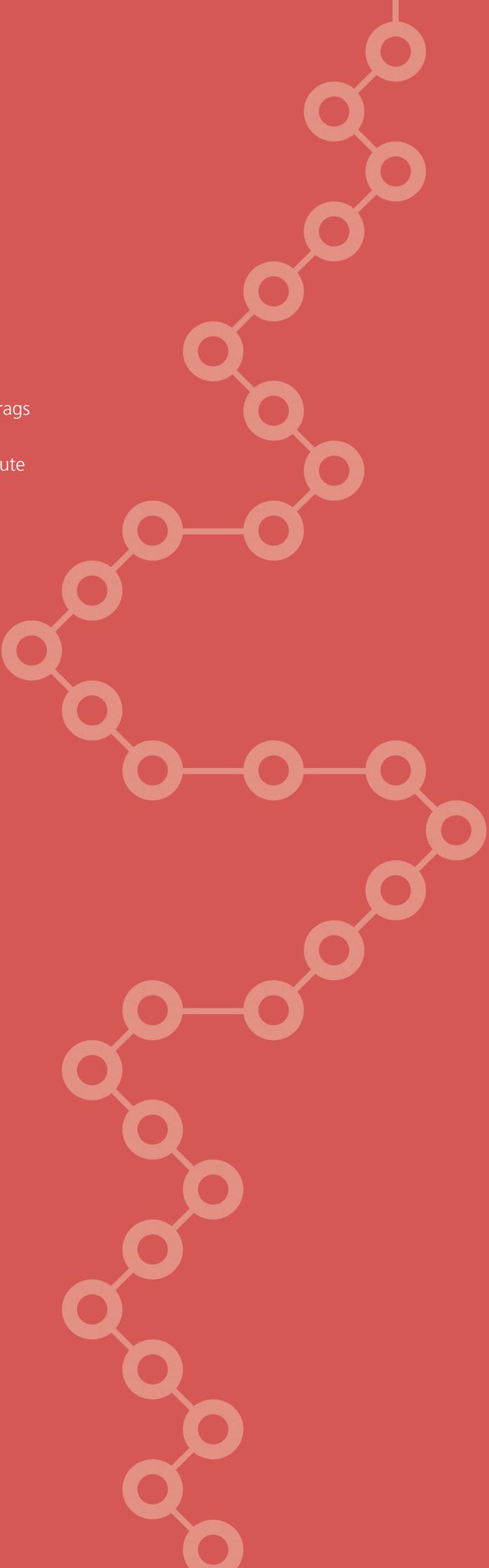
Im Gesundheitsbereich verweigerte der liechtensteinische Landtag 2017 einem von beiden Regierungen ausgehandelten Abkommen die Zustimmung, das Versicherten aus beiden Ländern den grenzüberschreitenden Zugang zu ambulanten Gesundheitsleistungen wieder ermöglicht hätte. Seit Liechtenstein im Jahr 2004 eine Bedarfsplanung eingeführt hat, können liechtensteinische Versicherte nicht mehr wie zuvor bei Schweizer Ärzten Leistungen beziehen und über die Grundversicherung abrechnen. Im Gegenzug schränkte später die Schweiz den Zugang zu Liechtensteiner Leistungserbringern ein.

Ebenfalls 2017 verschärfte die liechtensteinische Politik die Regelungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen. Aufgrund der bilateralen Beziehungen mit der EU hatte die Schweiz zuvor flankierende Massnahmen (FlaM) eingeführt und damit die Anforderungen für ausländische Dienstleister erhöht. Das Liechtensteiner Gewerbe fühlte sich dadurch benachteiligt und verlangte nach «gleich langen Spiessen». Da die Schweiz mit Verweis auf EU-Regelungen die Massnahmen nicht lockerte, führte Liechtenstein letztendlich ähnliche Restriktionen ein. In dem über Jahrzehnte offenen Wirtschaftsraum sind seither Dienstleistungen über die Grenze mit administrativen Hürden belegt, die auf beiden Seiten kritisiert werden.

Die Auswirkungen der Finanzkrise und die Neuausrichtung des Finanzplatzes hinterliessen deutliche Spuren im liechtensteinischen Finanzhaushalt. Sanierungspakete wurden geschnürt und verabschiedet. Die Regierung beabsichtigte als eine der zahlreichen Massnahmen, auf die Löhne von Schweizer Grenzgängern eine Quellensteuer einzuführen, wie sie auch für Arbeitnehmer aus Österreich gilt. In den 2013 aufgenommenen Verhandlungen über ein neues Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zeigte die Schweiz dafür keinerlei Verständnis. 2016 trat das Abkommen mit einzelnen Verbesserungen für Liechtenstein in Kraft, allerdings ohne Neuregelung der Quellensteuerthematik.

Diese drei Themenfelder beschäftigen die Politik bis heute immer wieder. In dieser Publikation beleuchten wir sie näher und zeigen vereinzelt Ansätze auf, mit denen nach unserer Ansicht Verbesserungen in der Zusammenarbeit oder in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen erreicht werden könnten.

Ein viertes Hauptkapitel widmet sich einer speziellen Herausforderung Liechtensteins in seinem Verhältnis zur Schweiz. Das Land ist einerseits vollständig in die Schweizer Finanzmarktinfrastruktur eingebunden. Gleichzeitig ist es als EWR-Mitglied verpflichtet, Finanzmarktregelungen der EU zu übernehmen und anzuwenden. Die Schweiz allerdings gilt aus EU-Sicht als Drittstaat, was sie gerade in jüngerer Vergangenheit deutlich zu spüren bekam. Diese «Sandwich-Stellung» Liechtensteins und die Parallelität als Teilnehmer in zwei verschiedenen Rechtsräumen bergen Risiken, die von Politik und Wirtschaft beobachtet und bearbeitet werden müssen. Insbesondere weil der Währungsvertrag zu den bedeutenden Abkommen zwischen Liechtenstein und der Schweiz gehört, darf eine vertiefte Betrachtung dieses wichtigen Bereichs nicht fehlen.

- 
- 2. **Kurzer geschichtlicher Abriss**
 - 2.1. Der Weg zum Abschluss des Zollanschlussvertrags
 - 2.2. Zollvertragsinhalt
 - 2.3. Beziehungen vom Zollvertragsabschluss bis heute

2.1 Der Weg zum Abschluss des Zollanschlussvertrags²

Lange vor dem Abschluss des Zollanschlussvertrags (Zollvertrag) mit der Schweiz war Liechtenstein wirtschaftlich eng mit Österreich verbunden. Mit dem Zoll- und Steuervereinsvertrag schloss sich Liechtenstein 1852 dem grossen österreichischen Wirtschaftsraum an. Arbeitssuchende, Gewerbe- und Handelsleute konnten frei zwischen beiden Staaten verkehren. Die bisherigen liechtensteinischen Zölle und indirekten Steuern wurden bis auf wenige Ausnahmen aufgehoben. Österreichische Beamte besorgten die Zollverwaltung, die Einnahmen wurden zwischen den beiden Staaten aufgeteilt.

Der Anschluss an Österreich ermöglichte Liechtenstein einen wirtschaftlichen Aufschwung, den der Erste Weltkrieg jäh beendete. Die wirtschaftliche Bindung an das Nachbarland wurde zur Belastung. Die Bevölkerung litt unter Arbeitslosigkeit, Lebensmittel- und Rohstoffmangel, dem Zerfall der Kronenwährung und unter den dadurch bedingten höheren Steuerabgaben.

Für eine wirtschaftliche Neugestaltung bestanden in der Bevölkerung zwei Auffassungen: die Weiterführung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Republik Österreich auf neuer Basis oder eine Neuausrichtung durch die Hinwendung zur Schweiz.

Am 2. August 1919 beschloss der liechtensteinische Landtag, den Zollvertrag mit Österreich zu kündigen. Er beauftragte die Regierung, zu sondieren, ob die Schweiz zur Aufnahme von Verhandlungen über einen Zollanschluss bereit wäre. Die Schweiz zeigte sich offen für das Ansinnen Liechtensteins. Allerdings erstreckten sich die Verhandlungen aufgrund diverser offener Fragen – unter anderem zur finanziellen Entschädigung Liechtensteins – über einen längeren Zeitraum. Als erster Schritt wurde der Postvertrag unterzeichnet. Ab dem 1. Februar 1921 besorgte die Schweizer PTT die «Post-, Telegraphen- und Telephondienste» im Fürstentum Liechtenstein auf dessen Rechnung.

Nach mehrjährigen Gesprächen und teils zähen Verhandlungen wurde am 29. März 1923 der «Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet» unterzeichnet.³ Damit war «[...] die Suche nach dem richtigen aussenpolitischen und wirtschaftlichen Weg für lange Zeit abgeschlos-

² Quaderer-Vogt (2014).

³ Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet. LGBL. 1923 Nr. 24.

sen» (Quaderer-Vogt, 2014, S. 100). Der Preis dafür war der Verzicht des Landes, ihm zustehende Souveränitätsrechte gänzlich selbst auszuüben. Die jederzeitige beidseitige Kündigungsmöglichkeit hingegen wahrte zumindest rechtlich die grundsätzliche Souveränität des Landes.

Das Interesse der Schweiz an einem Vertragsabschluss lag darin, auf bestimmte Entwicklungen in Liechtenstein Einfluss zu nehmen. Die Verhinderung einer Spielbank, fremdenpolizeiliche Kontrollen und das Einwirken auf die Gesellschaftssteuer standen dabei im Vordergrund.

2.2 Zollvertragsinhalt

Der Zollvertrag regelte im Wesentlichen

- die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung und das Verfahren bei Widerhandlungen gegen die in Liechtenstein anwendbare Bundesgesetzgebung;
- die Anwendbarkeit der von der Schweiz mit dritten Staaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge sowie die Ermächtigung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Liechtenstein bei Verhandlungen von Handels- und Zollverträgen zu vertreten und solche Verträge für Liechtenstein abzuschliessen⁴;
- den Zolldienst in Liechtenstein durch die Eidgenössische Zollverwaltung und Bestimmungen zum eingesetzten Zollpersonal;
- die Handhabung der fremdenpolizeilichen Aspekte;
- die finanziellen Leistungen, die Liechtenstein als Anteil an den Einnahmen aus Zöllen und Gebühren zustehen.

Das Schlussprotokoll zum Vertrag enthielt unter anderem auch das erwähnte Verbot, in Liechtenstein eine Spielbank zu errichten. Damit wollte die Schweiz verhindern, dass ein von ihr im Jahr 1921 erlassenes Spielbankenverbot durch eine offene Grenze zu Liechtenstein umgangen werden konnte.

Der Zollvertrag war für Liechtenstein nicht nur aussen- und wirtschaftspolitisch, sondern auch finanzpolitisch wichtig. Die jährliche Pauschalsumme, die Liechtenstein als «Anteil an den Einnahmen aus den Zöllen und Gebühren» erhielt, wurde bei CHF 150'000 festgelegt. Die Gesamtausgaben des Staatshaushalts beliefen sich 1923 auf CHF 875'000 und 1924 auf CHF 750'000. Die Zolleinnahmen waren also für die

4 Einzig bei Handels- und Zollverträgen mit Österreich war die Regierung vor Vertragsabschluss anzuhören.

Einnahmenseite des Staatshaushaltes bedeutend. In späteren Verhandlungen wurde die Pauschale schrittweise bis auf CHF 450'000 in 1936 erhöht (Quaderer-Vogt, 2014).

Durch die Aufhebung der Zollschränken und Grenzkontrollen zur Schweiz entkam Liechtenstein zwar der wirtschaftlichen Isolation. Das Land begab sich aber gleichzeitig auch in eine gewisse Abhängigkeit zur Schweiz. Mit dem Zollvertrag wurden die schweizerische Zollgesetzgebung und die übrige Bundesgesetzgebung, «soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt», in Liechtenstein anwendbar (Art. 4 ZV). Die in den Anlagen zum Zollvertrag enthaltenen Aufzählungen umfassten bei Vertragsabschluss 126 Bundeserlasse aus diversen Politikbereichen (u. a. Zölle, Steuern, Masse und Gewichte, Gesundheit, Militärwesen, Landwirtschaft, Veterinärwesen, Ein- und Ausfuhrbeschränkungen) sowie Handels- und Zollverträge mit 31 Staaten. Nach einer ersten umfassenden Bereinigung der Anlagen im Jahr 1949 belief sich die Anzahl der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Erlasse bereits auf 433. Dazu kamen 91 Handels-, Zoll-, Waren- und Zahlungsabkommen der Schweiz mit 43 Staaten, die auch für Liechtenstein Gültigkeit hatten.

Für Liechtenstein ebenfalls entscheidend war der Abschluss einer gesonderten Fremdenpolizeivereinbarung. In einer Zusatzklärung sicherten sich die beiden Staaten gegenseitige Freizügigkeit für ihre Staatsangehörigen auf dem Arbeitsmarkt zu. Dies ermöglichte vielen liechtensteinischen Arbeitskräften das Einkommen durch Saisonarbeit in der Schweiz (Köppel, 2000).

2.3 Beziehungen vom Zollvertragsabschluss bis heute⁵

Auf Basis des Zollvertrags wurden die Beziehungen der beiden Staaten in den Folgejahren enger. Diese waren aber auch immer wieder von Konflikten und Problemen geprägt. Arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Themen, das liechtensteinische Gesellschaftswesen und die von der Schweiz dadurch befürchtete Steuerflucht sowie die Praxis der Finanzeinbürgerungen sind Beispiele für Problembereiche, die das Verhältnis belasteten. Dabei wurden die Grössenverhältnisse der beiden Vertragspartner ebenso offensichtlich. Die Schweiz liess an der einen oder anderen Stelle auch durchblicken, dass der Zollvertrag eine Kündigungsmöglichkeit beinhaltet.

5 Köppel, 2014.

In den 1930er-Jahren und während des Zweiten Weltkrieges waren aufgrund der offenen Grenze unter anderem fremdenpolizeiliche Themen und die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung bestimmende Problemkreise. Die (vorläufige) Weigerung Liechtensteins, das Ellhorn an die Schweiz abzutreten, die den Berg in ihre Befestigungspläne für das Sarganser Becken einbeziehen wollte, führte zu einer zwischenstaatlichen Krise. Während des Krieges profitierte Liechtenstein dennoch stark von der Verbindung. Die Schweiz bezog das Land in ihre Kriegswirtschaft und -vorsorge ein und gewährleistete die Versorgung Liechtensteins mit Lebensmitteln. An ihrer Seite überstand das Fürstentum den Krieg weitgehend unbeschadet.

Die liechtensteinische Wirtschaft erlebte nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er-Jahre einen enormen Aufschwung. Lagen die liechtensteinischen Exporte vor dem Krieg noch unter dem Wert von CHF 2 Mio., stiegen sie bis 1950 auf CHF 15 Mio. und erreichten 1970 einen Umfang CHF 333 Mio. Schon ab etwa 1950 deckte der inländische Arbeitsmarkt die Nachfrage an Arbeitskräften nicht mehr. Der Ausländeranteil und auch die Anzahl der Zupendler stiegen kontinuierlich an. Diskussionen über drohende Überfremdung veranlassten die Regierung, 1963 erste Vorschriften zur Plafonierung des Ausländeranteils zu erlassen.

Ab der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre veränderten sich die Beziehungsebenen. Einerseits wuchs in Liechtenstein durch die beginnenden europäischen Integrationsbestrebungen der Wunsch nach einer aktiveren Aussenpolitik. Andererseits gewannen technisch-praktische Fragen im bilateralen Verhältnis zur Schweiz an Bedeutung. Vereinbarungen mit Schweizer Kantonen – vor allem mit St. Gallen und Graubünden – im Bildungs- und Gesundheitsbereich sicherten beispielsweise Ausbildungs- und Behandlungsplätze, die liechtensteinische Matura wurde für die Zulassung an Schweizer Hochschulen anerkannt und zur Vermeidung der Doppelversicherung wurden Abkommen im AHV-Bereich getroffen. Zusammen mit St. Gallen und Graubünden gründete das Fürstentum das Neu-Technikum Buchs NTB (heute: Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs, NTB). Verträge zwischen den Liechtensteinischen Kraftwerken und den Nordostschweizerischen Kraftwerken sorgten für die Versorgung des Landes mit elektrischer Energie. Dies sind nur zwei Beispiele aus einem Katalog von Abkommen und Vereinbarungen zwischen den beiden Staaten.

Lange schwelende Konflikte wie die Abtretung des Ellhorns an die Schweiz oder die Nutzung des Waffenplatzes St. Luzi wurden schliesslich einvernehmlich gelöst.

Eine erste wesentliche Änderung der liechtensteinischen Aussenpolitik erfolgte 1960 im Zuge der Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA). Durch die starke Verbindung mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft war der liechtensteinischen Politik bewusst, dass die europapolitische Integration nicht anders verlaufen konnte als im Gleichschritt mit der Schweiz. Andererseits wollte sie die Gelegenheit nutzen, Liechtensteins Stellung als souveräner Staat zum Ausdruck zu bringen und strebte eine selbständige EFTA-Mitgliedschaft an. Der Zollvertrag sah vor, dass Liechtenstein bei Verhandlungen zu Handels- und Zollverträgen von der Schweiz vertreten wird.⁶ Nach Meinung Liechtensteins ging eine Mitgliedschaft in der EFTA jedoch über diese Bestimmungen hinaus. Schliesslich erklärte sich die Schweiz mit einer Vollmitgliedschaft Liechtensteins einverstanden. Diese wurde aber vorerst von den anderen sechs Partnerstaaten abgelehnt. Stattdessen gewährten die EFTA-Staaten Liechtenstein die Beteiligung durch ein Sonderprotokoll⁷. Es sah vor, dass der EFTA-Vertrag auf Liechtenstein in gleicher Weise wie für die Mitgliedsstaaten angewendet wird. Dies unter der Bedingung, dass Liechtenstein über den Zollvertrag mit dem EFTA-Mitglied Schweiz verbunden blieb. 1991 wurde Liechtenstein eigenständiges EFTA-Vollmitglied.

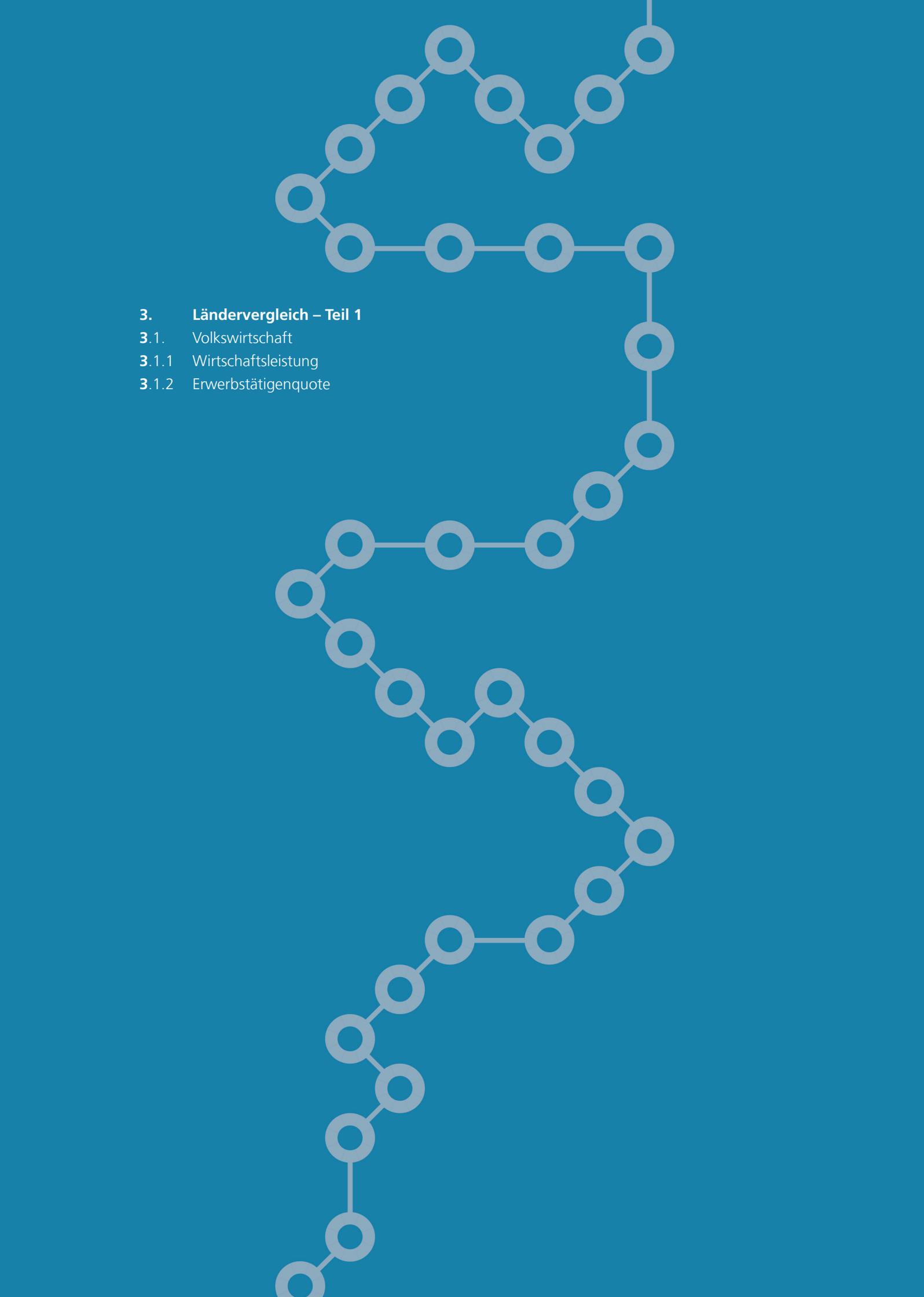
Die Verhandlungen zum EWR-Abkommen überstiegen schliesslich die mit dem Zollvertrag erfassten Bereiche deutlich. Schon mit dem EFTA-Beitritt musste der Zollvertrag inhaltlich den veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Die unterschiedlichen Resultate der Volksabstimmungen über einen EWR-Beitritt in der Schweiz und in Liechtenstein im Dezember 1992 machten äusserst komplexe und herausfordernde Anpassungen beim Zollvertrag und bei weiteren bilateralen Grundlagen zwischen den beiden Staaten notwendig (Regierung, 1994a).

Mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens am 1. Mai 1995 war Liechtenstein Teil zweier Wirtschaftsräume. Für den Import von Waren, bei denen ein Regelungsgefälle zwischen Schweizer und EWR-Recht bestand, musste ein Weg gefunden werden, unerlaubten Umgehungsverkehr in die Schweiz zu verhindern. Zu den betroffenen Warengruppen gehörten beispielsweise Düngemittel, umweltgefährdende Stoffe oder auch Salz als

- 6 Art. 8 Abs. 1 und 2 ZV:
 1) Das Fürstentum Liechtenstein wird während der Geltungsdauer dieses Vertrages mit keinem dritten Staate selbstständig Handels- oder Zollverträge abschliessen.
 2) Das Fürstentum Liechtenstein ermächtigt die Schweizerische Eidgenossenschaft, es bei Unterhandlungen mit dritten Staaten über den Abschluss von Handels- und Zollverträgen, die während der Geltungsdauer des gegenwärtigen Vertrages stattfinden, zu vertreten und diese Verträge mit Wirksamkeit für das Fürstentum abzuschliessen.
- 7 Protokoll über die Anwendung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation auf das Fürstentum Liechtenstein, LGBl. 1960 Nr. 13.

Monopolprodukt. Möglich wurde dies unter anderem mit einem Marktüberwachungs- und Kontrollsystem. Dessen Spektrum hat sich jedoch durch die immer stärkere Annäherung der Schweiz an die EU im Bereich der technischen Standards verringert (Regierung, 2015).

Der EWR-Beitritt Liechtensteins definierte das liechtensteinisch-schweizerische Verhältnis neu. Davon betroffen waren eine ganze Reihe wichtiger Themenbereiche, die den veränderten Gegebenheiten angepasst werden mussten: 1999 wurde der Postvertrag als Folge der EWR-Mitgliedschaft einvernehmlich aufgehoben und die Liechtensteinische Post AG gegründet. Am 1. Juni 2002 trat gleichzeitig mit den sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU die Vaduzer Konvention in Kraft, die in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise dem Strassen-, Schienen und Personenverkehr zwischen den EFTA-Staaten und dem EWR vergleichbare Verhältnisse schaffte. Seit 2005 werden Schweizer Staatsangehörige in Liechtenstein gleichbehandelt wie EWR-Staatsangehörige. Im Gegenzug sind Personen aus Liechtenstein in der Schweiz EU-Angehörigen gleichgestellt, für sie gilt die volle Personenfreizügigkeit. Heilmittelzulassung (2005), Umweltabgaben (2010), der Schengen-Beitritt beider Staaten (2011) und Doppelbesteuerungsthemen (2016) waren weitere Politikbereiche, in denen in den letzten Jahren wesentliche Anpassungen vorgenommen wurden (Regierung, 2015; Regierung, 2016).



3. **Ländervergleich – Teil 1**

3.1. Volkswirtschaft

3.1.1 Wirtschaftsleistung

3.1.2 Erwerbstätigenquote

3 | Ländervergleich – Teil 1

Die Schweiz zählte Ende 2018 223-mal mehr Einwohner als Liechtenstein und sie ist flächenmässig 250-mal grösser. Können bei diesen Grössenverhältnissen Vergleiche zwischen zwei Staaten angestellt werden? Wir bejahen diese Frage – in ausgewählten Bereichen und ohne den Anspruch, die Unterschiede abschliessend einordnen zu müssen. Dies geschieht auch im Bewusstsein, dass innerhalb der «grossen» Schweiz regionale und kantonale Unterschiede bestehen. Ziel ist es deshalb, Aspekte aufzugreifen und darzustellen, die aus unserer Sicht interessant sind.

Der Vergleich ist in vier Kapitel unterteilt und jeweils vor den einzelnen Vertiefungsgebieten ersichtlich.

3.1 Volkswirtschaft

3.1.1 Wirtschaftsleistung

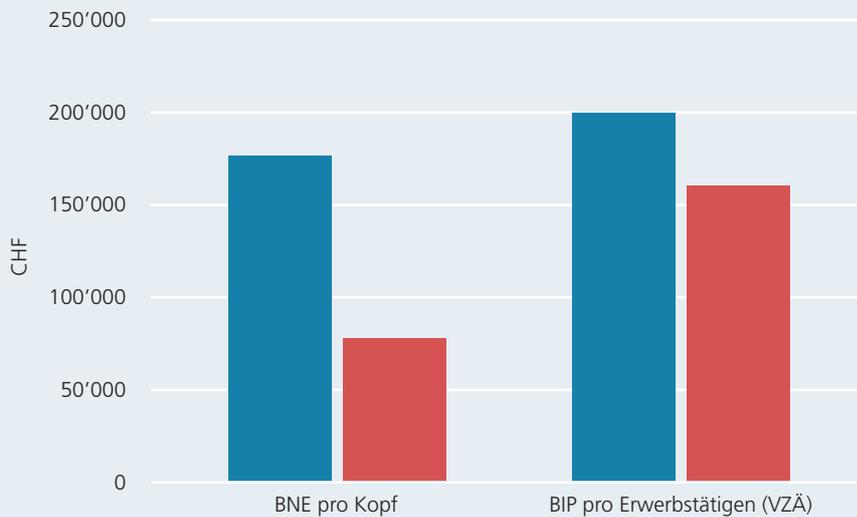


Abbildung 2: Bruttonationaleinkommen (BNE) und Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf, Liechtenstein und Schweiz, 2017

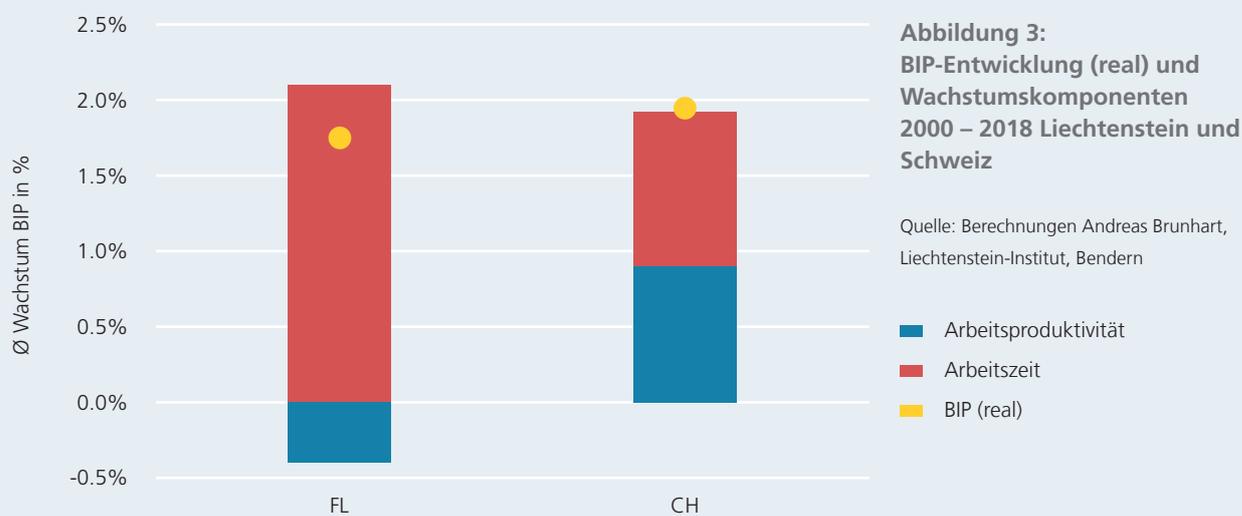
Quelle: AS (2019a), BFS (2019a), BFS (2019d), BFS (2019c), eigene Berechnungen

■ FL
■ CH

Die Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft drückt sich im Bruttoinlandprodukt (BIP) aus. Sie wird durch die Berechnung pro Kopf der Bevölkerung mit anderen Staaten vergleichbar. 2017 führte Liechtenstein die von den Vereinten Nationen (UN) erstellte Länderliste mit einem Pro-Kopf-Wert von USD 172'800 an, gefolgt von Monaco (USD 166'204) und Luxemburg (USD 110'003). Die Schweiz belegte mit einem BIP pro Kopf von USD 80'221 den siebten Rang (UN, 2020).

Für Länder mit einem hohen Anteil an Grenzgängern ist allerdings das Bruttonationaleinkommen (BNE) ein aussagekräftigeres Mass für die Beurteilung der Einkommenssituation einer Bevölkerung. Es misst nicht (wie das BIP) die gesamte inländische Wertschöpfung, sondern ausschliesslich diejenige der Inländer. Die Differenz entspricht dem Arbeits- und Kapitaleinkommen aus dem beziehungsweise an das Ausland. Das BNE stieg 2017 in Liechtenstein vor allem aus Zuwächsen bei den Vermögenseinkommen um 13.8% gegenüber 2016 an (AS, 2019a). Das liechtensteinische BNE pro Kopf überstieg mit CHF 177'000 den Schweizer Wert von CHF 78'000 im Jahr 2017 um mehr als das Doppelte.

Auf das BIP bezogen lässt sich ein Vergleich der Wertschöpfung pro Erwerbstätigen (Arbeitsproduktivität) ziehen. Auch hier liegt der Wert für Liechtenstein deutlich über demjenigen der Schweiz.



Die Veränderung des realen BIP von 2000 bis 2018 liegt für beide Länder in vergleichbarer Grössenordnung, 1.7% in Liechtenstein und 1.9% in der Schweiz. Die Wertschöpfung kann grundsätzlich durch eine Steigerung der Produktivität oder durch Mehrstunden erhöht werden. Hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen beiden Ländern. Die liechtensteinische Volkswirtschaft ist vor allem durch mehr Arbeitsstunden gewachsen (+2.1%), während die Arbeitsproduktivität mit -0.4% einen negativen Beitrag geleistet hat. Anders in der Schweiz, wo die beiden Komponenten je rund die Hälfte zum BIP-Wachstum beigetragen haben.

Das liechtensteinische Arbeitsstundenwachstum wird vorwiegend durch Grenzgänger generiert. Die Zahl der Beschäftigten stieg von 2000 bis 2018 um 56% oder rund 14'300 Personen an. Als Konsequenz der liechtensteinischen Niederlassungspolitik entfallen 86% dieses Zuwachses auf Beschäftigte mit Wohnsitz im Ausland (AS, 2019b).

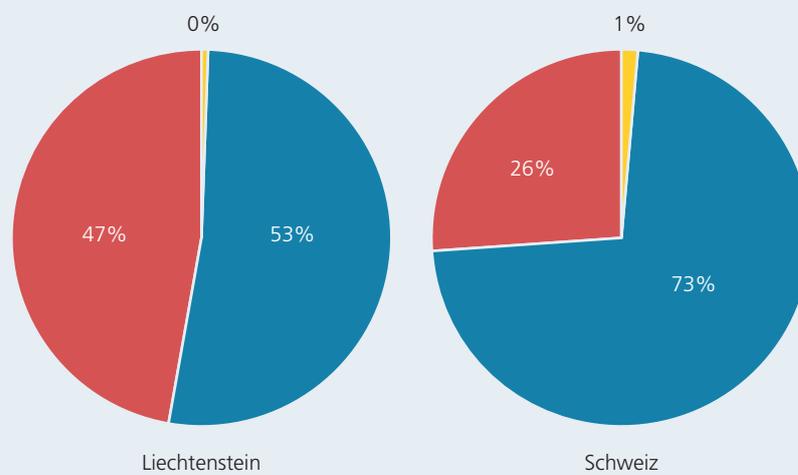


Abbildung 4:
Bruttowertschöpfung nach Sektoren Liechtenstein und Schweiz, 2017

Quelle: AS (2019a), BFS (2019b)

- Dienstleistungen
- Industrie
- Landwirtschaft

Während der Landwirtschaftsbereich in beiden Ländern eine untergeordnete Rolle spielt, bestehen deutliche Unterschiede bei den Anteilen des Dienstleistungssektors und der Industrie. Der Wertschöpfungsbeitrag des Dienstleistungsbereichs wird aufgrund der Bekanntheit des Finanzplatzes in Liechtenstein gerne überschätzt. Tatsächlich liegt er mit 53% deutlich unter dem Schweizer Vergleichswert.

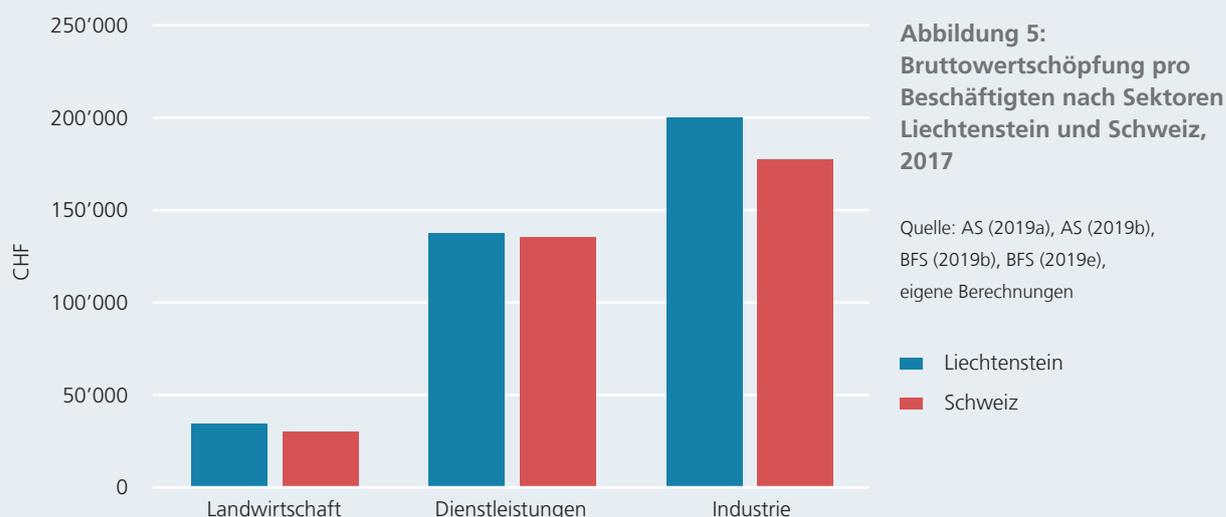


Abbildung 5 zeigt die Bruttowertschöpfung der drei Wirtschaftsbereiche pro Beschäftigten. Der deutlich höhere BIP-Beitrag der Industrie in Liechtenstein kombiniert mit einer Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten, die 2017 um 12% über dem Schweizer Wert liegt, erklärt den in Abbildung 2 aufgezeigten Unterschied beim BIP pro Erwerbstätigen der beiden Länder.

Dieser starke Industrieanteil in Liechtenstein ist zudem diversifizierter als in der Schweiz. Das heisst, die Exporte verteilen sich stärker auf verschiedene Produktgruppen, dies allerdings erst seit der Finanzkrise 2008. Die Schweizer Exporte werden zunehmend vom Pharmabereich dominiert, der im Durchschnitt von 2009 bis 2018 einen Exportanteil von 42% generierte. In Liechtenstein stellten im gleichen Zeitraum die Produktgruppen «Maschinen, Apparate, Elektronik» mit 24% und «Metalle» mit 23% mit deutlichem Abstand die Bereiche mit dem höchsten Exportanteil dar. Die Exportquote (Güterexporte im Verhältnis zum BIP) betrug 2017 für Liechtenstein 53% und in der Schweiz 44% (Brunhart, Geiger & Hasler, 2019). In diesen Zahlen sind die Exporte von Liechtenstein in die Schweiz und umgekehrt (wobei dieser Wert kaum relevant ist) nicht enthalten, da sie aufgrund der Zollunion von der Eidgenössischen Zollverwaltung nicht erhoben werden. Ein Indiz für das Exportvolumen in die Schweiz liefern die Aussenhandelsumsätze der Mitglieder der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK). Im Jahr 2017 beliefen sich diese auf total CHF 7.2 Mia.; davon entfielen CHF 0.9 Mia. auf Exporte in die Schweiz. Brunhart (2019) schätzt denn auch die tatsächliche Exportquote Liechtensteins auf über 60% und verortet die Aussenhandelsquote im Bereich von 100%.

3.1.2 Erwerbstätigenquote⁸

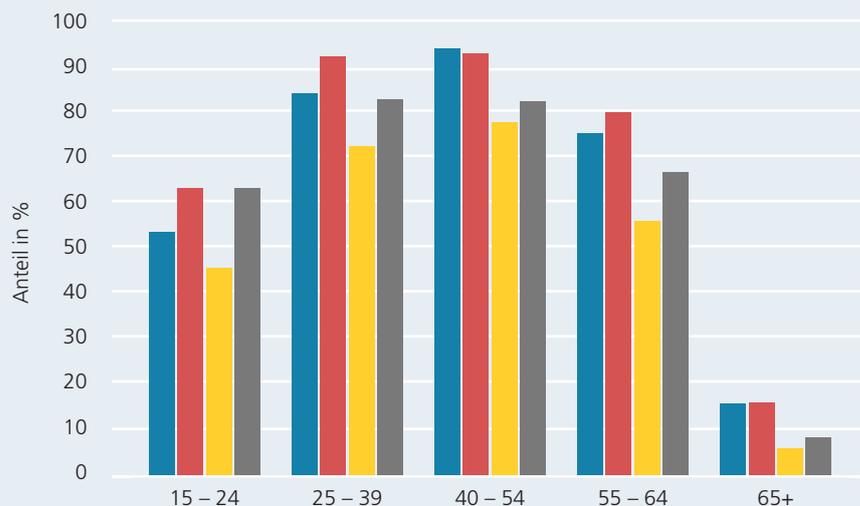


Abbildung 6:
Erwerbstätigenquote nach
Geschlecht und Alters-
kategorien Liechtenstein
und Schweiz, 2018

Quelle: AS (2019c), AS (2020a),
BFS (2019g), eigene Berechnungen

■ Männer FL
■ Männer CH
■ Frauen FL
■ Frauen CH

Gerade Liechtenstein hat in seiner speziellen Situation mit einem hohen Anteil ausländischer Arbeitnehmer ein volkswirtschaftliches Interesse, das inländische Arbeitspotenzial auszuschöpfen und damit möglichst viel Wertschöpfung durch inländische Arbeitskräfte zu generieren. Abbildung 6 zeigt, dass dies bis anhin – im Vergleich zur Schweiz – nicht gelingt. Die Erwerbstätigenquote sowohl der Männer als auch der Frauen lag 2018 in Liechtenstein mit Ausnahme der 40- bis 54-jährigen Männer in jeder Alterskategorie unter derjenigen der Schweiz. Markant ist der Unterschied vor allem bei den 25- bis 64-jährigen Frauen. Im europäischen Vergleich zählt die Schweiz allerdings zu den Spitzenreitern bei der Erwerbstätigenquote (Beck, Eisenhut & Lorenz, 2018). Angesichts der ähnlichen Wirtschaftsstruktur und der kulturellen Nähe sind diese Unterschiede überraschend. Ob die Erklärung in einem höheren liechtensteinischen Wohlstandsniveau, in unterschiedlichen Möglichkeiten der ausserhäuslichen Betreuung oder in anderen Aspekten zu suchen ist, muss an dieser Stelle offenbleiben.

⁸ Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung.

4. Grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL)

- 4.1 Rechtliche Entwicklung
 - 4.1.1 GDL Liechtenstein – Schweiz vor dem liechtensteinischen EWR-Beitritt
 - 4.1.2 GDL im EWR-Recht
 - 4.1.3 Personenverkehrsabkommen Schweiz – EU
 - 4.1.4 EFTA-interne Regelungen
 - 4.1.5 Flankierende Massnahmen der Schweiz
 - 4.1.6 Bilaterale Regelungen Liechtenstein – Schweiz
 - 4.1.7 Rechtslage 2016 und Fazit zur Rechtsentwicklung
- 4.2 Politische Entwicklung
 - 4.2.1 Massnahmenpaket «Gleich lange Spiesse»
 - 4.2.2 Politische Debatte zu GDL in der Schweiz
- 4.3 Die aktuelle Situation
 - 4.3.1 Sichtweise des Gewerbes
 - 4.3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen
 - 4.3.3 Fazit zur aktuellen Situation
- 4.4 Schlussfolgerungen
- 4.5 Rechtliche Beurteilung im Verhältnis Liechtenstein – Schweiz
 - 4.5.1 Relevante Grundlagen
 - 4.5.2 Resultat der Rechtsanalyse
 - 4.5.3 Rechtliche Handlungsoptionen

4 | Grenzüberschreitende Dienstleistungen (GDL)

Über Jahrzehnte konnten Unternehmen aus Liechtenstein und der Schweiz im jeweils anderen Land Dienstleistungen ohne Einschränkungen erbringen. Bewilligungs- und Meldepflichten existierten nicht. Das änderte sich, als die Schweiz 2004 im Rahmen der Personenfreizügigkeit mit der EU flankierende Massnahmen einführte. Diese zielten darauf ab, minimale Arbeits- und Lohnbedingungen in der Schweiz auch für Unternehmen mit Sitz im Ausland zu gewährleisten. Sie richteten sich in erster Linie gegen Dienstleister aus den EU-Staaten, wirkten sich aber auch erschwerend auf grenzüberschreitende Dienstleistungen von Liechtenstein in die Schweiz aus. Konkret stehen heute liechtensteinischen Unternehmen nur mehr acht meldefreie Tage pro Quartal zur Erbringung ihrer Leistung in der Schweiz zur Verfügung. Für Dienstleistungen von mehr als 90 Tagen muss eine Bewilligung vorgelegt werden, die acht Tage vor Arbeitsantritt eingeholt werden muss.

Die Thematik hat die Politik in Liechtenstein in den vergangenen 15 Jahren wiederholt beschäftigt. Vorstösse zur Lockerung dieser strikten Bedingungen scheiterten. Die Schweiz begründete ihre Haltung mit dem Argument, dass für alle EWR- und EU-Staaten dieselben Regelungen zu gelten hätten. Klagen des liechtensteinischen Gewerbes über Benachteiligungen führten 2017 zu einem Massnahmenpaket zur Schaffung «gleich langer Spiesse» beziehungsweise «gleich kurzer Spiesse». Denn seither sind Dienstleistungen aus der Schweiz nach Liechtenstein faktisch gleich eingeschränkt wie von Liechtenstein in die Schweiz.

Dieser Zustand ist mit einem liberalen Wirtschaftsverständnis nicht vereinbar. Über Jahrzehnte war zwischen beiden Ländern ein offener Markt gegeben, während heute oft hohe administrative Kosten anfallen, wenn ein Dienstleister aus dem einen Land im Nachbarstaat tätig sein möchte. Grund genug, diese Thematik in dieser Studie ausführlicher zu beleuchten. Neben der Darstellung der rechtlichen und politischen Entwicklung geht es dabei vor allem um die Frage, ob die komplexe Rechtslage in beiden Staaten es zulässt, die Hürden im gegenseitigen Interesse wieder abzubauen.

Die Grundlage für die nachstehenden Kapitel wurde vom Liechtenstein-Institut in Barenden erarbeitet (Baur & Frommelt, 2019a).

4.1 Rechtliche Entwicklung

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung zwischen Liechtenstein und der Schweiz bildet nicht eine ausschliesslich bilaterale Thematik.

Die unterschiedlichen Rechtsbeziehungen beider Staaten zu den EU- und den EFTA-Staaten beeinflussen das komplexe Regelwerk. Seit 1995 sind die folgenden Ereignisse relevant:

- 1995 Liechtenstein tritt dem EWR bei.
- 2000 Liechtenstein setzt das EU-Entsenderecht national durch das Entsendegesetz um.
- 2002 Die Schweiz und die EU schliessen das Personenverkehrsabkommen ab.
- 2002 Die vier EFTA-Staaten regeln die Entsendethematik in der Vaduzer Konvention.
- 2004 Die Schweiz führt einseitig flankierende Massnahmen im Entsenderecht ein (Verschärfungen 2006, 2013).
- 2008 Liechtenstein und die Schweiz schliessen einen Rahmenvertrag mit Sonderregelungen im Entsendebereich ab.

Die Thematik ist für Liechtenstein zudem von verschiedenen, voneinander abhängigen Regelungsebenen (Abbildung 7) gekennzeichnet. Die folgenden Kapitel widmen sich den Entwicklungen und Zusammenhängen, die zum heutigen Zustand geführt haben.

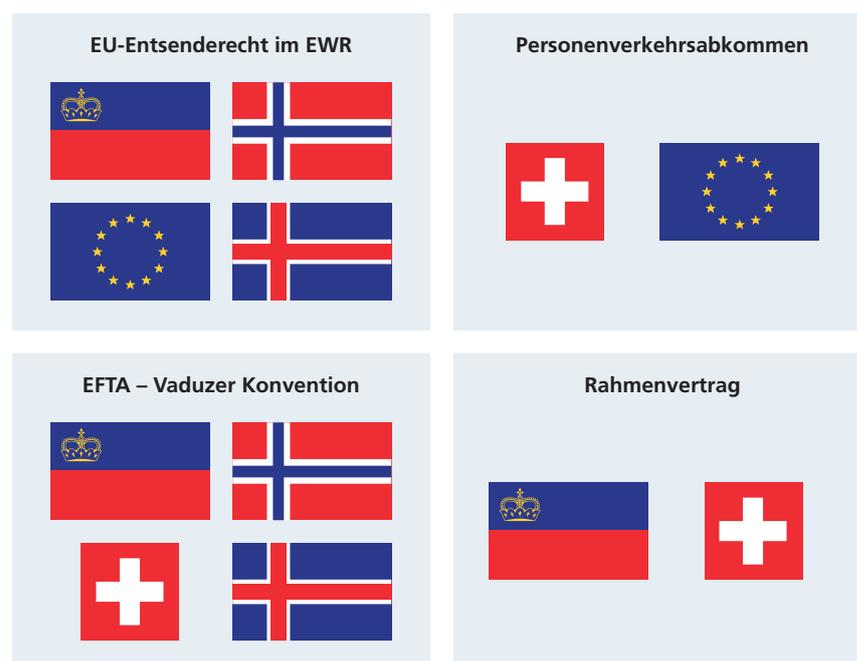


Abbildung 7:
Relevante Regelungsebenen
zu grenzüberschreitenden
Dienstleistungen

Quelle: eigene Darstellung

4.1.1 GDL Liechtenstein – Schweiz vor dem liechtensteinischen EWR-Beitritt

Regelungen zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz fanden sich meist in den fremdenpolizeirechtlichen Bestimmungen – zumindest bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens beziehungsweise der bilateralen Abkommen Schweiz – EU. Schon ein 1874 geschlossener Niederlassungsvertrag räumte den Angehörigen beider Staaten das Recht ein, sich frei zwischen den beiden Ländern zu bewegen. Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die Umstände während des Zweiten Weltkrieges führten punktuell zu Regelungsanpassungen und Einschränkungen. Der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren machte die liechtensteinische Wirtschaft zunehmend wettbewerbsfähig. Das Interesse an grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die Schweiz stieg. Gleichzeitig wurde die ausländische Konkurrenz in Liechtenstein zunehmend als unliebsam empfunden. Anhaltendes Wirtschaftswachstum hielt den politischen Druck, die einheimische Wirtschaft zu schützen, allerdings in Grenzen.

Mit der wirtschaftlichen Entwicklung erhöhte sich auch der Ausländeranteil in Liechtenstein. Die Regierung traf verschiedene Massnahmen mit dem Ziel, die Anzahl der in Liechtenstein wohnhaften Ausländer zu begrenzen. Schweizer Staatsbürger waren allerdings davon vorerst nicht betroffen. Erst 1989 – zwischenzeitlich stammte der grösste Zuwachs der ausländischen Bevölkerung aus der Schweiz – wurde der Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung im gegenseitigen Einvernehmen eingeschränkt. Der freie Zugang für Grenzgänger und Dienstleister blieb jedoch in beide Richtungen bestehen.

1995 erfolgte der Beitritt Liechtensteins zum EWR. Die Mitgliedschaft der Schweiz lehnte das Stimmvolk ab. Dadurch wurden Verhandlungen und Abkommen nötig, um Liechtenstein die gleichzeitige Zugehörigkeit zum EWR und zur Zollunion mit der Schweiz zu ermöglichen.

4.1.2 GDL im EWR-Recht

Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung gehört zum Kernbestand der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktrechts. Sie ist – nach Massgabe der einschlägigen Richtlinien – grundsätzlich frei möglich. Mit der Übernahme der Entsenderichtlinie⁹ in das EWR-Abkommen wurden die entsprechenden Bestimmungen für Liechtenstein anwendbar. Sie bietet

⁹ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.

den rechtlichen Rahmen für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern, die von einem Arbeitgeber aus einem EU-Mitgliedsstaat in einen anderen Mitgliedsstaat entsandt werden, um dort Dienstleistungen zu erbringen. Unterscheidet sich das Recht des Entsende- und des Empfangsstaates, kann es zu einer unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer führen. Einerseits können arbeitsrechtliche Standards unterlaufen werden. Andererseits wird der Wettbewerb verzerrt, wenn die ausländische Konkurrenz mit geringeren Standards günstigere Dienstleistungen anbieten kann.

Für bestimmte Arbeitsbedingungen verlangt die Entsenderichtlinie deshalb die arbeitsrechtliche Gleichstellung der entsandten mit den lokalen Arbeitnehmern. In folgenden Schutzbereichen gilt das Recht des Empfangsstaats¹⁰:

- Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten
- Bezahlter Mindestjahresurlaub
- Mindestlohnsätze einschliesslich Überstundensätze
- Bedingungen für den Personalverleih
- Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz
- Schutzmassnahmen für Schwangere, Wöchnerinnen, Kinder und Jugendliche
- Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nicht-diskriminierungsbestimmungen

Die nationale Umsetzung der Richtlinienbestimmungen in Liechtenstein erfolgte im Jahr 2000 durch das Entsendegesetz¹¹ und die Entsendeverordnung¹².

4.1.3 Personenverkehrsabkommen Schweiz – EU

Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts durch das Schweizer Stimmvolk im Jahr 1992 wurden die Beziehungen der Schweiz zur EU durch diverse bilaterale Abkommen vertieft. Ein Teil davon war das Personenverkehrsabkommen¹³, das am 1. Juni 2002 in Kraft trat. Neben der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs liberalisierte es auch die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bis 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr. Die Regelung für länger dauernde Dienstleistungen war den jeweiligen Vertragsparteien überlassen. «Liberalisierung» bedeutet hier, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei, deren Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet, grundsätzlich nicht beschränkt werden dürfen.

10 Ausser in der Baubranche sind Erstmontage- und Einbauarbeiten davon ausgenommen.

11 Gesetz vom 15. März 2000 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen, LGBl. Nr. 2000/88.

12 Verordnung vom 30. Mai 2000 über die Entsendung von Arbeitnehmern (Entsendeverordnung), LGBl. Nr. 2000/107.

13 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA), SR 0.142.112.681.

4.1.4 EFTA-interne Regelungen

Neben den EWR-Mitgliedern Liechtenstein, Island und Norwegen regelte 2002 auch die Schweiz mit dem Personenverkehrsabkommen als vierter EFTA-Staat die Personenfreizügigkeit mit der EU. Offen blieb allerdings die Frage der Handhabung zwischen den EFTA-Staaten, insbesondere im Verhältnis zur Schweiz. Sie wurde mit einer Anpassung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA geklärt (Vaduzer Konvention¹⁴). Gemäss der revidierten Konvention sind die jeweiligen Staatsangehörigen grundsätzlich wie EU-Staatsangehörige zu behandeln. Damit wurde innerhalb der EFTA-Staaten ein wirtschaftliches Integrationsniveau geschaffen, das im Wesentlichen demjenigen zwischen der Schweiz und der EU entspricht. Grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Arbeitstage pro Jahr wurden auch im EFTA-internen Verhältnis grundsätzlich liberalisiert.

Im Zuge dieses Prozesses wurden in einem separaten Schlussprotokoll zwischen Liechtenstein und der Schweiz auch Regelungen zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen getroffen. Liechtenstein wurde dabei eine Sonderregelung eingeräumt, die dem nationalen schweizerischen Recht vorging. Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung war in beide Richtungen für maximal acht Tage innerhalb von 90 Tagen für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei. Demgegenüber galt in der Schweiz eine Voranmeldepflicht für Unternehmen aus den anderen EU-/EWR-Staaten für diverse Branchen unabhängig von der Dauer der angebotenen Dienstleistung bereits ab dem ersten Tag.

4.1.5 Flankierende Massnahmen der Schweiz

Zur Sicherung der innenpolitischen Legitimität des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU führte die Schweiz 2004 über die Entsendegesetzgebung¹⁵ eigenständig flankierende Massnahmen ein. Sie sollten eine missbräuchliche Unterschreitung der in der Schweiz geltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen verhindern und gleichzeitig identische Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Unternehmen gewährleisten.

Die flankierenden Massnahmen umfassen im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Ausländische Unternehmen, die Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, werden zur Einhaltung der schweizerischen minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen verpflichtet.

14 Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in der Fassung des Vaduzer Abkommens vom 21. Juni 2001, LGBl. Nr. 2003/189.

15 Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne, SR 823.20.

- Bei wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietung können geltende Gesamtarbeitsverträge, Mindestlöhne, Arbeitszeiten oder Richtlinien betreffend den paritätischen Vollzug und Sanktionen erleichtert als allgemein verbindlich erklärt werden.
- In Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag können bei wiederholt missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.
- Stellen die Kontrollinstanzen wiederholt missbräuchliche Unterbietungen der orts- und branchenüblichen Löhne fest, können sie den befristeten Erlass von Mindestlöhnen vorschlagen.

Um die Einhaltung dieser Regelungen besser kontrollieren zu können, führte die Schweiz 2004 die Voranmeldepflicht für Dienstleistungserbringer aus der EU ein.

Im Zuge der EU-Osterweiterung wurden die FlaM aufgrund der grossen Unterschiede bezüglich der Löhne und der übrigen Arbeitsbedingungen der neuen EU-Staaten im Vergleich zur Schweiz verschärft. Dies geschah in zwei Schritten (2006, 2013). Dabei wurden insbesondere die Kontrolldichte verstärkt, die Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit verbessert und die Kautionspflicht verschärft.

Das Vorgehen sorgte für Kritik in der EU. Diese bemängelt, dass die FlaM das Freizügigkeitsabkommen verletzen. Die diesbezügliche Literatur geht denn auch davon aus, dass einzelne Massnahmen – unter anderem die Voranmeldepflicht von acht Tagen und die Kautionspflicht – nicht mit den Vorgaben des Freizügigkeitsabkommens vereinbar sind. Grundsätzlich hielt der Europäische Rat im Februar 2019 in seinen Schlussfolgerungen zu den Beziehungen der EU zur Schweiz unter anderem fest: «Seit 2008 hat der Rat in mehreren aufeinanderfolgenden Schlussfolgerungen betont, dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen seine Grenzen erreicht hat, weil es komplex und unvollständig ist und dadurch einheitliche Bedingungen für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen in den Bereichen des Binnenmarktes, an denen sich die Schweiz beteiligt, fehlen.» (Rat der Europäischen Union, 2019). Durch das institutionelle Abkommen vom Dezember 2018 sollte die Beziehung Schweiz – EU auf eine neue Basis gestellt werden. Die Regelungen zur Personenfreizügigkeit waren zentraler Bestandteil der dazu geführten Verhandlungen. Gerade der Lohnschutz ist neben den staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie

einer der Bereiche, in denen aktuell aus innenpolitischen Gründen Nachverhandlungen oder zumindest Klärungen nötig sind.

4.1.6 Bilaterale Regelungen Liechtenstein – Schweiz

Die Schengen-Assoziierung machte es notwendig, die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und der Schweiz in verschiedenen Bereichen neu zu ordnen. Die vormals verschiedenen rechtlichen Grundlagen wurden 2008 in einem Rahmenvertrag¹⁶ zusammengefasst. Die in der EFTA-Konvention getroffene Regelung (siehe Kapitel 4.1.4), dass die Dienstleistungserbringung bis zu acht Tage innerhalb von 90 Tagen für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei ist, wurde in Art. 9 des Abkommens übernommen.

4.1.7 Rechtslage 2016 und Fazit zur Rechtsentwicklung

Historisch betrachtet erfolgten Regelungen zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen vor allem über das Personenverkehrsrecht. Zur Umsetzung der in das EWR-Abkommen übernommenen EU-Entsenderichtlinie wurde in Liechtenstein das Entsendegesetz geschaffen.

Liechtenstein agierte stets reaktiv auf entsprechende Verschärfungen der Schweiz. Der liechtensteinische EWR-Beitritt beeinflusste das Verhältnis zwischen den beiden Staaten in diesem Bereich zunächst nur wenig. Erst das Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU und dessen Ausdehnung auf die EFTA-Staaten brachten eine eigentliche Zäsur.

Tabelle 1 zeigt die Rechtslage 2016 für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Trotz gesetzlicher Verschärfungen durch die flankierenden Massnahmen auf Schweizer Seite wurde Liechtenstein im Vergleich zu anderen EFTA-Staaten privilegiert behandelt.

¹⁶ Rahmenvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum, LGBl. 2009 Nr. 2017.

Tabelle 1: Gegenüberstellung Rechtslage 2016 in Liechtenstein und in der Schweiz bezüglich grenzüberschreitender Dienstleistungen (GDL) vor Massnahmenpaket «Gleich lange Spiesse»

Quelle: Baur & Frommelt (2019a)

	Entsendung aus CH nach FL  → 	Entsendung aus FL nach CH  → 
Meldepflicht bei GDL < 9 Tage	Nein	Nein
Meldepflicht bei GDL > 8 Tage pro Quartal	Ja	Ja
Voranmeldepflicht	Nein (für CH-Staatsangehörige)	8 Tage vor Aufnahme der Tätigkeit (für EWR-Staatsangehörige)
Erfasste Branchen	Alle ausserhalb Sondergesetzgebung (z. B. Rechtsanwälte)	Alle ausserhalb Sondergesetzgebung (z. B. Rechtsanwälte)
GDL über 90 Tage pro Kalenderjahr	Nur formell bewilligungspflichtig	Formell und inhaltlich bewilligungspflichtig (volkswirtschaftliches Interesse)
Kontrollpraxis	Wenig ausgeprägt	Ausgeprägt
Meldesystem	Kein elektronisches System, Meldung an zwei Amtsstellen	Elektronisch, nur an eine Stelle
Gebühren pro entsandtem Arbeitnehmer	Meldebestätigung CHF 200, Bewilligung CHF 300	Über 90 Tage: CHF 100
Kontingente	Nein	Nein
Weiteres	Möglichkeit von Jahresbewilligungen	–

Anmerkung: Die Handhabung der Kautions wird nicht abgebildet, da diese in den branchenspezifischen Gesamtarbeitsverträgen geregelt ist.

Die von der Praxis zwischen den EU-Staaten abweichenden Sonderregelungen lassen sich einzig mit den engen Beziehungen beider Staaten erklären. Durch Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen St. Gallen und Graubünden wurden sie sogar auf eine bewilligungsfreie Dauer von 120 anstatt der sonst üblichen 90 Tage ausgeweitet. Liechtenstein profitierte auch davon, dass bewilligungs- und meldefreie Dienstleistungen von acht Tagen pro Quartal möglich sind, während für Dienstleister einzelner Branchen aus den anderen EWR-Staaten für das ganze Kalenderjahr eine Voranmeldepflicht besteht.

Einzelne Regelungen für Dienstleister aus Liechtenstein führten auch eindeutig zu Nachteilen gegenüber ihren Mitbewerbern aus der Schweiz. So konnte Liechtenstein keine Voranmeldepflicht. Dienstleistungen mit einer Dauer von über 90 Tagen waren nur formell bewilligungspflichtig,

während in der Schweiz dafür ein volkswirtschaftliches Interesse nachgewiesen werden musste.

Umgekehrt bestanden auch Nachteile für Dienstleister aus der Schweiz. Liechtenstein erhob verhältnismässig hohe Gebühren im Melde- und Bewilligungsbereich. Es stellte – anders als die Schweiz – kein elektronisches Meldesystem zur Verfügung. Meldungen mussten kompliziert an zwei verschiedene Stellen erfolgen. Für Schweizer Dienstleister entstand dadurch ein höherer administrativer Aufwand.

Innenpolitischer Druck aus dem Gewerbe führte schliesslich zum Massnahmenpaket «Gleich lange Spiesse» (siehe Kapitel 4.2.1).

4.2 Politische Entwicklung

Die grenzüberschreitenden Dienstleistungen waren vor allem seit Einführung der flankierenden Massnahmen in der Schweiz regelmässig Gegenstand politischer Debatten in Liechtenstein. Die Unzufriedenheit des heimischen Gewerbes mit den nach seiner Meinung nachteiligen Schweizer Regelungen gipfelte im April 2016 in einer Kundgebung auf dem Peter-Kaiser-Platz in Vaduz für «gleich lange Spiesse». Die Initianten reklamierten, dass liechtensteinische Unternehmen in der Schweiz resolut kontrolliert würden, sie keine Möglichkeit erhielten, länger als 90 Tage pro Jahr in der Schweiz tätig zu sein und vor Arbeitsbeginn eine Kautions hinterlegen müssten. Im Unterschied dazu erhielten Schweizer Unternehmen in Liechtenstein problemlos eine Jahresbewilligung. Sie müssten keine Kautions hinterlegen und würden weniger kontrolliert.

Einzelne dieser Vorwürfe halten einer kritischen Prüfung nicht stand. In der Schweiz wurde stärker kontrolliert als in Liechtenstein. Allerdings richteten sich die Kontrollen auch an Schweizer Unternehmen. Dienstleister aus Liechtenstein wurden nicht nachweislich systematisch diskriminiert. Auch halten Schweizer Behörden in den für diese Studie geführten Interviews fest, dass stets die Möglichkeit bestand, um eine Bewilligung für Dienstleistungen über 90 Tage anzusuchen. Inwiefern dies in der Vollzugspraxis zu einer effektiven Benachteiligung liechtensteinischer Unternehmen führte oder ob Einzelfälle Stein des Anstosses waren, lässt sich nicht abschliessend beantworten. Offenkundig ist, dass Schweizer Behörden anfänglich nicht ausreichend über die wesentlichen staatsvertraglichen Sonderregelungen informiert waren. Im Dezember 2007 musste das Staatssekretariat

für Wirtschaft alle involvierten Behörden auf den Vorrang der bilateralen Regelungen gegenüber dem nationalen Schweizer Recht hinweisen. Auf der Informationsplattform zu den flankierenden Massnahmen¹⁷ sind die Sonderregelungen gegenüber Liechtenstein bis heute (Stand 04/2020) nicht ersichtlich.

Die Forderungen der Initianten zielten auf einen fairen Wettbewerb im gemeinsamen Wirtschaftsraum. Es sollte die Rückkehr zu einem weitgehend liberalisierten grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr initiiert werden. Auch wenn der Eindruck vermittelt wurde, dass das Gewerbe geschlossen hinter den Forderungen stand, war dies nicht unbedingt der Fall. Unternehmen, die eng mit Partnern auf der Schweizer Seite zusammenarbeiteten, sprachen sich dagegen aus, die Entsendung aus der Schweiz nach Liechtenstein – auch nur temporär – zu erschweren. So bestanden im Gewerbe unterschiedliche Interessen, eine Gegenbewegung formierte sich indes nicht.

4.2.1 Massnahmenpaket «Gleich lange Spiesse»

Als Teil eines Massnahmenpakets führte Liechtenstein per 1. Januar 2017 ein elektronisches Meldewesen ein. Im Oktober 2017 verabschiedete der liechtensteinische Landtag gesetzliche Anpassungen, mit denen die festgestellten Ungleichbehandlungen beseitigt werden sollten. Insbesondere zielten sie auf eine Anpassung der Kontrollpraxis und klarere Sanktionskompetenzen bei Verstössen in Liechtenstein ab. Grundsätzlich herrschte bei den Parlamentariern Missmut darüber, dass die Gleichbehandlung beidseits des Rheins nicht durch einen Abbau von Hürden erreicht werden konnte, sondern – im Gegenteil – Liechtenstein sich gezwungen fühlte, Bürokratie aufzubauen. Die Verantwortung dafür sah man bei der Schweiz. Die Regierung wurde ersucht, sich weiterhin für eine liberale Lösung einzusetzen.

2018 verwies die Regierung bei der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage darauf, dass die Regelungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz von den Beziehungen der Schweiz – EU abhingen. Aus politischer Perspektive sind über den Rahmenvertrag von 2009 hinausreichende Sonderregelungen schwierig, solange die Fragen zu Lohnschutz und Arbeitsbedingungen im Verhältnis Schweiz – EU nicht geklärt sind.

17 www.entsendung.admin.ch.

4.2.2 Politische Debatte zu GDL in der Schweiz

Die Diskussionen in der Schweiz verliefen deutlich weniger intensiv. Im Kanton St. Gallen betonte die Kantonsregierung in einer Interpellationsbeantwortung im Mai 2016, dass Liechtenstein im Vergleich mit Dienstleistern aus anderen EFTA- und EU-Staaten bereits bevorzugt behandelt würde und der kantonale Spielraum ausgeschöpft sei. Weitergehende Anpassungen der Gesetze auf Bundesebene würden dem Diskriminierungsverbot der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU widersprechen. Die Kantonsregierung vertrat auch die Meinung, dass die Sonderregelungen für Unternehmen aus Liechtenstein aufgrund der unterschiedlichen Grösse des Wirtschaftsraums deutlich attraktiver seien als für schweizerische.

Nach der Umsetzung des Massnahmenpakets in Liechtenstein entstand im Kanton St. Gallen von Unternehmerseite die «IG ohne Spiesse» mit dem Ziel, die Bewilligungs- und Meldepflicht gegenseitig wieder abzuschaffen. Ihre Lobbyarbeit bei der Kantonsregierung war jedoch erfolglos. Mittlerweile hat sich die Interessengemeinschaft aufgelöst und abschliessend frustriert festgestellt, «[...] dass der Kanton von der Verwaltung regiert wird»¹⁸.

4.3 Die aktuelle Situation

4.3.1 Sichtweise des Gewerbes

Mit einer Onlineumfrage unter den Mitgliedern der relevanten Sektionen der Wirtschaftskammer Liechtenstein für diese Studie wurde versucht, sich ein Bild von der Betroffenheit des liechtensteinischen Gewerbes zu machen. Es dürften in erster Linie Unternehmen daran teilgenommen haben, die von der Problematik tangiert sind. Die Umfrage darf deshalb nicht als repräsentativ für das liechtensteinische Gewerbe gesehen werden. Dennoch vermittelt sie ein Stimmungsbild der antwortenden Unternehmen.

¹⁸ Liechtensteiner Vaterland, 28. Dezember 2019.

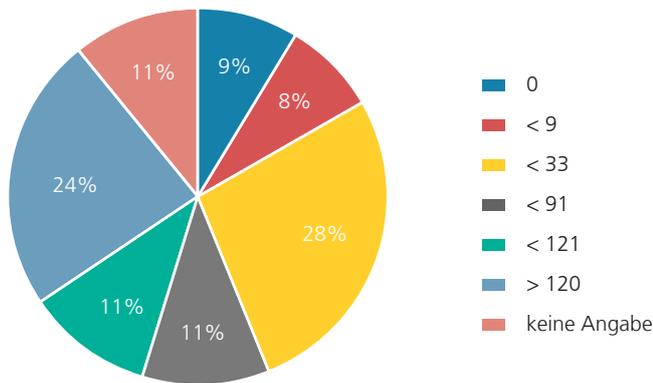


Abbildung 8:
Anzahl Tage grenzüberschreitender Dienstleistungen in der Schweiz (n = 102)

Quelle: Baur & Frommelt (2019a)

Liechtensteinische Unternehmen können 32 Tage pro Jahr (acht Tage pro Quartal) meldefrei Dienstleistungen in der Schweiz erbringen. Das trifft für 35% der antwortenden Unternehmen zu. Umgekehrt unterliegen 45% für ihre Tätigkeiten in der Schweiz einer Meldepflicht oder der noch höheren Hürde einer Bewilligungspflicht. Rund die Hälfte der Umfrageteilnehmer betreibt eine Zweigniederlassung in der Schweiz. Damit wird eine Meldung respektive Bewilligung nur erforderlich, wenn zusätzlich Personal der liechtensteinischen Muttergesellschaft zum Einsatz kommt. Und das auch nur dann, wenn diese Angestellten keine Schweizer Staatsangehörigen sind. Da im Schweizer Meldesystem die Erfassung von Schweizer Staatsbürgern nicht möglich ist, kann so die Meldepflicht legal umgangen werden.

Abbildung 9 unterstreicht die Bedeutung des Schweizer Marktes für liechtensteinische Unternehmen. Für 35% der Umfrageteilnehmer ist er mit mindestens 25% Umsatzanteil existenziell.

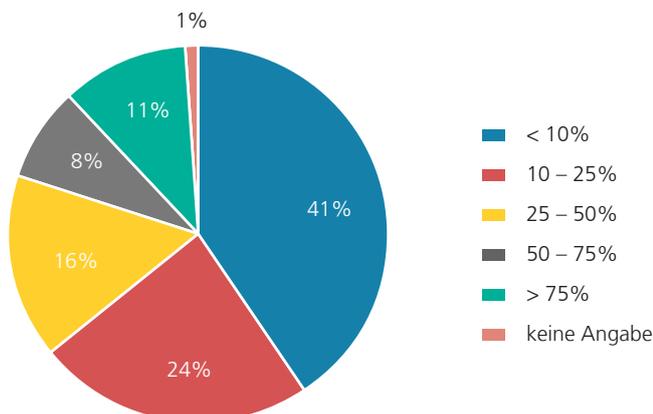


Abbildung 9:
Anteil Umsatz Schweiz am Gesamtumsatz (n = 102)

Quelle: Baur & Frommelt (2019a)

Bei der Frage nach der Relevanz der einzelnen gesetzlichen Hürden (Meldepflicht, Voranmeldung oder Bewilligungspflicht) sind für die Hälfte der Unternehmen alle Regelungen gleich einschränkend. Als Einzelaspekt wird die Voranmeldepflicht klar als am hinderlichsten beurteilt. Sie reduziert die Planbarkeit von Arbeitseinsätzen erheblich, beispielsweise wenn sie von der Witterung abhängen oder bei Notfalleinsätzen (Abbildung 10).

Der hohe administrative Aufwand wird generell von vielen Unternehmen beklagt, was angesichts der notwendigen Angaben bei der Meldung nicht erstaunt. So muss neben der Nationalität der Angestellten (es bestehen unterschiedliche Regelungen für Staatsangehörige aus der Schweiz, aus dem EWR-Raum und aus Drittstaaten) berücksichtigt werden, wie viele Tage sie im entsprechenden Jahr bereits grenzüberschreitend tätig waren und ob unterschiedliche Mindestlöhne, Feiertagsregelungen und AHV-Beiträge zu beachten sind. Schliesslich müssen die entsandten Arbeitnehmer verschiedene Dokumente zu Kontrollzwecken vor Ort, also während der Tätigkeit in der Schweiz, bereithalten.

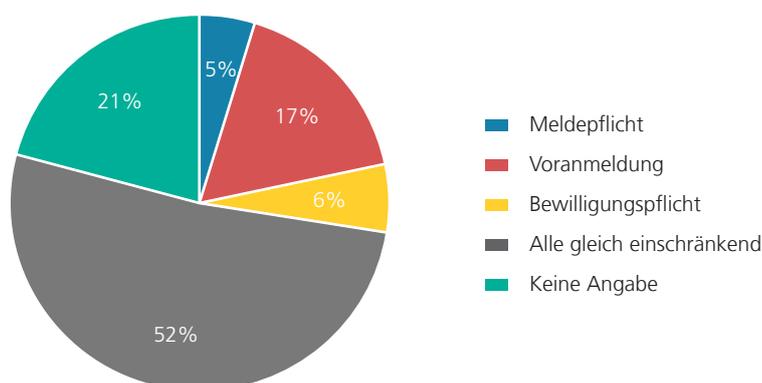


Abbildung 10:
Relevanz der einzelnen
Einschränkungen (n = 102)

Quelle: Baur & Frommelt (2019a)

Besonders relevant sind die Regelungen dann, wenn sie wirtschaftliche Aktivitäten einschränken und Unternehmen dadurch darauf verzichten, grenzüberschreitend tätig zu sein. Immerhin ein Drittel der antwortenden Unternehmen nimmt gelegentlich Aufträge aus der Schweiz nicht an, bei 12% ist dies oft der Fall (Abbildung 11). Die Regelungen schränken den Markt in einem zuvor offenen Umfeld für diese Unternehmen ein. Ziel muss es nach wie vor sein – dies entspricht dem offensichtlichen Wunsch der liechtensteinischen Politik – Wege zurück zum «alten» Zustand zu

finden. Ein Hauptargument dafür ist die Tatsache, dass die Gründe für die flankierenden Massnahmen der Schweiz – vor allem unterschiedliche Lohnniveaus – zwischen Liechtenstein und der Schweiz kaum existent sind und den hohen administrativen Aufwand sowie andere Nachteile in keiner Weise rechtfertigen.

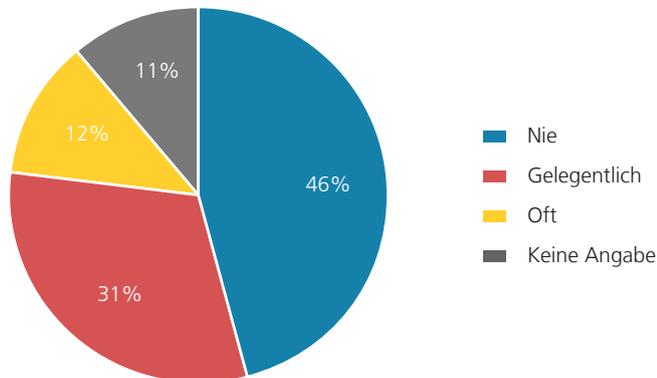


Abbildung 11:
Verzicht auf grenzüberschreitenden Auftrag

Quelle: Baur & Frommelt (2019a)

4.3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die veränderten Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen könnten theoretisch das Dienstleistungsangebot in Liechtenstein verknappten, wenn sich Schweizer Unternehmen aufgrund der administrativen Hürden vom liechtensteinischen Markt zurückziehen. Bis anhin gibt es allerdings keine Anzeichen für eine solche Entwicklung. In umgekehrter Richtung wird jedoch von einzelnen Unternehmen nachweislich darauf verzichtet, grenzüberschreitend tätig zu sein (siehe Umfrageergebnis in Kapitel 4.3.1).

Um Einschränkungen zu vermeiden, können Unternehmen Zweigniederlassungen oder Tochterfirmen im jeweils anderen Staat errichten, um den Markt lokal zu bearbeiten. Verschiedene liechtensteinische Unternehmen sind diesen Weg gegangen, auch um sich besseren Zugang zum öffentlichen Auftragswesen in der Schweiz zu verschaffen. Umgekehrt empfehlen St. Galler Behörden oder einzelne Verbände explizit ihren Unternehmen, die regelmässig in Liechtenstein tätig sind, solche Strukturen zu schaffen. Aufgrund der unterschiedlichen Marktgrössen ist dieser Ansatz allerdings für Unternehmen in Liechtenstein deutlich attraktiver als für solche aus den Nachbarkantonen.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen liegen neben dem deklarierten Verzicht einzelner Unternehmen auf Aufträge in der Schweiz vor allem in den erhöhten administrativen Kosten – sowohl für die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen als auch für die öffentliche Verwaltung – für den Vollzug der geltenden Regelungen.

4.3.3 Fazit zur aktuellen Situation

Die von der Schweiz eingeführten flankierenden Massnahmen erschweren grenzüberschreitende Dienstleistungen für die liechtensteinischen Unternehmen. Neben dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die verlangten Meldungen besteht auch ein höherer Planungs- und Koordinationsaufwand für Arbeitseinsätze in der Schweiz. Bei mehr als acht Tagen pro Quartal müssen Dienstleistungen im Voraus gemeldet werden. Das tangiert insbesondere Unternehmen mit witterungsabhängigen oder sehr kurzfristig notwendigen Dienstleistungen. Schliesslich muss ab 90 Tagen (bzw. ab 120 Tagen in den Kantonen St. Gallen und Graubünden) ein volkswirtschaftliches Interesse nachgewiesen werden. Gerade im Bauhauptgewerbe ist diese Regelung einschneidend. Deren Tätigkeit dauert oft länger als 90 Tage und ein volkswirtschaftliches Interesse ist aufgrund der Konkurrenzsituation und der meist geringen Spezialisierung nur in seltenen Fällen nachzuweisen. Gleichwohl wird im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Liechtenstein und den Kantonen St. Gallen und Graubünden dieses volkswirtschaftliche Interesse in den meisten Fällen als gegeben erachtet. Gesuche um eine Bewilligung stellen zumindest in den direkten Nachbarkantonen mehr einen formalen Akt als eine inhaltliche Prüfung dar.

Trotz den verschiedenen für diese Studie gewählten Untersuchungsmethoden ist nicht abschliessend klar, wie stark die veränderten Rahmenbedingungen den Markt verzerren. Grundsätzlich zeigt sich in beide Richtungen keine substanzielle und dauerhafte Benachteiligung von grenzüberschreitend tätigen Unternehmen gegenüber heimischen Anbietern. Dafür spricht, dass das Meldesystem einfach gestaltet ist und auch bei inländischen Arbeitgebern die Einhaltung arbeitsrechtlicher Bedingungen überprüft wird. Da die Kontrollen von Entsendebetrieben sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein risikobasiert erfolgen, dürften korrekt arbeitende Unternehmen nur selten tangiert sein. Gegen eine starke Benachteiligung sprechen auch die zwischen beiden Staaten vereinbarten Sonderregeln, die insgesamt gute Zusammenarbeit der Behörden, die Möglichkeit, eine Zweigniederlassung im anderen Land zu errichten sowie

die Wahl, grenzüberschreitende Dienstleistungen nur mit Staatsangehörigen des jeweiligen Landes zu erbringen und sich so die Meldepflicht zu ersparen.

Die liechtensteinischen Unternehmen stören sich besonders an der schweizerischen Voranmeldepflicht. Diese «8-Tage-Regel» wird auch von der EU stark kritisiert. Die im Entwurf zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vorgezeichnete Lösung sieht eine Verkürzung der Voranmeldepflicht auf vier Tage vor. Angesichts des grossen Widerstands gegen das Abkommen in der Schweiz ist noch vollkommen unklar, ob und wann sich die Schweiz und die EU tatsächlich einigen werden.

4.4 Schlussfolgerungen

Die rechtliche Entwicklung der Regelungen zu grenzüberschreitenden Dienstleistungen zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus. Der politische Prozess war lange durch eine Vermengung verschiedener Themen und einer Vielzahl an involvierten Akteuren geprägt. Sie sind ein Musterbeispiel für die Herausforderungen in einem Mehrebenensystem: Für die Regelungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz sind gleichzeitig multilaterale Abkommen, bilaterale Verträge, nationales Recht und regionale Vereinbarungen relevant.

In der Diskussion geht oft unter, dass zwischen den beiden Ländern Sonderregelungen bestehen, die für EU- und die anderen EWR-Staaten nicht gelten. Sie lassen sich mit der traditionell intensiven Zusammenarbeit und den engen wirtschaftlichen Beziehungen erklären. Vergleichbares Lohnniveau und weitgehend identische Arbeitsbedingungen sowie ein sehr ähnliches Kontrollmodell aus Gesamtarbeitsverträgen und paritätischen Kommissionen dürften die Sonderregelungen begünstigt haben.

Die von der Schweiz getroffenen flankierenden Massnahmen stellen einen substanziellen Eingriff in den zuvor liberalisierten grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr dar. Ob liechtensteinische Unternehmen dadurch in einem relevanten Ausmass an Wettbewerbsfähigkeit auf dem Schweizer Markt einbüssten, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Allerdings ist das Ausmass des Verzichts auf Aufträge aus der Schweiz durch die befragten liechtensteinischen Unternehmen zumindest ein Indiz dafür. Ferner sind die Herausforderungen stark branchen- und unternehmensabhängig. Das Bau- und Baunebengewerbe ist aufgrund der meist länger dauernden

Aufträge besonders tangiert. Weitere betroffene Branchen sind beispielsweise Sicherheits- und Reinigungsunternehmen.

Mittlerweile scheint sich ein Grossteil der Unternehmen mit den neuen Rahmenbedingungen zu arrangieren, etwa durch die Gründung von Tochtergesellschaften oder auch durch andere Massnahmen. Trotzdem ist vor allem die Voranmeldepflicht weiterhin eine wesentliche Erschwernis für grenzüberschreitende Dienstleistungen. Obwohl das Massnahmenpaket «Gleich lange Spiesse» die Forderungen des liechtensteinischen Gewerbes erfüllt, scheint kaum jemand mit dem Ausbau der Hürden auf gleicher Höhe zufrieden zu sein. Die Mehrheit der Unternehmen sowie die politischen Akteure wünschen sich eine Rückkehr zu einem liberalisierten regionalen Wirtschaftsraum.

4.5 Rechtliche Beurteilung im Verhältnis Liechtenstein – Schweiz

Die Frage, ob die Schweiz Liechtenstein über die bereits bestehenden Sonderregelungen hinaus anders behandeln kann als die übrigen EU-/EWR-Staaten, ist sowohl eine rechtliche als auch eine politische. Die rechtliche Frage hat die Schweiz stets so beantwortet, dass die Regelungen mit der EU eine Sonderbehandlung Liechtensteins nicht zulassen. Wir analysieren im nachstehenden Kapitel die relevanten rechtlichen Aspekte und zeigen auf, dass durchaus eine andere Rechtsposition als diejenige der Schweiz eingenommen werden kann. Ob diese zu einer anderen politischen Haltung der Schweiz führen kann, hängt in erster Linie von der Aussenpolitik der Schweiz gegenüber der EU ab. Allerdings sind nicht alle Teilaspekte von EU-rechtlicher Relevanz. Liechtenstein und die Schweiz könnten beispielsweise schon heute liberalere Regelungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen von mehr als 90 Tagen treffen. Diese sind nicht Teil des Freizügigkeitsabkommens Schweiz – EU und würden damit für die Schweiz kein Präjudiz schaffen. Wirtschaftspolitisch bringt eine offene Grenze, wie sie auch für den Warenverkehr gilt, für beide Seiten nur Vorteile.

Die Grundlage für die nachstehenden Kapitel wurde von Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht an den Europainstituten der Universitäten Basel und Leiden (NL), erarbeitet (Tobler, 2019).

4.5.1 Relevante Grundlagen

Die liechtensteinisch-schweizerische Wirtschaftsunion beruht im Wesentlichen auf dem Zollvertrag und der EFTA-Konvention¹⁹. Die beiden

¹⁹ In der revidierten Fassung von 2001 (sog. Vaduzer Abkommen).

Vertragswerke unterscheiden sich aus integrationstechnischer Sicht grundlegend. Der Zollvertrag mit einem deutlich höheren Integrationsgrad sieht eine automatische Übernahme von schweizerischem Recht ohne formelle Mitwirkungsrechte für Liechtenstein vor. Die EFTA-Konvention führt in den meisten Bereichen zwar zu einer Annäherung an das EU-Recht. Es wird aber nicht automatisch übernommen, sondern muss durch einen Beschluss des EFTA-Rats aktiv überführt werden. Dieser Aspekt ist für die vorliegende Thematik bedeutend.

Die EFTA-Konvention ist zusammen mit dem Rahmenvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz (siehe Kapitel 4.1.6) für die Klärung der hier behandelten Fragen wichtig. In ihrer revidierten Form regelt sie seit 2002 auch den Personen- und Dienstleistungsverkehr. Relevant ist auch, dass drei der vier EFTA-Staaten – neben Liechtenstein auch Norwegen und Island – anders als die Schweiz ebenso EWR-Mitgliedsstaaten sind. In ihrem Verhältnis untereinander ist das EWR-Recht mit weitergehenden Bestimmungen als die EFTA-Konvention für den Personen- und Dienstleistungsverkehr massgebend. Umgekehrt gelten in ihrem Verhältnis zur Schweiz die Bestimmungen der EFTA-Konvention.

Die Revision der EFTA-Konvention von 2001 bezweckte ausdrücklich eine Angleichung an gewisse bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Der Schweizer Bundesrat hielt in seiner Botschaft dazu fest: *«Die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bildeten [...] bei der Überarbeitung des EFTA-Übereinkommens den Referenzpunkt. [...] Das revidierte EFTA-Übereinkommen hebt die vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten auf eine mit den durch die sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU geschaffenen vertraglichen Beziehungen vergleichbare Ebene – mit Ausnahme des Forschungsbereiches.»*

Diese Orientierung am bilateralen Rechtsverhältnis Schweiz – EU bedeutet, dass im Rahmen der EFTA-Konvention teilweise dieselben Regeln gelten, – auch für die Entsendung – wie sie im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU enthalten sind. Vereinzelt bestehen Sonderlösungen, zum Beispiel bei der beschränkt möglichen Niederlassung von schweizerischen Staatsangehörigen in Liechtenstein.

Für die zu klärenden Fragen ist relevant, dass mit der erneuerten EFTA-Konvention via das bilaterale Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU Regeln der Europäischen Union faktisch in das rechtliche Verhältnis zwischen den vier EFTA-Staaten eingeflossen sind. Damit besteht zwischen allen Staaten, die entweder der EU oder der EFTA angehören, ein dem Binnenmarkt ähnliches Verhältnis. Um die angestrebte Parallelität zwischen dem bilateralen Recht Schweiz – EU und der EFTA-Konvention zu gewährleisten, sollte in Auslegungsfragen nach der von der Studienautorin vertretenen Rechtsauffassung die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union massgebend sein.

In diesem Kontext ist vor allem das «Verbot der Diskriminierung» als Grundbegriff des EFTA-Rechts von Bedeutung. Die EFTA-Konvention postuliert in Art 2 Anhang K (Freizügigkeit) explizit ein grundsätzliches Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit und zusätzlich für einzelne Unterbereiche wie beispielsweise für kurzzeitige grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Tage.²⁰ Diese Bestimmungen bilden auch das Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU ab und sollten deshalb identisch ausgelegt werden. In bestimmten Fällen kann eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt und die Massnahme verhältnismässig ist.

4.5.2 Resultat der Rechtsanalyse

Die detaillierte Rechtsanalyse ist für Interessierte auf der Website von Zukunft.li abrufbar²¹. An dieser Stelle beschränken wir uns auf die Schlussfolgerungen zu den drei untersuchten zentralen Fragen.

Frage 1: Gehen die von der Schweiz implementierten flankierenden Massnahmen mit den im liechtensteinisch-schweizerischen Verhältnis relevanten Bestimmungen der EFTA-Konvention konform?

Die Untersuchung konzentriert sich auf drei Massnahmen: die «8-Tage-Regel», die Kautionspflicht sowie die Dienstleistungssperre. Wie in Kapitel 4.3.1 aufgezeigt, werden diese Massnahmen von den liechtensteinischen Unternehmen in der Praxis als unterschiedlich problematisch eingestuft. Die «8-Tage-Regel» und die Kautionspflicht wurden bereits in den Vorkapiteln thematisiert. Die Dienstleistungssperre ist ein Sanktionsinstrument, mit dem die Schweiz Verstösse gegen Bestimmungen des Entsendegesetzes ahndet. Sie wird nur in schweren Fällen angewendet und verbietet es den betreffenden Unternehmen, Dienstleistungen in der Schweiz während ein bis fünf Jahren anzubieten.

20 Art. 18 in Anlage 1 Anhang K zur EFTA-Konvention.

21 www.stiftungzukunft.li.

Die Expertin kommt zu folgender Einschätzung:

- Die «8-Tage-Regel» verletzt geltendes EFTA-Recht. Bei der Dienstleistungssperre ist dies möglicherweise der Fall, bei der Kautionspflicht im Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein eher nicht.
- Die rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten sind allerdings begrenzt. Gegenüber schweizerischen Massnahmen muss vor Schweizer Gerichten geklagt werden. Die Frage, ob diese die Rechtsmeinung teilen, bleibt offen.
- Liechtenstein hätte die Möglichkeit, diese Frage über das in der EFTA-Konvention festgelegte Streitbeilegungsverfahren zu klären, da sie die zwischenstaatliche Ebene betrifft.

Frage 2: Kann bei der Anwendung des revidierten EU-Entsenderechts auf faktische, länderspezifische Besonderheiten Rücksicht genommen werden?

Der Entwurf für das institutionelle Abkommen Schweiz – EU sieht bei der Entsendung Sonderregeln für die Schweiz vor. Innerhalb der EU gelten sie so für keinen Mitgliedsstaat, auch nicht für das Hochlohn- und Hochpreisland Luxemburg. Sie werden mit faktischen Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsmarktes begründet. Gerade beim wichtigen Aspekt der Voranmeldepflicht zeigt der ausgehandelte Abkommensentwurf, dass diese im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU, abweichend vom EU-Entsenderecht, rechtmässig ist. Mit anderen Worten: Die EU teilt die Auffassung der Schweiz, dass in diesem speziellen Fall über das EU-Recht hinausgehende Massnahmen nötig sind.

Liechtenstein könnte seinerseits auf die Besonderheiten innerhalb der EFTA hinweisen und argumentieren, dass diesen durch eine abweichende Regelung Rechnung getragen werden sollte. Ein wesentliches Element der Argumentation stellt die Tatsache dar, dass zumindest Liechtenstein und Norwegen gleich wie die Schweiz Hochpreis- und Hochlohnländer sind. Die Gefahr eines Lohndumpings innerhalb der EFTA ist damit geringer als im Verhältnis der Schweiz zu den EU-Staaten.

Aus rechtlicher Sicht sprechen somit verschiedene Gründe dafür, dass zwischen Liechtenstein und der Schweiz Spielraum für Regelungen besteht, die vom EU-Entsenderecht abweichen.

Frage 3: Ermöglicht das Fehlen eines allgemeinen, völkerrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes zwischen den Staaten eine Sonderlösung im Verhältnis Schweiz – Liechtenstein beziehungsweise wird eine solche durch das Diskriminierungsverbot im Abkommen Schweiz – EU respektive Schweiz – EFTA verunmöglicht?

In Bezug auf das Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit ist zunächst relevant, dass die Regelungen im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU nur die beiden Vertragsparteien binden. Sie gelten aber nicht innerhalb der EFTA-Staaten und damit auch nicht gegenüber Liechtenstein.

Im allgemeinen Völkerrecht besteht kein für alle Staaten verbindlicher Grundsatz, wonach ein Staat alle anderen Staaten gleich zu behandeln hätte.

Damit verunmöglichen weder das Diskriminierungsverbot des Freizügigkeitsabkommens noch völkerrechtliche Grundsätze eine Sonderlösung im Verhältnis Schweiz – Liechtenstein.

4.5.3 Rechtliche Handlungsoptionen

Aus rechtlicher Sicht bestehen nach der beschriebenen Expertenmeinung für Liechtenstein Argumentationsmöglichkeiten für eine Sonderlösung mit der Schweiz, um wieder einen offenen Wirtschaftsraum für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erreichen. Die rechtlichen Aspekte sind eine, die politische Umsetzung ist eine andere Frage. Wenn beide Staaten die aufgebauten Hürden wieder abbauen möchten, kann eine Sonderlösung entweder durch die Anpassung der multilateralen EFTA-Konvention oder durch eine Änderung des bilateralen Rahmenvertrags erreicht werden.

Auf Ebene der EFTA-Konvention wäre eine Umsetzung bei einer künftigen Übernahme der relevanten Richtlinien²² in das EFTA-Recht möglich. Das Hauptargument Liechtensteins läge in den erwähnten Besonderheiten im Verhältnis zur Schweiz.

Allerdings bedingt dieser Ansatz die Zustimmung aller EFTA-Staaten. Einfacher dürfte eine Regelung im bilateralen Rahmenvertrag Schweiz – Liechtenstein sein. Art. 9 Abs. 2 des Rahmenvertrags stellt Dienstleistungen bis zu acht Tage innerhalb von 90 Tagen melde- und bewilligungsfrei. Die Bestimmung zeigt, dass Sonderlösungen zum Entsenderecht zwischen den beiden Staaten erstens politisch möglich sind und zweitens von beiden Parteien als mit dem EFTA-Recht vereinbar erachtet werden. Mit der

22 Richtlinie 2014/67 (Durchsetzungsrichtlinie), Richtlinie 2018/957 (Änderung der Entsenderichtlinie).

aufgezeigten Argumentation, dass differenzierte Lösungen auch europarechtlich zulässig sind, darf davon ausgegangen werden, dass auch weitergehende Sonderlösungen umgesetzt werden können.

Konkret könnte das Ziel wie folgt erreicht werden:

- In der Präambel zum Vertrag wird die vollständige Abschaffung der Voranmeldefrist (unter Hinweis auf die erwähnten Besonderheiten) festgehalten.
- Art. 9 Abs. 2 erhält folgenden neuen Wortlaut:
«Die Dienstleistungserbringung bis zu acht Tagen innerhalb von 90 Tagen ist für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei. Die Dienstleistungserbringung ab 9 Tagen erfordert die Abgabe einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung. Die Erklärung enthält die einschlägigen Informationen, die eine Kontrolle der Sachlage am Arbeitsplatz erlauben. Das nationale Recht der Parteien regelt die Einzelheiten.»

Die von Zukunft.li beauftragte Rechtsexpertin erachtet diese Lösung als pragmatisch und rechtlich vertretbar. Sie bietet der liechtensteinischen Politik zumindest die Möglichkeit, die Thematik unter diesem Blickwinkel in Bern anzusprechen und einen Lösungsvorschlag für ein Problem zu unterbreiten, das – so das politische Bekenntnis – nach Ansicht der meisten Beteiligten und Betroffenen aus der Welt geschafft werden sollte.



5. Ländervergleich – Teil 2

5.1 Bevölkerung

5.2 Verfügbares Einkommen

5.1 Bevölkerung

Die Altersstruktur der Bevölkerung ist in beiden Ländern ähnlich. Unterschiede zeigen sich vor allem in der Zusammensetzung der ausländischen Einwohner, bei denen der Anteil der Jugendlichen in Liechtenstein deutlich geringer und jener der über 64-Jährigen markant höher ist. Der Ausländeranteil selbst liegt in Liechtenstein mit 34% um neun Prozentpunkte höher als der schweizerische Durchschnitt.

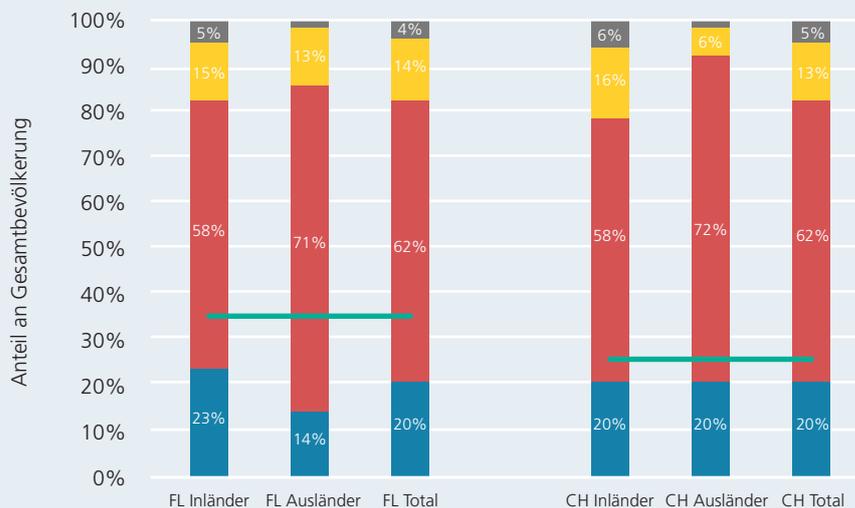


Abbildung 12: Anteile einzelner Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in Liechtenstein und der Schweiz, 2018

Quelle: AS (2019c), BFS (2019f), eigene Berechnungen

- 0 – 19
- 20 – 64
- 65 – 79
- 80+
- Ausländeranteil

Der Jugend- und der Altersquotient setzen die unter 20-Jährigen respektive die über 64-Jährigen ins Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 20 bis 64. Zusammen ergeben sie den Gesamtquotienten.

Erstaunlich ist die unterschiedliche Entwicklung des Altersquotienten in beiden Ländern. Im Jahr 2018 liegen die Werte auf ähnlichem Niveau. Im Jahr 2000 betrug der Quotient in Liechtenstein nur rund zwei Drittel desjenigen der Schweiz. Die liechtensteinische Bevölkerung ist in den letzten rund 20 Jahren also deutlich stärker gealtert als diejenige in der Schweiz.

Tabelle 2: Jugend-, Alters- und Gesamtquotient Liechtenstein und Schweiz, 2018 in %

Quelle: AS (2019c), BFS (2019f)

	Jugendquotient		Altersquotient		Gesamtquotient	
	2000	2018	2000	2018	2000	2018
FL	38.2	31.9	16.2	28.7	54.3	60.7
CH	37.6	32.5	25.0	30.0	62.6	62.5

Lesebeispiel: 2018 entfielen in Liechtenstein von 100 Personen 60.7 auf die Gruppe der 20- bis 64-Jährigen, 31.9 waren Jugendliche (unter 20) und 28.7 waren Personen ab 65.

5.2 Verfügbares Einkommen

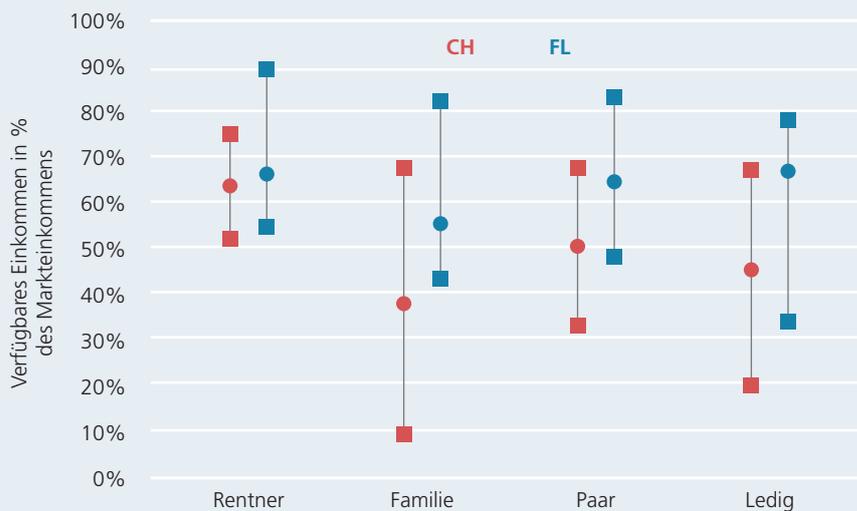


Abbildung 13:
Mittleres verfügbares
Einkommen verschiedener
Haushaltstypen, 2013

Quelle: Brunhart & Büchel (2016)

- ● Gemeindedurchschnitte gewichteter Mittelwerte
- ■ Minima/Maxima

Brunhart & Büchel (2016) haben untersucht (Basis 2013), welcher Anteil des verfügbaren Einkommens von in Liechtenstein wohnhaften Erwerbstätigen und Rentnern im Vergleich mit in der Schweiz lebenden Personen nach Berücksichtigung verschiedener Komponenten verbleibt. Der Vergleich beinhaltet neben dem Haushaltseinkommen aus Arbeit oder Renten und Vermögen die Steuern und Sozialabgaben, staatliche Transferinkommen (z. B. Kindergeld) sowie Schätzungen zu den notwendigen Ausgaben für Wohnen, Nahrung und Mobilität. Verglichen wurden die Daten aller liechtensteinischen Gemeinden mit denjenigen ausgewählter schweizerischer Gemeinden, unter anderem aller an Liechtenstein angrenzenden Rheintaler Gemeinden sowie der Städte Zürich, Basel und Genf. In 163 von 192 modellierten Fällen (verschiedene Haushaltstypen mit unterschiedlichen Vermögens- und Einkommensklassen) weisen Erwerbstätige in sämtlichen liechtensteinischen Gemeinden ein höheres frei verfügbares Einkommen als die Schweizer Nachbarn mit Wohnsitz in den erwähnten Vergleichsgemeinden auf. Ein konkretes Beispiel für eine vierköpfige Familie: Vom gleichen Markteinkommen verblieben 2013 der Familie in Balzers nach allen Abzügen und notwendigen Ausgaben 54.4%, der gleichen Familie in Maienfeld (GR) nur noch 45.3%.

Bei einer mittleren Gewichtung aller Haushaltstypen sowie Einkommens- und Vermögensklassen pro Gemeinde zeigen die Daten für Liechtenstein nicht nur höhere Ergebnisse beim frei verfügbaren Einkommen als in der Schweiz, auch die Minima- und Maximawerte sind durchgehend höher (Abbildung 13).

Die Hauptursachen orten die Studienautoren in der tieferen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben in Liechtenstein. Diese überkompensiert die teilweise höheren Wohnkosten deutlich.



6. Gesundheitsbereich

6.1 Systemvergleich

6.1.1 Ausgestaltung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP)

6.1.2 Finanzierung und Entwicklung der Gesundheitskosten

6.1.3 Bedarfsplanung und Versicherungsmodelle

6.1.4 Tarifierung

6.1.5 Zusammenfassung zum Systemvergleich

6.2 Zusammenarbeit in der ambulanten und stationären Versorgung

6.2.1 Patientenmobilität

6.2.2 Ambulante Leistungserbringer

6.2.3 Stationäre Leistungserbringer

6.3 Chancen und Herausforderungen

6.3.1 Ambulanter Sektor

6.3.2 Stationärer Sektor

6.3.3 Arzneimittel

Die liechtensteinische Gesundheitspolitik lehnt sich in weiten Teilen eng an die Schweiz an. Es werden Tarifsysteme und Medikamentenpreise aus der Schweiz übernommen. Schweizer Spitäler erbringen einen erheblichen Teil der Spitalbehandlungen für liechtensteinische Patienten. Im ambulanten Bereich dagegen sind die grenzüberschreitenden Leistungen gering. Bei sehr ähnlicher Systematik und gleichem Ziel für eine gute Gesundheitsversorgung liegt ein länderübergreifender regionaler Gesundheitsmarkt mit einer qualitativ guten ambulanten Versorgung in den relevanten Disziplinen im Interesse beider Staaten.

Dieses Kapitel zeigt die Beziehungen und Verflechtungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz im Gesundheitsbereich auf und vergleicht wesentliche Systemkomponenten. Zudem untersuchen wir, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um das erwähnte Ziel einer regionalen Versorgung vor allem im ambulanten Gesundheitsbereich zu erreichen.

Als EWR-Mitglied hat Liechtenstein grundsätzlich die Möglichkeit, Medikamente aus dem EU-/EWR-Raum zu importieren. Dort bestehen im Vergleich zur Schweiz erhebliche Preisdifferenzen in einzelnen Bereichen. Wir gehen der Frage nach, ob in diesem Bereich nicht ausgeschöpftes Potenzial durch eine Systemumstellung bei der Arzneimittelbeschaffung besteht.

Die Grundlage für die nachstehenden Kapitel erarbeiteten die Gesundheitsspezialisten von Polynomics in Olten (Bill, Mäder & Telser, 2019).

6.1 Systemvergleich

6.1.1 Ausgestaltung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP)

In Liechtenstein und in der Schweiz basiert die Kranken- und Unfallversicherung auf einem Modell des «regulierten Wettbewerbs». Für Personen mit Wohnsitz oder Erwerbstätigkeit besteht Versicherungspflicht und der vorgegebene Leistungskatalog muss von den zugelassenen Krankenkassen angeboten werden.

Versicherte zahlen eine von Gesundheitszustand und Krankheitsrisiko unabhängige einheitliche Kopfprämie. In Liechtenstein bieten aktuell drei Krankenkassen mit einem Marktanteil von 68% (Concordia), 23% (Liechtensteinische Gesundheitskasse FKB) und 8% (SWICA) Versicherungen

an. Anders die Marktverhältnisse in der Schweiz: Die Assura Basis SA hielt 2018 mit 11.8% den höchsten Marktanteil, gefolgt von CSS (10%) und Helsana (8.9%) (BAG, 2019). Die SWICA mit dem geringsten Marktanteil von 8% in Liechtenstein würde also in der Schweiz Rang fünf von insgesamt 51 OKP-Versicherungen einnehmen. Dass mit einer geringeren Vielfalt an Anbietern der Wettbewerb weniger spielt, liegt auf der Hand. Das zeigt sich beispielsweise am Umstand, dass einzelne Kassen die Aufnahme in die Zusatzversicherung daran koppeln, ob der Versicherte auch bei ihnen OKP-versichert ist (siehe z. B. FKB, 2020, Art. 2 Bst. e-g). Diese Bedingung wirkt für Versicherte als Hürde für einen Wechsel zu einem anderen Anbieter. Dabei war die Anzahl in Liechtenstein tätiger Krankenversicherer früher deutlich höher. Noch 1997 waren zehn Versicherer zur OKP zugelassen (AS, 2006). Bis 2005 reduzierte sich der Bestand auf vier, da diverse Versicherer sich aufgrund der Kostenfolgen durch Anpassungen des Gesundheitsgesetzes aus Liechtenstein zurückzogen (Lippuner, 2000).

In der Schweiz ist eine zwingende Bindung von OKP und Zusatzversicherung gesetzlich explizit verboten.²³ Das liechtensteinische Krankenversicherungsgesetz (KVG) dagegen regelt, dass freiwillige Versicherungen (Zusatzversicherungen) auch Personen angeboten werden *können*, die bei einer anderen Versicherung OKP-versichert sind. Daher ist die beschriebene Praxis der zwingenden Koppelung von OKP und Zusatzversicherung zwar erlaubt, sie wirkt aber wettbewerbshemmend. Inwiefern OKP-Kunden durch eine gleichlautende Lösung wie in der Schweiz mobiler würden, ist offen. Auf jeden Fall wäre eine Anpassung aus Wettbewerbssicht eindeutig angezeigt.

Der Leistungskatalog der OKP ist stark an die Schweiz angelehnt. Bei Anpassungen in der Schweiz wird jeweils durch die von der Regierung eingesetzte Leistungskommission evaluiert, ob Liechtenstein nachzieht.

Beide Länder wenden in der Prämienabstufung und der Selbstbeteiligung eine ähnliche Systematik an, im Detail bestehen deutliche Unterschiede. Tabelle 3 zeigt die Altersabstufung und die Kostenbeteiligung für Versicherte in Liechtenstein. Kinder sind gänzlich kostenbefreit, Jugendliche bezahlen eine halbe Erwachsenenprämie und für Personen im Rentenalter gilt ein reduzierter Selbstbehalt.

23 CH-KVG Art. 6 Abs. 7 und 8.

Tabelle 3: Prämien und Kostenbeteiligung in der Grund- und Hochkostenversicherung in Liechtenstein

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

	Grundversicherung				Hochkostenversicherung
	Kinder (0 – 16)	Jugendliche (17 – 20)	Erwachsene (21 – 65)	Rentner (65+)	Erwachsene (17+)
Prämie	Nein	½ Erwachsenenprämie	Erwachsenenprämie	Erwachsenenprämie	Ja
Franchise (CHF)	Nein	Nein	500 – 4'000	500 – 4'000	Nein
Selbstbehalt	Nein	Nein	20%	10%	Nein

Erwachsene übernehmen zusätzlich zur Grundprämie 20% (10% im Rentenalter) jener Kosten als Selbstbehalt, welche die Franchise übersteigen. Bei Gesundheitskosten von CHF 5'000 pro Jahr setzt schliesslich die Hochkostenversicherung ein. Ab dieser Grenze werden die Kosten nicht mehr individuell, sondern vom Versichertenkollektiv getragen.

Während Krankenkassen in Liechtenstein mindestens drei Franchisestufen anbieten müssen²⁴, ist in der Schweiz die Abstufung gesetzlich vorgegeben²⁵. Der Selbstbehalt liegt bei 10% der Kosten, welche die Franchise übersteigen. Er umfasst einen Maximalbetrag von CHF 700 für Erwachsene und CHF 350 für Kinder. Während in der Schweiz der Selbstbehalt mit der höchsten Franchise maximal CHF 3'200 beträgt, beläuft er sich in Liechtenstein auf CHF 4'200. Schliesslich wird für Kinder – im Unterschied zur gänzlichen Befreiung in Liechtenstein – eine reduzierte Krankenkassenprämie sowie eine Kostenbeteiligung entrichtet.

Bei der Franchisewahl zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Ländern. 2018 wählten in Liechtenstein 89% der Versicherten die tiefste Stufe von CHF 500, in der Schweiz 64% (CHF 500 oder weniger). Der Grund dafür dürfte in der geringeren Netto-Prämienbelastung in Liechtenstein liegen (tiefere Prämien, Arbeitgeberbeitrag), die weniger Anreize dafür bietet, die eigenen Kosten aktiv – durch die Wahl höherer Franchisestufen – zu senken (siehe dazu Kapitel 6.1.2.1). Auch sind die Stufen in Liechtenstein ab 2017 nach einer Gesetzesrevision deutlich ausgebaut worden. Sie waren zuvor weniger attraktiv ausgestaltet.

²⁴ Aktuell werden die Wahlfranchisen CHF 1'500, CHF 2'500 und CHF 4'000 angeboten, inkl. Mindestfranchise von CHF 500.

²⁵ CHF 300, CHF 500, CHF 1'000, CHF 1'500, CHF 2'000, CHF 2'500 für Erwachsene.

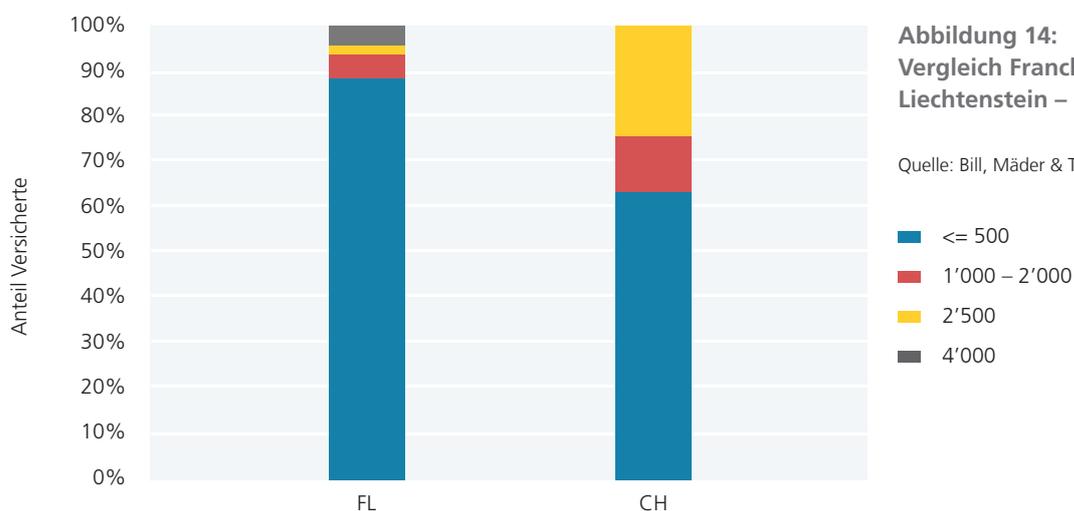


Abbildung 14:
Vergleich Franchisewahl
Liechtenstein – Schweiz (2018)

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- <= 500
- 1'000 – 2'000
- 2'500
- 4'000

6.1.2 Finanzierung und Entwicklung der Gesundheitskosten

Bei der Finanzierung der Gesundheitskosten unterscheiden sich Liechtenstein und die Schweiz in erster Linie in der Rolle des Staates und derjenigen der Arbeitgeber. In Liechtenstein leistet die öffentliche Hand

- einen Beitrag an die Krankenkassen;
- sie entlastet einkommensschwache Versicherte durch die Prämienverbilligung;
- übernimmt 55% der stationären Behandlungskosten in Spitälern der regionalen Grundversorgung²⁶;
- und leistet Beiträge an das Landesspital zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

Diese Geldflüsse wirken prämienerduzierend. Eine zweite, wesentliche Komponente für die Versicherten ist der Arbeitgeberbeitrag von 50% der OKP-Prämie.

In der Schweiz beteiligen sich die Kantone über Prämienverbilligungen, Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen der Spitäler sowie – gleich wie in Liechtenstein – durch eine 55%ige Kostenübernahme für stationäre Behandlungen an der Finanzierung der Gesundheitskosten. Einen gesetzlichen Arbeitgeberbeitrag kennt das schweizerische System nicht, genauso wenig wie direkte Subventionen an die Krankenkassen.

²⁶ Liechtensteinisches Landesspital, Spitäler Grabs und Walenstadt, Kantons-spitäler St. Gallen und Graubünden, Landeskrankenhäuser Feldkirch und Rankweil. 50% bei Spitälern in Österreich.

6.1.2.1 Prämienbelastung

Mit der Subventionierung der Krankenkassenprämie entlastet die öffentliche Hand Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die konkrete Ausgestaltung obliegt in der Schweiz den Kantonen. Allerdings gibt der Bund Mindeststandards vor.²⁷ Die Schweizer Kantone stufen die Einkommensgrenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung in der Regel bezogen auf den Zivilstand und die Anzahl Kinder ab. Anders in Liechtenstein: Da Kinder keine Krankenversicherungsprämien zahlen, erfolgt die Abstufung einzig nach Zivilstand und Einkommen. Ab 2020 hat der Landtag die Prämienverbilligung zudem deutlich erhöht. Einerseits wurde die massgebende Einkommensgrenze angehoben. Andererseits wird ein höherer Anteil der Prämie subventioniert.

Die Abbildungen 15 bis 21 vergleichen die Jahres-Prämienbelastungen der Versicherten zwischen Liechtenstein und den Kantonen St. Gallen und Graubünden für verschiedene Modellhaushalte mit niedrigen Einkommen im Jahr 2019.²⁸ Die Höhe der Bruttoprämie wird dabei wie folgt unterteilt: der Anteil, der durch den Haushalt selbst getragen wird, die erhaltene Prämienverbilligung und für Liechtenstein der Arbeitgeberbeitrag.

- 27 Bei anspruchsberechtigten Haushalten müssen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligt werden. Ab 2020 gilt für die Verbilligung von Prämien von Kindern ein Minimum von 80%.
- 28 Die Informationen zur Prämienverbilligung für den Kanton Graubünden liegen erst zu einem späteren Zeitpunkt vor. Aus diesem Grund erfolgt der Vergleich auf Basis der Prämienhöhe im Jahr 2019. Die vom Bund vorgeschriebene Erhöhung des Verbilligungsminimums ab 2020 dürfte in Graubünden keinen Unterschied ausmachen, in St. Gallen wird es hingegen zu einem Ausbau der Prämienverbilligung kommen.

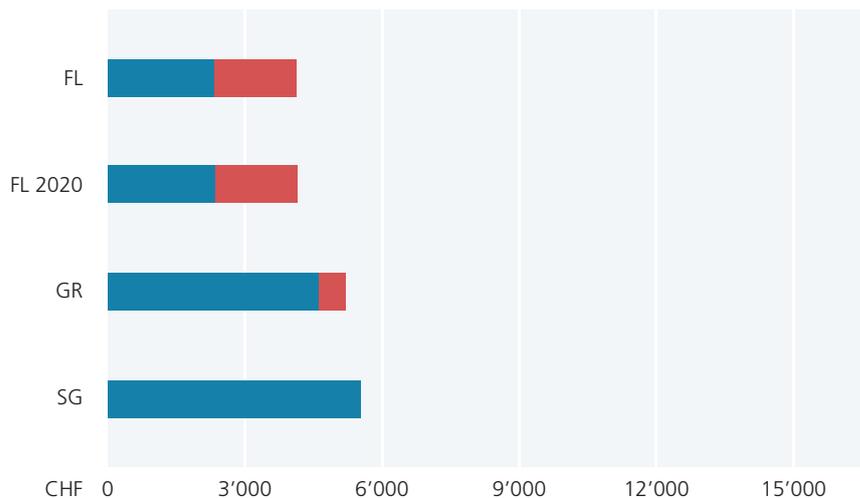


Abbildung 15:
Alleinstehende Rentnerin,
Bruttoeinkommen CHF 45'000

Quelle: Bill, Mäder & Telsler (2019)

- Haushalt
- Prämienverbilligung

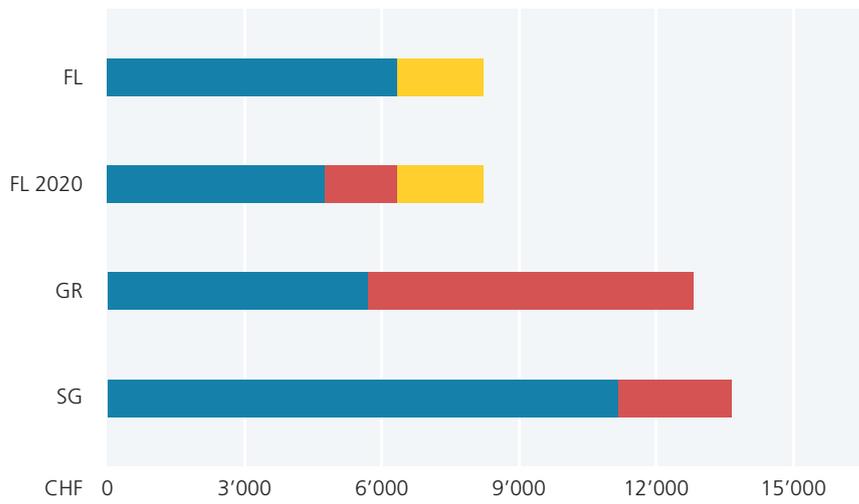


Abbildung 16:
Paar mit zwei Kindern,
Bruttoeinkommen CHF 70'000

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Haushalt
- Prämienverbilligung
- Arbeitgeber

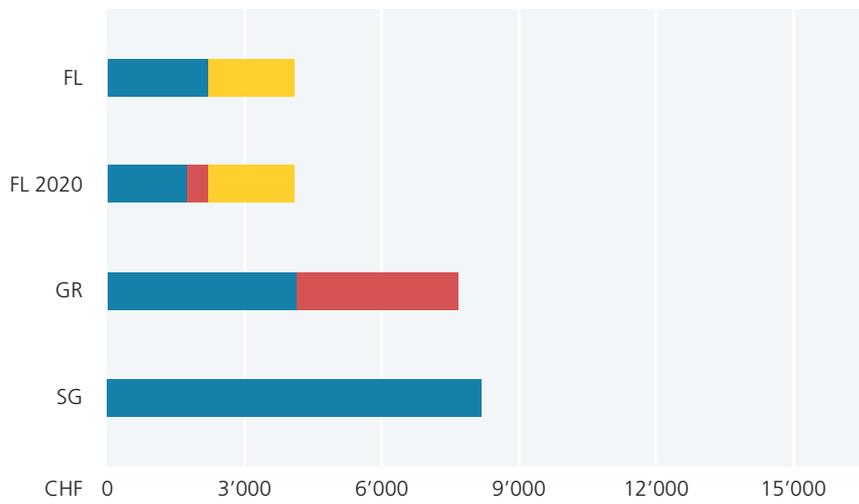
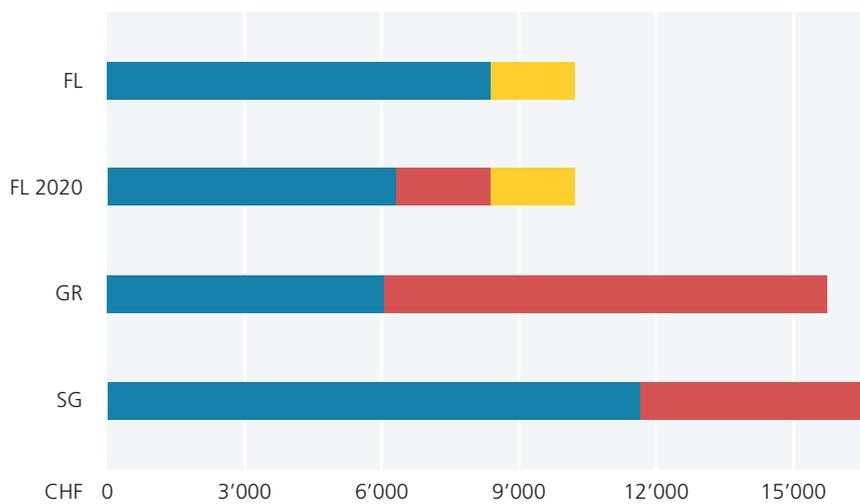
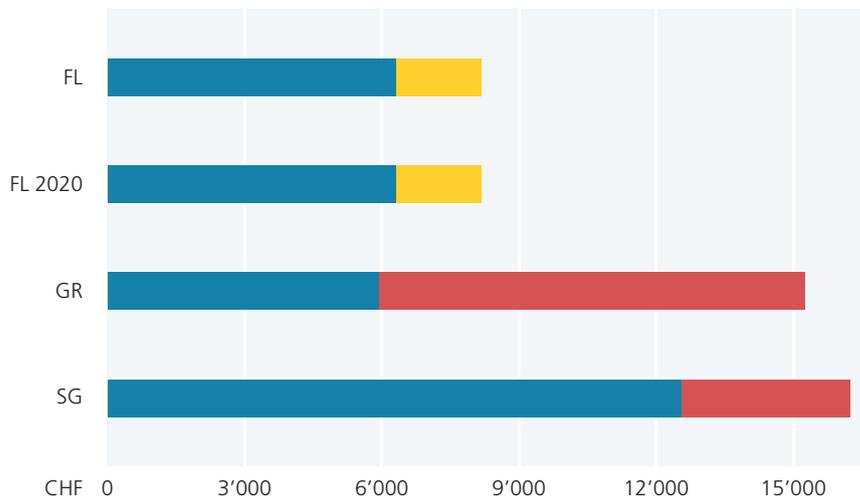


Abbildung 17:
Alleinerziehende mit zwei
Kindern, Bruttoeinkommen
CHF 60'000

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Haushalt
- Prämienverbilligung
- Arbeitgeber



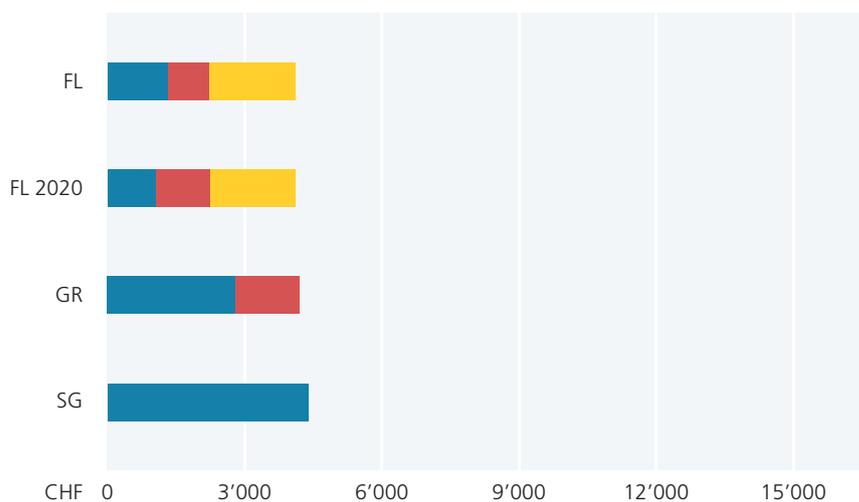


Abbildung 20:
Junger Erwerbstätiger,
Bruttoeinkommen CHF 38'000

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Haushalt
- Prämienverbilligung
- Arbeitgeber

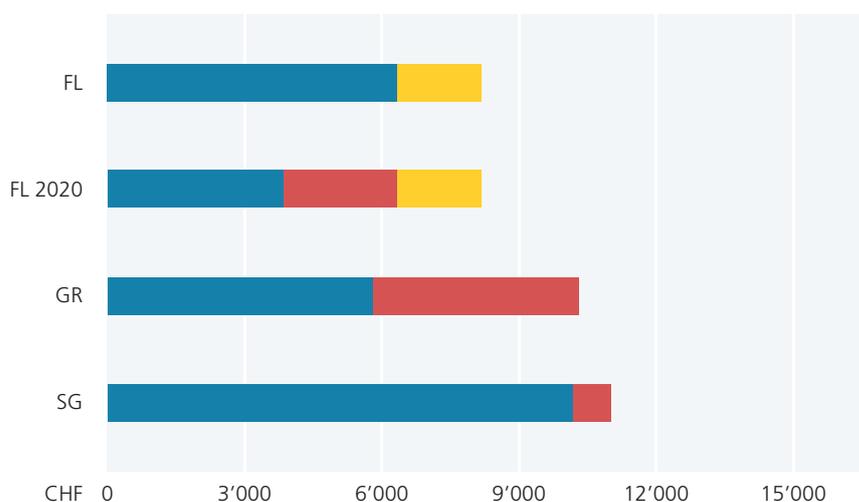


Abbildung 21:
Paar ohne Kinder,
Bruttoeinkommen CHF 60'000

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Haushalt
- Prämienverbilligung
- Arbeitgeber

Die Resultate zeigen ein klares Bild: In allen gewählten Modellhaushalten ist die Prämienbelastung in St. Gallen am höchsten. Mit Ausnahme von zwei Fällen liegt der Anteil der von den Haushalten in Liechtenstein zu tragenden Prämien seit 2020 auch unter dem Niveau in Graubünden. Die staatliche Direktsubvention der Krankenkassen, die Prämienbefreiung der Kinder sowie der Arbeitgeberbeitrag zeigen im Vergleich mit den Nachbarkantonen Wirkung. Während der Staatsbeitrag die Prämienhöhe selbst reduziert, mindern die anderen Komponenten die Belastung der Versicherten zusätzlich. Auch wenn diese isolierte Betrachtung nur einen Teil der Haushaltsausgaben abdeckt, können zumindest die Krankenkassenprämien

nicht die Hauptursache für die zunehmende Diskussion über steigende Lebenshaltungskosten in Liechtenstein sein (siehe dazu auch Kapitel 5.2).

6.1.2.2 Kostenentwicklung

Die Gesundheitskosten sind in beiden Ländern in den letzten Jahren deutlich angestiegen, allerdings in unterschiedlichem Ausmass. Zwischen 2008 und 2018 betrug das Wachstum pro Versicherten in Liechtenstein 20% und damit durchschnittlich 1.9% pro Jahr. Im selben Zeitraum verzeichnete die Schweiz einen Kostenanstieg von 29% oder durchschnittlich 2.7%. Die liechtensteinische Politik setzte im Zusammenhang mit der notwendigen Haushaltssanierung Massnahmen zur Eindämmung des Kostenwachstums um, die hier – zumindest in diesem direkten Vergleich mit den Schweizer Nachbarn – sichtbar werden.

	Veränderung OKP-Kosten pro Versicherten 2008 – 2018		Veränderung Ø OKP-Prämie 2008 – 2018	
	Total	Ø pro Jahr	in CHF	in %
FL	+20%	+1.9%	+109	+49%
CH	+29%	+2.7%	+105	+40%

Tabelle 4:
Veränderung OKP-Kosten pro Versicherten und Durchschnittsprämie für Erwachsene 2008 bis 2018 Liechtenstein und Schweiz

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

Nachdem die OKP-Kosten in den letzten Jahren ein vergleichsweise geringes Wachstum aufwiesen, sind sie 2019 mit einem Plus von gesamthaft 5.8% respektive 5.2% pro Kopf wieder deutlich angestiegen (Regierung, 2020).

Anders als die Kosten stieg die durchschnittliche OKP-Prämie in Liechtenstein deutlich stärker als in der Schweiz. Der Hauptgrund dafür liegt in der Reduktion des Staatsbeitrags an die Krankenkassen mit seiner prämienverbilligenden Wirkung. Während die durchschnittliche OKP-Prämie in der Schweiz im betrachteten Zeitraum kontinuierlich ohne grössere Schwankungen angestiegen ist, haben die gesundheitspolitischen Massnahmen in Liechtenstein für eine «unruhigere» Entwicklung gesorgt (Abbildung 22). Die Brutto-Prämienhöhe für Erwachsene bewegt sich mittlerweile auf einem vergleichbaren Niveau wie in der Schweiz, während die Nettobelastung – wie im Vorkapitel aufgezeigt, markant tiefer ausfällt.

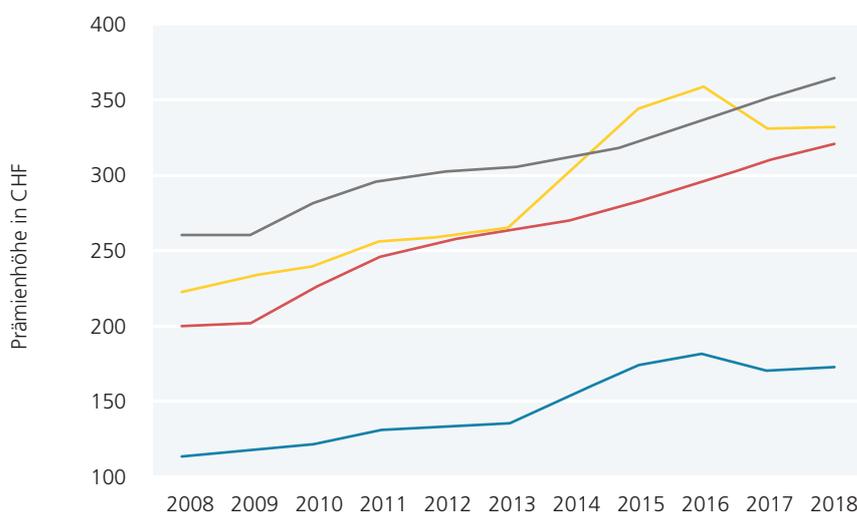


Abbildung 22:
Durchschnittliche monatliche OKP-Prämie in Liechtenstein und in der Schweiz 2008 bis 2018

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- CH ab 26 Jahren
- FL ab 21 Jahren
- CH 19 – 25 Jahre
- FL 17 – 20 Jahre

6.1.3 Bedarfsplanung und Versicherungsmodelle

Grundsätzlich kann eine Bedarfsplanung – der bessere Ausdruck wäre «Angebotssteuerung» – an unterschiedlichen Stellen im Gesundheitswesen ansetzen. Im stationären Bereich liegt das Ziel meist in der Versorgungssicherheit. Im ambulanten Bereich steht auch die Bekämpfung von Überversorgung im Fokus.

Mögliche Ansatzpunkte:

■ Aus- und Weiterbildung

Der Zugang zum Medizinstudium wird beschränkt. Die Verteilung der Ärzte auf Fachgebiete wird über die Anzahl Weiterbildungsplätze beeinflusst.

Mangels eigener Bildungsangebote entfällt dieser Ansatz für Liechtenstein. Da der grösste Teil der medizinischen Ausbildungen in der Schweiz stattfindet, wirken die dort etablierten Steuerungsmassnahmen wie beispielsweise der Numerus clausus auch für Personen aus Liechtenstein.

Die Abhängigkeit von Entwicklungen in der Schweiz limitiert auch die Gestaltungsmöglichkeiten zur Weiterentwicklung des Gesundheitswesens in Liechtenstein. Beispielsweise ist die Übernahme von gewissen ärztlichen Leistungen durch den neu zu etablierenden Berufsstand der «Advanced Practice Nurse» und durch Apotheker Teil der Gesundheitsstrategie der Regierung. Dies setzt allerdings voraus, dass insbesondere die Schweiz

entsprechende Bildungsangebote schafft. In Liechtenstein eigene Ausbildungen aufzubauen und anzubieten, wäre ein kostspieliges Unterfangen.

■ **Zulassung zur Tätigkeit**

Die Anzahl der Arztpraxen und Krankenhäuser wird beispielsweise durch eine Lizenzvergabe beschränkt.

Der Ansatz zielt auf die Qualität der medizinischen Versorgung ab. Sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz werden im ambulanten Bereich die entsprechenden Berufsabschlüsse verlangt. Eine Mengenbeschränkung besteht allerdings nicht. Für stationäre Dienstleister ist eine entsprechende Betriebsbewilligung nötig.

■ **Zulassung zur Leistungsvergütung durch die soziale Krankenversicherung**

Abrechnungsberechtigungen werden an ambulant tätige Ärzte und stationäre Leistungserbringer vergeben.

Für die Bedarfsplanung in Liechtenstein ist dieser dritte Punkt der zentrale Ansatz, der 2004 im ambulanten Bereich für niedergelassene Ärzte²⁹ eingeführt wurde. Ausschlaggebend dafür war das mit dem EWR-Beitritt verbundene Personenfreizügigkeitsprinzip, nach dem die Berufszulassung nicht grundsätzlich eingeschränkt werden darf. Effektiv stiegen die Arztkonzessionsgesuche deutlich an und nährten die Befürchtung, dass der Zuzug von Ärzten aus dem EWR-Raum zu einem ambulanten Überangebot führt. Mit dem verfolgten Ansatz wird die Art und Anzahl der über die OKP abrechnungsberechtigten Leistungserbringer begrenzt und das Angebot reguliert.

Im stationären Sektor erfolgt die Bedarfsplanung durch eine Kombination von Grundversorgung durch das Liechtensteinische Landesspital und von Versorgungsverträgen mit schweizerischen und österreichischen Krankenhäusern. In der Psychiatrie und der Rehabilitation wird die Versorgung vollständig über Verträge mit ausländischen Spitälern gesichert. Die Steuerung erfolgt dadurch, dass der Leistungsauftrag bei Spezialkliniken nicht das gesamte Angebotsspektrum, sondern nur gewisse Fachgebiete umfasst.

Die schweizerische Bedarfsplanung unterscheidet sich vor allem in zwei Punkten: Zum einen besteht ein eigenes Ausbildungsangebot für

29 Ärzte, Chiropraktiker und nichtärztliche Psychotherapeuten.

medizinisch-pharmakologische Berufe auf der tertiären Bildungsstufe. Die Zulassung zum Medizinstudium wird über einen Numerus clausus beschränkt. Zum anderen kennt die Schweiz keine eigentliche Steuerung in der ambulanten Versorgung. Jeder zugelassene Arzt ist berechtigt, über die OKP abzurechnen (Kontrahierungszwang). Die Kantone können die Zulassung zur Tätigkeit für die OKP einschränken – allerdings nur für Ärzte, die nicht mindestens drei Jahre an einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte tätig waren. In der Praxis führt dieser «Zulassungsstopp» zu einer längeren Spitaltätigkeit junger Ärzte und seine Wirkung ist damit stark limitiert.

Allerdings haben Schweizer Krankenversicherer einen grösseren Spielraum bei der Gestaltung ihrer Produkte. Sie können Verträge anbieten, mit denen Versicherte einen Prämienrabatt erhalten, wenn sie sich freiwillig bei der Wahl von Leistungserbringern einschränken.

In Liechtenstein ist die Versicherung mit eingeschränkter Arztwahl das Standardmodell, das sich mit einer Zusatzprämie zu einem Modell mit freier Arztwahl erweitern lässt. Seit 2014 müssen die Kassen eine «erweiterte OKP» anbieten, in der zusätzlich die Kosten für Behandlungen bei nicht zur OKP zugelassenen Leistungserbringern gedeckt werden. Der Prämienaufschlag beträgt CHF 40 für Erwachsene, CHF 20 für Jugendliche und CHF 10 für Kinder. 28% der Versicherten haben sich 2018 für dieses Versicherungsmodell entschieden.

In der Schweiz ist die Arztwahl zwar grundsätzlich frei. Der Versicherte kann durch eine freiwillige Einschränkung aber Prämien sparen. Trotz dieser unterschiedlichen Herangehensweise entsteht in beiden Ländern im Endeffekt das gleiche Resultat: 2018 wählten in der Schweiz 71.8% und in Liechtenstein 72% eine Versicherungsform mit eingeschränkter Arztwahl.



Abbildung 23:
Vergleich OKP-Versicherungsmodell Liechtenstein und Schweiz (2018)

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

■ FL
■ CH

Diese unterschiedlichen Ansätze und Regelungen stehen heute einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden Bedarfsplanung im Weg. Eine Zusammenarbeit ist schwer vorstellbar, solange die Schweiz die Zulassung zur OKP-Abrechnung nicht ebenfalls beschränkt. Dass Liechtenstein die Bedarfsplanung öffnet, ist noch unrealistischer angesichts der erwähnten, relevanten Regelungen des EU-/EWR-Rechts. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kantone im ambulanten Bereich nur über geringe Umsetzungskompetenzen verfügen. Liechtenstein hätte aber vor allem Interesse an einer Zusammenarbeit mit St. Gallen und Graubünden. Auf die damit verbundenen Herausforderungen und Chancen gehen wir in Kapitel 6.3.1 näher ein.

■ Regulierung der Versorgungsstrukturen

Im ambulanten Sektor wird die Anzahl Patienten pro Arzt und im stationären Sektor die Anzahl Spitalbetten im Verhältnis zur Bevölkerung festgelegt.³⁰

Ziel ist es, die Versorgungssicherheit und einen einheitlichen Zugang der Bevölkerung zu den Leistungserbringern zu gewährleisten. In Liechtenstein wird dieser Ansatz nicht angewendet. In der Schweiz erfolgt im ambulanten Bereich teilweise eine Orientierung an Höchstzahlen und Versorgungsdichte für die Beschränkung der OKP-Zulassung. Wie bereits ausgeführt, sind die Steuerungsmöglichkeiten (Zulassungsstopp) sehr limitiert.

³⁰ Gleiches gilt für Anzahl und Verteilung von Grossgeräten.

■ Regulierung des Leistungsvolumens

Durch Globalbudgets werden minimale (Qualität) oder maximale (Verhinderung von Überversorgung) Fallzahlen für stationäre Einrichtungen vorgegeben.

Beide Staaten spezifizieren bei Leistungsaufträgen Mindestfallzahlen für bestimmte Eingriffe. In einzelnen Schweizer Kantonen kommen zudem Globalbudgets für Beiträge an stationäre Leistungen zum Einsatz.

6.1.4 Tarifierung

Liechtenstein lehnt sich in der Preisgestaltung in allen Bereichen eng an die Schweiz an oder übernimmt die Regelungen gänzlich. Allerdings besteht vor allem im ambulanten Bereich, in dem die Tarifstruktur TARMED angewendet wird, in Liechtenstein deutlich weniger Flexibilität bei der Gestaltung von Tarifverträgen. Vertragspartner sind immer der Liechtensteinische Krankenkassenverband (LKV) und die Berufsverbände der einzelnen Gesundheitsberufe. Die Einführung neuer Abrechnungsmodelle in Liechtenstein bedingt deshalb immer die Zustimmung eines ganzen Verbandes. In der Schweiz können die Krankenversicherer unterschiedliche Tarifverträge mit einzelnen Leistungserbringern abschliessen. Dieses gesetzliche Korsett verhindert in Liechtenstein aktuell sinnvolle Lösungen in einzelnen Bereichen. Der LKV wäre beispielsweise daran interessiert, mit bestimmten Leistungserbringern Fallpauschalen für Kataraktoperationen (Augenheilkunde) zu vereinbaren. Diese würden sowohl den administrativen Aufwand als auch die gesamten OKP-Kosten in diesem Bereich senken.³¹ Es bestehen keine erkennbaren Gründe, weshalb eine Flexibilisierung analog dem Schweizer Vorbild nicht auch in Liechtenstein umgesetzt werden sollte.

Im stationären Bereich wendet Liechtenstein ebenfalls das Schweizer Tarifsysteem SwissDRG an. Schliesslich übernimmt Liechtenstein die vom schweizerischen Bundesamt für Gesundheit erlassene Arzneimittel- und Spezialitätenliste. Das heisst: Auch die Arzneimittelpreise werden nicht selbst festgelegt (siehe dazu Kapitel 6.3.3).

³¹ Je nach Fall werden nach der Tarifstruktur TARMED für eine Kataraktoperation zwischen CHF 1'900 und CHF 3'100 abgerechnet. Ziel des LKV ist die Pauschalierung mit einem grösseren Leistungserbringer von CHF 2'100 pro Fall.

6.1.5 Zusammenfassung zum Systemvergleich

- Liechtenstein lehnt den Leistungskatalog in der OKP stark an die Schweiz an.
- Kinder sind in Liechtenstein prämienbefreit. In der Schweiz müssen eine reduzierte Prämie und eine Kostenbeteiligung entrichtet werden.
- In der Schweiz wählen deutlich mehr Versicherte höhere Franchisen als in Liechtenstein und nutzen die Möglichkeit, die Prämienhöhe zu reduzieren.
- Liechtenstein leistet einen Staatsbeitrag an die Krankenkassen und verbilligt die Prämienhöhe. In der Schweiz erfolgt keine direkte Subvention. Gleiches gilt für den Beitrag der Arbeitgeber in Liechtenstein in Höhe von 50% der OKP-Prämie.
- Die Netto-Belastung der Haushalte durch Krankenkassenprämien liegt in Liechtenstein in der Regel unter derjenigen in St. Gallen und Graubünden. Die Differenz wurde mit einer seit 2020 wirkenden Gesetzesanpassung weiter erhöht.
- In der Schweiz beinhaltet das OKP-Standardmodell eine freie Arztwahl. Versicherte können sich durch bestimmte Versicherungsmodelle freiwillig einschränken und Kosten sparen. In Liechtenstein gilt der umgekehrte Ansatz. Grundsätzlich besteht in der Grundversicherung nur Zugang zu Dienstleistern mit OKP-Zulassung. Die freie Arztwahl kann sich der Versicherte durch eine höhere Prämie erkaufen.
- Während in Liechtenstein alle Leistungserbringer neuen Abrechnungsmodellen zustimmen müssen, können die Krankenversicherer in der Schweiz unterschiedliche Tarifverträge mit einzelnen Leistungserbringern abschliessen. Diese Flexibilität ermöglicht Modelle, bei denen Versicherte von geringeren Prämien profitieren können.

6.2 Zusammenarbeit in der ambulanten und stationären Versorgung

6.2.1 Patientenmobilität

Die grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen im ambulanten Bereich zwischen Liechtenstein und der Schweiz wurden erstmals in einem heute noch rechtskräftigen Notenwechsel von 1938/39³² festgelegt. Dieser regelte, dass sich Versicherte bei jeweils im anderen Land tätigen «Grenzärzten» behandeln lassen können und dass die im Behandlungsland geltenden Tarife vergütet werden. Die Patientenmobilität wurde so gehandhabt, dass sie auch nichtärztliche Leistungserbringer wie Physiotherapeuten, Chiropraktiker und Apotheken abdeckte.

³² Vereinbarung vom 20. April 1939 über die Ausübung der Krankenkassen- und Unfallversicherungspraxis in der Schweizerischen Nachbarschaft durch die liechtensteinischen Ärzte, LGBl. 1939 Nr. 8.

2004 führte Liechtenstein die heutige Bedarfsplanung ein und schränkte die Anzahl der zur OKP zugelassenen Leistungserbringer sowohl im In- als auch im Ausland ein (siehe Kapitel 6.1.3). Schweizer Krankenkassen führten die Abrechnungspraxis hingegen vorerst unverändert weiter. Diese ungleiche Handhabung veranlasste den Bundesrat 2014 zu einer Teilsuspendierung des Notenwechsels. Schweizer Krankenkassen vergüteten nur noch Leistungen der in Liechtenstein zur OKP zugelassenen Ärzte, aber nicht mehr von anderen Leistungserbringern wie Physiotherapeuten, Apotheken oder Labordienstleistern.

Auf beiden Seiten des Rheins forderte die Ärzteschaft «gleich lange Spiesse»³³ und die Spannungen führten zu bilateralen Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Die 2017 von beiden Regierungen vereinbarte Anpassung des Abkommens scheiterte an der Zustimmung des liechtensteinischen Landtags. Sie sah vor, dass sich Personen aus Graubünden und St. Gallen weiterhin bei liechtensteinischen OKP-Leistungserbringern behandeln lassen können. Patienten aus Liechtenstein wäre der Zugang zu den zur OKP zugelassenen Leistungserbringern in der ganzen Schweiz geöffnet worden. Neu wären auch nichtärztliche Leistungserbringer in die Leistungsvergütung eingeschlossen worden. Eine Mehrheit des Parlaments befürchtete, dass die Öffnung des Schweizer Gesundheitsmarkts für liechtensteinische Versicherte die kostendämmende Wirkung der Bedarfsplanung untergraben und zu einem noch stärkeren Anstieg der Gesundheitskosten führen würde. Demnach engt die liechtensteinische Gesundheitspolitik den zuvor offenen Gesundheitsmarkt seit 2004 ein. Die aktuelle Rechtssituation wurde 2017 weiter zementiert.

6.2.2 Ambulante Leistungserbringer

Der Bedarf an allgemeinmedizinischen Leistungen wird in Liechtenstein über die im Inland ansässigen Ärzte abgedeckt. Für einzelne Spezialdisziplinen bestehen OKP-Verträge mit Schweizer Dienstleistern. Auch der Bedarf an ambulanten Tagesklinikplätzen wird teilweise über das Ausland abgedeckt.

³³ Zum Beispiel: P. Schädler ««Gleich lange Spiesse» sind wieder ein Thema», Liechtensteiner Vaterland, 27.11.2017; C. Eggenberger «Ärzte fordern Gerechtigkeit – zur Not mit «gleich langen Spiesen»», St. Galler Tagblatt, 3. Dezember 2013.

• St. Gallen

•••• Buchs

• Walenstadt

••• Sargans

• Chur

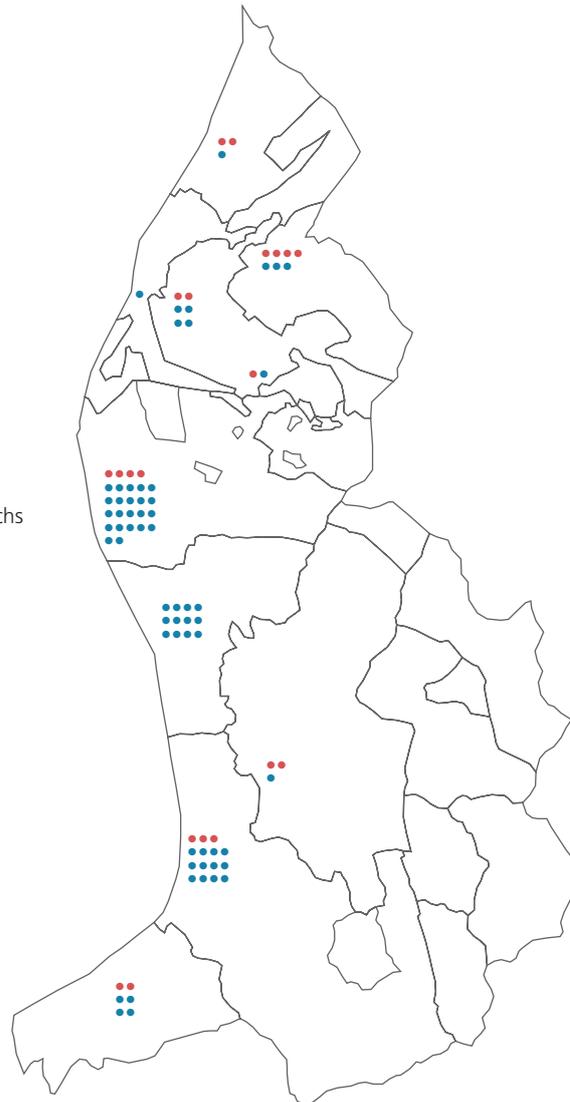


Abbildung 24:
Ärzte mit OKP-Zulassung in
Liechtenstein, 2019

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Spezialisten
- Allgemeinmediziner

*Import*³⁴

2017 bezogen liechtensteinische OKP-Versicherte ambulante Gesundheitsleistungen im Umfang von CHF 33.5 Mio. von ausländischen Leistungserbringern, davon mindestens 83% (CHF 27 Mio.) aus der Schweiz. Mehr als drei Viertel der Leistungsimporte entfallen auf spitalambulante Leistungen, vorwiegend aus St. Gallen und Graubünden.

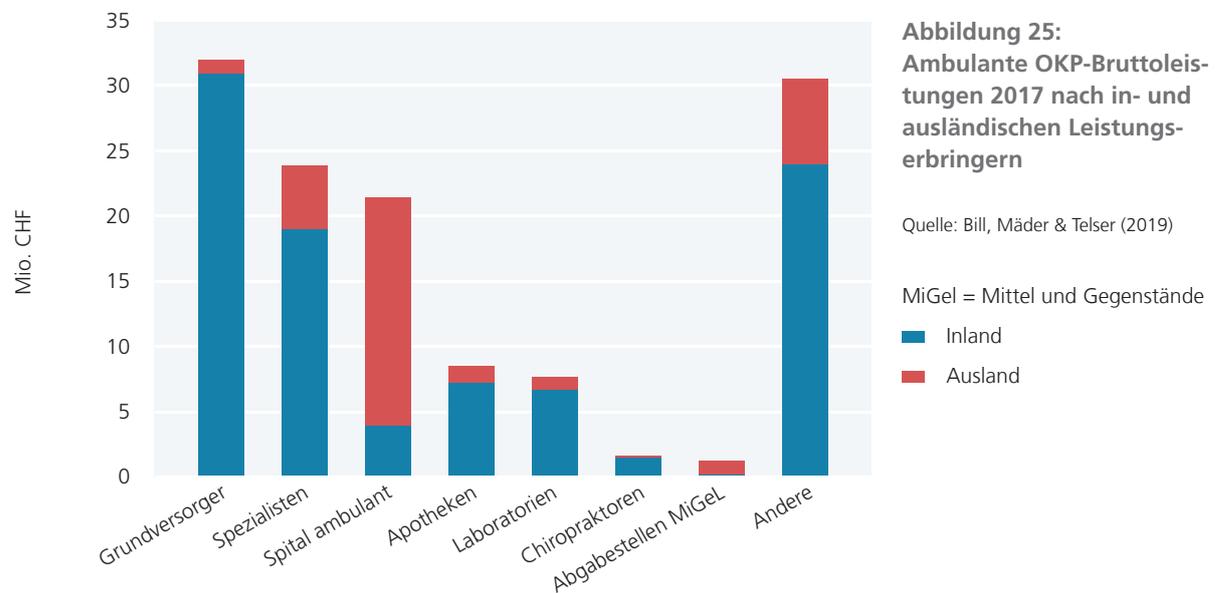


Abbildung 25:
Ambulante OKP-Bruttoleistungen 2017 nach in- und ausländischen Leistungserbringern

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

MiGel = Mittel und Gegenstände

■ Inland

■ Ausland

Export

Schweizer OKP-Patienten bezogen 2017 Leistungen in der Höhe von CHF 8.2 Mio in Liechtenstein. Diese stiegen von 2011 bis 2014 stark an, fielen danach aber aufgrund der erwähnten Teilsuspendierung des Notenwechsels deutlich ab. In erster Linie waren Laborleistungen für Schweizer Patienten davon betroffen, die in die Schweiz verlagert wurden.

³⁴ Import = Leistungsbezug eines liechtensteinischen Versicherten bei einem ausländischen Leistungserbringer.

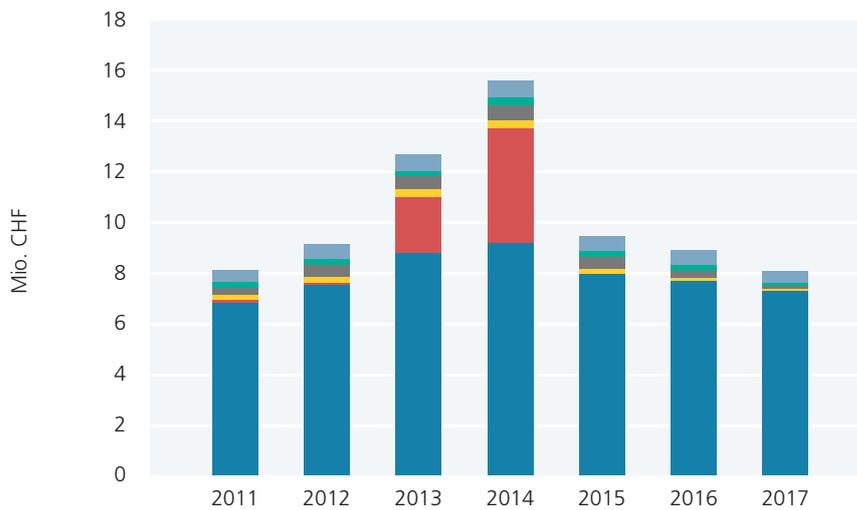


Abbildung 26:
Export ambulante Gesundheitsleistungen von Liechtenstein in die Schweiz 2011 bis 2017

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Ärzte
- Laboratorien
- Spital ambulant
- Chiropraktoren
- Physiotherapeuten
- Andere

Die Gegenüberstellung in Abbildung 27 zeigt, dass liechtensteinische Patienten vor allem spitalambulante Dienstleistungen aus der Schweiz beziehen. Umgekehrt beanspruchen Patienten aus der Schweiz verhältnismässig viele Leistungen bei Ärzten (Grundversorger und Spezialisten) in Liechtenstein. Wie ausgeführt, haben Schweizer Patienten aktuell Zugang zu sämtlichen OKP-Leistungserbringern in Liechtenstein, während die liechtensteinische Bedarfsplanung nur einzelne Schweizer Spezialisten zur Abrechnung über die OKP zulässt. Dieser im Vergleich hohe Anteil ambulanter Arztleistungen kann als Hinweis dafür interpretiert werden, dass auch in den Nachbarkantonen Interesse an einer regionalen Versorgungslösung bestehen dürfte.

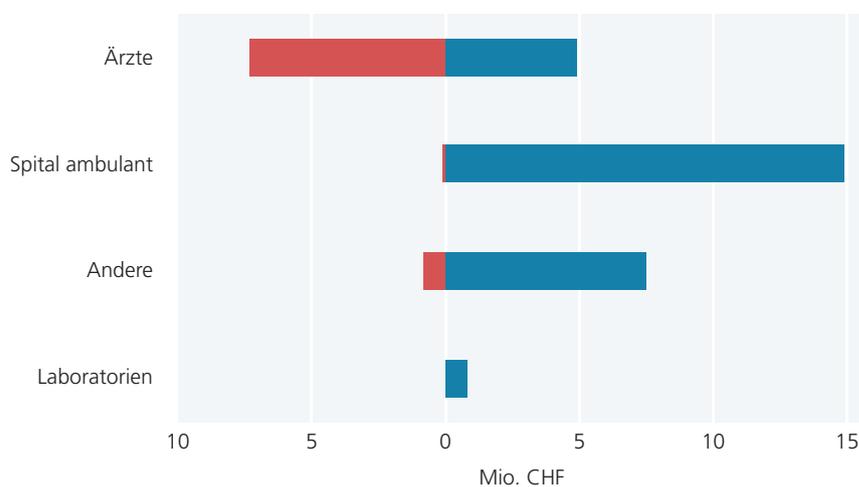


Abbildung 27:
Grenzüberschreitende ambulante OKP-Leistungen 2017
Liechtenstein – Schweiz

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

- Import aus CH
- Export nach CH

6.2.3 Stationäre Leistungserbringer

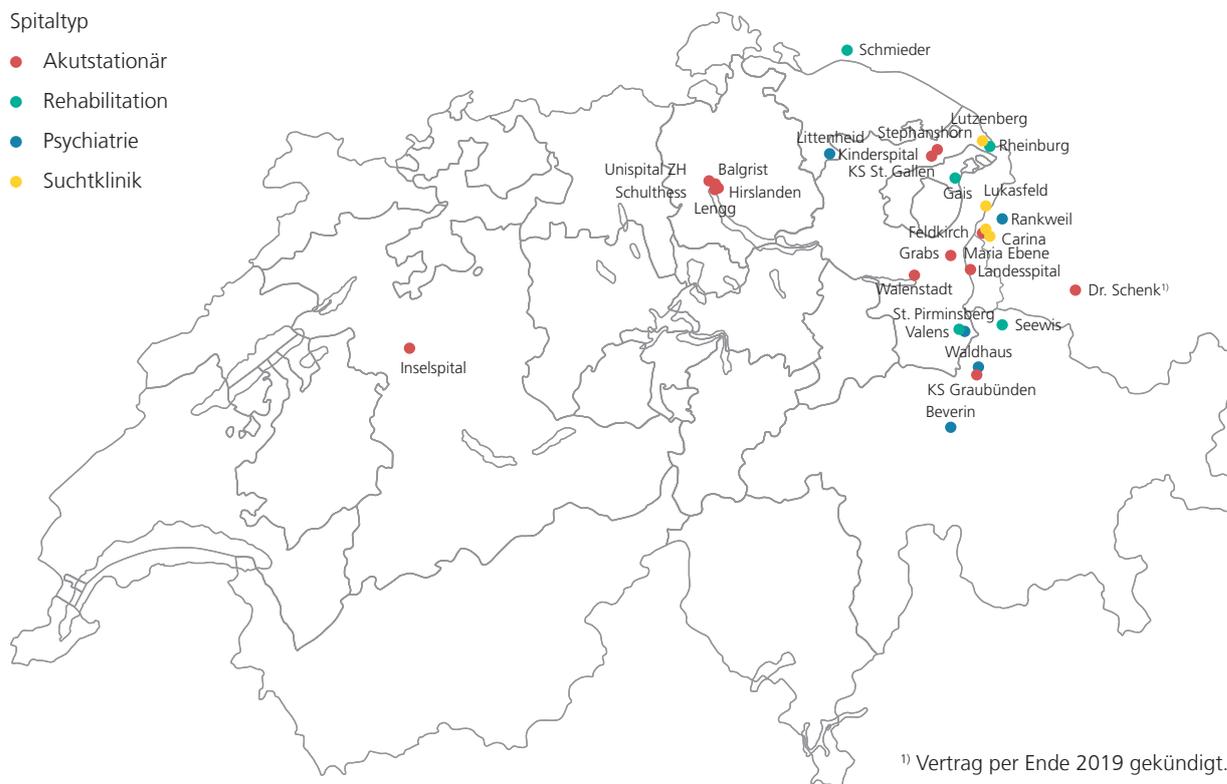
Die stationäre Grundversorgung für liechtensteinische Patienten wird vor allem durch das Liechtensteinische Landesspital und die Schweizer Spitäler in Grabs und Walenstadt abgedeckt. Die Zentrumsversorgung erfolgt durch die Kantonsspitäler in Chur und St. Gallen sowie das Landeskrankenhaus Feldkirch. Spitzenmedizinische Leistungen werden durch Universitäts-spitäler und bestimmte Fachgebiete werden durch Spezialkliniken erbracht. Der Bedarf in der Rehabilitation und der Psychiatrie wird gänzlich durch Verträge mit Leistungserbringern im deutschsprachigen Raum gedeckt.

Abbildung 28: Vertragsspitäler nach Spitaltyp 2019

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)

Spitaltyp

- Akutstationär
- Rehabilitation
- Psychiatrie
- Suchtklinik



¹⁾ Vertrag per Ende 2019 gekündigt.

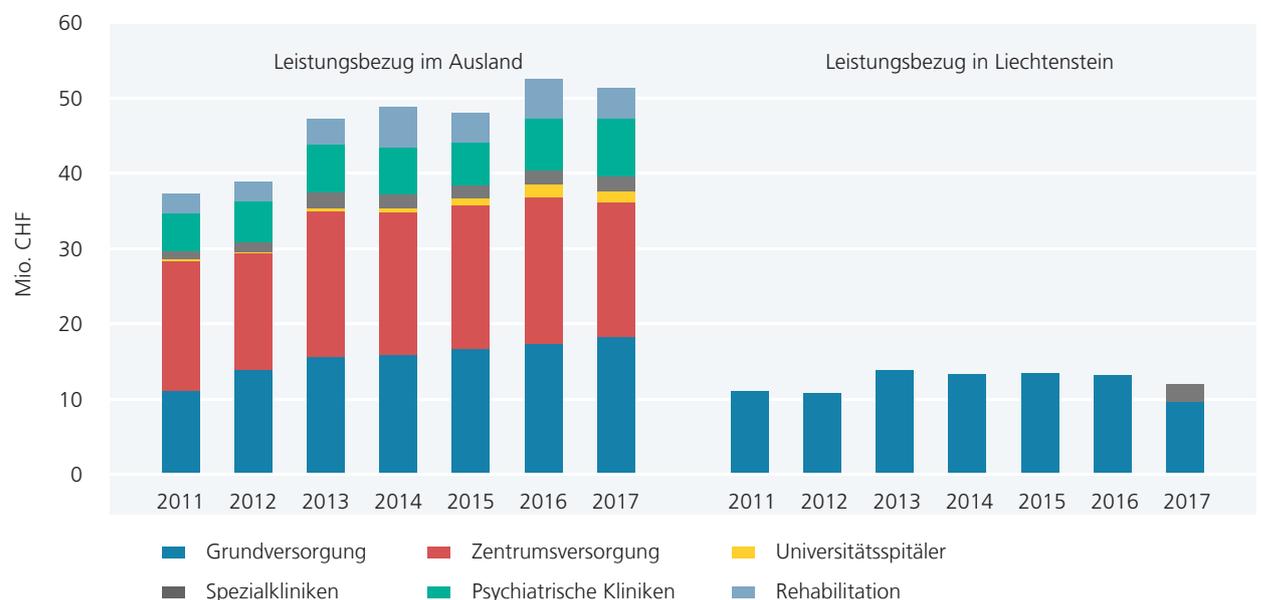
Abbildung 28 macht deutlich, dass schweizerische Institute den grössten Teil der stationären Versorgung liechtensteinischer Patienten abdecken. 77% der akutstationären und 98% der psychiatrischen und rehabilitativen Leistungen wurden 2017 aus der Schweiz importiert. 40% davon entfielen auf die Spitalregion Rheintal (Spitäler Altstätten, Grabs, Walenstadt). Obwohl die Kosten in psychiatrischen und Rehabilitationskliniken im Gesamtkontext gering sind, spielt dabei die internationale Verflechtung eine wichtige Rolle, weil Liechtenstein in diesem Bereich über kein eigenes Leistungsangebot verfügt.

Die Bedeutung der Beziehungen zum Ausland, vor allem zur Schweiz, ist in den letzten Jahren in diesem Bereich deutlich angestiegen. Der Importanteil akutstationärer Leistungen stieg von 73% in 2011 auf 77% in 2017. Ein Teil des Anstiegs steht im Zusammenhang mit der Schliessung der Geburtsabteilung im Landesspital Ende 2014.

Der Export akutstationärer Leistungen aus Liechtenstein ist vernachlässigbar. Von 2011 bis 2017 wurden dafür durchschnittlich CHF 225'000 pro Jahr an Versicherte aus der Schweiz verrechnet.

Abbildung 29: Entwicklung OKP-Bruttoleistungen in Liechtenstein nach Spitaltyp und Leistungsbezug im In- / Ausland

Quelle: Bill, Mäder & Telser (2019)



6.3 Chancen und Herausforderungen

6.3.1 Ambulanter Sektor

Chance: Integrierte Versorgung durch Managed-Care-Modelle

In Kapitel 6.1.3 sind die in beiden Ländern unterschiedlichen Versicherungssysteme erklärt. Versicherte in der Schweiz können ihre Prämienbelastung senken, indem sie die Arztwahl freiwillig einschränken und ein alternatives Versicherungsmodell wählen. Durch solche Managed-Care-Modelle³⁵ soll die Gesundheitsversorgung unter Mitverantwortung aller Beteiligten gesteuert werden – mit dem Ziel, die Gesundheitskosten durch optimierte Strukturen und Prozesse zu senken und die Qualität der medizinischen Versorgung zu verbessern.

Dazu ein Beispiel aus der Schweiz (Concordia, 2019): Ein männlicher Versicherter, Jahrgang 1966, wohnhaft in Solothurn, kann bei der Krankenversicherung Concordia folgenden Versicherungsmodelle wählen: Grundversicherung, myDoc und HMO. Mit der Grundversicherung besteht für ihn schweizweit freie Arztwahl. In den beiden anderen Systemen muss er bei medizinischen Fragen zuerst den persönlichen Hausarzt respektive einen Arzt im HMO-Gesundheitszentrum kontaktieren. Die unterschiedlichen Prämien der drei Varianten zeigt Tabelle 5:

	Modell		
	Grundversicherung	myDoc	HMO
Monatsprämie	439	390	374
Differenz zu Grundversicherung p. a.	–	-594	-784

Tabelle 5:
OKP-Prämie für verschiedene Versicherungsmodelle, Franchise CHF 300, 53-jähriger Versicherter in Solothurn

Quelle: Concordia (2019)

³⁵ Die Begriffe «Managed Care» und «integrierte Versorgung» werden oft synonym verwendet. In der Schweiz werden Versicherungsformen mit eingeschränkter Arztwahl als Managed-Care-Modelle bezeichnet. Der Grad der Steuerung und damit der integrierten Versorgung unterscheidet sich allerdings stark, was u. a. auch Unterschiede bei der Kostenreduktion erklärt.

Auch Telemedizinmodelle kommen in der Schweiz zum Einsatz: Der gleiche Versicherte spart beim Modell «SanaCall» des Versicherers Sanagate in Solothurn aktuell monatlich CHF 52 respektive CHF 625 pro Jahr (bei der tiefstmöglichen Franchise von CHF 300). Einzige Verpflichtung: Bevor der Versicherte einen Arzt konsultiert, muss er das vom Versicherer damit beauftragte unabhängige Zentrum für Telemedizin konsultieren. Ausnahmen gelten für Notfälle sowie für den Augenarzt und die Frauenärztin.³⁶

Weil Liechtenstein die eingeschränkte Arztwahl bereits als Standard-system der OKP kennt, könnten vermutlich mit Managed-Care-Modellen nicht dieselben Prämienrabatte gewährt werden wie in der Schweiz. Je nach Modell ist es fraglich, ob in Liechtenstein die kritische Patientenumenge erreicht würde. Die erwähnten Versicherungsmodelle dürften allerdings einfacher umzusetzen sein. Es gibt auch keinen erkennbaren Grund, weshalb den liechtensteinischen Versicherern bis anhin die entsprechenden Möglichkeiten nicht oder nur mit hohen Hürden zur Verfügung standen. Immerhin hat die Politik die Thematik aktuell aufgegriffen. Eine im Mai 2020 beschlossene Anpassung des Krankenversicherungsgesetzes erlaubt es nun, auch einzelnen Kassen und nicht nur dem Krankenkassenverband, Verträge mit Versorgungsnetzen abzuschliessen.

Herausforderung und Chance: Bedarfsplanung in der Schweiz

Die heute in Liechtenstein und in der Schweiz unterschiedlich angewendeten Systeme zur Bedarfsplanung verhindern eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im ambulanten Bereich. Allerdings findet in der Schweiz zurzeit eine politische Diskussion über die einheitliche Finanzierung der ambulanten und stationären Leistungen statt. Da die Kantone dadurch die ambulanten Gesundheitskosten mitfinanzieren würden, erheben sie die Forderung nach stärkerer Mitbestimmung, vor allem bei der Steuerung des Angebots an ambulanten Leistungserbringern. Faktisch bedeutet dies die Aufhebung des heutigen Kontrahierungszwangs.

Aufgrund der geringen Fallzahlen ist Liechtenstein in einigen Fachdisziplinen auf das Schweizer Angebot angewiesen. Für das Land besteht damit einerseits ein potenzielles Risiko in der spezialärztlichen Versorgung, wenn der Kanton St. Gallen die Anzahl OKP-Plätze gegenüber dem heutigen Ärz-tebestand stark verringert. Andererseits bietet gerade ein Systemwechsel in der Schweiz die Möglichkeit einer gemeinsamen überregionalen Bedarfs-

³⁶ <https://calculator.sanagate.ch>, Zugriff: 27. April 2020.

planung, weil dann die heutige Hürde einer ungleichen Systematik nicht mehr besteht.

Für Liechtenstein gilt es, die Entwicklung in der Schweiz gut zu beobachten und – sollte sich ein Systemwechsel tatsächlich abzeichnen – zum geeigneten Zeitpunkt die Zusammenarbeit mit dem Kanton St. Gallen zu suchen. Anders als im stationären Bereich wären die Kantone im ambulanten Bereich mit weniger Eigeninteressen bei einer Zusammenarbeit belastet, weil sie hier nicht als Eigentümer, sondern lediglich als Regulator auftreten.

6.3.2 Stationärer Sektor

Herausforderung: Starke Abhängigkeit von der Schweiz

Seit der Einführung des Tarfsystems SwissDRG in der Spitalfinanzierung ist der stationäre Sektor stark in Bewegung. Die Spitäler sind sowohl regulatorisch («ambulant vor stationär», Mindestfallzahlen, neue Finanzierungsansätze) als auch ökonomisch unter Druck. Derzeit lässt sich kaum abschätzen, wie sich die Spitallandschaft in zehn bis 20 Jahren präsentieren wird. Das aktuelle Beispiel aus der direkten Nachbarschaft stellt das Vorhaben der St. Galler Kantonsregierung zur Neustrukturierung der stationären Versorgung auf vier Spitalstandorte und fünf ambulante Gesundheitszentren (Regierung SG, 2019). Vollkommen offen ist derzeit, welchen langfristigen Einfluss die Corona-Krise auf das stationäre Gesundheitswesen haben wird.

Derzeit profitiert Liechtenstein von der dezentralisierten Spitalorganisation und der hohen Spitaldichte in der Schweiz. Das inländische Angebot des Liechtensteinischen Landesspitals wird durch ein gut ausgebautes grenznahe Angebot ergänzt. Je nach Entwicklung ist nicht auszuschliessen, dass die Marktkonzentration und die Zentralisierung in der Schweiz in Zukunft weitere Wege für Patienten aus Liechtenstein bedeuten.

Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Spitalplanung wäre für Liechtenstein interessant. Allerdings ist die Anzahl stationärer Patienten aus Liechtenstein für St. Gallen und Graubünden zu gering, als dass diese für die eigene Spitalplanung eine Rolle spielen dürften. Allenfalls könnte der hohe Zusatzversicherungsanteil der liechtensteinischen Versicherten im Zusammenhang mit zunehmendem Kostendruck eine gewisse Rolle spielen. Im Herbst 2019 haben sich die Liechtensteiner Stimmbürger an

der Urne eindeutig für ein eigenes Landesspital ausgesprochen, indem sie dem Kredit für einen Neubau zugestimmt haben. Die Corona-Krise wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Spitalplanung möglicherweise in den Hintergrund rücken.

Die unklaren Entwicklungen im stationären Sektor in der Schweiz sprechen dafür, über eine Stärkung des Liechtensteinischen Landesspitals als inländischen Grundversorger nachzudenken und die Abhängigkeiten zum Ausland zu reduzieren. Durch die geringen inländischen Fallzahlen kann ein substanzieller Ausbau des Leistungsspektrums kein sinnvoller Ansatz sein.

Die Grundversorgung könnte dadurch gestärkt werden, dass sich das Landesspital noch stärker mit anderen lokalen Leistungserbringern wie Altersheimen, Pflegeheimen, Spitex, Alterswohnungen etc. vernetzt – mit dem Ziel einer integrierten und umfassenden Versorgung aus einer Hand. Das Landesspital würde damit zum Koordinator von Akutspital, Langzeitpflege, Hausärzten und Spitex. Das könnte sich positiv auf die Qualität der Leistungen und damit auch auf die Attraktivität des Landesspitals für die inländische Bevölkerung auswirken.

6.3.3 Arzneimittel

Vor allem bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die Verflechtung zwischen den beiden Staaten im Arzneimittelbereich ausgeprägt. Mit wenigen Ausnahmen gilt das schweizerische Heilmittelgesetz auch in Liechtenstein. Die Zulassungen von Medikamenten von Swissmedic für den Schweizer Markt gelten automatisch für Liechtenstein. Für die Vergütung der Medikamente durch die OKP wird die Schweizer Spezialitätenliste angewendet. Durch die enge Anbindung über den Zollvertrag ist die Vertriebskette in Liechtenstein auf die Schweiz ausgerichtet. Liechtensteinische Apotheken sind entweder an das schweizerische Vertriebsnetz angehängt oder Teil einer schweizerischen Apothekenkette.

Die Mitgliedschaft im EWR schafft zumindest theoretisch das Potenzial für Liechtenstein, den europäischen Arzneimittelmarkt dafür zu nutzen, die Gesundheitskosten durch günstigere Preise zu senken und durch eine grössere Produktpalette eine (noch) bessere Arzneimittelversorgung zu erreichen.

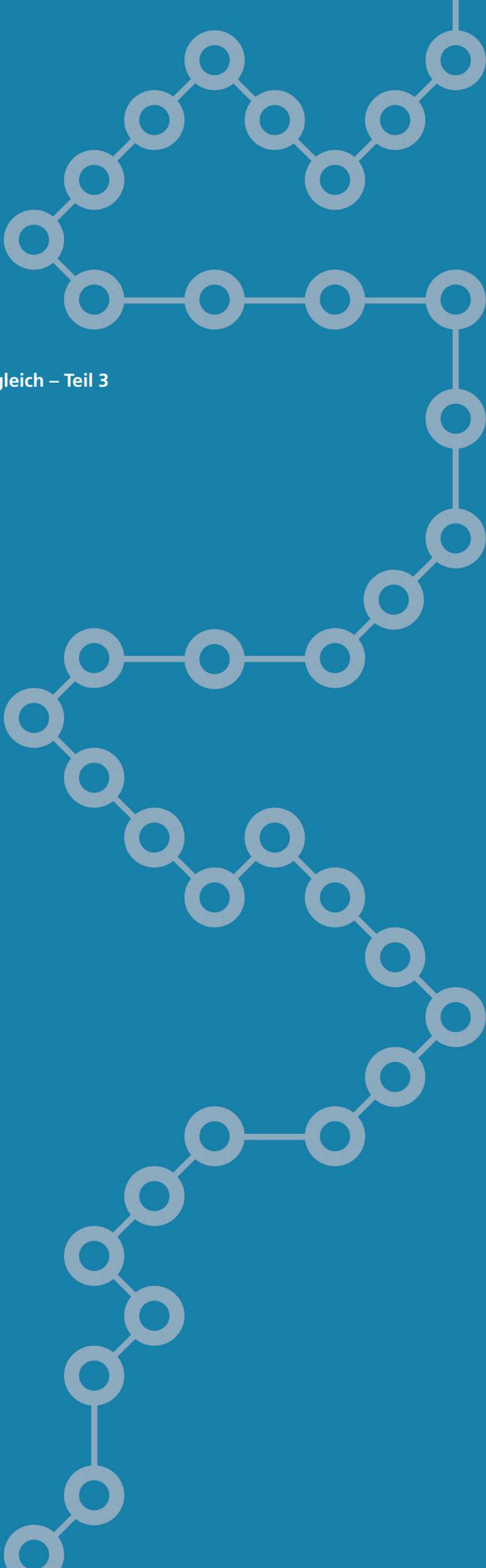
Chance: Kosteneinsparung bei Arzneimitteln?

Die Schweizer Arzneimittelpreise sind für Generika rund doppelt so hoch wie in der EU. Für Originalpräparate bewegen sie sich in beiden Wirtschaftsräumen auf ähnlichem Niveau.

Die Marktakteure haben unter den aktuellen Bedingungen aber kaum Anreize, Arzneimittel aus dem EU-/EWR-Raum zu importieren. Leistungserbringer und Grossisten profitieren durch die höheren Preise von einer grösseren Marge. Die Versicherten selbst tragen durch die gedeckelte Kostenbeteiligung nur einen geringen Beitrag. Die Versicherer haben durch das in der OKP postulierte Gewinnverbot kaum Vorteile von niedrigeren Arzneimittelkosten.

Um mögliches Potenzial auszuschöpfen, könnten die OKP-Vergütungspreise am jeweils billigsten Präparat aus der Schweiz oder dem EU-/EWR-Raum festgemacht werden. Dieser auf den ersten Blick vielversprechende Ansatz relativiert sich allerdings bei näherer Betrachtung. Für das Jahr 2016 hat die Regierung das Einsparpotenzial bei den 100 umsatzstärksten Medikamenten (46% des OKP-Umsatzes) auf CHF 430'000 und damit 4% des Umsatzes dieser Top-100-Arzneimittel geschätzt. Diesen potenziell tieferen Gesundheitskosten stehen allerdings höhere Verwaltungsaufwände gegenüber. Heute übernimmt Liechtenstein die Medikamentenpreise aus der Schweizer Spezialitätenliste. Neu müssten zusätzlich die Preise im EU-/EWR-Raum erhoben und verglichen werden. Offen bleibt auch die Frage, ob ein Importeur den liechtensteinischen Markt als ausreichend gross einschätzt, um die damit verbundenen Kosten (Suche nach EWR-Bezugsquellen, Umetikettierungen usw.) und Risiken (z. B. Währungsrisiko) einzugehen.

Auch wenn es sich hierbei um eine grobe Analyse handelt, stellt der Parallelimport von Arzneimitteln im Vergleich zum heutigen System keine Alternative mit relevantem Einsparpotenzial dar.



7. **Ländervergleich – Teil 3**
7.1 Bildung

7.1 Bildung

Das liechtensteinische Bildungswesen ist stark der schweizerischen Systematik nachgebildet. Es gibt aber auch Abweichungen. Beispielsweise werden auf Primarstufe in Liechtenstein fünf Jahre absolviert, in der Schweiz sind es in der Regel sechs Jahre. Ab dem Schuljahr 2020/2021 gilt in Liechtenstein der neue Lehrplan «Lile», der sich stark an den «Lehrplan 21» der Schweizer Kantone anlehnt.

Klassengrößen, Betreuungsverhältnis, Bildungskosten

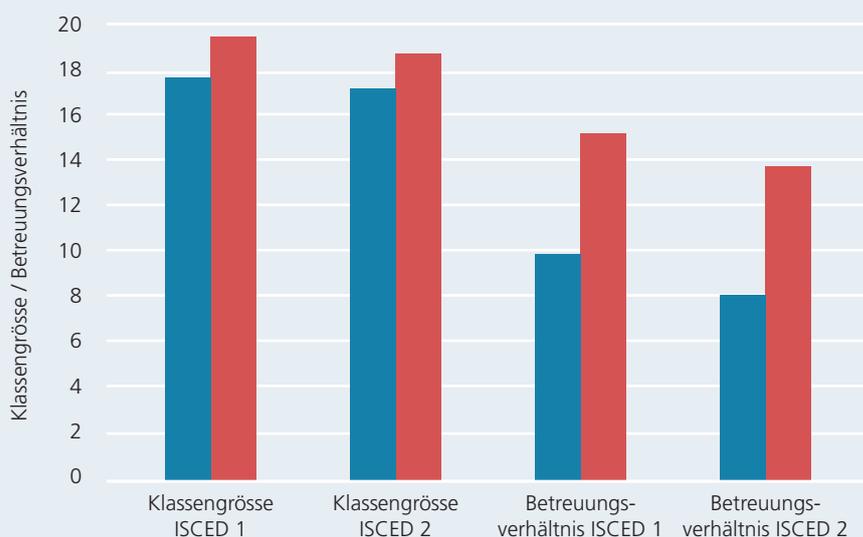


Abbildung 30: Klassengröße und Betreuungsverhältnis Liechtenstein (2018/2019) und Schweiz (2017/2018)

Quelle: AS (2020b)

ISCED 1: Primarstufe
ISCED 2: Sekundarstufe
■ Liechtenstein
■ Schweiz

In der Gestaltung der relevanten Rahmenbedingungen im Bildungswesen wie beispielsweise der Lohnsystematik für Lehrpersonen, der Klassengrößen oder der Zusatzangebote wie pädagogisch-therapeutische Massnahmen ist Liechtenstein weitgehend autonom. Ein Hauptunterschied liegt in den Klassengrößen. Auf der Primarstufe (ISCED 1) beträgt die durchschnittliche Schülerzahl in Liechtenstein 17.7 (Schuljahr 2018/2019), in der Schweiz 19.3 (+8%). Auf Sekundarstufe (ISCED 2) ist der Unterschied mit 16% noch deutlicher, wobei in der Schweiz erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen (SKBF, 2018).³⁷

Die geringeren Klassengrößen dürften neben anderen Aspekten der Hauptgrund für die Unterschiede beim Betreuungsverhältnis (Anzahl Schulkinder pro Vollzeit-Lehrkraft) und damit auch bei den Bildungsausgaben sein. Die Gesamtausgaben pro Schulkind in der obligatorischen Schule

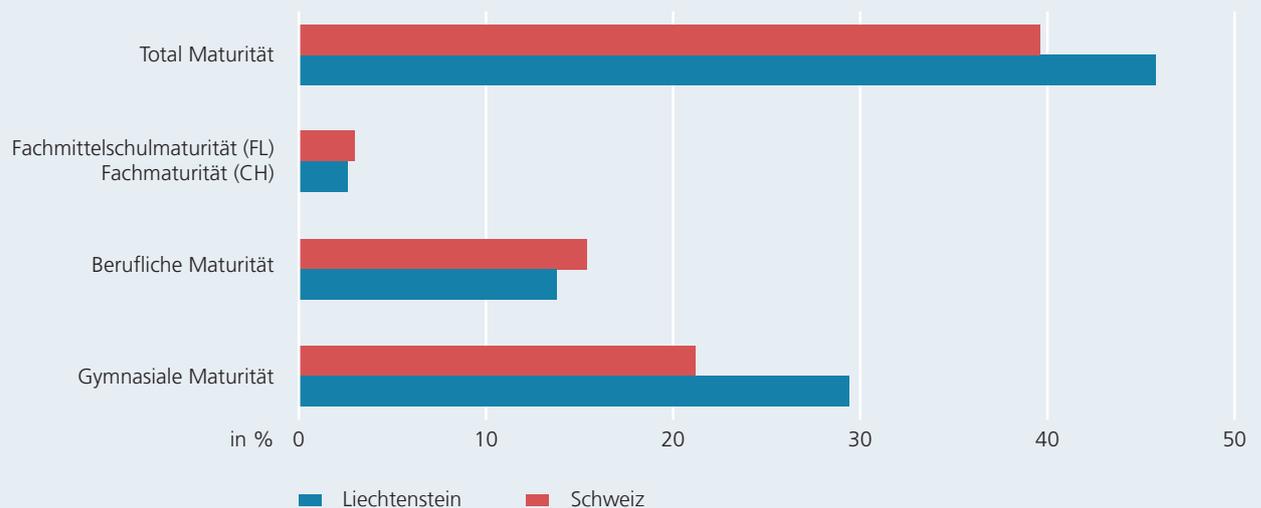
³⁷ Im Schuljahr 2015/16 betragen die Abweichungen vom kantonalen Durchschnitt zwischen 1.3 Schüler mehr (Zürich) und 2.8 Schüler weniger pro Klasse (Graubünden).

betragen in Liechtenstein CHF 29'328 (2018) und lagen in der Schweiz mit CHF 20'783 (2016) um 41% tiefer. Auf der Primarstufe betreuen Schweizer Lehrpersonen durchschnittlich 35% mehr Kinder als in Liechtenstein. Auf der Sekundarstufe liegt die Differenz bei 32% (AS, 2020b).

Maturitätsquote³⁸

Abbildung 31: Maturitätsquote Liechtenstein und Schweiz, 2017

Quelle: AS (2020b)



Bei der Gesamtmaturitätsquote liegt Liechtenstein im Vergleichsjahr (2017) deutlich über der Schweiz. Allerdings schwankt die Quote wesentlich stärker. Ein Jahr zuvor lag sie mit 40% in beiden Ländern auf gleichem Niveau. Der Weg zur Maturität ist unterschiedlich. In Liechtenstein führt er deutlich öfter über das Gymnasium, während Schweizer Schülerinnen und Schüler die berufliche Maturität stärker nutzen.

³⁸ Anzahl der in einem bestimmten Jahr erteilten Maturitätszeugnisse in Prozent der theoretisch gleichaltrigen ständigen Bevölkerung.

Bildungsstand



Abbildung 32:
Bildungsstand Liechtenstein
und Schweiz, 2015

Quelle: AS (2020b)

- Tertiäre Stufe
- Sekundarstufe II / Postsekundäre nicht tertiäre Stufe
- Unterhalb Sekundarstufe II

Die Unterschiede im Bildungsstand der Bevölkerung beider Länder sind überraschend. Der Bevölkerungsanteil mit einer Ausbildung auf tertiärer Stufe³⁹ liegt in der Schweiz sowohl bei den 25- bis 64-Jährigen als auch in den jüngeren Alterskategorien deutlich höher. Im Gegenzug dominiert in Liechtenstein die Ausbildung auf Sekundarstufe II respektive postsekundärer nicht tertiärer Stufe.⁴⁰

Gründe dafür könnten in der liechtensteinischen Niederlassungspolitik liegen, die auch für gut ausgebildete Arbeitnehmer die Wohnsitznahme im Land nur in Ausnahmefällen zulässt. Ob und in welchem Ausmass Ressourcen durch Braindrain verloren gehen, lässt sich aus verfügbaren Daten nicht ermitteln. Die national und regional beschränkten Arbeitsmöglichkeiten in einzelnen Ausbildungen der tertiären Stufe könnten eine weitere mögliche Erklärung für die Unterschiede im Bildungsniveau beider Länder sein. Nachdem die Maturitätsquote in beiden Ländern über einen längeren Zeitraum betrachtet nicht sehr stark differiert, kann das unterschiedliche Bildungsniveau zumindest nicht auf diesen Aspekt zurückgeführt werden.

39 Studiengänge und Prüfungen der höheren Berufsbildung, der Fachhochschulen, der pädagogischen und der universitären Hochschulen.

40 Baut auf abgeschlossener Sekundarstufe II auf beziehungsweise ergänzt diese und dient der Vorbereitung auf Lehrgänge der Tertiärstufe (z. B. Passerelle).

Grenzüberschreitende Ausbildung

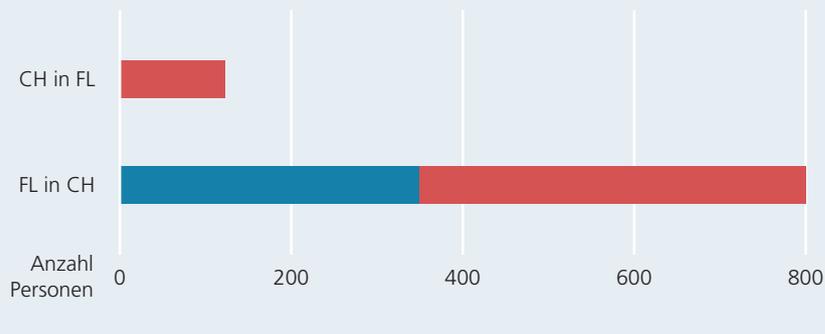


Abbildung 33:
Grenzüberschreitende Studierende Liechtenstein – Schweiz im tertiären Bereich, Studienjahr 2018 / 19

Quelle: AS (2020b)

■ Fachhochschulen
■ Universitäten

Die enge Anbindung an das schweizerische Bildungssystem zeigt sich auch an den von Studierenden aus Liechtenstein gewählten Studienorten. 93% der total 375 Studierenden an Fachhochschulen entschieden sich im Studienjahr 2018/19 für eine Bildungsstätte in der Schweiz. Im Universitätsbereich waren es 62% von insgesamt 809 Immatrikulierten (gefolgt von 20% in Österreich und 12% in Liechtenstein selbst).

Umgekehrt studierten 123 Personen aus der Schweiz an einer Universität in Liechtenstein.

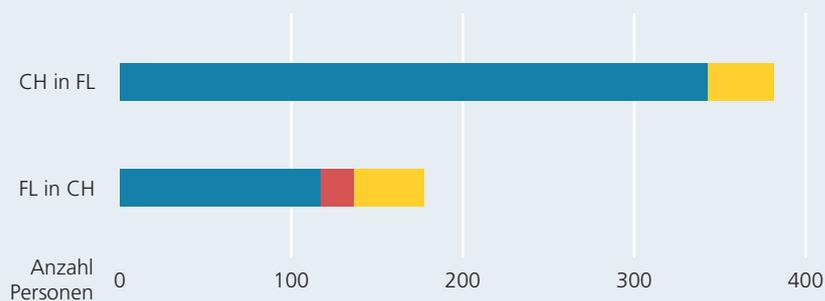


Abbildung 34:
Grenzüberschreitende Lernende Liechtenstein – Schweiz in der beruflichen Grundbildung, Schul- / Lehrjahr 2018 / 19

Quelle: AS (2020b)

■ Berufslehre
■ Vollzeitberufsschulen
■ Berufsmaturität

Ein anderes Bild zeigt die berufliche Grundbildung. Der Werkplatz Liechtenstein bietet auch Ausbildungsplätze für Lehrlinge aus dem Ausland. Im Schul-/Lehrjahr 2018/19 hatten 31% der 1'106 Lernenden Wohnsitz in der Schweiz, während 118 Lernende aus Liechtenstein ihre berufliche Grundbildung an einem Arbeitsplatz in der Schweiz absolvierten. In diesem Bereich bietet das kleine Liechtenstein der Schweiz für einmal einen Mehrwert im Bildungsbereich.

Auch die liechtensteinische Berufsmaturitätsschule scheint für Lernende aus der Schweiz attraktiv. 48% der Lernenden im Lehrjahr 2018/19 stammten aus der Schweiz (AS, 2020b). Der Zugang für Schweizer Schülerinnen und Schüler wird allerdings ab Schuljahr 2020/2021 durch Entscheidungen des Kantons St. Gallen erschwert (Nigg, 2019).

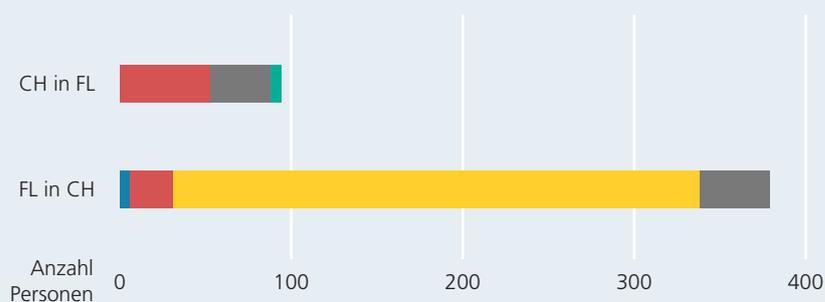


Abbildung 35:
Grenzüberschreitende Studierende Liechtenstein – Schweiz in der Weiterbildung, Schul-/ Studienjahr 2018/19

Quelle: AS (2020b)

- FH = Fachhochschulen
- Berufsschulen
- Mittelschulen
- Höhere Fachschulen
- FH/Universitäten
- Kunstschule

Die Weiterbildungsmöglichkeiten sind vielfältig und können in Liechtenstein beispielsweise an der Universität Liechtenstein, an der Berufsmaturitätsschule oder an der Kunstschule wahrgenommen werden. Allerdings decken die Institute nur einen kleinen Teil des inländischen Bedarfs ab. 68% der 562 für Weiterbildungskurse eingeschriebenen Personen aus Liechtenstein absolvierten diese im Schul-/Studienjahr 2018/19 an Schulen in der Schweiz. Im Gegenzug bildeten sich 94 Personen aus der Schweiz an Liechtensteiner Bildungsstätten weiter (AS, 2020b).



8. Währung und Finanzmarktinfrasturktur

- 8.1 Einleitung
- 8.2 Ausgangslage: Vom Wiener Kongress bis zum Währungsvertrag
- 8.3 Die Bedeutung des Währungsvertrages
- 8.4 Die Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank mit Bezug auf Liechtenstein
 - 8.4.1 Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes
 - 8.4.2 Liquiditätsversorgung des Geldmarkts
 - 8.4.3 Bargeldversorgung
 - 8.4.4 Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems
 - 8.4.5 Die SNB als Lender of Last Resort
 - 8.4.6 Mitwirkung bei Wahrungskooperationen
 - 8.4.7 Bankdienstleistungen für den Bund
 - 8.4.8 Zwischenfazit
- 8.5 Zugang zur schweizerischen Finanzmarktinfrasturktur
 - 8.5.1 Ausgangslage
 - 8.5.2 Geldtransferverordnung
 - 8.5.3 Börsen- und Handelsplätze
 - 8.5.4 Fazit
- 8.6 Gibt es Alternativen zur aktuellen Währungsverfassung?
 - 8.6.1 Liechtensteiner Franken mit flexiblen Wechselkursen
 - 8.6.2 Liechtensteiner Franken mit Currency Board
 - 8.6.3 Währungsunion
 - 8.6.4 Zwischenfazit
- 8.7 Handlungsempfehlungen

8.1 Einleitung

Am Ende des Ersten Weltkrieges befand sich Liechtenstein in wirtschaftlichen Nöten. Aufgrund der Hyperinflation in Österreich mussten die Liechtensteiner massive Vermögensverluste in Kauf nehmen. 1924 übernahm Liechtenstein den Schweizer Franken und ersetzte damit die österreichische Krone als gesetzliches Zahlungsmittel. Erst mit dem Währungsvertrag (WV) von 1980⁴¹ wurde die Verwendung des Schweizer Franken als liechtensteinische Währung staatsvertraglich abgesichert.

Der Währungsvertrag beschränkt zwar die Währungssouveränität von Liechtenstein, hebt sie aber nicht auf. Insbesondere behält Liechtenstein das Recht, seine gesetzliche Währung festzulegen. Beschränkt wird die Währungshoheit vor allem durch die Verpflichtung, das schweizerische Geld- und Währungsrecht anzuwenden.

Mit dem Beitritt Liechtensteins zum EWR im Januar 1995 haben sich potenzielle Konflikte ergeben, die mittel- und langfristig die Zugehörigkeit zum Schweizer-Franken-Währungsraum infrage stellen könnten. Ursprung solcher Konflikte ist die gleichzeitige Zugehörigkeit Liechtensteins zum EWR- und zum Schweizer-Franken-Währungsraum. Liechtenstein ist als EWR-Mitglied verpflichtet, die Finanzmarktgesetzgebung aus dem EWR-Raum zu übernehmen. Die Schweiz ist es hingegen nicht, da sie als ein Drittland gilt.

Dieses Kapitel hat zum Ziel, aktuelle Problemfelder in der liechtensteinisch-schweizerischen Wahrungsgemeinschaft darzulegen und zu beurteilen sowie Perspektiven für die weitere Entwicklung aufzuzeigen und Empfehlungen abzugeben.

Die Grundlage für die nachstehenden Ausfuhungen wurde von Dr. Hans Kuhn, unter anderem ehemaliger Leiter Recht und Dienste der Schweizerischen Nationalbank und Lehrbeauftragter für Geld- und Währungsrecht an der Universität Luzern, erarbeitet (Kuhn, 2019).

8.2 Ausgangslage: Vom Wiener Kongress bis zum Währungsvertrag

Nach der Niederlage Napoleon Bonapartes wurden am Wiener Kongress von 1814 bis 1815 Grenzen neu festgelegt und neue Staaten geschaffen. Auch Liechtenstein erlangte am Wiener Kongress die staatliche Souverani-

⁴¹ Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, LGBl. 1981 Nr. 52.

tät und blieb bis zum Ende des Ersten Weltkrieges Teil des österreichischen Wirtschafts- und Währungsraumes. Nach dem Zerfall der Habsburgermonarchie löste der Landtag des Fürstentums Liechtenstein den Zoll- und Steuerverein mit Österreich auf und schloss am 29. März 1923 den heute noch bestehenden Zollvertrag mit der Schweiz ab. Am 26. Mai 1924 wurde der Schweizer Franken als gesetzliche Währung eingeführt.⁴²

Dass die Liechtensteiner nicht gegen den Schweizer Franken opponierten, hängt mit den Vermögensverlusten zusammen, die als Folge der engen Bindung an die österreichische Krone entstanden: Nach dem Ersten Weltkrieg machte eine Hyperinflation in Österreich praktisch das gesamte Sparvermögen der liechtensteinischen Bevölkerung zunichte.⁴³

Nach der Übernahme des Schweizer Franken als gesetzliche Währung entwickelten sich die währungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein während Jahrzehnten unproblematisch. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg verpflichteten sich die meisten Industrieländer, ihre Geldpolitik auf die Stabilisierung der Wechselkurse auszurichten. Der Vertrag wurde im kleinen Ort Bretton Woods in der Nähe von Washington abgeschlossen. Das Bretton-Woods-System ging so lange gut, wie der US-Dollar als Leitwährung des Systems stabil war. Das änderte sich, als die USA im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg eine zunehmend inflationäre Politik verfolgten und sich die Inflation auf die anderen Länder übertrug. Im März 1973 gingen alle wichtigen Industrieländer zu flexiblen Wechselkursen über. Das Fixkurssystem von Bretton Woods existierte nicht mehr.

Bevor die Schweizerische Nationalbank (SNB) kapitulierte, setzte sie sich gegen den Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken mit einem bunten Cocktail an Instrumenten zur Wehr. Mit Verzinsungsverböten, Negativzinsen, Mindestvorschriften und Anlageverböten wollte der Bundesrat den übermässigen Zufluss in den Schweizer Franken abwehren. Die Massnahmen waren auf das schweizerische Staatsgebiet beschränkt, weshalb Liechtenstein zunächst als Währungsausland behandelt wurde. Schweizer Banken durften Frankenguthaben von liechtensteinischen Banken und Unternehmen nicht mehr verzinsen. Obwohl Liechtenstein 1965 sowie 1972/73 im Sinne eines autonomen Nachvollzugs der Schweizer Massnahmen jeweils währungsrechtlich wieder als Inland behandelt wurde, stärkte dieser Zustand die Absicht,

42 Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung, LGBl. 1924 Nr. 8.

43 Vgl. Günter Meier, «Liechtenstein sucht Zuflucht im Franken», NZZ, 5. Mai 2014.

die währungsrechtliche Beziehung zwischen beiden Staaten vertraglich zu regeln.

Auch die Chiasso-Affäre in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre erhöhte den Bedarf, die währungsrechtlichen Beziehungen auf eine staatsvertragliche Grundlage zu stellen. Führende Mitarbeiter der damaligen Schweizerischen Kreditanstalt (die heutige Credit Suisse) hatten über die Filiale in Chiasso Kapitalfluchtgelder in der Höhe von mehr als CHF 2 Mia. bei einer dubiosen Firma in Liechtenstein platziert. Diese hatte, ohne über eine Konzession zu verfügen, bewilligungspflichtige Bankgeschäfte getätigt und neben CHF 190 Mio. an schweizerischen Verrechnungssteuern auch CHF 80 Mio. an Negativzinsen hinterzogen. Dies in Verletzung liechtensteinischer Gesetze und unter Umgehung der schweizerischen Währungsschutzmassnahmen (Lussy, 2011). Die Affäre machte Lücken und Umgehungsmöglichkeiten deutlich und die Schweiz verlangte ab Mitte der 1970er-Jahre die Formalisierung der währungsrechtlichen Beziehung.

Für die Schweiz stand im Vordergrund, dass das schweizerische Währungsrecht für das gesamte Währungsgebiet inklusive Liechtenstein gilt und die SNB über die notwendigen Befugnisse zur Durchsetzung auf liechtensteinischem Staatsgebiet verfügen sollte. Formelle Verhandlungen wurden im November 1977 aufgenommen.

8.3 Die Bedeutung des Währungsvertrages

Der Währungsvertrag wurde am 19. Juni 1980 paraphiert und am 25. November 1981 in Kraft gesetzt. Die zentrale Vorschrift ist Art. 1 Abs. 1 WV, nach dem «alle [...] schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Geld-, Kredit- und Währungspolitik im Sinne des Nationalbankgesetzes oder den Schutz der schweizerischen Münzen und Banknoten betreffen, [...]» auch in Liechtenstein gelten. In Art. 3 Abs. 1 WV werden der SNB in Liechtenstein dieselben Vollzugskompetenzen wie in der Schweiz eingeräumt.⁴⁴ Zudem verstärkt der Währungsvertrag die Rechts- und Amtshilfe und gibt den liechtensteinischen Banken das Recht, bei der SNB ein Sichtkonto zu eröffnen, das den Zugang zum Interbanken-Zahlungssystem (Swiss Interbank Clearing, SIC) und damit zur schweizerischen Finanzinfrastruktur sicherstellt. Über das SIC, das im Auftrag der SNB betrieben wird, werden Zahlungen zwischen den Banken abgewickelt. Fragen zur Auslegung oder zur Anwendung des Vertrages werden in einer sogenannten Gemischten Kommission behandelt. Entscheidungen bei

⁴⁴ Aus Rücksicht auf die Souveränität Liechtensteins gelten einzelne Sonderregeln, beispielsweise ein Vorinformationsrecht der Regierung bei Ermittlungshandlungen oder bei Vor-Ort-Kontrollen (Art. 3 Abs. 3 und 4 WV).

Streitfragen trifft ein Schiedsgericht. Die Gemischte Kommission ist bisher einmal einberufen worden. Zur Einsetzung des Schiedsgerichtes ist es noch nie gekommen.

Durch den Wortlaut in Art. 2 Abs. 1 WV «Die liechtensteinische Währungshoheit bleibt unberührt» ist die Währungssouveränität Liechtensteins gewährleistet. Insbesondere bleibt das Recht Liechtensteins unberührt, seine gesetzliche Währung festzulegen. Es lässt sich keine Verpflichtung für Liechtenstein ableiten, den Schweizer Franken als Währung zu führen. Der Währungsvertrag schuf damit weder eine Währungsunion noch wurde die liechtensteinische Währungshoheit in umfassender Weise auf die Schweiz übertragen. Das Recht zur Ausgabe einer gesetzlichen Währung wird insofern beschränkt, als Liechtenstein während der Dauer des Vertrags auf die Ausgabe eigener Banknoten verzichtet.

Die wichtigste Ausnahme vom Grundsatz der fortbestehenden Währungssouveränität ist die Pflicht Liechtensteins zur Anwendung des schweizerischen Geld- und Währungsrechts. Die bei Inkrafttreten des Vertrags geltenden schweizerischen Rechtsvorschriften finden sich in einem Anhang zum Übereinkommen, der regelmässig aktualisiert wird. Die aktuelle Liste umfasst 25 Gesetze und Verordnungen. Ergänzungen und Änderungen des Anhangs werden vom Bundesrat der liechtensteinischen Regierung mitgeteilt. Sofern sie Einwände hat, teilt sie diese mit. Kann keine Einigung erzielt werden, kommt ein Streitbeilegungsverfahren zur Anwendung (Art. 13 und 14 WV). Abgeschlossen wird das Übernahmeverfahren mit der Genehmigung durch die liechtensteinische Regierung und der Publikation im Landesgesetzblatt.

Die Wahl des SNB-Direktoriums und des Bankrates sowie die Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse obliegen dem Schweizer Bundesrat. Auch am Gewinn der SNB partizipiert Liechtenstein – im Gegensatz zu den Kantonen – nicht. Gemäss Art. 12 WV informieren sich die Regierung des Fürstentums Liechtenstein und das Direktorium der SNB bei Bedarf gegenseitig. Diese Informations- und Konsultationspflichten werden durch Treffen zwischen dem SNB-Direktorium und der liechtensteinischen Regierung wahrgenommen, die seit 2008 jährlich stattfinden. Darüber hinaus haben SNB und Regierung einen Anspruch darauf, informiert und konsultiert zu werden, bevor Entscheidungen getroffen werden, die für die Währungs- und Wirtschaftspolitik von wesentlicher Bedeutung sind.

Ein Musterbeispiel für eine solche Entscheidung wäre die Aufhebung der Kursuntergrenze zum Euro am 15. Januar 2015 durch die SNB gewesen. Gemäss Medienberichten erfolgte eine Information des Bundesrates erst unmittelbar, bevor die SNB ihre Entscheidung öffentlich machte. Ob und wann die liechtensteinische Regierung informiert wurde, ist nicht bekannt. Die späte Information des Bundesrates durch die SNB war zwar – nach hier vertretener Auffassung – eine Verletzung der Pflichten. Sie wurde aber vom Bundesrat nicht sanktioniert.

Seit der Finanzkrise 2008 ergibt sich ein erhöhter Koordinationsaufwand der SNB mit der Regierung und der Finanzmarktaufsicht, weil das Notenbankmandat auf die Wahrung der Finanzstabilität erweitert wurde. Dabei ist der Abstimmungsbedarf mit Liechtenstein besonders gross, weil das Finanzmarktaufsichtsrecht weitgehend durch europäische Regelungen bestimmt wird.

Der unmittelbare Anlass für den Abschluss des Währungsvertrages war – wie erwähnt – die Kapitalverkehrskontrollen der Schweiz in den 1970er-Jahren. Weil diese Massnahmen weitgehend wirkungslos blieben und unerwünschte Nebenwirkungen hatten, verzichtete die SNB ab Mitte der 1980er-Jahre darauf, sie anzuwenden. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass der Anlass für den Abschluss des Währungsvertrages wenige Jahre nach Abschluss nicht mehr gegeben war. Dessen ungeachtet entwickelte er sich zu einem Grundpfeiler der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen.

8.4 Die Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank mit Bezug auf Liechtenstein

Grundsätzlich nimmt die SNB für die Schweiz und für Liechtenstein dasselbe Mandat wahr. Bei einzelnen Aufgaben ergeben sich allerdings Besonderheiten, auf die im Folgenden eingegangen wird.

8.4.1 Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes

Nach den Bestimmungen des Nationalbankgesetzes (NBG)⁴⁵ führt die SNB die Geld- und Währungspolitik «im Gesamtinteresse des Landes».⁴⁶ Sie gewährleistet die Preisstabilität, trägt dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung und handelt vollständig unabhängig.⁴⁷ Dieses Weisungsverbot gilt auch für die liechtensteinische Regierung.

⁴⁵ Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) vom 3. Oktober 2003, SR 951.11.

⁴⁶ Art. 5 Abs. 1 NBG.

⁴⁷ Art. 6 NBG.

8.4.2 Liquiditätsversorgung des Geldmarkts

Die SNB hat die Aufgabe, den Schweizer-Franken-Geldmarkt mit Liquidität zu versorgen.⁴⁸ Auf dem Geldmarkt treffen die kurzfristige Geldnachfrage und das kurzfristige Geldangebot (z. B. Tages- und Monatsgeld) zusammen. Voraussetzung für den Zugang von liechtensteinischen Finanzinstituten zu den Liquiditätsangeboten der SNB ist ein Anschluss an das Interbanken-Zahlungssystem SIC sowie an den Zentralverwahrer SIX SIS, der Vermögenswerte und Dokumente für den Schweizer Finanzplatz verwahrt.

Während sämtliche 13 in Liechtenstein aktiven Banken über einen direkten SIC-Anschluss verfügen, sind nur die sieben grössten Institute auch an der SIX SIS angeschlossen. Die übrigen Banken haben nur über Korrespondenzbanken Zugang zur Notenbankliquidität. Diese Dimension ist im Währungsvertrag kaum erkennbar, weil es 1980 noch keine nennenswerte Finanzmarktinfrastuktur gab. Es war jedoch stets das Verständnis der SNB, dass sich aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 9 WV auch ein Rechtsanspruch der liechtensteinischen Banken ergibt, unter denselben Voraussetzungen wie schweizerische Banken und Finanzmarktteilnehmer zu den schweizerischen Fazilitäten und Einrichtungen zugelassen zu werden.

8.4.3 Bargeldversorgung

Liechtenstein hat sich dazu verpflichtet, keine eigenen Banknoten herauszugeben, solange der Währungsvertrag in Kraft ist.⁴⁹ Demgegenüber bleibt das Land berechtigt, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Münzen in Schweizer-Franken-Währung zu prägen.⁵⁰ Von diesem Recht hat Liechtenstein seit Abschluss des Währungsvertrages viermal Gebrauch gemacht. Dabei handelte es sich um Gedenkmünzen, letztmals aus Anlass des Jubiläums «300 Jahre Liechtenstein». Es bedarf jedoch keines besonderen Ereignisses: Auch eine laufende Ausgabe von Umlaufmünzen wäre mit dem Währungsvertrag vereinbar, da der Währungsvertrag das liechtensteinische Münzregal in keiner Weise einschränkt.

8.4.4 Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems

Der Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems⁵¹ ist inzwischen zu einem zentralen Element des Notenbankmandates geworden. Finanzstabilitätspolitische Themen sind im Währungsvertrag aber nicht abgebildet, weil sie erst nach dessen Abschluss aktuell geworden sind. In Liechtenstein ist die Finanzmarktaufsicht (FMA) für die Gewährleistung der Stabilität des

48 Art. 5 Abs. 2 Bst. a NBG.

49 Kündigung unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres, Art. 15 WV.

50 Art. 2 Abs. 2 WV.

51 Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG.

Finanzmarktes verantwortlich. Darüber hinaus ist das Land als EWR-Mitgliedsstaat in das entsprechende europäische System eingebunden.

Die Aufgabe zur Überwachung des Finanzsystems leistet die SNB durch Analyse und Beobachtung der Entwicklungen im schweizerischen Bankensektor. Die Grundlage dafür bilden die umfassenden Statistikbefugnisse der SNB und das Recht für nicht-statistische Erhebungen bei Finanzmarktteilnehmern, die auch in Liechtenstein gelten. Schliesslich veröffentlicht die SNB jährlich einen Finanzstabilitätsbericht, der sich bisher noch nicht mit Liechtenstein oder liechtensteinischen Banken befasst hat.

Den Beitrag zur Finanzmarktregulierung leistet die SNB in erster Linie durch ihre Mitwirkung im internationalen Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) sowie im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht.

Zurzeit verfügt die SNB über drei sogenannte makroprudenzielle Aufsichtsbefugnisse zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems als Ganzes. Sie

- kann Empfehlungen zur Aktivierung und Deaktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers abgeben. Wird der Kapitalpuffer aktiviert, werden die Banken verpflichtet, ihr Eigenkapital temporär und schrittweise aufzustocken, wenn sich Fehlentwicklungen am Kreditmarkt aufbauen;
- bezeichnet die systemrelevanten Banken und
- definiert die systemrelevante Marktinfrastruktur.

Der antizyklische Kapitalpuffer und die Bezeichnung von systemrelevanten Banken sind für Liechtenstein insofern nicht relevant, als die entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht in den Anhang zum Währungsvertrag übernommen wurden – die Bestimmungen zur Überwachung der systemrelevanten Marktinfrastrukturen hingegen schon. Sie sind bis anhin allerdings ohne praktische Bedeutung geblieben, weil solche Einrichtungen in Liechtenstein bis heute nicht bestehen.

Aufgrund dieses Flickenteppichs ist es offensichtlich, dass kein Konzept besteht, welchen Beitrag zur Finanzstabilität die SNB in Bezug auf Liechtenstein leisten kann und will. Aus Sicht der Finanzstabilität im Währungsraum ist Liechtenstein vernachlässigbar.

8.4.5 Die SNB als Lender of Last Resort

Es gehört zu den klassischen Aufgaben einer Zentralbank, Banken in Krisensituationen mit ausreichend Liquidität beizustehen. Der «Darleiher letzter Instanz» beziehungsweise Lender of Last Resort sollte illiquiden, aber solventen und systemrelevanten Banken grosszügig ausserordentliche Liquiditätshilfe gegen ausreichende Sicherheiten zur Verfügung stellen. Dies ist eine bewährte Strategie zur Vermeidung von Bank-Runs. Anlässlich der Rettung der UBS im Jahr 2008 hat sich die SNB auf ihre Rolle als Lender of Last Resort berufen.

Als systemrelevant gelten in der Schweiz zurzeit UBS, Credit Suisse, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank (ZKB) sowie PostFinance. Der Bezugsrahmen für die Beurteilung der Systemrelevanz umfasst den gesamten Währungsraum, nicht aber Teile davon. Deshalb erfüllen weder grössere Kantonalbanken (mit Ausnahme der ZKB) noch Regionalbanken die notwendigen Kriterien. Es ist davon auszugehen, dass die SNB auch keine der liechtensteinischen Banken als systemrelevant einstuft. Soweit ersichtlich hat sie sich zu dieser Frage bis anhin nicht offiziell geäussert.

Das Fehlen eines effektiven Lender of Last Resort ist der grösste Nachteil, der sich aus dem Verzicht Liechtensteins auf eine eigene Währung und eine eigene Notenbank ergibt. Die von der SNB vertretene Position, die Systemstabilität aus der Sicht des gesamten Währungsraumes zu beurteilen, ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Position ist auch deshalb verständlich, weil sie sonst in der Schweiz den Kreis der Institute mit Anspruch auf Notfallliquidität weit aufmachen müsste. Das ändert aber nichts daran, dass dem Land Liechtenstein eine im Krisenfall wichtige Handlungsoption fehlt.

8.4.6 Mitwirkung bei Währungsoperationen

Bei internationalen Währungsoperationen arbeitet die SNB mit dem Bundesrat zusammen und unterliegt dessen Weisungen.⁵² Weil Liechtenstein nicht Mitglied des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der übrigen Bretton-Woods-Institutionen ist, hat sich die Frage, ob und wie die SNB entsprechende Aufgaben auch für Liechtenstein übernehmen würde, bisher nicht gestellt. Sollte sich Liechtenstein für einen Beitritt zum IWF entscheiden, hat die SNB ihre Unterstützung zugesichert.⁵³ Da im Währungsvertrag dazu nichts festgehalten ist, wäre eine gesonderte Abrede erforderlich.

⁵² Art. 5 Abs. 3 Bst. 2 NBG.

⁵³ Interpellationsantwort der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Beitritt Liechtensteins zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbankgruppe, BuA 2011/36.

8.4.7 Bankdienstleistungen für den Bund

Derzeit führt die SNB Girokonten für die Bundesverwaltung, das Bundesgericht, die Bundesanstalten und -institutionen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sowie die Anstalten oder Aktiengesellschaften des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie hat den Zugang zu ihren Girokonten in den letzten Jahren nach und nach eingeschränkt, insbesondere nachdem im Nachgang zur Einführung von Negativzinsen Pensionskassen entsprechende Forderungen gestellt hatten. Es ist nicht vorgesehen, dass die SNB Girokonten für die liechtensteinische Landesverwaltung führt. Nach der hier vertretenen Auffassung könnte sich die liechtensteinische Landesverwaltung allerdings auf eine analoge Anwendung der Art. 5 Abs. 4 und 11 NBG berufen. Die integrale Übernahme des Nationalbankgesetzes in den Anhang zum Währungsvertrag würde keinen Sinn ergeben, wenn die SNB Bankdienstleistungen nicht auch für das Land Liechtenstein erbringen könnte.

8.4.8 Zwischenfazit

Die Übernahme des Schweizer Franken nach dem Ersten Weltkrieg war eine der Rahmenbedingungen, welche den beeindruckenden wirtschaftlichen Aufstieg Liechtensteins begünstigt haben. Der Währungsvertrag von 1980 hat dieses Arrangement formalisiert. Einerseits sind zahlreiche Vorschriften des Vertrages allerdings heute mehr oder weniger obsolet. Andererseits hat er eine Reihe von Entwicklungen nicht mitgemacht, welche die SNB und ihr Mandat im Laufe der Zeit erfahren haben.

Der gewichtigste Nachteil der heutigen Liechtensteiner Währungsverfassung ist das Fehlen eines echten Lender of Last Resort. Auch wenn die Ausrichtung der SNB auf die Stabilität des gesamten Währungsraumes nachvollziehbar ist, bleibt dieser Umstand für Liechtenstein unbefriedigend.

Im Währungsvertrag überhaupt nicht abgebildet ist der Auftrag der SNB zur Stabilisierung des Finanzsystems. Liechtenstein ist diesbezüglich heute vollständig in die europäische Aufsichtsarchitektur eingebunden, wobei die Funktion der (fehlenden) Notenbank durch das Ministerium für Präsidiales und Finanzen sowie die FMA wahrgenommen wird.

Einen gewissen Preis zahlt Liechtenstein für den Verzicht auf eine eigene Währung auch aus institutioneller Sicht: Liechtenstein hat weder bei der Besetzung der Notenbankgremien noch bei der Festlegung ihres Hand-

lungsrahmens durch das Notenbankgesetz irgendwelche Mitspracherechte. Liechtenstein ist auch nicht Adressat der Rechenschaftspflicht der SNB. Angesichts der Machtfülle der Notenbanken, die seit der Finanzkrise nochmals deutlich verstärkt wurde, ist das aus demokratiepolitischer Sicht nicht unproblematisch. Immerhin sieht der Währungsvertrag Informations- und Koordinationspflichten zwischen Regierung und SNB vor, die heute inhaltlich mindestens ebenso weit gehen wie diejenigen im Verhältnis zum Bundesrat.

8.5 Zugang zur schweizerischen Finanzmarktinfrastruktur

8.5.1 Ausgangslage

Durch die Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum sind die liechtensteinischen Banken auf uneingeschränkten und ungehinderten Zugang zur schweizerischen Finanzmarktinfrastruktur angewiesen. Dabei haben sich in den letzten Jahren mehrere Konfliktfelder eröffnet. Diese ergeben sich daraus, dass Liechtenstein als EWR-Mitglied verpflichtet ist, die EWR-relevante Finanzmarktgesetzgebung zu übernehmen und gleichzeitig die Schweiz aus Sicht des Finanzmarkt-Acquis als Drittland gilt. Jüngere Richtlinien und Verordnungen erlauben EU-/EWR-Banken den Zugang zu Drittlandseinrichtungen immer öfter nur dann, wenn sie als gleichwertig (äquivalent) anerkannt sind. Entsprechende Äquivalenzverfahren finden sich inzwischen in 14 finanzmarktrelevanten Richtlinien und Verordnungen. Ein Rechtsanspruch auf Anerkennung der Gleichwertigkeit besteht nicht; mehr noch: Es handelt sich um bewusst politisch gefärbte Verfahren, in denen insbesondere auch die Mitgliedsstaaten ein gewichtiges Wort mitreden. Deutlich zutage getreten ist dieses Konfliktfeld mit der Verweigerung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börse, mit welcher die EU die Äquivalenzanerkennung erstmals offen als Kampfmittel eingesetzt hat.

Zu den Finanzmarktinfrastrukturen zählen Börsen und andere Handelsplätze, zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer, Zahlungssysteme und Transaktionsregister. Während sämtliche 13 in Liechtenstein aktiven Banken über einen direkten Anschluss an das Interbanken-Zahlungssystem verfügen, sind nur die sieben grössten Institute an den Zentralverwahrer SIX SIS angebunden. Zum Handel an der Schweizer Börse sind sogar nur zwei liechtensteinische Banken zugelassen. Grund dafür sind die hohen technischen Anforderungen und die Kosten eines Anschlusses. Damit haben die kleineren liechtensteinischen Banken keinen direkten Zugang zu den

Finanzierungsangeboten der SNB und sind für die Liquiditätsversorgung auf Korrespondenzbanken angewiesen.

8.5.2 Geldtransferverordnung

Erstmals akut wurde der Konflikt zwischen der Zugehörigkeit zur Schweizer-Franken-Währungszone und zum EWR im Zusammenhang mit Vorschriften über die Geldwäschereibekämpfung. Diese verlangen, dass im bargeldlosen Zahlungsverkehr gewisse Informationen über den Auftraggeber und den Begünstigten übermittelt werden.

Die internationalen Standards unterscheiden zwischen Inlands- und grenzüberschreitenden Zahlungen. Bei Inlandszahlungen reicht im Normalfall die Übermittlung der Kontonummer des Auftraggebers oder einer transaktionsbezogenen Referenznummer.⁵⁴ Bei grenzüberschreitenden Transaktionen ist demgegenüber immer der grosse Datensatz zu liefern (Name und Kontonummer des Begünstigten, Name, Kontonummer und Anschrift des Auftraggebers). Nach EU-Recht gilt jede Zahlung innerhalb der Union als Inlandszahlung.

Durch die Integration der Liechtensteiner Banken in die Schweizer Finanzmarktinфраstruktur laufen Zahlungen von oder nach Liechtenstein immer über ein Zahlungssystem oder einen Zahlungsdienstleister in der Schweiz. Da der Schweizer Zahlungsdienstleister seinen Sitz nicht in der EU hat, müsste nach dem Wortlaut der EU-Verordnung immer der grosse Datensatz übermittelt werden. Beim Verfahren zur Übernahme der Verordnung 2015/847 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers in das EWR-Abkommen konnte Liechtenstein für den Zahlungsverkehr im Verhältnis zur Schweiz einen Vorbehalt aushandeln. So kann aus EU-Sicht bis Ende 2022 auf die Übermittlung des grossen Datensatzes verzichtet werden, wenn Zahlungen in Schweizer Franken aus oder nach Liechtenstein erfolgen und über einen schweizerischen Zahlungsdienstleister abgewickelt werden.

Die materiellen Auswirkungen der Hindernisse beim Zahlungsverkehr dürfen nicht überbewertet werden. Die praktischen Probleme hätten sich auch ohne den ausgehandelten Vorbehalt in Grenzen gehalten, weil die liechtensteinischen Zahlungsdienstleister im Normalfall ohne Weiteres in der Lage sind, den grossen Datensatz verfügbar zu machen. Praktische Probleme wären vor allem im nicht-kontengestützten Zahlungsverkehr mit

⁵⁴ Der vollständige Datensatz muss innerhalb von drei Tagen erhältlich gemacht werden können.

Bareinzahlung am Schalter aufgetreten, wo ohne Übergangs- und Ausnahmeregelungen zusätzliche Daten erhoben und verarbeitet hätten werden müssen. Der halbbare Zahlungsverkehr mit dem orangen Einzahlungsschein wäre dadurch praktisch nicht mehr möglich gewesen.⁵⁵

Umso grösser ist die politische Bedeutung dieser Angelegenheit. Die Finanzmarktaufsicht Schweiz (FINMA) führte 2015 eine Unterscheidung zwischen «Zahlungsaufträge innerhalb der Schweiz» und «Zahlungsaufträge im Inland» ein. Damit gab sie eine langjährige Praxis auf, nach welcher «Inland» als Währungsland verstanden wurde, also das Gebiet der Schweiz und Liechtensteins umfasste. Die Unterscheidung ist mit dem Währungsvertrag nicht vereinbar und verletzt völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz. Im Verhältnis Liechtenstein – Schweiz ist bemerkenswert, dass die EU- und EWR-Behörden für das liechtensteinische Anliegen letztendlich mehr Verständnis zeigten als die schweizerischen.

8.5.3 Börsen- und Handelsplätze

Die Regulierung der Börsen- und Handelsplätze erfolgt im EU-/EWR-Raum durch die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) und die Verordnung (MiFIR). Finanzinstitute sind verpflichtet, Handelsgeschäfte mit Aktien über einen geregelten Markt abzuwickeln. Gemeint sind damit Einrichtungen, die in der EU niedergelassen sind und von den EU-Behörden überwacht werden. Der Handel über einen Dritthandelsplatz ist nur dann möglich, wenn dieser als gleichwertig anerkannt wird.

Im Rahmen der Verhandlungen der Schweiz mit der EU über ein institutionelles Abkommen hat die EU-Kommission im Juni 2019 die Äquivalenzanerkennung für die Schweizer Börse auslaufen lassen. Die Verweigerung der Gleichwertigkeit bedeutet, dass EWR-Wertpapierfirmen Schweizer Aktien nicht mehr an Schweizer Börsen handeln können, wenn diese auch an EU-Handelsplätzen gehandelt werden. Der Bundesrat hat darauf mit Gegenmassnahmen reagiert: Mit einer Verordnung über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze führte er eine Bewilligungspflicht für ausländische Handelsplätze ein, über die Aktien von Schweizer Firmen gehandelt werden. Den EU-Handelsplätzen wurde diese Anerkennung aufgrund der Diskriminierung des Schweizer Börsenplatzes verwehrt. Ziel des Bundesrates war es, dass EU-Handelsplätze den Handel mit Schweizer Aktien unterlassen und diesen gestützt auf eine MiFIR-Ausnahmebestimmung weiterhin an Schweizer Börsen abwickeln.

⁵⁵ Mit dem neuen Einzahlungsschein mit QR-Code werden diese Probleme wegfallen, weil dieser alle Daten enthält, die auch im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr erforderlich sind. Die Einführung ist derzeit auf Mitte 2020 vorgesehen.

Das juristische Manöver des Bundesrates scheint zumindest vorerst aufgegangen zu sein, sind doch bisher keine spürbaren Auswirkungen auf den Handel mit Schweizer Aktien festzustellen. Damit blieb auch den liechtensteinischen Wertpapierhäusern die Entscheidung erspart, den Handel mit Schweizer Aktien auf eine EU-Handelsplattform zu verlagern.

8.5.4 Fazit

Seit dem Streit über die Börsenäquivalenz ist klar, dass die EU-Kommission bereit ist, die Anerkennung der Gleichwertigkeit als politisches Kampfmittel zu nutzen. Es könnte nicht nur bei der Börsenäquivalenz, sondern auch bei der Wertpapierabrechnung und -abwicklung sowie bei Derivate- und Wertpapierfinanzierungsgeschäften eingesetzt werden.

Liechtenstein ist diesem Konflikt besonders stark ausgeliefert, weil es aufgrund seiner Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum zwingend auf den ungehinderten Zugang zu den schweizerischen Finanzmarktinfrastrukturen angewiesen ist. Die liechtensteinischen Behörden sollten deshalb die EU-Rechtsetzungsvorschläge mit möglicher Bedeutung für das EWR-Abkommen weiterhin mit hoher Priorität proaktiv auf potenzielle Konflikte ausleuchten und im Übernahmeverfahren auf Ausnahmewilligungen oder Übergangsregelungen drängen. Bis anhin ist es gelungen, die Wichtigkeit der Währungsunion mit der Schweiz und die sich daraus ergebende Einbindung in die schweizerische Finanzmarktinfrastruktur den Europäischen Aufsichtsbehörden und der EU-Kommission klarzumachen.

Sollte ein Aushandeln einer Ausnahme- oder Übergangsregelung nicht möglich sein, besteht beim Vollzug des EWR-Rechts durch die nationalen Behörden, hier insbesondere die Finanzmarktaufsicht, ein gewisser Handlungsspielraum. Dieser sollte vor allem dann eruiert und genutzt werden, wenn liechtensteinische Finanzinstitute in einen Gesetzeskonflikt geraten, weil Äquivalenzverfahren als politische Kampfmittel missbraucht werden. Schliesslich sollte Liechtenstein auch die Schweizer Partner für solche Konflikte sensibilisieren und Verständnis für seine besondere Lage schaffen.

8.6 Gibt es Alternativen zur aktuellen Währungsverfassung?

Die aktuelle Währungsverfassung mit dem Schweizer Franken als gesetzliche Währung ist nicht alternativlos. Theoretisch stehen Liechtenstein alle Gestaltungsoptionen offen, die nach internationalem Währungsrecht

zulässig sind. Auf einige theoretische Möglichkeiten wird im Folgenden eingegangen.

8.6.1 Liechtensteiner Franken mit flexiblen Wechselkursen

Voraussetzung für einen eigenständigen Franken wäre die Kündigung des Währungsvertrages sowie die Einrichtung einer liechtensteinischen Zentralbank. Diese würde liechtensteinische Münzen und Banknoten ausgeben, wäre für die Geldpolitik verantwortlich und würde die typischen Notenbankaufgaben wahrnehmen.

Die wirtschaftliche Bewertung einer eigenen liechtensteinischen Währung ist nicht einfach, gibt es doch kaum Forschung zu den Vor- und Nachteilen von Mikrowährungen. Insbesondere wird häufig die Frage gestellt, ob kleine Währungsräume überhaupt über effektive währungspolitische Autonomie verfügen. Zudem ist unklar, ob es eine Mindestgrösse für einen Währungsraum gibt.

Klar ist, dass eine eigene Nationalbank demokratisch besser legitimiert wäre als heute die SNB. Zudem hätte Liechtenstein einen Lender of Last Resort und würde gewisse Erträge aus der Ausgabe von Notenbankgeld einnehmen.

Der Aufbau und Betrieb einer Notenbank ist aber mit erheblichen Kosten verbunden. Ein Nachteil dieser Option wäre zudem, dass aufgrund des kleinen Währungsraumes bereits geringe Kapitalbewegungen einen erheblichen Einfluss auf die Wechselkurse hätten. Das Risiko grosser Wechselkursschwankungen wäre auch angesichts der Bedeutung des Finanzsektors relativ hoch. Für eine sehr kleine und sehr junge liechtensteinische Notenbank sind die Möglichkeiten einer aktiven Wechselkurspolitik zudem als sehr begrenzt einzuschätzen.

8.6.2 Liechtensteiner Franken mit Currency Board

In einem Currency-Board-Regime wäre eine liechtensteinische Währung gesetzlich an eine Ankerwährung, beispielsweise an den Schweizer Franken, den Euro oder an einen Korb von Währungen gebunden. Die Währungsbehörde (Currency Board) dürfte Liechtensteiner Franken nur in dem Umfang ausgeben, in dem sie über Währungsreserven in der Ankerwährung verfügt. Beispiele für Currency-Board-Regime sind der Hongkong-Dollar mit dem US-Dollar oder der bulgarische Lew mit dem Euro als

Ankerwährung. Auch der von Prof. Landmann⁵⁶ 1919 vorgelegte Vorschlag für eine eigenständige Liechtensteiner Währung beruhte im Ergebnis auf einem Currency Board.

Bei diesem Ansatz profitiert die nationale Währung von der Stabilität der Ankerwährung. Allerdings würde Liechtenstein bei dieser Option weder über geldpolitische Autonomie noch über einen Lender of Last Resort verfügen. Gegenüber dem aktuellen Zustand wäre wenig bis nichts gewonnen.

8.6.3 Währungsunion

Die dritte Alternative zur aktuellen Währungsverfassung wäre eine Währungsunion. Denkbar ist ein Ausbau des Währungsvertrages zu einer vollwertigen Währungsunion mit der Schweiz. Der Währungsvertrag müsste hinsichtlich des Notenbankinstrumentariums sowie der Regelung der Lender-of-Last-Resort-Funktion der SNB angepasst werden. Auch eine Vertiefung der Vertretungs-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte Liechtensteins wäre wünschbar. Eine Währungsunion mit der Schweiz wäre wohl die optimale Lösung für Liechtenstein. Konzessionen der Schweiz in dieser Richtung sind hingegen höchst zweifelhaft. Insbesondere lässt der verfassungsrechtliche Auftrag der SNB bezüglich der Geldpolitik keinen Raum für die Berücksichtigung der Interessen eines anderen Staates. Zudem wären mögliche Konflikte, die sich aus der EWR-Mitgliedschaft und der damit verbundenen Pflicht zur Übernahme des Finanzmarktacquis ergeben, auch mit einer Währungsunion nicht ausgeräumt.

Möglich wäre auch ein Beitritt Liechtensteins zur Europäischen Währungsunion (EWU). Liechtenstein müsste eine eigene Zentralbank schaffen und erhielte formelle und staatsvertraglich abgesicherte Mitwirkungsrechte in geld- und währungspolitischen Angelegenheiten. Wechselkursschwankungen gegenüber dem Euro würden der Vergangenheit angehören. Dafür müssten Schwankungen gegenüber dem Schweizer Franken in Kauf genommen werden.

Es bestehen allerdings verschiedene Vorbehalte gegenüber dem Beitritt zur EWU. Es ist unbestritten, dass die Eurozone keinen optimalen Währungsraum darstellt. Die Heterogenität der Mitgliedsländer bringt es mit sich, dass die Europäische Zentralbank (EZB) keine Geld- und Währungspolitik betreiben kann, die für alle Mitglieder optimal ist. Hinzu kommen

56 Der Basler Nationalökonom Julius Landmann erstellte 1919 ein Gutachten über die Frage der Einführung der Frankenwährung in Liechtenstein.

strukturelle Defizite. Insbesondere gelingt es nicht, die Währungspolitik mit der Fiskal- und Wirtschaftspolitik wirklich effektiv zu koordinieren. Es ist deshalb mit einer weitergehenden Vergemeinschaftung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik zu rechnen. Das wäre für Liechtenstein mit einem Verlust an wirtschafts- und fiskalpolitischen Handlungsspielräumen verbunden. Zudem kann ein Auseinanderbrechen der Währungsunion nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Ein Beitritt zur Eurozone scheint für Liechtenstein heute keine wirklich attraktive Option zu sein.

8.6.4 Zwischenfazit

Vorteilhafte Alternativen zur aktuellen Währungsverfassung Liechtensteins sind nicht erkennbar. Angesichts der engen Verflechtung mit der schweizerischen Volkswirtschaft und der weitgehenden Übereinstimmung bei wirtschafts- und fiskalpolitischen Themen ist die Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum die beste Option. Der Schweizer Franken ist ein wichtiger Standortvorteil für den liechtensteinischen Finanzplatz. Die exportorientierte Industrie dagegen wird durch die Stärke des Schweizer Franken immer wieder herausgefordert. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass Hartwährungsländer ihre industrielle Basis besser bewahren können als Weichwährungsstaaten.

8.7 Handlungsempfehlungen

■ Die Aktualisierung des Währungsvertrages prüfen

Ziel ist es, die Entwicklung des Notenbankinstrumentariums in den letzten 40 Jahren abzubilden. Im Vordergrund steht die Rolle der SNB als Lender of Last Resort. Auszuloten sind die Möglichkeiten eines Ausbaus der Informations- und Mitwirkungsrechte Liechtensteins sowie eine Vertretung Liechtensteins im Bankrat⁵⁷.

■ Die laufende Zusammenarbeit der liechtensteinischen Behörden mit der SNB stärken

Mit den seit 2008 regelmässig durchgeführten Treffen auf Regierungsbeziehungsweise Direktoriums- und Expertenebene ist ein wichtiger Schritt für die Zusammenarbeit erfolgt. Aber auch mit anderen schweizerischen Behörden sollten die Kontakte so intensiv wie möglich gepflegt werden, um sie für liechtensteinische Anliegen zu sensibilisieren, namentlich mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der FINMA.

57 Der aus elf Mitgliedern bestehende Bankrat der SNB beaufsichtigt und kontrolliert die Geschäftsführung der SNB. In geld- und währungspolitischen Fragen hat er keine Befugnisse; diese sind ausschliesslich Sache des Direktoriums. Sechs der elf Mitglieder des Bankrats werden durch den Bundesrat gewählt, fünf durch die Generalversammlung. Personen mit schweizerischem Bürgerrecht können nach aktueller Gesetzeslage in den Bankrat gewählt werden.

■ Wichtige Anliegen Liechtensteins thematisieren

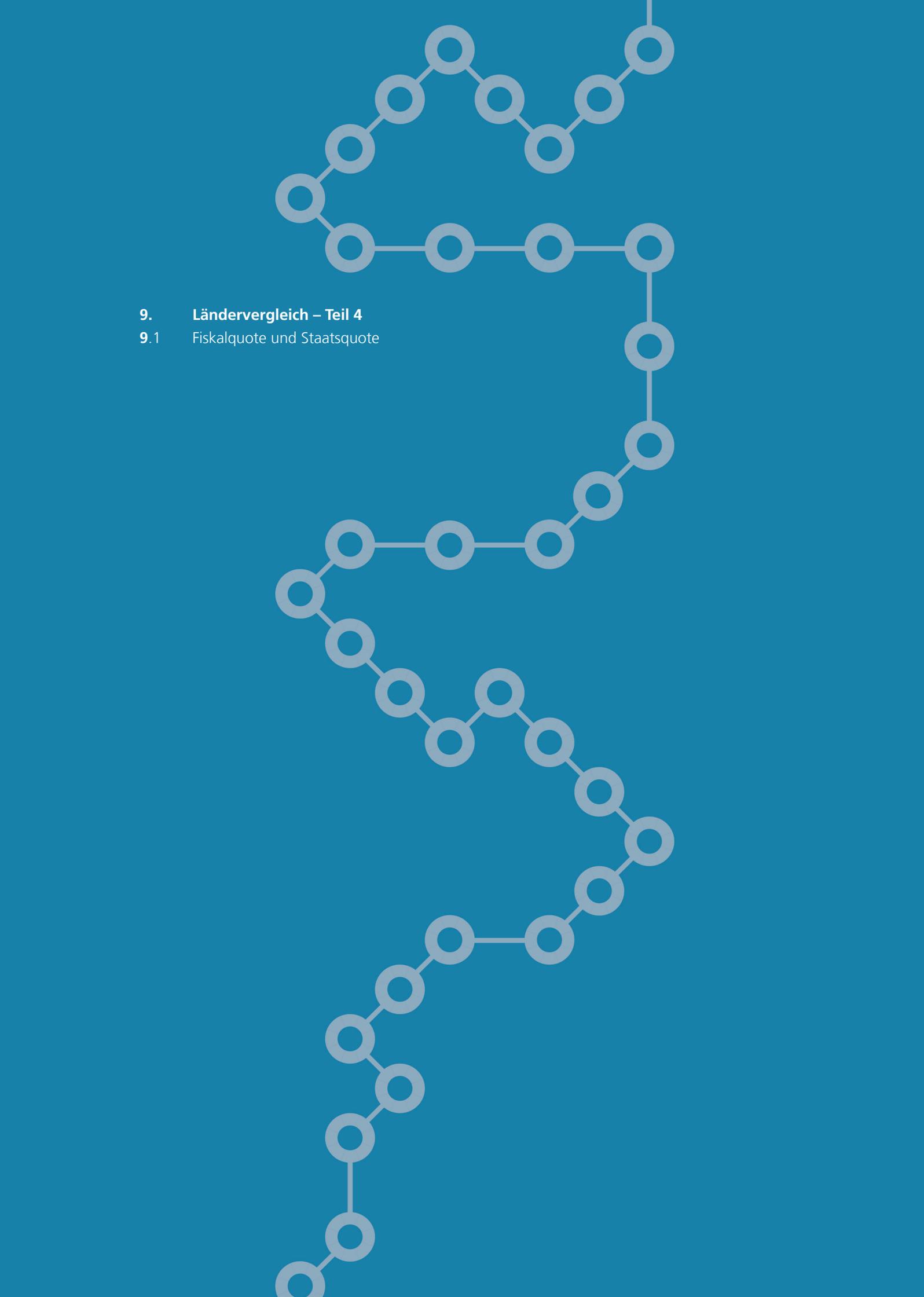
Die vertieften Kontakte sollten dazu genutzt werden, um vordringliche Fragen wie die Rolle der SNB als Lender of Last Resort, die Rolle der SNB als «Banker des Landes» sowie die Mitwirkung der liechtensteinischen Regierung bei internationalen Währungs Kooperationen zu thematisieren.

■ Anwendbarkeit und Funktionsweise neuer Bestimmungen im schweizerischen Geld- und Währungsrecht klären

Die Ergebnisse der Abklärungen zur Anwendbarkeit und Funktionsweise neuer Bestimmungen sind durch Erklärungen und Vorbehalte zu dokumentieren. Allenfalls sind die Streitschlichtungsmechanismen in Anspruch zu nehmen.

■ Pipeline-Acquis zur Überwachung des Konfliktpotenzials aus der EWR-Mitgliedschaft frühzeitig analysieren

Wird beim Verzeichnis der EU-Rechtsetzungsvorschläge mit möglicher Bedeutung für das EWR-Abkommen (Pipeline-Acquis) Konfliktpotenzial identifiziert und als relevant eingeschätzt, ist im Verfahren zur Übernahme in das EWR-Abkommen nach Lösungen zu suchen. Ist eine Lösung nicht möglich, sollte die Aufsichtsbehörde den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum voll ausschöpfen. Zudem sollten die Banken alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten wahrnehmen, um an schweizerischen Zahlungsverkehrs- und Finanzmarktinfrastruktur-Gremien mitzuwirken.



9. **Ländervergleich – Teil 4**
9.1 Fiskalquote und Staatsquote

9.1 Fiskalquote und Staatsquote

Für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts ist eine geringe Belastung mit staatlichen Zwangsabgaben wichtig. Allerdings hängt die Standortqualität auch von weiteren Faktoren wie beispielsweise der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, rechtlichen Rahmenbedingungen oder dem sozialen Frieden ab.

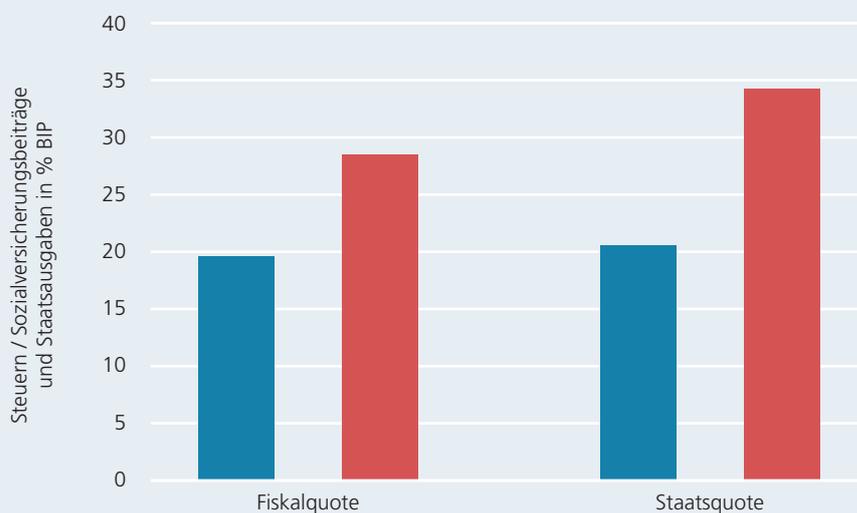


Abbildung 36:
Fiskal- und Staatsquote
Liechtenstein und Schweiz,
2017

Quelle: AS (2019d), AS (2019e)

■ FL
■ CH

Die Fiskalquote ist ein Indikator für die fiskalische Standortattraktivität einer Volkswirtschaft. Sie misst die Summe aller Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge im Verhältnis zum BIP und zeigt damit auf, welcher Anteil der Wertschöpfung für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und der öffentlichen Sozialwerke (ohne 2. Säule) verwendet wird.

Die Fiskalquote liegt in Liechtenstein sehr deutlich unter jener der Schweiz. Aufgrund der Besonderheiten der liechtensteinischen Volkswirtschaft wäre auf den ersten Blick ein Vergleich, der die steuerliche Belastung zum Bruttonationaleinkommen (BNE) misst, fairer. Allerdings liegen gerade im verwendeten Vergleichsjahr 2017 BIP und BNE beider Länder jeweils nahe beieinander, sodass dieser Aspekt den hohen Unterschied (auf dieses Jahr bezogen) nicht erklärt.

Ein Grund für die grosse Differenz dürfte darin liegen, dass in Liechtenstein wesentliche öffentliche Ausgabenposten im Vergleich zur Schweiz gar

nicht anfallen und nicht finanziert werden müssen. So betreibt Liechtenstein beispielsweise keine Armee und muss aufgrund der hohen Nettofinanzvermögen von Land, Gemeinden und auch der Sozialversicherungen keinen Schuldendienst leisten.

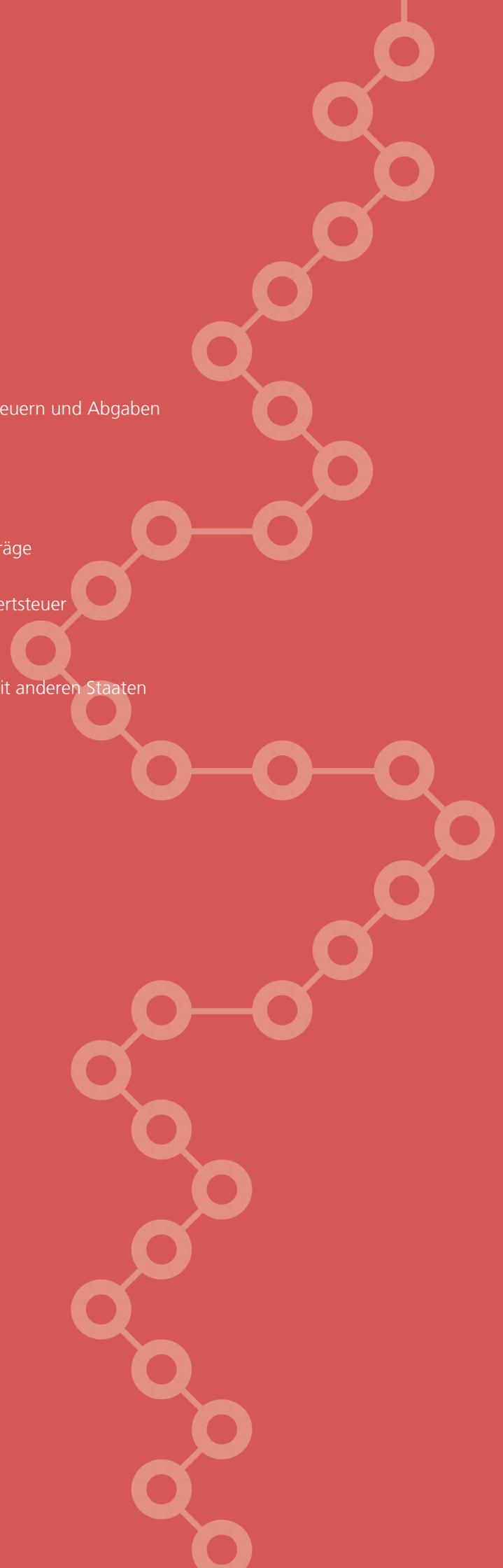
Ein Blick auf die Zusammensetzung der Staatsausgaben bestätigt diese Annahme. Die Staatsquote misst die Ausgaben der öffentlichen Hand (alle Staatsebenen) im Verhältnis zum BIP. Tabelle 6 zeigt die Ausgabenstruktur nach Funktionsbereichen. Der Ausgabenanteil für den Bereich «Öffentliche Ordnung und Sicherheit» betrug in der Schweiz 2017 7.4%, in Liechtenstein 4.1% und lag damit 3.3 Prozentpunkte tiefer. Die grösste Differenz in der Ausgabenstruktur besteht allerdings im Gesundheitswesen, wo der Anteil in der Schweiz 4.2 Prozentpunkte über demjenigen in Liechtenstein liegt.

	Liechtenstein	Schweiz
Allgemeine öffentliche Verwaltung	17.5	13.7
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	4.1	7.4
Wirtschaftliche Angelegenheiten	9.6	11.6
Umweltschutz	3.8	1.8
Wohnungswesen/Kommunale Einrichtungen	0.4	0.5
Gesundheitswesen	2.2	6.4
Freizeitgestaltung, Sport, Kultur, Religion	5.6	2.4
Bildungswesen	15.8	16.5
Soziale Sicherung	41.1	39.6

Tabelle 6:
Staatsausgaben nach Funktion
in % der Gesamtausgaben,
Liechtenstein und Schweiz,
2017

Quelle: AS (2019e), BFS (2019h)

Trotz dieser Unterschiede liegt der Schluss nahe, dass die tieferen Quoten Liechtensteins hauptsächlich auf das im Verhältnis viel höhere BIP im Vergleich zur Schweiz zurückzuführen sind. Das BIP in Liechtenstein sorgt für ein deutlich höheres Steuersubstrat, das jedoch – auch wenn die Ausgabenstruktur genau gleich wäre wie in der Schweiz – prozentual gesehen tiefer belastet werden muss, um die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren.



10. Steuern

10.1 Abkommen und Staatsverträge im Bereich Steuern und Abgaben

10.2 Eingeschränkte Steuerautonomie

10.3 Die Mehrwertsteuer

10.3.1 Grundlage

10.3.2 Aufteilung der Mehrwertsteuererträge

10.3.3 Höhe und Aufteilung der Mehrwertsteuererträge

10.3.4 Mehrwertsteuerverwaltung

10.3.5 Exkurs: Autonome liechtensteinische Mehrwertsteuer

10.4 Die Quellensteuer für Grenzgänger

10.4.1 Finanzielles Potenzial

10.4.2 Quellensteuerregelungen für Grenzgänger mit anderen Staaten

10.4.3 Fazit

10.5 Die Verrechnungssteuer

Liechtenstein tritt mit der Integration in das schweizerische Zollgebiet einen Teil seiner Hoheitsrechte – eben die Erhebung von Zöllen – an die Schweiz ab. Die gemeinsamen Einnahmen aus Zöllen und Gebühren werden ebenso wie die Vollzugskosten im Einwohnerverhältnis auf beide Staaten aufgeteilt.

Die offene Grenze und damit der offene Wirtschaftsraum haben jedoch dazu geführt, dass neben den Zöllen auch andere schweizerische Steuern und Abgaben entweder direkt durch den Zollvertrag in Liechtenstein zum Tragen kommen oder durch liechtensteinisches Recht materiell identisch geregelt werden.

Dieses Kapitel widmet sich diesen finanziellen Beziehungen, gibt einen Überblick zu ihrem Umfang und beleuchtet einzelne steuerliche Themen.

10.1 Abkommen und Staatsverträge im Bereich Steuern und Abgaben

Tabelle 7 gibt einen Überblick über sämtliche Steuern und Abgaben, die in Liechtenstein direkt auf Basis des Zollvertrags oder indirekt als Folge des offenen Wirtschaftsraums erhoben werden.

Tabelle 7: Steuern und Abgaben in Liechtenstein, die direkt oder indirekt auf Schweizer Gesetzgebung basieren

Quelle: eigene Darstellung

Steuer / Abgabe	Grundlage für Zusammenarbeit	Gesetzliche Grundlage	Vollzug	Zuständige Gerichte
Mehrwertsteuer:				
– Inland- und Bezugssteuer	Staatsvertrag	Mehrwertsteuergesetz (FL)	FL: STV	FL: für materielle und grundsätzliche Fragen CH: Bundesgericht als letzte Instanz
– Einfuhrsteuer	Staatsvertrag	Diverse Gesetze (CH)	CH: ZV	CH
Stempelsteuer	Zollvertrag inkl. Ausführungsbestimmungen	Stempelsteuergesetz (CH), Ausnahme: Anstalt und Stiftung Steuergesetz (FL)	CH: STV FL: STV	CH/FL
Mineralölsteuer	Zollvertrag	Mineralölsteuergesetz (CH)	CH: ZV	CH
Tabaksteuer	Zollvertrag	Tabaksteuergesetz (CH)	CH: ZV	CH
Biersteuer	Zollvertrag	Biersteuergesetz (CH)	CH: ZV	CH
Automobilsteuer	Zollvertrag	Automobilsteuergesetz (CH)	CH: ZV	CH
Spirituosensteuer	Zollvertrag	Alkoholgesetz (CH)	CH: ZV	CH
Einfuhrzölle	Zollvertrag	Diverse Gesetze (CH)	CH: ZV	CH
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	Staatsvertrag	Schwerverkehrsabgabegesetz (FL)	FL: Amt für Strassenverkehr CH: ZV	FL bei Entscheiden von FL-Behörden, CH bei Entscheiden von CH-Behörden
Abgabe auf VOC (flüchtige organische Verbindungen)	Staatsvertrag	Gesetz über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (FL)	CH: ZV	CH
CO ₂ -Abgabe	Staatsvertrag	CO ₂ -Gesetz (FL)	CH: ZV	CH

Abkürzungen: STV = Steuerverwaltung, ZV = Zollverwaltung

Bei diversen dieser Einnahmequellen kommt Liechtenstein rechtlich die Stellung eines Schweizer Kantons zu. Wo direkt schweizerisches Recht zur Anwendung gelangt, erfolgt der Vollzug durch Schweizer Behörden. Auch der Rechtsweg läuft, mit wenigen Ausnahmen, über Instanzen in der Schweiz. Spezielle Regelungen bestehen bei der Mehrwertsteuer (siehe dazu Kapitel 10.3).

10.2 Eingeschränkte Steuerautonomie

Die starke Verflechtung mit der Schweiz tangiert den finanzpolitischen Autonomiegrad Liechtensteins auf der Einnahmenseite. In Tabelle 8 werden die wichtigsten Einnahmenpositionen auf diesen Aspekt hin überprüft. Sie zeigt, in welchen Bereichen Liechtenstein autonom die Einnahmehöhe

beeinflussen kann (z. B. durch Anpassung der relevanten Basis oder der Abgabesätze), oder ob diese aufgrund von Staatsverträgen oder durch direkte Anwendung schweizerischer Rechtsvorschriften durch den Gesetzgeber in Bern festgelegt wird.

Tabelle 8: Abhängigkeit der liechtensteinischen Staatseinnahmen von schweizerischer Gesetzgebung im Rechnungsjahr 2018 (Beträge in Mio. CHF)

Quelle: Regierung (2019), eigene Berechnungen

Ertragsart	Betrag	Souveränitätsgrad	Betrag souverän	«Betrag von CH und anderen Staaten abhängig»
Ertragssteuer	270.0	100%	270.0	0.0
Mehrwertsteuer	204.9	0%	0.0	204.9
Vermögens- und Erwerbssteuer	103.4	100%	103.4	0.0
Stempelabgaben	45.0	0%	0.0	45.0
Zollerträge und Mineralölsteuer	33.6	0%	0.0	33.6
Grundstückgewinnsteuer	32.2	100%	32.2	0.0
Quellensteuer ¹⁾	31.2	0%	0.0	31.2
Geldspielabgabe	19.3	100%	19.3	0.0
Motorfahrzeugsteuer	15.3	100%	15.3	0.0
Übrige Steuern	0.9	100%	0.9	0.0
Ertragsanteil LSVA	11.9	0%	0.0	11.9
Aufwandbesteuerung	9.1	100%	9.1	0.0
CO ₂ -Abgabe	5.6	0%	0.0	5.6
CO ₂ -Ertrag auf Treibstoffabsatz	0.5	0%	0.0	0.5
Entgelte	34.7	100%	34.7	0.0
Rückerstattungen Gemeinwesen	30.2	100%	30.2	0.0
Sonstiger betrieblicher Ertrag	6.4	100%	6.4	0.0
Entnahmen Spezialfinanzierungen	0.3	100%	0.3	0.0
Total Erträge Landesebene	854.5		521.8	332.7
davon Steuern und Abgaben	782.9	in % betrieblicher Ertrag	61%	39%
Vermögens- und Erwerbssteuer Gemeinde	137.9	in % Steuer und Abgaben Land	58%	42%
Steuern und Abgaben (Land und Gemeinde)	920.8	in % Steuer und Abgaben Land und Gemeinden	64%	36%

¹⁾ Die Position beinhaltet Quellensteuern von Grenzgängern, die nicht in der Schweiz wohnen. Sie wird deshalb von Abkommen mit den betroffenen Ländern definiert, hängt aber nicht von Regelungen in oder mit der Schweiz ab. Der Souveränitätsgrad liegt deshalb bei 0%.

Liechtenstein kann auf Landesebene (ohne Steuern der Gemeinden) bei 39% der gesamten Steuern und Abgaben nicht autonom agieren, ohne dass bestehende Staatsverträge mit der Schweiz angepasst werden. Nimmt man die Steuererträge der Gemeinden hinzu, sinkt der Abhängigkeitsgrad auf 36% (Basis Rechnungsjahr 2018).

Die Autonomiebeschränkung umfasst drei der fünf grössten Ertragspositionen (Mehrwertsteuer, Stempelabgaben, Zollerträge inkl. Mineralölsteuer) und wird vor allem dann spürbar, wenn finanzpolitisch kurzfristig auf negative Ereignisse oder Entwicklungen reagiert werden muss. Dies zeigte sich beispielsweise im Jahr 2010, als in der Folge der Finanzkrise die Staatseinnahmen einbrachen und eine Sanierung des Staatshaushaltes nötig wurde. Die Politik konnte damals die finanzielle Notlage nicht ausschliesslich durch Steuererhöhungen beheben. Sie musste auch Massnahmen auf der Ausgabenseite umsetzen.

Ein weiteres Beispiel für die Fremdbestimmung der Ertragsseite sind die laufenden Diskussionen in der Schweiz zur Sicherung der langfristigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Der Schweizer Bundesrat hat im Dezember 2019 die zuständigen Bundesämter damit beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten, mit dem bestehende Steuern und Abgaben durch eine leistungsabhängige Abgabe – also durch ein umfassendes Mobility Pricing – abgelöst werden sollen (Bundesrat, 2019). Damit wäre die Mineralölsteuer obsolet, die aufgrund des Zollvertrages auch in Liechtenstein erhoben wird. Diese Steuer spülte im Jahr 2018 CHF 17 Mio.⁵⁸ in die liechtensteinische Staatskasse, was rund der Hälfte der gesamten Erträge des Landes aus den schweizerischen Zolleinnahmen und Mineralölsteuern (Stabsstelle Finanzen, 2019) entspricht. Sollte die Schweiz tatsächlich auf diese Abgabe verzichten, hätte dies je nach Umsetzungszeitpunkt erhebliche Konsequenzen auf den Liechtensteiner Staatshaushalt. Im ungünstigen Fall müsste die liechtensteinische Politik diesen Ausfall durch finanzpolitische Massnahmen kompensieren.

10.3 Die Mehrwertsteuer

10.3.1 Grundlage

Liechtenstein hat 1994 ein eigenes Mehrwertsteuergesetz⁵⁹ erlassen und für den Vollzug eine eigene Mehrwertsteuerverwaltung installiert. Gleichzeitig hat sich das Land staatsvertraglich dazu verpflichtet, die materiellen

58 Mineralölsteuer und Mineralölsteuereinzuschlag.

59 Gesetz vom 24. November 1994 über die Mehrwertsteuer (MWSTG), LGBl. 1994 Nr. 84.

schweizerischen Vorschriften zu übernehmen und parallel zu vollziehen. Beschwerden sind an die liechtensteinischen Behörden beziehungsweise Instanzen zu richten. Letzte Instanz bei grundsätzlichen Mehrwertsteuerfragen ist aber das Schweizerische Bundesgericht. Diese Konstellation soll gewährleisten, dass innerhalb des gemeinsamen Zollgebietes eine einheitliche Gesetzesanwendung erfolgt (vgl. Regierung, 1994b).

10.3.2 Aufteilung der Mehrwertsteuererträge

Die Mehrwertsteuer (MwSt.) wurde in Liechtenstein parallel zur Schweiz am 1. Januar 1995 gestützt auf eine staatsvertragliche Vereinbarung⁶⁰ eingeführt. Sie ersetzte die bis dahin in beiden Ländern erhobene Warenumsatzsteuer (WUSt.).

Obwohl sich die beiden Staaten in den Verhandlungen nicht darüber einig waren, ob der Zollvertrag (Sicht CH) oder die wirtschaftliche Verknüpfung (Sicht FL) die Basis für eine zeitgleiche Einführung der MwSt. darstellt, wurde sie vor allem aus wettbewerbsrechtlichen Gründen angestrebt (Regierung, 1994b).

Die MwSt. brachte für den Staatshaushalt erhebliche Mehreinnahmen. Die Erträge aus der WUSt. betragen in den Jahren 1990 bis 1994 zwischen CHF 39 und CHF 44 Mio. pro Jahr und stiegen mit der MwSt. von 1995 bis 1999 auf CHF 84 bis CHF 140 Mio. (Brunhart, 2018).

Die MwSt. unterscheidet grundsätzlich folgende drei Fälle:

- **Inlandsteuer:** Steuer auf Waren und Dienstleistungen im Inland;
- **Bezugssteuer:** Steuer auf Dienstleistungen, die aus dem Ausland bezogen werden;
- **Einfuhrsteuer:** Steuer auf die Einfuhr von Waren aus dem Ausland.

Während die Inland- und die Bezugssteuer im liechtensteinischen Mehrwertsteuergesetz geregelt sind, gelten für die Einfuhrsteuer die schweizerischen Bestimmungen. Dies, weil die Steuerveranlagung im Rahmen der Verzollung beim Import auch für Liechtenstein durch die Eidgenössische Zollverwaltung durchgeführt wird.

⁶⁰ Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein, LGBI. 1995 Nr. 30.

10.3.3 Höhe und Aufteilung der Mehrwertsteuererträge

Die Steuererträge beider Länder fliessen in einen gemeinsamen Pool. Vor der Verteilung dieser «Pooleinnahmen» werden die Steuern aus einzelnen Branchen (sogenannte «separierte Wirtschaftszweige», z. B. Finanzbranche) jeweils direkt dem Staat zugerechnet, der sie erhoben hat.

Der Schlüssel für die Verteilung der restlichen Poolerträge orientiert sich grundsätzlich an der Bevölkerungsgrösse. Er berücksichtigt unter anderem auch das höhere Pro-Kopf-Volkseinkommen in Liechtenstein (Landtag, 2015b) und damit die potenziell höhere Konsumkraft. 2018 betrug der Anteil Liechtensteins an den Pooleinnahmen 0.69% und belief sich damit auf CHF 117 Mio. Zusammen mit den Einnahmen aus den separierten Branchen (CHF 88 Mio.) verbuchte die Landesrechnung Gesamterträge aus der Mehrwertsteuer von CHF 205 Mio. (Regierung, 2019).

10.3.4 Mehrwertsteuerverwaltung

Die liechtensteinische Steuerverwaltung erhebt die Mehrwertsteuer auf Umsätze in Liechtenstein sowie auf den Bezug von Leistungen von Unternehmen mit Sitz ausserhalb Liechtensteins und der Schweiz. Für die Einfuhrsteuer nach Liechtenstein ist – wie erwähnt – die Eidgenössische Zollverwaltung zuständig.

Grundsätzlich könnte der Vollzug in Liechtenstein wie zuvor bei der WUSt. auch durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) erfolgen. Schliesslich wird das gemeinsame Mehrwertsteuerrecht in der Schweiz weiterentwickelt und von Liechtenstein autonom nachvollzogen. Auch die gemeinsamen Erträge (Pool) werden von der ESTV verwaltet. Diese erlässt sämtliche Vollzugsgrundlagen (Weisungen, Kreisschreiben usw.).

Trotz diesem hohen schweizerischen Anteil in der Administration der MwSt. sprechen verschiedene Argumente für die bestehende Lösung. Die liechtensteinische Regierung begründete diesen Schritt bei der Schaffung des Mehrwertsteuergesetzes wie folgt: «Der Umfang der MwSt., welche auch die Dienstleistungen erfasst, legte es nahe, diese Steuer als autonomer Staat parallel mit der Schweiz einzuführen, diese aber selber einzuheben und zu verwalten. Anders als bei der Einführung der weniger weitreichenden WUSt. während des Zweiten Weltkrieges ist Liechtenstein heute in der Lage, für die MwSt. sehr rasch die notwendige Infrastruktur und Verwaltung aufzubauen.» (Regierung, 1994c). Ausserdem kommt

die MwSt. bei vielen geschäftlichen Vorgängen zum Tragen und tangiert damit praktisch jedes Unternehmen. Kurze Wege ermöglichen es liechtensteinischen Steuerpflichtigen, sich mit Fragen direkt an die lokalen Entscheidungsträger zu wenden. Liechtensteinische Besonderheiten können durch Spezialisten vor Ort beurteilt und veranlagt werden. Auch kann die Verwaltung in Liechtenstein verbindliche Aussagen zu Geschäftsvorgängen machen, für die in der Schweiz keine Regelungen vorgesehen sind und sich deshalb keine Verwaltungspraxis etabliert hat.

10.3.5 Exkurs: Autonome liechtensteinische Mehrwertsteuer

Ist dieser Gleichschritt mit der Schweiz bei der Mehrwertsteuer überhaupt sinnvoll? Schliesslich ist der Preis, den Liechtenstein für den offenen Markt mit der Schweiz bezahlt, unter anderem der damit verbundene finanzpolitische Souveränitätsverlust (siehe Kapitel 10.2). In diesem Exkurs stellen wir das Gedankenexperiment an, was eine Kündigung des Mehrwertsteuerungsvertrags mit der Schweiz und die Einführung eines autonomen Mehrwertsteuerregimes sowohl souveränitätspolitisch als auch im Vollzug bedeuten würde.

■ Autonomiegewinn

Liechtenstein kann das Mehrwertsteuerrecht neben finanzpolitischen Aspekten unter anderem so gestalten, dass es die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts erhöht.⁶¹ Ob unterschiedliche Mehrwertsteuersätze zu Wettbewerbsverzerrungen führen, hängt von der Höhe der Differenz ab. Denn Verkaufspreise beinhalten auch diverse andere Komponenten (Lohnniveau, Lohnnebenkosten, Mieten usw.). Die Abhängigkeit der Staatseinnahmen von der Schweiz (vgl. Kapitel 10.2) sinkt in diesem Fall von 36% auf 14% der Einnahmen (Basis Landes- und Gemeindesteuern 2018).

■ Vollzugaufwand steigt

Im Gegenzug ist für die Weiterentwicklung und den Vollzug des Rechts (Merkblätter, Formulare usw.) der Rückgriff auf Ressourcen der ESTV nicht mehr möglich. Der heutige Instanzenzug in Liechtenstein bleibt unverändert. Hingegen entfällt das Schweizerische Bundesgericht als letzte Instanz in materiellen Fragen.

■ Sonderfall Einfuhrsteuer

Unabhängig davon, über welchen Weg Waren nach Liechtenstein geliefert werden: Der Import wird aufgrund der Zollunion mit der Schweiz von der

⁶¹ Beispielsweise durch die Steuerbefreiung bestimmter innovativer Bereiche, unter Beachtung der EU-Beihilferegelungen.

Eidgenössischen Zollverwaltung abgewickelt. Denn entweder gelangt die Ware direkt über die Schweizer Grenze nach Liechtenstein oder über die Grenze zu Österreich, die ebenfalls von Schweizer Zollbeamten kontrolliert wird. Aufgrund dieses Modells besteht für Liechtenstein nicht die Möglichkeit, den Import vollständig direkt an der Grenze zu erfassen. Mangels Zollkontrollen kann nicht sichergestellt werden, dass eingeführte Ware auch nachweislich in Liechtenstein ausgeliefert wird. Wenn Liechtenstein tiefere Einfuhrsteuersätze als die Schweiz anwendet, steigt das Missbrauchsrisiko durch Schmuggel deutlich an. Schliesslich ist es dann zwar steuerlich attraktiv, beim Import den Zielort Liechtenstein anzugeben, die Waren aber in die Schweiz weiterzuverteilen.

Der wesentlichste Einschnitt einer autonomen Lösung besteht in der Notwendigkeit, den Warenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein mehrwertsteuerrechtlich zu regeln. Eine Einfuhrkontrolle an der Grenze widerspricht dem Zollvertrag und führt die Zollunion ad absurdum.

Grundsätzlich sind aber auch innerhalb des gemeinsamen Zollgebietes verschiedene Mehrwertsteuerregimes möglich. Bestes Beispiel dafür sind die Umsatzsteuerregelungen innerhalb der EU. Bei diesem Ansatz müssten sich Schweizer Händler ab einer gewissen Umsatzgrenze in Liechtenstein als Steuerpflichtige anmelden und die Mehrwertsteuer abrechnen. Es ist jedoch anzunehmen, dass dadurch einzelne Lieferanten aus Kostenüberlegungen nicht mehr nach Liechtenstein liefern.

Eine Mehrwertsteuerlösung im kleinen Grenzverkehr ist bei offenen Grenzen mit vertretbarem Aufwand nicht durchführbar. Mangels Zollkontrollen können keine Ausfuhrbestätigungen erstellt und Einfuhrsteuern können ohne Erhebung der Warenflüsse nicht verrechnet werden.

■ Fazit

Liechtenstein kann sich theoretisch mehrwertsteuerlich von der Schweiz lösen, ohne das gemeinsame Zollgebiet aufzugeben. Der Aufwand steigt dann jedoch sowohl für den Vollzug als auch für die Steuerpflichtigen. Nachteile für liechtensteinische Konsumenten sind möglich, wenn schweizerische Händler aufgrund eines schlechten Aufwand-/Nutzenverhältnisses nicht mehr nach Liechtenstein liefern würden. Liechtenstein bliebe bei Importen in das gemeinsame Zollgebiet auf die Zusammenarbeit mit der Schweiz angewiesen.

Neben diesen praktischen Herausforderungen wäre der Schritt aber auch mit dem Zollvertrag kaum vereinbar. Es ist schwer vorstellbar, dass die Schweiz Hand zu einer solchen Lösung bieten würde.

Für Liechtenstein wären Risiken und Nachteile grösser als die Vorteile der stärkeren finanzpolitischen Autonomie und Flexibilität. Die Situation könnte sich dann anders darstellen, wenn die Schweiz die Mehrwertsteuer auf ein deutlich höheres Niveau als heute anheben würde und der liechtensteiner Staatshaushalt auf die entsprechenden Mehreinnahmen nicht angewiesen wäre. Um den Steuerzahler nicht unnötig zu belasten, müssten andere Steuern gesenkt werden. Aber auch hier zeigen sich Grenzen. Eine deutliche Absenkung der Unternehmenssteuern tangiert ab einem gewissen Niveau die Beihilferegulungen in der EU. Es ist anzunehmen, dass die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung schädlichen Steuerwettbewerb ins Spiel bringen dürfte.

10.4 Die Quellensteuer für Grenzgänger

Grenzgänger im Sinne des Steuerrechts sind Personen, die sich in der Regel an jedem Arbeitstag von ihrem Wohnsitz im Ausland an den Arbeitsort im Inland begeben.

Auf die Einkommen von Grenzgängern aus Österreich erhebt Liechtenstein schon seit Jahren eine Quellensteuer von 4% (siehe Kapitel 10.4.2). 1995 schlossen die Schweiz und Liechtenstein ein Doppelbesteuerungsabkommen «[...] über verschiedene Steuerfragen»⁶². Darin wurde eine Quellensteuer auf die Löhne von Grenzgängern ausgeschlossen. Die im jeweils anderen Staat erzielten Löhne wurden explizit der Besteuerung im Wohnsitzstaat unterstellt.

Im Zuge der Sanierung des Staatshaushaltes nach 2010 plante die liechtensteinische Regierung, dies zu ändern und eine Quellensteuer auf Löhne von schweizerischen Grenzgängern einzuführen. Sie bezifferte die erwarteten Einnahmen auf CHF 20 Mio. (Regierung, 2012). Da das entsprechende Steuersubstrat am Wohnsitz der Grenzgänger – und damit insbesondere in den angrenzenden st. gallischen Gemeinden – wegzufallen drohte, formierte sich auf Schweizer Seite Widerstand gegen dieses Vorhaben.

Im Dezember 2013 nahmen die beiden Staaten Verhandlungen über ein umfassendes neues Doppelbesteuerungsabkommen auf. Die Schweizer

⁶² Abkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über verschiedene Steuerfragen, LGBl. 1997 Nr. 87.

Verhandlungsdelegation hatte vom Parlament einen klaren Auftrag erhalten: Beibehaltung der bisherigen Lösung, keine Quellensteuer auf den Löhnen der Grenzgänger. Letztlich konnte sich die schweizerische Delegation durchsetzen. Mit Ausnahme von Personen, die im jeweils anderen Staat im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, sieht das Ende 2016 in Kraft gesetzte DBA⁶³ erneut vor, dass Grenzgänger an ihrem Wohnsitz besteuert werden.

Aufgrund ihrer finanziellen und politischen Relevanz wird die Quellensteuer in den nachstehenden Kapiteln aus einer liechtensteinischen Perspektive vertieft. Zudem werfen wir einen Blick darauf, wie die Schweiz diese Thematik mit ihren anderen Nachbarstaaten gelöst hat.

10.4.1 Finanzielles Potenzial

Das Potenzial einer Quellenbesteuerung wird von der Höhe der Lohnsumme der Grenzgänger aus der Schweiz, der Löhne der Wegpendler in die Schweiz sowie der Höhe des Steuersatzes bestimmt. Die folgenden Berechnungen gehen analog zur aktuellen Regelung mit Österreich von einem Steuersatz von 4% aus.

Im März 2015 bezifferte die Regierung die Lohnsumme der Schweizer Grenzgänger für 2013 mit CHF 843 Mio. (Landtag, 2015a). 2013 pendelten 10'048 Personen aus der Schweiz nach Liechtenstein (AS, 2014). Daraus ergibt sich ein durchschnittliches Jahreseinkommen von CHF 83'900 pro Grenzgänger. Die potenziellen Quellensteuereinnahmen wurden aufgrund dieser Datenbasis auf CHF 33.7 Mio. geschätzt.

Davon abzuziehen wäre die in der Schweiz erhobene Quellensteuer auf den Löhnen der liechtensteinischen Wegpendler. Bei 1'780 Personen und der Annahme eines gleich hohen Durchschnittslohns ergibt sich eine Wegpendler-Lohnsumme in der Grössenordnung von CHF 150 Mio. respektive eine Quellensteuer von rund CHF 6 Mio. Liechtenstein hätte netto betrachtet Einnahmen von rund CHF 28 Mio. verbucht.

Unterdessen hat sich die Anzahl der Zupendler nach Liechtenstein stark erhöht. 2018 pendelten bereits 12'447 Personen aus der Schweiz nach Liechtenstein (+24% gegenüber 2013) und 1'906 (+7%) Personen in die andere Richtung (AS, 2019b). Bei sonst unveränderten Parametern liegt die potenzielle Höhe der Quellensteuer für Liechtenstein heute bei einer Grössenordnung von rund CHF 35 Mio.

⁶³ Abkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, LGBl. 2016 Nr. 415.

Verglichen mit den gesamten Steuereinnahmen des Landes und der Gemeinden in der Höhe von CHF 921 Mio. im Jahr 2018 (AS, 2019d) würde die Quellensteuer für Schweizer Grenzgänger einen nicht unwesentlichen Anteil von 3.7% beisteuern.

10.4.2 Quellensteuerregelungen für Grenzgänger mit anderen Staaten

Liechtenstein – Österreich

Liechtenstein kennt heute neben der Regelung mit der Schweiz nur mit Österreich⁶⁴ eine seit 1970 unveränderte Quellensteuerregelung für Grenzgänger.⁶⁵ Auf den Löhnen der Grenzgänger kann eine Quellensteuer von höchstens 4% erhoben werden, was 2018 Steuererträge von CHF 23.3 Mio. einbrachte (AS, 2019d).

Schweiz – Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien

Die Schweiz hat mit allen Nachbarstaaten ausser Liechtenstein Doppelbesteuerungsabkommen mit Grenzgängerregelungen abgeschlossen. (Tabelle 9). Diese folgen nicht einem Standard. Vielmehr unterscheiden sie sich materiell deutlich. Grundsätzlich sollen Quellensteuern für Grenzgänger dazu beitragen, die Infrastrukturkosten, die sie mit ihrer Tätigkeit im Nachbarstaat verursachen, gerecht aufzuteilen (Bundesrat, 2013).

64 Abkommen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen und zur Verhinderung der Steuerverkürzung und -umgehung, LGBl. 1970 Nr. 37.

65 Mit anderen Staaten bestehen Regelungen oder DBA, aber keine speziellen Regelungen für Grenzgänger.

Tabelle 9: Regelungen der Schweiz zu Grenzgängerbesteuerung

Quelle: Bundesrat, 2013; eigene Darstellung

Land	Arbeitsort (Schweiz)	Wohnsitzland	Besonderheiten
Deutschland	Quellensteuer, max. 4.5% vom Bruttolohn	Anrechnung der Quellensteuer	
Österreich	Quellenbesteuerung nach kantonaler Regelung	Anrechnung der Quellensteuer	Schweiz zahlt als Ausgleich 12.5% der Quellensteuer an Österreich
Frankreich	Keine Quellensteuer Ausgleich in Höhe von 4.5% der Bruttolöhne durch den französischen Staat	Gleiche Besteuerung wie Nicht-Grenzgänger	Gilt für Kantone BE, SO, BS, BL, VD, VS, NE, JU
	Quellenbesteuerung	Anrechnung der Quellensteuer	Schweiz zahlt als Ausgleich 3.5% der Bruttolöhne an die Departemente Ain und Haute-Savoie in Frankreich Gilt für Kanton GE
Italien	Quellenbesteuerung nach kantonaler Regelung	Gleiche Besteuerung wie Nicht-Grenzgänger	Schweiz zahlt als Ausgleich 40% (TI: 38.8%) des Bruttobetragtes der Quellensteuer an Italien Gilt für Kantone GR, TI und VS

10.4.3 Fazit

Die Tatsache, dass die Schweiz einzig mit Liechtenstein keine Grenzgängerbesteuerung kennt und eine solche auf dem Verhandlungsweg auch nicht zulässt, ist einerseits durch die jahrzehntelange wirtschaftliche Integration Liechtensteins in das schweizerische Wirtschaftsgebiet zu erklären. Andererseits herrscht auch die Haltung vor, Liechtenstein würde durch den Zollvertrag und weitere Regelungen schon ausreichend von der Partnerschaft profitieren.

Die Quellensteuer auf den Löhnen der Schweizer Grenzgänger hätte für Liechtenstein bedeutendes Ertragspotenzial. Allerdings: «It takes two to tango.» Die Schweiz zeigte in den DBA-Verhandlungen kein Entgegenkommen. Liechtenstein hatte keinen Trumpf im Ärmel, um seine Position durchzusetzen. Durch die klare Schweizer Ablehnung hätte «Ein Beharren Liechtensteins auf einer Quellensteuer für schweizerische Grenzgänger [...] zum Scheitern der DBA-Verhandlungen geführt.» (Regierung, 2016). Allerdings signalisierte die Schweiz in einer gemeinsamen Erklärung zum Verhandlungsergebnis zumindest Gesprächsbereitschaft, wenn sich die Verhältnisse grundlegend verändern sollten (Regierung, 2016, S. 87). In Anspielung auf die damals laufenden Diskussionen zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative wurde unter anderem festgehalten: «[...] Sollten sich die rechtlichen oder die tatsächlichen Gegebenheiten hinsichtlich der Situation der Grenzgänger und der besonderen Situation der Zusammenarbeit zwischen den beiden Staaten wesentlich ändern, werden beide Staaten Gespräche aufnehmen, um eine Revision des Abkommens in Bezug auf die Grenzgängerbesteuerung anzustreben.»

Das Modell «Arbeiten in Liechtenstein, Wohnen in der Schweiz» ermöglicht es Liechtensteins Wirtschaft, die notwendigen Fachkräfte zu rekrutieren und gleichzeitig eine restriktive Einwanderungspolitik zu verfolgen. Ein Ansatz zur Quantifizierung dieses Vorteils findet sich in der Studie «Knacknuss Wachstum und Zuwanderung» von Zukunft.li (Hauri, Eisenhut & Lorenz, 2016). Dort wurde untersucht, wie sich eine Grenzöffnung und damit die zwischen EU-Staaten praktizierte Personenfreizügigkeit auf Liechtenstein auswirken würde. Die Studie kam zum Schluss, dass eine Öffnung der Grenzen je nach Ausgestaltung zu einer Verschlechterung des Bruttonationaleinkommens pro Kopf um rund 12% führt. Für den Staatshaushalt wurden zusätzliche Belastungen von CHF 120 Mio. pro Jahr

geschätzt. Angesichts dieser Zahlen erscheint die derzeitige Lösung für Liechtenstein zielführend.

Die erwähnte gemeinsame Erklärung macht deutlich, dass die Schweiz den liechtensteinischen Verzicht auf die Quellenbesteuerung als Entschädigung für ihr Entgegenkommen betrachtet, auch in Liechtenstein arbeitende Personen aus Drittstaaten in der Schweiz wohnen zu lassen. Werden die beiden Aspekte in Zusammenhang gebracht, entschädigt Liechtenstein dieses Entgegenkommen mit rund CHF 35 Mio. pro Jahr.

10.5 Die Verrechnungssteuer

Die schweizerische Verrechnungssteuer ist eine Quellensteuer von 35% auf dem Ertrag des beweglichen Vermögens, zum Beispiel auf Zinsen, Dividenden, Lotteriegewinnen und bestimmten Versicherungsleistungen. Die einbehaltene Steuer wird bei einem ausländischen Empfänger nur rück-erstattet, wenn ein entsprechendes DBA dies (voll oder teilweise) vorsieht. Ansonsten verfällt sie zugunsten der Schweiz.

Vor dem Abschluss des DBA im Jahr 2016 bestand für Liechtenstein keine Regelung zur Verrechnungssteuer mit der Schweiz. Natürliche und juristische Personen hatten keine Rückforderungsmöglichkeiten. Dies war insbesondere für die öffentliche Hand, Pensionskassen, Vermögensverwalter und die Fondswirtschaft ein erheblicher Nachteil gegenüber schweizerischen Anbietern oder ausländischen Instituten mit einer entsprechenden DBA-Regelung. Um die Belastung einer 35%igen Verrechnungssteuer auf Zinsen und Dividenden zu vermeiden, waren sie teilweise zu ineffizienten Anlageentscheidungen gezwungen.

Mit dem DBA von 2016 wurde die Belastung durch die Verrechnungssteuer für Personen aus Liechtenstein auf maximal 15% reduziert. Eine vollständige Rückforderung⁶⁶ ist möglich, wenn

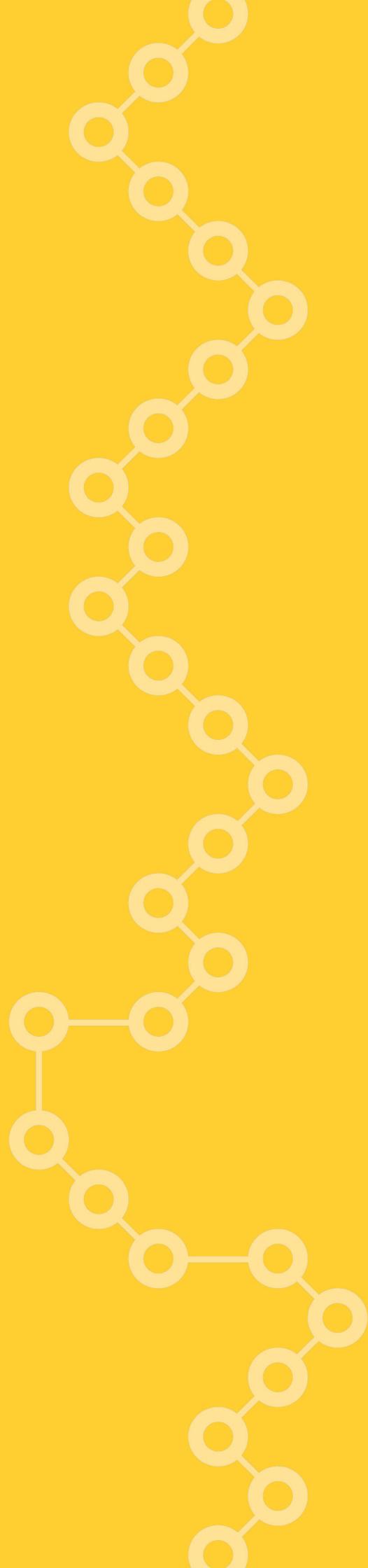
- die rückfordernde Person eine Gesellschaft (jedoch keine Personengesellschaft) ist, die in Liechtenstein ansässig ist und unmittelbar während mindestens eines Jahres vor der Zahlung der Dividende über mindestens 10% des Kapitals der ausschüttenden Gesellschaft verfügt;
- eine Vorsorgeeinrichtung ist; oder
- ein Vertragsstaat, einer seiner politischen Unterabteilungen, eine seiner lokalen Körperschaften oder seine Zentralbank ist.

⁶⁶ Art. 10 Abs. 3 DBA Liechtenstein – Schweiz.

Damit wurde die Benachteiligung von Anlegern und Gesellschaften in Liechtenstein zumindest teilweise beseitigt. Für den Staat und die Sozialversicherungen bedeutet die neue Regelung eine wesentliche finanzielle Entlastung. Im ersten Quartal 2017 konnte Liechtenstein Verrechnungssteuern in der Höhe von CHF 0.8 Mio., die AHV CHF 3.2 Mio. und die staatliche Pensionskasse CHF 1.6 Mio., also insgesamt CHF 5.6 Mio. zurückfordern (Landtag, 2017).

Dieser kurze Abriss zu den mit dem DBA im Jahr 2016 erfolgten Neuerungen zur Verrechnungssteuer stellt – wie auch die Ausführung zur Quellensteuerthematik – keine umfassende Bewertung des Abkommens dar. In der politischen Diskussion wurde das Verhandlungsergebnis nicht nur positiv bewertet und die Ungleichbehandlung Liechtensteins im Vergleich mit anderen Schweizer Nachbarstaaten kritisiert. Ob eine andere Verhandlungsstrategie zu einem anderen, für Liechtenstein vorteilhafteren Resultat geführt hätte, ist im Nachhinein schwer zu beurteilen.

11. Die mögliche Zukunft – Expertenmeinungen



Die vorangegangenen Kapitel zeigen, wie eng die Verflechtung zwischen Liechtenstein und der Schweiz in den beleuchteten Bereichen ist. Es wird aber auch offensichtlich, dass die Beziehung der Schweiz zur EU das Verhältnis Liechtenstein – Schweiz beeinflusst. Bekanntlich liegen mit dem institutionellen Abkommen und der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative in der Schweiz zwei bedeutende europarechtliche Agenden auf dem Tisch. Je nach Entscheidung des Schweizer Stimmvolks verändert sich die Integrationstiefe der Schweiz in den EU-Markt. Der Zeitpunkt bietet sich an, über mögliche Konsequenzen für Liechtenstein nachzudenken. Basis dafür bilden drei mögliche Szenarien, zu denen wir verschiedene Experten und Vertreter von Institutionen (Politik, Diplomatie, Wirtschaftsverbände, Wissenschaft, Teilnehmerkreis siehe Anhang) um eine Einschätzung zu Auswirkungen und Handlungsalternativen für Liechtenstein gebeten haben:

Szenario 1

Beziehung auf Basis Freihandelsabkommen (FHA) und sektorielle Abkommen

Das Schweizer Stimmvolk nimmt die Begrenzungsinitiative an. Dies führt zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz. Die anderen Abkommen der «Bilateralen I» fallen infolge der Guillotine-Klausel; das institutionelle Abkommen erübrigt sich. Die Beziehungen zur EU werden neu über ein tiefgreifendes Freihandelsabkommen und sektorielle Abkommen geregelt. Als Nachfolgeregelung zur Personenfreizügigkeit führt die Schweiz wieder Kontingente ein, allerdings mit separaten und grosszügigen Zuteilungen für EU/EFTA-Staaten. Die Dienstleistungsfreiheit im Rahmen der 90-Tage-Regel wird Teil des Freihandelsabkommens.

Szenario 2

Institutionelles Abkommen

Die Schweiz und die EU setzen das ausgehandelte Abkommen in Kraft. Die bilateralen Verträge werden auf dynamischer Basis weitergeführt und schliesslich auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt.

Szenario 3

Status quo – keine Weiterentwicklung der bilateralen Verträge

Das institutionelle Abkommen wird von Schweizer Seite abgelehnt. Es erfolgt über Jahre keine Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen. Dadurch erschwert sich der Marktzugang für Schweizer Produkte und Dienstleistungen ständig. Eine umfassende Lösung zeichnet sich nicht ab.

Im Folgenden werden die Rückmeldungen der 19 Umfrageteilnehmer aggregiert zusammengefasst.

Mögliche Auswirkungen von Szenario 1 – Freihandelsabkommen

- Neuverhandlungen zwischen der Schweiz und der EU dürften sich über einen langen Zeitraum hinziehen, während dem die Rechtsunsicherheit zunimmt. Das Szenario kann Liechtenstein dazu zwingen, sich klarer zwischen einer EWR-Mitgliedschaft und dem Verhältnis zur Schweiz entscheiden zu müssen. Im Extremfall sind ein EWR-Austritt und die Regelung der Beziehungen zur EU gemeinsam mit der Schweiz eine Variante. Sollte der Spagat allerdings gelingen, ergeben sich sowohl souveränitätspolitische Gewinne als auch Standortvorteile für die Unternehmen bei der Bearbeitung beider Märkte.
- Das Dreiecksverhältnis FL – CH – EU wird komplizierter. Eine Mehrheit sieht ein steigendes Risiko eines zunehmenden Regulierungsgefälles. Damit verbunden nimmt der Aufwand sowohl für die Unternehmen als auch für die Vollzugs- und Überwachungsbehörden zu, weil sich die Zulassungserfordernisse für die beiden Wirtschaftsräume (EU und Schweiz) in immer mehr Bereichen unterscheiden.
- Liechtenstein wird Bereiche, die bis anhin über Abkommen zwischen der Schweiz und der EU geregelt wurden, neu in ein direktes Verhältnis mit der EU überführen müssen. Ein Beispiel dafür ist das Lebensmittelrecht, bei dem eine «Flut» von EU-Regelungen zu übernehmen ist, die bis anhin durch die Konstellation Agrarabkommen Schweiz – EU und Zollvertrag Schweiz – Liechtenstein abgefangen wurden. Andere Regelungen wie die Sozialversicherungscoordination oder die Anerkennung von Berufsdiplomen müssten im Verhältnis zur Schweiz auf eine neue Basis gestellt werden.
- Aufenthaltskontingente können die heutige Personenfreizügigkeit nicht ersetzen, da für EU-Staatsangehörige kein Rechtsanspruch mehr auf Niederlassung in der Schweiz besteht. Wie schon bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative befürchtet, dürften die Kontingente vor allem für Personen mit Arbeitsort in der Schweiz verwendet werden. Damit kommt die Sonderlösung für Liechtenstein unter Druck und einer Nachfolgeregelung zur Personenfreizügigkeit muss besonderes Augenmerk geschenkt werden.
- Eine «Entfernung» der Schweiz von der EU erschwert grundsätzlich Sonderlösungen für Liechtenstein mit Verweis auf die Regionalunion mit der Schweiz bei der Übernahme von EU-Recht in den EWR-Aquis.

Auch ist zu erwarten, dass die EU zurückhaltender gegenüber Umsetzungslösungen wird, die Liechtenstein heute aus Kapazitätsgründen an die Schweiz auslagert (z. B. Luftfahrt).

- Offen ist die Frage, ob die Schweiz Teil des Schengenraums bleibt oder nicht. Sollte die Schweiz nicht mehr am Schengener Abkommen teilnehmen, wird die Beziehung zu Liechtenstein deutlich komplizierter.
- Vermehrte Kontrollmechanismen im Güterverkehr und bis zu einem gewissen Grad auch Personenverkehrskontrollen sind nicht auszuschliessen. Beim Kapitalverkehr sind keine wesentlichen Konsequenzen zu erwarten.
- Der Schweizer Bundesrat erwartet bei einer Annahme der Begrenzungsinitiative negative wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz. Aufgrund der intensiven wirtschaftlichen Beziehungen ist in diesem Fall auch die liechtensteinische Wirtschaft tangiert.
- In einzelnen Fachbereichen – zum Beispiel im Telekommunikationsbereich – kann die Schweiz in Expertengremien nicht mehr mitwirken, während Liechtenstein durch seine EWR-Mitgliedschaft nach wie vor Zugang erhält. Dieser schleichende Expertiseverlust der Schweiz ist aufgrund der engen Zusammenarbeit mit den Schweizer Behörden auch nachteilig für Liechtenstein.
- Auf der positiven Seite des Szenarios steht, dass die Schweiz in Bereichen wie den grenzüberschreitenden Dienstleistungen keine Rücksicht mehr auf EU-Regelungen nehmen müsste. Auch kann der Standort Liechtenstein für Schweizer Unternehmen noch interessanter für Geschäfte mit Unternehmen aus dem EU-/EWR-Raum werden. Das Potenzial wird allerdings durch die aktuelle Niederlassungspolitik Liechtensteins begrenzt. Gerade im Finanzdienstleistungsbereich muss die Integration in die Schweizer Finanzinfrastruktur gewährleistet bleiben.

Mögliche Auswirkungen von Szenario 2: Abkommen

- Das Szenario wird von fast allen Umfrageteilnehmern als das vorteilhafteste für Liechtenstein eingestuft. Die latenten Unsicherheiten werden beseitigt, Planbarkeit und Rechtssicherheit verbessern sich und das Risiko eines Regelungsgefälles sowie der Koordinationsaufwand werden in vielen Bereichen durch dynamische Rechtsanpassungen in der Schweiz deutlich reduziert.
- Wahrscheinlich ist, dass – je nach Umfang eines Dienstleistungsabkommens – Standortvorteile für Liechtenstein verloren gehen und einzelne Unternehmen wieder in die Schweiz zurückkehren. Dies wird am ehes-

ten für den Versicherungs- und den Vermögensverwaltungsbereich so gesehen. Unter dem Strich dürfte Liechtenstein dennoch profitieren, da weder die Schweiz noch die EU ein Interesse an einem regulatorischen Wettbewerb haben.

- Allerdings kann das Abkommen auch eine «Sogwirkung» der Schweiz in Richtung Brüssel bewirken. Es könnte sich langfristig für die EU als ein attraktiveres Modell für Regelungen mit nahestehenden Staaten herausstellen als der EWR mit eigenem Gerichtshof und Sonderrechten. Es greift deshalb zu kurz, ein Abkommen zwischen der Schweiz und der EU als «liechtensteinisches Ruhekissen» zu interpretieren.
- Auch könnte der EWR «von innen» in Frage gestellt werden, wenn die Schweiz trotz geringerer institutioneller Regelungen gleich oder gar bessergestellt wird als die drei EWR-Staaten. Eine Rückkehr in den «Rucksack» der Schweiz als Konsequenz einer Auflösung des EWR-Modells spart zwar Verwaltungsressourcen, erhöht aber die wirtschaftliche und politische Abhängigkeit.

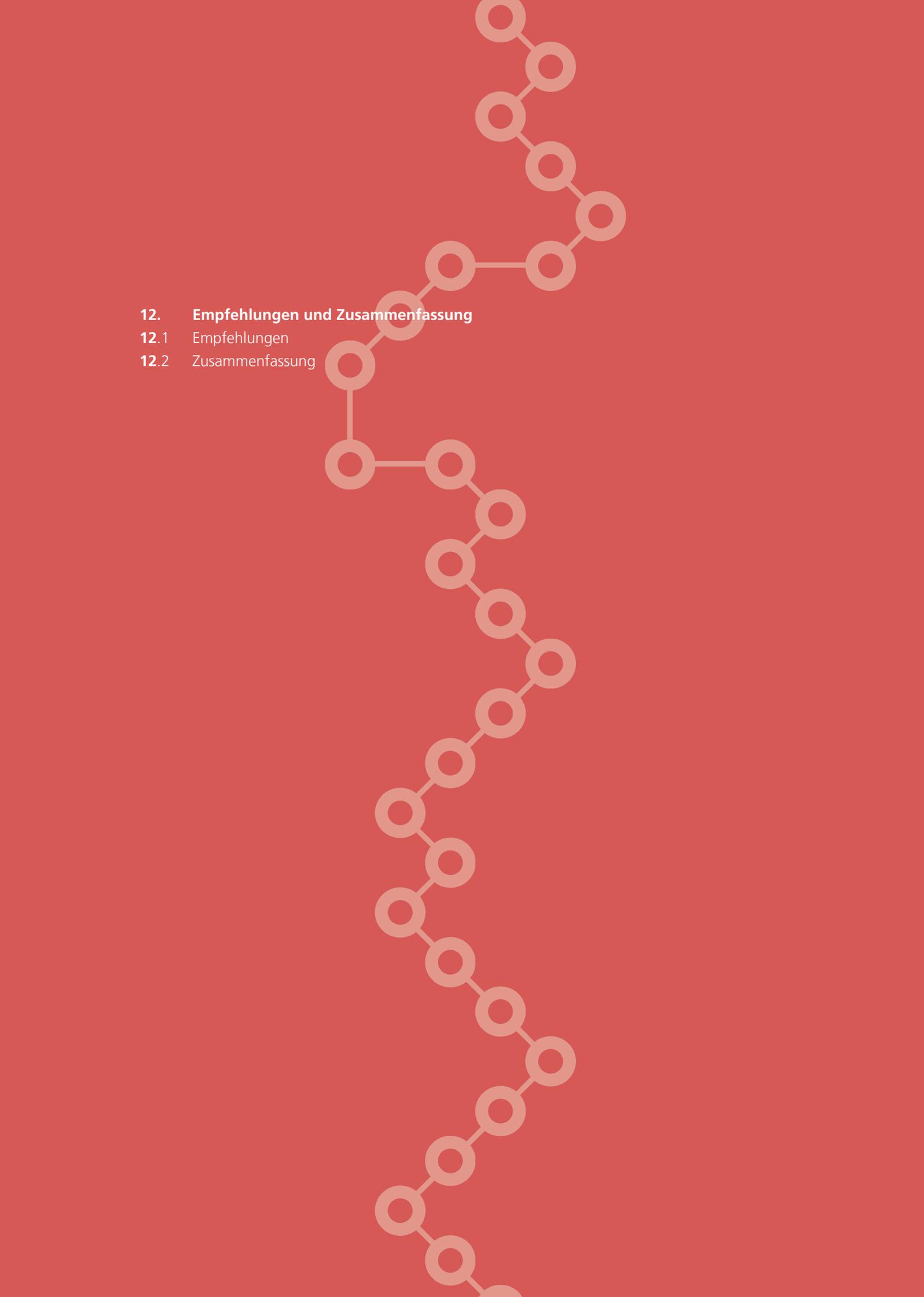
Mögliche Auswirkungen von Szenario 3: Status quo – keine Weiterentwicklung der bilateralen Verträge

- Die Konsequenzen werden weitgehend gleich eingeschätzt wie bei Szenario 1, treten aber über einen längeren Zeitraum verteilt und schleichend ein.
- Zunehmendes Regulierungsgefälle würde allenfalls teilweise – aus eigenem wirtschaftspolitischen Interesse – durch autonomen Nachvollzug der Schweiz abgeschwächt.
- Ein lange anhaltender Verhandlungsstillstand zwischen der EU und der Schweiz ist nicht zu erwarten. Längerfristig steigt der Druck auf beiden Seiten zur Weiterentwicklung der Beziehungen in wichtigen Bereichen (z.B. Stromabkommen).
- Ein Verharren im Status quo dürfte die bereits nachlassende Bereitschaft der EU, Liechtenstein aufgrund der engen Verflechtungen mit der Schweiz im Rahmen der EWR-Rechtsübernahmeverfahren entgegenzukommen, noch verstärken. Folglich muss sich Liechtenstein noch stärker um den guten Willen mit beiden Vertragspartnern bemühen.

Grundsätzlich erkennen die Umfrageteilnehmer bei allen Szenarien keine grundlegenden Alternativen zur Parallelität von EWR-Mitgliedschaft und Zollvertrag. Je nach Entwicklung werden Anpassungen im bilateralen Verhältnis zur Schweiz notwendig. Aber auch der EFTA-Rahmen kann sich

verändern, wenn die bilateralen Verträge nicht mehr als Referenzpunkt für das EFTA-interne Verhältnis zur Verfügung stehen. Sowohl der Brexit (EU-Austritt des Vereinigten Königreichs, UK) und damit ein zukünftiger Vertrag zwischen UK und der EU als auch die derzeitige, durch die Corona-Krise bedingte Neuverschuldung der EU-Staaten haben Einfluss auf alle Szenarien. Die meisten Befragten gehen davon aus, dass die EU gegenüber der Schweiz nicht mehr Entgegenkommen zeigen wird als gegenüber UK (relevant für Szenario 1 und 3). Ein Teilnehmer hält es jedoch für möglich, dass die Entwicklung für die Schweiz als Zahlerin Spielräume eröffnen kann und Konzessionen bei binnenmarktlichen Fragen nicht auszuschliessen sind. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Pandemie die Globalisierung bremsen und die europäischen Märkte begünstigen könnte.

Deutlich wird auch, dass Liechtenstein sowohl ein wirtschafts- als auch ein souveränitätspolitisches Interesse an einer klaren Beziehung zwischen der Schweiz und der EU hat. Darüber hinaus ist Liechtenstein aufgrund seiner Zugehörigkeit zum EWR und seiner Verflechtung mit der Schweiz auf Goodwill der beiden Partner angewiesen, wenn es um die Umsetzung von Gesetzen und Regulierungen geht, die nicht in beiden Wirtschaftsräumen identisch nachvollzogen werden. Um nötige Sonderlösungen zu erwirken, ist die Weiterführung einer Aussenpolitik erforderlich, welche auf die Pflege der Beziehungen zur Schweiz und zur EU ein besonderes Augenmerk legt.



12. Empfehlungen und Zusammenfassung

12.1 Empfehlungen

12.2 Zusammenfassung

12.1 Empfehlungen

Liechtenstein ist wirtschaftlich gesehen ohne Zweifel ein Erfolgsmodell. Die gleichzeitige enge Verflechtung mit der Schweiz und die europäische Integration über das EWR-Modell sichern der stark exportorientierten Industrie den Zugang zu wichtigen Märkten. Diese Parallelität birgt aber auch Herausforderungen und wie in jeder Beziehung ist die Verbindung mit der Schweiz auch nach 100 Jahren Zollvertrag nicht immer konfliktfrei. Gerade die unterschiedliche Beziehungsebene beider Länder zur EU und das damit ungleiche Integrationstempo fordern immer wieder flexible Lösungen und gleichzeitig Verständnis der Partner für die besondere Situation Liechtensteins.

Aus den in dieser Studie beleuchteten Themen empfiehlt Zukunft.li zusammenfassend:

- **Gespräche mit der Schweiz aufnehmen, um die Hürden im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr abzubauen.**

Während Jahrzehnten konnten liechtensteinische und schweizerische Unternehmen im jeweils anderen Land Dienstleistungen problemlos, uneingeschränkt und ohne administrative Hürden erbringen. Dieser offene Markt entsprach dem Sinn und dem Geist der mit dem vor rund 100 Jahren durch den Zollvertrag gebildeten Regionalunion. Das komplexe Rechtsgeflecht in den Beziehungen der Schweiz zur EU, der Mitgliedschaft beider Staaten in der EFTA und der Teilnahme Liechtensteins am EWR führten zu den heutigen, von der Politik auf beiden Seiten nicht gewollten und mit einem liberalen Marktverständnis nicht vereinbaren Situation. Wie die Studie zeigt, gibt es rechtliche Argumente, die Liechtenstein für eine Neuaufnahme der Gespräche mit Bern einbringen kann. Wenn auf beiden Seiten politischer Wille vorhanden ist, besteht Spielraum für Lösungen, die den ursprünglichen, marktoffenen Zustand wiederherstellen und mit den staatsvertraglichen Regelungen der Schweiz mit der EU konform sind.

- **Die Initiative für eine gemeinsame regionale Bedarfsplanung in der ambulanten Gesundheitsversorgung zum richtigen Zeitpunkt ergreifen.**

Liechtenstein ist stark in die stationäre Gesundheitsversorgung der Schweiz eingebunden. Die ambulante Abdeckung erfolgt zu einem hohen Anteil durch inländische Leistungserbringer. Dennoch ist das Land wegen geringer Fallzahlen in einzelnen Disziplinen auch in der ambu-

lanten Versorgung auf ausländische Spezialisten angewiesen. Heute verhindern unterschiedliche Systeme eine gemeinsame ambulante Bedarfsplanung. Die aktuelle Entwicklung in der Schweiz könnte zu einem Systemwechsel führen und dem für die ambulante Gesundheitsversorgung liechtensteinischer Patienten vor allem wichtigen Kanton St. Gallen die notwendigen Instrumente für eine gemeinsame Bedarfsplanung an die Hand geben. Die Vorteile liegen in erster Linie in einer ausreichend guten Abdeckung mit ambulanten Leistungen vor allem in den Spezialdisziplinen. Liechtenstein tut gut daran, die Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und dem Nachbarkanton frühzeitig Lösungen mit Mehrwert für beide Seiten aufzuzeigen.

■ **EU-Rechtsetzung in Finanzmarktfragen beobachten, mögliche Konflikte erkennen und für Lösungen lobbyieren.**

Der liechtensteinische Spagat als EWR-Staat im Schweizer-Franken-Währungsraum ist und bleibt herausfordernd. Finanzmarktrechtlich sind EU-Regeln anzuwenden. Finanzmarkttechnisch wird die Infrastruktur der Schweiz genutzt – das Land gilt aus EU-Sicht als Drittstaat. Diese Konstellation birgt immer wieder Konfliktpotenzial, das Liechtenstein nur in Zusammenarbeit und mit Goodwill der Partner in Bern und Brüssel lösen kann. Voraussetzung dafür ist es, diese Sondersituation Liechtensteins ständig an richtiger Stelle aufzuzeigen und bewusst zu machen. Die bisherige Entwicklung zeigt, dass es grundsätzlich möglich ist, Sonderregeln und Übergangsfristen auszuhandeln. Deshalb sollten die liechtensteinischen Behörden die Entwicklung des relevanten EU-Rechts gut beobachten und in einer möglichst frühen Phase Konfliktpotenzial erkennen.

12.2 Zusammenfassung

Grenzüberschreitende Dienstleistungen: zurück zu einem hürdenfreien und offenen Markt.

Die Möglichkeit, Dienstleistungen grenzüberschreitend zu erbringen, gehört zu den vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktrechts. Damit unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Staaten nicht zu Wettbewerbsnachteilen für die heimische Wirtschaft führen, müssen ausländische Dienstleister in verschiedenen Schutzbereichen das Recht des Empfangsstaats anwenden. Das gilt etwa für Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten, für Mindestlohnsätze oder für die Dauer des bezahlten Mindesturlaubs. Liechtenstein hat im Jahr 2000 dieses EU-Entsenderecht als EWR-Staat in seine nationale Gesetzgebung übernommen.

Nach dem Nein zum EWR-Beitritt von 1992 vertiefte die Schweiz ihre Beziehungen zur EU durch bilaterale Abkommen. Dazu gehörte das Personenverkehrsabkommen, das ab 2002 grenzüberschreitende Dienstleistungen bis 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr liberalisierte. Mit einer Anpassung des EFTA-Übereinkommens wurden die Bestimmungen auch für Dienstleistungen zwischen den EFTA-Staaten übernommen. Dabei vereinbarten die Schweiz und Liechtenstein eine Sonderregelung. Grenzüberschreitende Dienstleistungen sind seither in beide Richtungen für maximal acht Tage innerhalb von 90 Tagen pro Kalenderjahr für alle Branchen melde- und bewilligungsfrei. Dienstleister aus anderen EU-/EWR-Staaten hingegen unterliegen im Verkehr mit der Schweiz in diversen Branchen einer Voranmeldepflicht ab dem ersten Tag. Diese bilateralen Sonderbestimmungen wurden 2008 in einen Rahmenvertrag zwischen Liechtenstein und der Schweiz übernommen und damit bestätigt.

Zur Sicherung der innenpolitischen Legitimität dieser mit der EU vereinbarten Regeln führte die Schweiz 2004 eigenständig flankierende Massnahmen ein. Um deren Einhaltung besser kontrollieren zu können, müssen sich ausländische Dienstleister acht Tage vor Aufnahme der Tätigkeit in der Schweiz anmelden. Einzelne Massnahmen der Schweiz werden von der EU stark kritisiert. Im Entwurf zu einem institutionellen Abkommen mit der Schweiz wurde die Voranmeldefrist auf vier Tage verkürzt.

Für Liechtensteiner Unternehmen gilt diese Voranmeldepflicht erst ab dem neunten Tag, was insbesondere bei witterungsabhängigen oder kurzfristig notwendigen Dienstleistungen einschränkt. Zusammen mit anderen Regelungen entstanden so auf dem regionalen Markt Nachteile gegenüber Schweizer Mitbewerbern. Liechtenstein kannte keine Voranmeldepflicht. Dienstleistungen mit einer Dauer von über 90 Tagen waren für Schweizer Unternehmen lediglich formell bewilligungspflichtig, umgekehrt mussten Liechtensteiner Betriebe in der Schweiz ein volkswirtschaftliches Interesse nachweisen. Aber auch in die andere Richtung bestanden Ungleichheiten, zum Beispiel durch hohe Gebühren im liechtensteinischen Melde- und Bewilligungsbereich oder durch ein deutlich aufwendigeres Meldeverfahren für Schweizer Unternehmen.

Aufgrund dieser Rechtslage und der Umsetzung der Massnahmen in der Schweiz forderte das liechtensteinische Gewerbe «gleich lange Spiesse». Allerdings halten einzelne der damals vorgebrachten Vorwürfe einer

kritischen Prüfung nicht stand. So ist beispielsweise nicht belegbar, dass liechtensteinische Dienstleister in der Schweiz stärker als inländische Unternehmen kontrolliert wurden. Die liechtensteinische Politik reagierte 2017 mit einem Massnahmenpaket, mit dem die vom Gewerbe monierten Ungleichbehandlungen beseitigt werden sollten. Gleichzeitig war man enttäuscht darüber, dass dieser Weg gerade im Verhältnis zur Schweiz in einem jahrzehntelangen offenen Markt beschritten werden musste. Ein Abbau der Hürden und die Rückkehr zu früheren, liberalen Rahmenbedingungen war die favorisierte Variante. Auf Schweizer Seite herrscht bis heute offiziell die Meinung, dass weitergehende Anpassungen im bilateralen Verhältnis zu Liechtenstein nicht mit dem Diskriminierungsverbot gegenüber der EU vereinbar sind.

Die im Rahmen dieser Studie angestellte Rechtsanalyse kommt zum Ergebnis, dass Liechtenstein gute Argumente einbringen kann, um mit der Schweiz die Thematik bilateral neu aufzugreifen. Nach Einschätzung des Gutachtens verletzt die «8-Tage-Regel» geltendes EFTA-Recht. Auch belegt gerade der Entwurf für das institutionelle Abkommen Schweiz – EU, dass Sonderregelungen mit der Schweiz möglich sind, die ansonsten für keinen EU-Mitgliedsstaat gelten. Aus rechtlicher Sicht sprechen somit verschiedene Gründe dafür, dass Spielraum für bilaterale Regelungen besteht, die vom EU-Entsenderecht abweichen. Konkret könnte mit einer Anpassung des Rahmenvertrags zwischen Liechtenstein und der Schweiz die Voranmeldefrist im gegenseitigen Interesse abgeschafft werden.

Gesundheitsbereich: stationär stark integriert, ambulant mit Potenzial auf eine regionale Bedarfsplanung

Die Verflechtung Liechtensteins mit dem Schweizer Gesundheitssystem ist hoch. Das Land übernimmt Tarifsysteme und Medikamentenpreise weitgehend und die stationäre Gesundheitsversorgung liechtensteinischer Patienten erfolgt zum überwiegenden Teil in Schweizer Spitälern. 77% der akutstationären und 98% der psychiatrischen und rehabilitativen Leistungen wurden 2017 von Schweizer Dienstleistern bezogen. Im ambulanten Sektor dagegen decken liechtensteinische Leistungserbringer mit Ausnahme einzelner Spezialdisziplinen fast die gesamte Grundversorgung ab. Drei Viertel der ambulanten Importe entfallen auf spitalambulante Leistungen. Umgekehrt beziehen Versicherte aus der Schweiz bei Liechtensteiner Gesundheitsdienstleistern fast ausschliesslich ambulante Arztleistungen. Der Export von stationären Leistungen ist vernachlässigbar gering.

Trotz gleicher Grundsystematik bestehen wesentliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Krankenversicherung. Die Prämienbelastung in Liechtenstein ist durch die direkte Mitfinanzierung der Gesundheitskosten über einen Staatsbeitrag an die Krankenkassen und durch Beiträge der Arbeitgeber deutlich geringer. Das dürfte ein Grund dafür sein, dass Versicherte in Liechtenstein zu einem deutlich geringeren Anteil ihre Prämie durch höhere Franchisen verbilligen. 2018 wählten 89% der Versicherten in Liechtenstein die tiefste Prämienstufe von CHF 500, in der Schweiz waren es nur 64%. Auch sind die Gesundheitskosten von 2008 bis 2018 unterschiedlich. In Liechtenstein zeigt sich aufgrund der von der Politik getroffenen Massnahmen ein deutlich geringerer Anstieg als in der Schweiz.

Gerade weil in beiden Ländern identische Tarifsysteme angewendet werden, wäre eine regionale Bedarfsplanung vorteilhaft. Vor allem in der ambulanten Versorgung kann eine gemeinsame Bedarfsplanung für beide Seiten Mehrwert bieten. Einem solchen Ansatz stehen allerdings aktuell unterschiedliche Steuerungssysteme entgegen. In der Schweiz besteht grundsätzlich Kontrahierungszwang. Das heisst: Zugelassene Ärzte können ihre Leistungen über die Grundversicherung (OKP) abrechnen. Liechtenstein verfolgt einen anderen Ansatz. Der OKP-Zugang wird über eine Bedarfsplanung gesteuert, die Art und Anzahl der abrechnungsberechtigten Leistungserbringer begrenzt. Diese unterschiedliche Systematik war der Hauptgrund dafür, dass ein geplantes Gesundheitsabkommen vor ein paar Jahren im liechtensteinischen Landtag scheiterte. Die Ausgangslage könnte sich ändern, wenn die Schweizer Kantone inskünftig neben dem stationären Bereich auch die ambulanten Gesundheitskosten mitfinanzieren («ambulant vor stationär») und dadurch im politischen Prozess mehr Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten einfordern. Aufgrund geringer Fallzahlen in einzelnen Disziplinen ist Liechtenstein auf das Schweizer Angebot angewiesen. Damit besteht für die ambulante spezialärztliche Versorgung liechtensteinischer Patienten ein gewisses Risiko, wenn vor allem der Kanton St. Gallen die Anzahl OKP-Plätze verringert. Diese Entwicklung gilt es zu beobachten. Wenn sich ein Systemwechsel abzeichnet, sollte Liechtenstein die Zusammenarbeit mit St. Gallen suchen. Anders als im stationären Bereich, wo der Kanton auch als Eigentümer auftritt, bestehen im ambulanten Sektor weniger Eigeninteressen, die einer Zusammenarbeit entgegenstehen.

Im stationären Bereich wird die Grundversorgung des Landesspitals durch ein gut ausgebautes und grenznahe Netz ergänzt. Aufgrund des Kostendrucks sind Marktkonzentration und Zentralisierung in der Schweiz möglich. Dies würde für Patienten in Liechtenstein längere Wege bedeuten. Diese unklare Entwicklung spricht dafür, die inländischen Möglichkeiten möglichst auszuschöpfen. Ein Ansatz besteht in einer noch stärkeren Vernetzung des Landesspitals mit Leistungserbringern. Die intensivere Koordination von Akutspital, Langzeitpflege, Hausärzten und Spitex kann die Attraktivität des Landesspitals für die inländische Bevölkerung stärken.

Im Heilmittelbereich ist Liechtenstein sowohl regulatorisch als auch im Vertrieb stark mit der Schweiz verflochten. Als EWR-Mitglied besteht – zumindest theoretisch – das Potenzial, Gesundheitskosten durch Beschaffung am europäischen Arzneimittelmarkt zu senken. Generika sind in der Schweiz rund doppelt so teuer wie in der EU, Originalpräparate bewegen sich in beiden Wirtschaftsräumen auf ähnlichem Preisniveau. Eine grobe Analyse zeigt allerdings, dass das mögliche Einsparpotenzial den Aufwand und die Risiken einer Systemumstellung nicht rechtfertigt.

Finanzmarktinfrastuktur und Währung: Kombination EWR und Integration in Schweizer Systeme als ständige Herausforderung

Im Mai 1924 führte Liechtenstein den Schweizer Franken als gesetzliche Währung ein. Dies begünstigte den beeindruckenden wirtschaftlichen Werdegang Liechtensteins. Die damals noch vertragslose währungsrechtliche Beziehung wurde mit dem Währungsvertrag von 1980 formalisiert. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) konnte bis zu diesem Zeitpunkt währungspolitische Massnahmen in Liechtenstein nicht durchsetzen und in einzelnen Fällen wurden Lücken und Umgehungsmöglichkeiten von Liechtensteiner Unternehmen ausgenutzt (Stichwort Chiasso-Affäre).

Der Währungsvertrag schuf allerdings weder eine Währungsunion noch wurde die Währungshoheit umfassend auf die Schweiz übertragen. Er verpflichtet Liechtenstein, schweizerisches Geld- und Währungsrecht anzuwenden. Auch ist Liechtenstein nicht im Bankrat der SNB vertreten und partizipiert nicht – anders als die Schweizer Kantone – am Nationalbankgewinn. Die vertraglich vereinbarten Informations- und Konsultationspflichten nehmen das SNB-Direktorium und die liechtensteinische Regierung durch regelmässige Treffen oder bei Bedarf wahr. Ein wesentlicher Teil des SNB-Mandats ist die Wahrung der Finanzstabilität. Seit der Finanzkrise

2008 ist der Koordinationsaufwand dafür gestiegen – vor allem auch deshalb, weil das Finanzmarktaufsichtsrecht in Liechtenstein den europäischen Regeln folgt.

Für den Finanzplatz Liechtenstein ist es essenziell, dass der Währungsvertrag den Banken Zugang zur Notenbankliquidität eröffnet. Der wohl grösste Nachteil aus dem Verzicht auf eine eigene Währung für Liechtenstein besteht darin, dass kein Lender of Last Resort existiert. In dieser Rolle versorgt die SNB illiquide, aber solvente und systemrelevante Banken gegen Sicherheiten im Bedarfsfall mit ausreichend Liquidität. Weil die SNB die Systemstabilität aus der Sicht des gesamten Schweizer-Franken-Währungsraums beurteilt, ist davon auszugehen, dass keines der liechtensteinischen Institute als systemrelevant eingestuft würde. In der Schweiz erfüllen zurzeit lediglich UBS, Credit Suisse, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank sowie PostFinance die definierten Kriterien.

Die Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum bedingt den Zugang zur schweizerischen Finanzmarktinfrastruktur. Dazu zählen Börsen und andere Handelsplätze, zentrale Gegenparteien, Zentralverwahrer, Zahlungssysteme und Transaktionsregister. Als EWR-Mitglied ist Liechtenstein verpflichtet, die EWR-relevante Finanzmarktgesetzgebung zu übernehmen. Dass die Schweiz aus Sicht des Finanzmarkt-Acquis als Drittland gilt, hat in den letzten Jahren mehrere Konfliktfelder eröffnet. Verstärkt erlaubt das EU-Recht den Banken aus dem EU-/EWR-Raum den Zugang zu Drittlands-einrichtungen nur noch, wenn sie als gleichwertig (äquivalent) anerkannt sind. Auch wenn entsprechende Äquivalenzverfahren der EU politisch gefährdet sind und offen als Kampfmittel eingesetzt werden, können liechtensteinische Finanzinstitute bei Konflikten zwischen der Schweiz und der EU tangiert sein. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit ist die Verweigerung der Äquivalenzanerkennung der Schweizer Börse oder die Umsetzung der Geldtransferverordnung. Liechtenstein ist solchen Konflikten stark ausgeliefert, weil die Einbindung in den Schweizer-Franken-Währungsraum zwingend den ungehinderten Zugang zur Schweizer Finanzmarktinfrastruktur bedingt. Deshalb ist es für die liechtensteinischen Behörden essenziell, die EU-Rechtsetzung schon in einer frühen Phase auf potenzielle Konflikte auszuleuchten und bei Bedarf im Rahmen der Übernahme von EU-Recht in den EWR-Acquis auf Ausnahme- oder Übergangsregelungen zu drängen. Gleichzeitig sollten die Partner in der Schweiz für die besondere Lage Liechtensteins in solchen Fragen sensibilisiert werden.

Wie eingangs erwähnt, stehen Liechtenstein souveränitätspolitisch alle Optionen offen, seine Währungsverfassung zu gestalten. In dieser Studie wurden drei theoretische Möglichkeiten als Alternative zum Schweizer Franken untersucht: Der Liechtensteiner Franken mit flexiblen Wechselkursen, der Liechtensteiner Franken mit Currency Board sowie eine Währungsunion mit der Schweiz oder Europa. Als Fazit ist festzuhalten, dass keine vorteilhaften Alternativen zur heutigen Lösung erkennbar sind. Durch die enge wirtschaftliche Verflechtung mit der Schweiz und eine weitgehende Übereinstimmung bei wirtschafts- und fiskalpolitischen Themen bietet der Schweizer Franken klar die beste Option. Für den Finanzplatz ist er ein Standortvorteil, für die exportorientierte Industrie durch seine Stärke immer wieder eine Herausforderung.

Steuern: Eingeschränkte finanzpolitische Souveränität als Preis für den Zugang zum Schweizer Markt

Der offene Zugang zum Schweizer Markt ist auch für Liechtenstein nicht gratis zu haben. Im Fiskalbereich tritt das Land einen Teil seiner Hoheitsrechte an die Schweiz ab und verzichtet darauf, eigene Zölle zu erheben. Über den Zollvertrag kommen verschiedene Steuern und Abgaben wie beispielsweise die Stempelsteuer, die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer auch in Liechtenstein zur Anwendung. Schliesslich werden einzelne Schweizer Steuern und Abgaben von Liechtenstein durch eigene nationale Gesetzgebung «autonom nachvollzogen», um Wettbewerbsverzerrungen im offenen Markt zu verhindern. Beispiele dafür sind die Mehrwertsteuer und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Im Resultat hängen die Fiskaleinnahmen im liechtensteinischen Landeshaushalt zu fast 40% (Basis 2018) direkt von Schweizer Regelungen ab. Dadurch wird die Finanzautonomie stark eingeschränkt. Das gilt für die Einnahmenseite – ausgabenseitig kann das Land weitgehend autonom agieren.

Die Mehrwertsteuer ist eine der wichtigsten Einnahmequellen des Landes. Auch hier ist die Verbindung zur Schweiz stark. Staatsvertraglich hat sich Liechtenstein verpflichtet, Schweizer Mehrwertsteuerrecht materiell identisch umzusetzen. Anders als beim Vorgängermodell – der Warenumsatzsteuer – wird die Mehrwertsteuer in Liechtenstein durch die eigenen Behörden erhoben. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass in öffentlich-rechtlichen Mehrwertsteuerangelegenheiten letztinstanzlich auch für liechtensteinische Steuerpflichtige das Schweizer Bundesgericht fungiert. Diese Konstellation soll eine einheitliche Rechtsanwendung im gemein-

samen Zollgebiet sicherstellen. Man wird bei diesem Thema gerne an die innenpolitischen «Fremde-Richter»-Diskussionen in der Schweiz in ihrem Verhältnis zur EU erinnert.

Die Verpflichtung einer materiell identischen Umsetzung der Mehrwertsteuer ist finanzpolitisch nicht unbedeutend. Die Mehrwertsteuereinnahmen respektive Teile davon werden in der Schweiz immer wieder zweckgebunden eingesetzt. Die dadurch bedingte Veränderung der Mehrwertsteuersätze wird auch im liechtensteinischen Mehrwertsteuergesetz nachvollzogen, obwohl es aus finanzpolitischer Sicht meist nicht notwendig ist. Bei einer sehr deutlichen Erhöhung müsste Liechtenstein Steuern einheben, die es für die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben gar nicht braucht. Die Kompensation über tiefere Unternehmenssteuern auf der anderen Seite hat ihre Grenzen und tangiert ab einem gewissen Niveau die auch für Liechtenstein anwendbaren EU-Beihilferegelungen.

Der materielle Gleichgang in Mehrwertsteuerfragen mit der Schweiz ist rein steuertechnisch nicht alternativlos. Das Modell der EU zeigt, dass es auch möglich ist, bei offenen Grenzen unterschiedliche Mehrwertsteuerregimes zu betreiben. Risiken und Nachteile einer autonomen liechtensteinischen Mehrwertsteuer wiegen aktuell allerdings stärker als die Vorteile einer stärkeren finanzpolitischen Autonomie.

Der Zupendleranteil an den Beschäftigten in Liechtenstein liegt mittlerweile bei über 50%. Die Besteuerung von Personen, die nicht im selben Staat arbeiten, in dem sie wohnen, wird meist in Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den beteiligten Staaten geregelt. Während österreichische Grenzgänger in Liechtenstein Quellensteuern bezahlen, sind die Zupendler aus der Schweiz davon befreit. Der Plan der liechtensteinischen Regierung, auch für Schweizer Grenzgänger eine Quellensteuer einzuführen, scheiterte am Widerstand aus Bern. Das finanzielle Potenzial wäre mit rund CHF 28 Mio. durchaus bedeutend. Für 2018 entspricht der Betrag 3.7% der gesamten Steuereinnahmen von Land und Gemeinden.

Der Blick auf die Abkommen der Schweiz mit ihren übrigen vier Nachbarstaaten zeigt auch, dass die Thematik keinesfalls mit einer einheitlichen Systematik gelöst wird, sondern vielmehr mit jedem Staat individuelle Lösungen vereinbart wurden. Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz führte die Schweiz auch ins Feld, dass ein we-

sentlicher Anteil der Grenzgänger aus der Schweiz Drittstaatenangehörige sind, die aufgrund der restriktiven liechtensteinischen Niederlassungspolitik Wohnsitz in der Schweiz nehmen und sie damit auch die Möglichkeit für das Modell «Arbeiten in Liechtenstein, Wohnen in der Schweiz» bietet. Angesichts der vielschichtigen Nachteile für Liechtenstein, die mit einer Einführung der Niederlassungsfreiheit für Arbeitnehmer aus den EU-/EWR-Staaten verbunden wären, ist das Argument nicht von der Hand zu weisen. Liechtenstein bezahlt mit dem Verzicht auf Quellensteuereinnahmen faktisch den Preis dafür, dass trotz florierender Wirtschaft weniger als die Hälfte der Beschäftigten in Liechtenstein wohnen, ausgebildet werden, den vierten Lebensabschnitt verbringen oder ihre Kinder grossziehen.

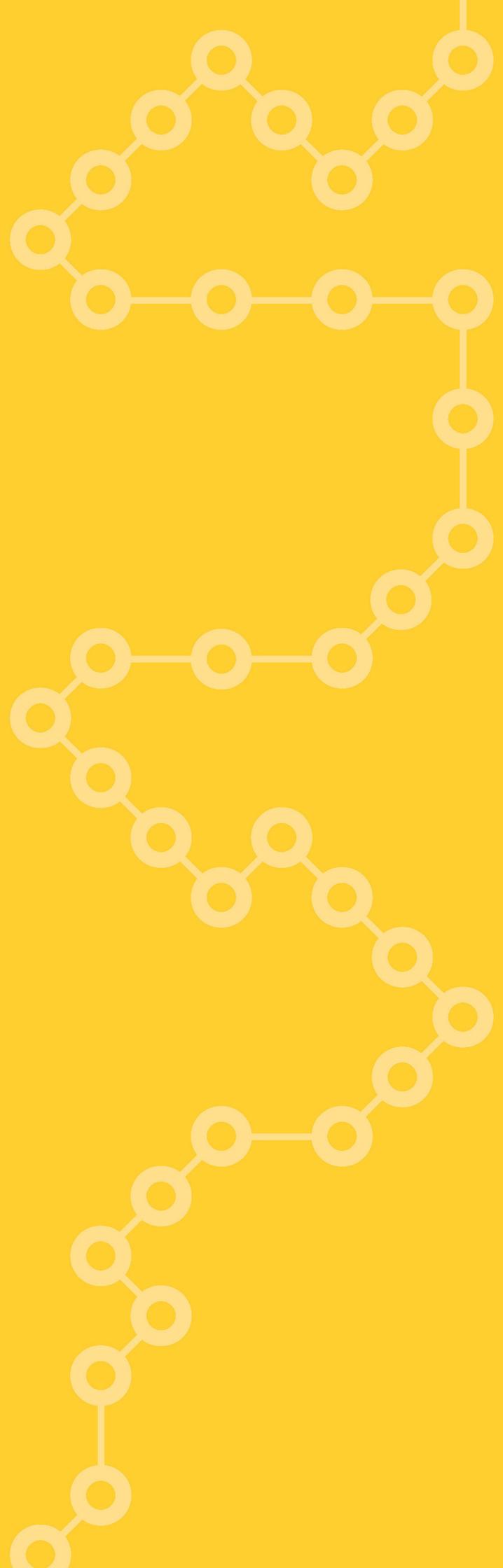
Eine wesentliche Komponente der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen im Steuerbereich ist die schweizerische Verrechnungssteuer. Sie ist eine 35%ige Quellensteuer auf dem Ertrag des beweglichen Vermögens und wird ausländischen Personen nur rückerstattet, wenn dies in einem DBA so vereinbart wird. Erst mit dem Abschluss von 2016 erhalten natürliche und juristische Personen Verrechnungssteuern – zumindest teilweise – zurück.

Schweiz – EU: Aussenpolitische Entscheidungen in der Schweiz mit Konsequenzen für Liechtenstein

Mit der Abstimmung zur Begrenzungsinitiative und der Entscheidung zu einem institutionellen Abkommen stehen die Beziehungen Schweiz – EU vor wichtigen Weichenstellungen. Je nachdem, wie sich die Schweiz entscheidet, wird Liechtenstein mehr oder weniger stark von den Konsequenzen tangiert. Der Zeitpunkt bietet sich an, die möglichen Auswirkungen näher unter die Lupe zu nehmen. Expertinnen und -experten, Parteien, Wirtschaftsverbände und Vertreter verschiedener Institutionen haben eine Einschätzung zu drei möglichen Entwicklungsszenarien abgegeben. Das erste Szenario beschreibt die Situation nach einer Annahme der Begrenzungsinitiative, die dadurch ausgelöste Aufhebung der «Bilateralen I» (Guillotine-Klausel) sowie die Neuordnung der Beziehung der Schweiz zur EU auf Basis eines Freihandelsabkommens und eines sektoriellen Abkommens. Im zweiten Szenario wird das institutionelle Abkommen in Kraft gesetzt, im dritten abgelehnt – mit der Konsequenz, dass die bestehenden Abkommen über Jahre nicht weiterentwickelt werden.

Je nach Szenario werden nach Ansicht der Umfrageteilnehmer Anpassungen im bilateralen Verhältnis Liechtensteins zur Schweiz notwendig. Gerade in Szenario 1, also der Annahme der Begrenzungsinitiative, kann es langfristig zu einem stärkeren Regelungsgefälle zwischen der Schweiz und der EU kommen. Dadurch würde der Umsetzungs- und Regulierungsaufwand für Liechtenstein für die hierzulande ansässigen, exportorientierten Unternehmen steigen. Auch wäre in verschiedenen Bereichen mit einer «Flut» von zu übernehmenden EU-Regelungen zu rechnen. «Entfernt» sich die Schweiz weiter von der EU, wird es für Liechtenstein zudem schwieriger, bei der Übernahme von EU-Recht in den EWR-Aquis Sonderlösungen mit Verweis auf die Regionalunion mit der Schweiz auszuhandeln. Gleiches gilt für das dritte Szenario – die Beibehaltung des Status quo – bei dem sich die Auswirkungen über einen längeren Zeitraum und schleichend einstellen. Szenario 2 – ein Abkommen – wird grossmehrheitlich als das vorteilhafteste eingeschätzt. Liechtenstein würde jedoch dann tangiert, wenn die EU das Abkommen-Modell mit nahestehenden Staaten längerfristig als zielführender erachtete als den EWR mit eigenen Institutionen und Sonderrechten.

Anhang
Abkürzungsverzeichnis
Literatur



Teilnehmer der Umfrage vom 17. und 20. April 2020 zu den möglichen Auswirkungen verschiedener Entwicklungen im Verhältnis Schweiz – EU auf Liechtenstein.

Amt für Auswärtige Angelegenheiten

Amt für Kommunikation

Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen

Amt für Volkswirtschaft

Bankenverband Liechtenstein

DU die Unabhängigen

Finanzmarktaufsicht Liechtenstein

Fortschrittliche Bürgerpartei

Freie Liste

S.D. Prinz Nikolaus von und zu Liechtenstein, u. a. ehemaliger

Botschafter in Brüssel und liechtensteinischer Verhandlungsleiter für das EWR-Abkommen

Liechtenstein-Institut

Liechtensteinische Botschaft in Bern

Liechtensteinische Botschaft in Brüssel

Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer

Liechtensteinische Treuhandkammer

Ministerium für Äusseres, Justiz und Kultur

Schulamt

Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht an den Europainstituten der Universitäten Basel und Leiden (NL)

Vaterländische Union (VU)

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AS	Amt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BFS	Bundesamt für Statistik
BNE	Bruttonationaleinkommen
CH-KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
EFTA	European Free Trade Association
EU	Europäische Union
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FlaM	Flankierende Massnahmen
FMA	Finanzmarktaufsicht
FSB	Financial Stability Board
HMO	Health Maintenance Organization
ISCED	International Standard Classification of Education
KVG	Krankenversicherungsgesetz
KVV	Krankenversicherungsverordnung
LIHK	Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer
LKV	Liechtensteinischer Krankenkassenverband
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
MiFIR	Markets in Financial Instruments Regulation
MwSt.	Mehrwertsteuer
NBG	Nationalbankgesetz
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
SIC	Swiss Interbank Clearing
SNB	Schweizerische Nationalbank
SNBG	Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank
SKBF	Schweizerische Kantonsstelle für Bildungsforschung
SwissDRG	Swiss Diagnostic Related Groups
UN	United Nations
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WUSt.	Warenumsatzsteuer
WV	Währungsvertrag
ZV	Zollvertrag

Hauptquellen

- Baur, G. & Frommelt, C. (2019a): Grenzüberschreitende Dienstleistungen Schweiz – Liechtenstein. Liechtenstein-Institut. Bendern.
- Bill, M., Mäder, B. & Telsler, H. (2019): Internationale Verflechtung des liechtensteinischen Gesundheitswesens. Polynomics AG. Olten.
- Kuhn, H. (2019): Stand und Perspektiven der liechtensteinischen Währungsverfassung. Eine Studie zum Währungsvertrag Schweiz – Liechtenstein, unter besonderer Berücksichtigung des Konfliktpotenzials aus der EWR-Mitgliedschaft. Zürich.
- Tobler, C. (2019): Studie zuhanden der Stiftung Zukunft.li zu rechtlichen Fragen im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen. Basel.

Weitere Quellen

- Amt für Statistik (AS) (2006): Krankenkassenstatistik 2005. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2014): Beschäftigungsstatistik 2013. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2019a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2017. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2019b): Beschäftigungsstatistik 2018. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2019c): Bevölkerungsstatistik 2018. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2019d): Steuerstatistik 2018. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2019e): Finanzstatistik 2017. Vaduz.
- Amt für Statistik (AS) (2020a): eTab: 02.01.09d Erwerbstätige ständige Bevölkerung nach Jahr, Wirtschaftszweig, Geschlecht und Altersklasse. <https://bit.ly/37LrctG>. Zugriff: 8.1.2020.
- Amt für Statistik (AS) (2020b): Bildungsstatistik 2019. Vaduz.
- Baur, G. & Frommelt, C. (2019b): Auswirkungen der Beziehungen Schweiz – EU auf den EWR und die Regionalunion Schweiz – Liechtenstein. Foliensatz eines Vortrages im Liechtenstein-Institut, Bendern. Liechtenstein-Institut. Bendern.
- Beck, P., Eisenhut, P. & Lorenz, T. (2018): Fokus Arbeitsmarkt: Fit für die Zukunft? Stiftung Zukunft.li. Ruggell.
- Brunhart, A. (2018): Liechtensteins Gemeinde- und Landesfinanzen. Liechtenstein-Institut. Bendern.
- Brunhart, A. und Büchel, B. (2016): Das verfügbare Einkommen in Liechtenstein im Vergleich mit der Schweiz. Liechtenstein-Institut. Bendern.
- Brunhart, A. (2019a): Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein. Datenstand: 30. Mai 2019. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hrsg.). Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Brunhart, A., Geiger, M. & Hasler, E. (2019): Liechtensteins Exportanteil im internationalen Vergleich. LI Facts 1/2019. Liechtenstein-Institut. Bendern.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2019): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2018. Tabelle 5.10.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Bruttoinlandprodukt nach Einkommensarten und Bruttonationaleinkommen. Tabelle 04.02.01.03. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Produktionskonto nach Wirtschaftssektoren. Tabelle 04.02.03.04. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019c): Ständige Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeitskategorie, STATPOP. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019d): Erwerbstätigenstatistik. Tabelle 03.02.01.02. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019e): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Erwerbstätige nach Wirtschaftssektor und Grossregion. Tabelle 03.02.19.01. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019f): STATPOP/ESPOP. Altersmasszahlen der ständigen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie und Geschlecht 1999 bis 2018. Neuchâtel.

- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019g): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Erwerbstätigenquoten nach Nationalität, Altersgruppe und Familientyp. Tabelle 03.02.01.12. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2019h): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG). Tabelle 04.02.04.03.
- Bundesrat (2013): Überweisung der Quellensteuern bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Robbiani 11.3607 vom 16. Juni 2011. Bern.
- Bundesrat (2019): Bundesrat legt nächste Schritte zu Mobility Pricing fest – Medienmitteilung vom 13.12.2019. <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-77534.html>. Zugriff: 20.02.2020.
- Concordia (2019): Prämienrechner. <https://www.praemienrechner.concordia.ch>. Zugriff: 29.03.2020.
- FKB (2020): Gemeinsame Versicherungsbestimmungen (GB). https://www.fkb.li/fileadmin/user_upload/Dokumente/8-2017_Gemeinsame_Bestimmungen.PDF. Zugriff: 27.01.2020.
- Hauri, D., Eisenhut, P. und Lorenz, T. (2016): Knacknuss Wachstum und Zuwanderung – Hintergründe und Zusammenhänge. Stiftung Zukunft.li. Ruggell.
- Köppel, I. (2000): Die politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz von 1945 bis 1970. Entwicklungslinien, Zusammenarbeit, Konfliktbereiche – Ein Überblick (Lizentiatsarbeit). Philosophische Fakultät der Universität Freiburg, Schweiz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Landtag) (2015a): Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder zu «Quellensteuer für Schweizer Grenzgänger». Vaduz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Landtag) (2015b): Kleine Anfrage des Abgeordneten Erich Hasler zu «MwSt.-Verteilschlüssel zwischen der Schweiz und Liechtenstein». Vaduz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Landtag) (2017): Kleine Anfrage des Abgeordneten Elfried Hasler zu «Quellensteuerrückforderungen gemäss DBA Liechtenstein – Schweiz». Vaduz.
- Lippuner, A. (2000, Januar 18): Auch CSS vor dem Rückzug. Inkrafttreten des Gesundheitsgesetzes als Begründung. Liechtensteiner Volksblatt, S. 1.
- Lussy, Hanspeter (2011): Chiasso-Skandal, Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), <https://historisches-lexikon.li/Chiasso-Skandal>. Zugriff: 04.05.2020.
- Nigg, J. (2019, November 08): Kanton St. Gallen stellt höhere Hürden für Zugang zu BMS Liechtenstein auf. St. Galler Tagblatt, S. 7.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019): Gross domestic product (GDP). <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>. Zugriff: 10.12.2019.
- Quaderer-Vogt, R. (2014): Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, Band 3. Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein: Vaduz. Cronos Verlag: Zürich.
- Rat der Europäischen Union (2019): Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, Brüssel, 19. Februar 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>. Zugriff: 06.04.2020.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1994a): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Teilnahme des Fürstentums Liechtenstein am europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – 1. Teil: Bericht zum bilateralen Verhandlungsergebnis mit der Schweiz. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (1994b): Bericht und Antrag der Regierung zum Vertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Mehrwertsteuer im Fürstentum Liechtenstein und zur Vereinbarung zum Vertrag betreffend die Mehrwertsteuer. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (1994c): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Mehrwertsteuer (MWSTG). Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2012): Bericht und Antrag der Regierung betreffend das Massnahmenpaket II zur Sanierung des Landeshaushalts. Vaduz.

- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2015): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend 20 Jahre Mitgliedschaft des Fürstentums Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2016): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen vom 10. Juli 2015 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2019): Rechenschaftsbericht 2018. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Regierung) (2020): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Staatsbeitrag an die Kosten der obligatorischen Krankenversicherung der übrigen Versicherten für das Jahr 2021. Vaduz.
- Regierung des Kantons St. Gallen (Regierung SG) (2019): Weiterentwicklung der Strategie der St. Galler Spitalverbunde. Bericht und Vernehmlassungsentwürfe der Regierung vom 22.10.2019. St. Gallen.
- Stabsstelle Finanzen (2019): Unveröffentlichte Daten zum liechtensteinischen Anteil an den schweizerischen Zollerträgen inkl. Mineralölsteuer. Stabsstelle Finanzen. Vaduz.
- Schweizerische Kantonsstelle für Bildungsforschung (SKBF) (2018): Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau.
- United Nations (UN) (2020): National Accounts Main Aggregates Database. Per Capita GDP in US Dollars. <https://unstats.un.org/unsd/amaapi/api/file/9>. Zugriff: 21.01.2020.

Zu dieser Publikation

Diese Publikation wurde von der Geschäftsstelle der Stiftung Zukunft.li – namentlich Thomas Lorenz, Peter Beck und Peter Eisenhut – verfasst. Die wissenschaftlichen Grundlagen zum Kapitel «Grenzüberschreitende Dienstleistungen» wurden vom Liechtenstein-Institut, Bendern, namentlich Dr. Georges Baur und Dr. Christian Frommelt, erarbeitet (Baur & Frommelt, 2019a). Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht an den Europa-instituten der Universitäten Basel und Leiden (NL), erstellte zu diesem Kapitel die rechtliche Beurteilung zu möglichen Handlungsoptionen für Liechtenstein (Tobler, 2019). Für die Studie über die Verflechtungen des liechtensteinischen Gesundheitswesens zeichneten Marc Bill, Dr. Beatrice Mäder und Dr. Harry Telser verantwortlich (Bill, Mäder & Telser, 2019). Aus seiner früheren Tätigkeit bei der Schweizerischen Nationalbank kennt Dr. Hans Kuhn die währungsrechtlichen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz hervorragend. Er hat im Auftrag von Zukunft.li das Gutachten zu Währung und Finanzmarktinfrastruktur verfasst (Kuhn, 2019).

Prof. Dr. Dirk Niepelt vom volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern und Leiter des SNB-Studienzentrums Gerzensee sowie Thomas Hasler, Geschäftsführer des Liechtensteinischen Krankenkassenverbands, haben wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge zur Studie beigesteuert. Ihnen gilt ein besonderer Dank für ihre Unterstützung.

Impressum

Autoren

Thomas Lorenz, Peter Eisenhut und Peter Beck, Stiftung Zukunft.li

Herausgeber

Stiftung Zukunft.li, Ruggell

Druckvorstufe

Gutenberg AG, Schaan

Druck, Bindung

Gutenberg AG, Schaan

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die Stiftung Zukunft.li ist jedoch explizit daran interessiert, die Ergebnisse ihrer Studien möglichst vielen Interessierten zugänglich zu machen. Die Verwendung des Inhalts dieser Publikation ist deshalb erwünscht unter der Bedingung, dass die Quelle eindeutig angegeben wird und die gesetzlichen Bestimmungen zum Urheberrecht eingehalten werden.

© Stiftung Zukunft.li 2020

Bestellung

info@stiftungzukunft.li

Download

www.stiftungzukunft.li



