

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Unverändert zählt die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) vier Mitglieder, wobei jeder der vier europäischen Kleinstaaten – Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz – für sich, untereinander als auch gegenüber Dritten wie der Europäischen Union, einen Status als Spitzenreiter, Außenseiter oder Sonderfall beanspruchen kann.¹

Nach Schaffung des EFTA-internen Industriegüterfreihandels wurde seit den 1970er Jahren auf der Basis von bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EG/EU und den EFTA-Staaten zunächst eine große europäische Freihandelszone für Industriegüter verwirklicht, die ihr Aufgabenspektrum schrittweise auf flankierende Bereiche auszuweiten versuchte. In den 1990er Jahren wurde dazu zwischen EU und EFTA mit dem EWR-Abkommen der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) geschaffen, so dass heute eine umfangreiche, enge und inhaltlich hoch ausdifferenzierte Kooperationsgrundlage mit der Europäischen Union besteht.² Die Schweiz nimmt am EWR nicht teil, sondern ist über zwei separate Pakete mit Bilateralen Abkommen mit der EU verbunden.³

In den vergangenen Jahren ist in die Beziehungen EU-EFTA insofern Bewegung gekommen, als die seit 2004 mehrfach erweiterte EU einen Schwerpunkt auf den inneren Ausbau legt, wodurch die früher besonders privilegierten EFTA-Partner nachdrücklich einen gewissen Bedeutungsverlust spüren und in dessen Konsequenz über mögliche Veränderungen in den Beziehungen zur EU nachdenken.⁴

Die EFTA-Staaten – ein „Vierer ohne Steuermann“?

Während die EFTA-Staaten untereinander und gegenüber außereuropäischen Drittstaaten beim Aushandeln von Freihandelsabkommen eng abgestimmt und gemeinsam vorgehen,⁵ ist gegenüber der Europäischen Union ein von Land zu Land durchaus unterschiedliches Vorgehen erkennbar.

Island hatte in der Folge der Finanzkrise und des Bankenzusammenbruchs im Jahr 2009 ein EU-Beitritts-gesuch gestellt; allerdings sind die Verhandlungen mittlerweile in eine Krise geraten, so dass Island im Zusammenhang mit einem Regierungswechsel 2013 die Verhandlungen auf unbestimmte Zeit unterbrochen hat.⁶

In *Norwegen* hatte die Regierung im Jahr 2010 einen Expertenausschuss mit einem Gutachten zu den Beziehungen Norwegens zur EU beauftragt, das im Januar 2012 veröffentlicht wurde.⁷ Auf dessen Basis legte die Regierung Stoltenberg am 12. Oktober 2012 dem Storting ein Weißbuch des Außenministeriums über den Stand der norwegischen Europa-

1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 295-298, sowie: Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 253-256.

2 Das EWR-Abkommen trat am 1.1.1994 in Kraft, für Liechtenstein am 1.1.1995.

3 Vgl. z.B. Burkard Steppacher: Draußen und doch mitten drin. Die Schweiz und die EU, in: Der Bürger im Staat, 57. Jg., Nr. 1-2/2007, S. 75-80.

4 Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, S. 329-322.

5 Aktuell verfügt die EFTA über ein Netzwerk von 26 Freihandelsabkommen, weitere werden vorbereitet; vgl. <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements> und <http://www.efta.int/free-trade/fta-map>.

6 Vgl. dazu ausführlicher den Beitrag zu Island in diesem Jahrbuch.

politik und deren mögliche Fortentwicklung vor.⁸ Die Grundlage soll danach das EWR-Abkommen bleiben. Allerdings ist es denkbar, dass nach dem Regierungswechsel 2013 in Norwegen neue Akzente gesetzt werden.

Auch der Mikrostaat *Liechtenstein* scheint mit dem EWR als Grundlage für die Beziehungen zur EU zufrieden zu sein, zumal der EWR und die EFTA es dem Fürstentum ermöglichen, einen eigenen Zugang nach Brüssel zu haben, ohne den früheren Umweg über Bern wählen zu müssen, als das Fürstentum noch „im Rucksack der Schweiz“⁹ von der Eidgenossenschaft beim Auftritt auf dem internationalen Parkett institutionell unterstützt wurde. Liechtenstein wurde erst 1991 Vollmitglied bei der EFTA und ist seit 1995 gleichberechtigtes Mitglied im EWR.¹⁰ Im EWR ist Liechtenstein ein hervorragend integriertes Mitglied, das mit 99,7 Prozent eine sehr hohe Umsetzungsquote der 1.247 EU-Binnenmarkt Richtlinien aufweist und damit Norwegen und Island und manch säumiges EU-Mitglied überflügelt.¹¹ Insgesamt sind im EWR mittlerweile über 7.000 EU-Rechtsakte anwendbar, gegenüber 1.500 Rechtsakten bei Gründung des EWR Anfang der 1990er Jahre.

Die *Schweiz* schließlich überlegt, wie sie auf die Forderungen der EU nach besser strukturierten bilateralen Beziehungen eingehen kann und diskutiert dabei aktuell vor allem, wie künftig Streitfälle adäquat gelöst werden können.¹²

Jedes der vier EFTA-Mitglieder prüft insofern kontinuierlich, wie es seine nationale Politik jeweils auf die sich verändernde Europäische Union ausrichten kann. Denn ungeachtet des legitimen politischen Anspruchs einer bilateralen Partnerschaft auf Augenhöhe setzt – schon aufgrund der schieren Größenunterschiede – in der Regel doch die Europäische Union den Referenzrahmen, auf den die EFTA-Staaten reagieren. Als Nicht-EU-Mitglieder haben die EFTA-Staaten bei der EU-Rechtsetzung lediglich ein Mitsprache-, aber kein Mitentscheidungsrecht. Die Vorstellungen über den jeweils richtigen europapolitischen Weg unterscheiden sich dabei aber nicht nur von Land zu Land, sondern sind auch innenpolitisch oft heftig umstritten.¹³

Island – Vorwärts zurück zum Status quo ante?

Die Position Islands zur EU hat sich im abgelaufenen Jahr deutlich verändert: Angesichts sinkender Zustimmung in der Bevölkerung zum EU-Kurs hat bereits die rot-grüne Regierung unter Ministerpräsidentin Sigurðardóttir die Beitrittsverhandlungen Anfang 2013 unterbrochen, die neue liberal-konservative Regierung von Ministerpräsident Gunnlaugsson legte die Hürde inzwischen noch höher, indem sie ankündigte, erst nach einem entsprechenden positiven Referendum die Beitrittsverhandlungen wieder aufnehmen zu wollen.¹⁴ Somit bleibt der EWR bis auf Weiteres die Grundlage der Beziehungen Islands zur EU.

7 Vgl. Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union. Report by the EEA Review Committee, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/nou-er/2012/nou-2012-2-2.html?id=669909>.

8 The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU, Meld. St. 5 (2012–2013) Report to the Storting (White Paper), <http://www.eu-norway.org/news1/Norway-the-EEA-Agreement-and-Norways-other-agreements-with-the-EU#.UlrgP1MUYs0>.

9 Landesfürst Hans Adam II., zit. nach: Im Rucksack, in: Der Spiegel, 15/1992, S. 209f.

10 Vgl. Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle EWR, SEWR-News 2/2013, http://www.llv.li/amtstellen/llv-sewr-newsletter/llv-sewr-dokumente_publicationen-newsletter_2013.htm.

11 Vgl. Liechtenstein ist EU-Musterschüler, NZZ, 5.7.2013; vgl. Fürstentum Liechtenstein, Landesverwaltung, Stabsstelle EWR, <http://www.llv.li/amtstellen/llv-sewr-home.htm>.

12 Siehe dazu weiter unten in diesem Beitrag.

13 Vgl. Brunner will Abstimmung zur EU-Frage, NZZ, 24.8.2013; vgl. SVP-Präsident doppelt nach. Für mich ist das Landesverrat, NZZ, 6.9.2013.

14 Vgl. dazu ausführlicher den Beitrag zu Island in diesem Jahrbuch.

Norwegen – Nach der Trauer ein Neuanfang

Auch in Norwegen fand 2013 ein Regierungswechsel statt. Die rot-rot-grüne Regierung von Ministerpräsident Stoltenberg, die seit 2005 für zwei Legislaturperioden im Amt war, wurde bei den Parlamentswahlen vom 9. September 2013 klar abgewählt. Die bisherige Koalition aus sozialdemokratischer Arbeiterpartei (Arbeiderpartiet, Ap), Sozialistischer Linkspartei (Sosialistisk Venstreparti, SV) und der agrarischen Zentrumspartei (Senterpartiet, Sp) verlor 14 der bislang 86 Sitze im 169 Sitze zählenden Storting und verfehlte mit nur mehr 72 Sitzen die erforderliche Mehrheit. Stoltenberg hatte das Land zwar 2011 umsichtig-bedacht durch die schwere Krise nach den Anschlägen von Oslo und Utøya gesteuert, doch wollten die Norweger nun einen Personal- und Politikwechsel.¹⁵

Wahlsiegerin ist die konservative Høyre-Partei (H), die mit ihrer Spitzenkandidatin Erna Solberg erneut einen deutlichen Stimmenzuwachs erzielte (26,8 Prozent nach 17,2 Prozent im Jahr 2009) und mit nun 48 Sitzen im Storting an die Wahlerfolge der 1980er Jahre unter dem damaligen Ministerpräsidenten Kåre Willoch anknüpfen konnte. Solberg, die den Spitznamen „Eiserne Erna“ trägt, profilierte sich im Wahlkampf als Anführerin des bürgerlichen Lagers und konnte sowohl gegenüber dem bisherigen Ministerpräsidenten Stoltenberg als auch Siv Jensen von der rechtskonservativen Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet, FrP) punkten. Die programmatisch teilweise populistisch argumentierende Fortschrittspartei verlor 2013 besonders deutlich (-6,6 Prozent) und ist nun mit 16,3 Prozent und 29 Sitzen nur mehr drittgrößte Fraktion im Storting. Leichte Gewinne führen die kleinen bürgerlichen Parteien ein: die Christliche Volkspartei (Kristelig Folkeparti, KrF) mit nun 5,6 Prozent und 10 Sitzen sowie die (sozial-)liberale Venstre (V) mit 5,2 Prozent und 9 Sitzen im Storting.

Die im Wahlkampf von Solberg propagierte bürgerliche Vier-Parteien-Koalition kam allerdings nicht zustande. Die beiden kleineren Parteien lehnten es ab, mit der Fortschrittspartei in eine Regierung einzutreten; allerdings erklärten sie sich bereit, eine „blau-blaue“ Minderheitsregierung von Høyre und Fortschrittspartei auf der Grundlage eines schriftlichen Kooperationsvertrages langfristig zu unterstützen.¹⁶

Liechtenstein – Neue Regierung mit alten Problemen

Die Parlamentswahlen 2013 in Liechtenstein brachten ein kleines politisches Erdbeben: Der große Gewinner von 2009,¹⁷ die Vaterländische Union (VU), verlor eklatant, auch der kleinere Partner der Koalitionsregierung, die Fortschrittliche Bürgerpartei (FBP), fuhr Verluste ein, wenn auch leichter Art, eine neue Oppositionspartei (Die Unabhängigen, DU) gewann hingegen auf Anhieb sensationelle 15,3 Prozent der Stimmen, – und gleichwohl ist das Ergebnis erneut eine Große Koalition zwischen FBP und VU.¹⁸ Nachdem die alte Koalitionsregierung unter Führung der VU sich im Lauf der Legislaturperiode 2009-2013 geradezu zerlegt hatte, Regierungschef Klaus Tschüscher trat 2013 nicht mehr bei den Wahlen an, wurde nun der bisherige Polizeichef und neue Spitzenkandidat der FBP, Adrian Hasler, vom Landtag zum Chef der fünfköpfigen Exekutive gewählt und in der Folge vom Landesfürsten als Regierungschef ernannt.¹⁹ Im Landtag sind seit 2013 mit der Freien Liste (FL) und den

15 Vgl. Warum Norwegen Rot-Rot-Grün abgewählt hat, Die Welt, 10.9.2013, <http://www.welt.de/119860880>.

16 Vgl. Mehrheitlich in der Minderheit, FAZ, 1.10.2013.

17 Zum Wahlergebnis in Liechtenstein 2009 und den parteipolitischen Strukturen im Fürstentum Liechtenstein vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 264-266.

18 Vgl. <http://www.landtagswahlen.li/resultate.aspx?eeid=8&ukid=14>.

19 Vgl. <http://www.regierung.li/regierungsmitglieder/>.

Unabhängigen (DU) erstmals zwei Oppositionsparteien vertreten, für die mehr als ein Viertel der Stimmbürger votiert hatten und die zusammen 7 der 25 Abgeordneten stellen.

Hintergrund dieser politischen Veränderungen im Landtag ist die erkennbare Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der Regierung angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich auch und besonders am Finanzplatz Liechtenstein bemerkbar macht. Der Staatshaushalt ist seit 2012 tief in den roten Zahlen, woraufhin in mittlerweile drei Sparpaketen umfangreiche Einsparungen und Steuererhöhungen beschlossen werden mussten.²⁰ Europapolitisch dürften hingegen keine wesentlichen Veränderungen anstehen, da die Regierung Tschüscher in der abgelaufenen Legislaturperiode mit der Agenda 2020 wesentliche Stolpersteine im Verhältnis zur EU aus dem Weg geräumt hatte.²¹

Schweiz – Blick nach vorn in den europapolitischen Nebel

Die Schweiz versucht derzeit fieberhaft, ihr Verhältnis zur EU auf eine neue Grundlage zu stellen. Angesichts der mangelnden Bereitschaft Brüssels, mit der Schweiz ein drittes Paket Bilateralen Abkommen auszuhandeln, und der seit längerem artikulierten Forderung der EU, einen klaren institutionellen Rahmen zur homogenen Anwendung des Binnenmarktrechts mit einem Überwachungs- und Streitschlichtungsmechanismus zu finden, sucht der Bundesrat (Regierung) nach einem konsensfähigen Vorschlag zur institutionellen Fortentwicklung der bilateralen Beziehungen: Gesucht ist dabei ein Mechanismus, der die zeitgleiche Übernahme von EU-Recht in den Feldern der bilateralen Abkommen gewährleistet. Zudem muss eine allseits akzeptierte Institution gefunden werden, die letztendlich im Streitfall entscheidet und die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen überwacht. Hier ging die Diskussion hoch her: Im traditionellen Reflex gegen „fremde Richter“ hatte die Schweiz im Juni 2012 zunächst eine Zwei-Säulen-Struktur mit einer „nationalen Überwachungsbehörde“ auf Schweizer Seite vorgeschlagen. Da dieser Vorschlag von der EU als nicht zielführend angesehen wurde,²² kam der Vorschlag des Andockens der Schweiz an die bestehenden EFTA/EWR-Institutionen in die Diskussion, was allerdings einem Verstoß gegen ein Tabu gleichkam. Stattdessen schlägt der Bundesrat nun vor, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Streitfall von der Schweiz angerufen werden solle. Über ein Verhandlungsmandat wird derzeit beraten.

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA): 52nd Annual Report of the European Free Trade Association 2012, Genf/Brüssel 2013, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.

European Free Trade Association (EFTA): This is EFTA 2013, Brüssel 2013, <http://www.efta.int/publications/this-is-efta.aspx>.

EWR-Website der EFTA: <http://www.efta.int/eea.aspx>.

Europäische Union, Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD): http://www.eeas.europa.eu/we/index_en.htm.

Fürstentum Liechtenstein, Landesverwaltung, Stabsstelle EWR: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), Vaduz 2013, http://www.liv.li/amtstellen/liv-sewr-ewr_informationen.htm.

Stappacher, Burkard: EFTA (European Free Trade Association), in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden/Basel/Wien 2012, S. 238-242.

20 Vgl. Der große Jammer, SZ, 1.12.2012; Angst im Paradies, SZ, 30.3.2013; Liechtenstein sanieren, NZZ, 16.8.2013; Sparmaßnahmen reichen nicht aus, NZZ, 2.9.2013.

21 Vgl. <http://www.agenda2020.li>. Vgl. den jüngsten Monitoringbericht 2012: http://agenda2020.li/fileadmin/Dokumente/Monitoringbericht_FL_2012.pdf.

22 Rat der EU, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 3213. Tagung des Rates (Verkehr), Brüssel, 20.12.2012. Vgl. auch Kommissionspräsident Barroso, Schreiben vom 21.12.2012 an Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf.