

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Alles schaut gebannt nach London, wo die britische Regierung vor innerer Zerrissenheit, Rücktritten und Zwistigkeiten nicht weiß, wie sie für ihr EU-Austritts-Projekt „Brexit“ in Verhandlungen möglichst viel Entgegenkommen bei der EU-Seite herauschlagen kann. Die vier Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Island, Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz, sehen diesem Zweijahres-Showdown in Zeitlupe mit Skepsis, Sorge und Ratlosigkeit entgegen, denn sie selbst sind, inzwischen materiell weit über die interne Freihandelsgrundlage der EFTA (EFTA-Konvention) und die Freihandelsvereinbarungen von 1972 hinausgehend, eng untereinander und mit der Europäischen Union wirtschaftlich und politisch verflochten.

Die immer wieder aufflackernde Idee einer „EFTA 2.0“ mit den Briten als möglichem alt-neuem Mitglied stößt vor allem bei den kleinen EFTA-Mitgliedern auf Skepsis und Ablehnung. Die Schweiz sieht die unklare Brexit-Entwicklung mit zusätzlicher Sorge: Trotz ihrer zentralen geographischen Lage steht die Schweiz aktuell nicht im Mittelpunkt der EU-Politik, sondern im Schatten der zähen Brexit-Verhandlungen, was die Verhandlungssituation der Eidgenossen gegenüber Brüssel spürbar schwächt.

Aktuelle EFTA-Aktivitäten gegenüber der Europäischen Union und Drittstaaten

Zentrales Thema des regulären halbjährlichen EFTA-Ministertreffens im Juni 2018 war die Weiterentwicklung der EFTA-Freihandelspolitik sowie der angekündigte britische EU-Austritt („Brexit“). Die ungeklärten Folgen des britischen EU-Austrittswunschs sorgen auch die EFTA-Staaten; bei jeder der Tagungen in den vergangenen Halbjahren stand der Austausch über die möglichen Folgen des Brexits weit oben auf der Agenda. Die EFTA-Staaten haben ein zentrales Interesse, nach einem voraussichtlichen Ausscheiden der Briten aus der Europäischen Union und damit zusammenhängend auch aus dem EWR und den bilateralen Verträgen EU-Schweiz, die bestehenden Beziehungen soweit wie möglich aufrechtzuerhalten.¹ Für die Schweiz ist die EFTA daher ein gutes Forum, um ihre wirtschafts- und handelspolitischen Positionen flankierend zum eigenen Handeln auch gemeinsam mit anderen europäischen Drittstaaten der EU-Seite vorzutragen.

Kernanliegen der EFTA und ihrer vier Mitgliedstaaten ist funktionierender Freihandel, der Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure garantiert. Bei der Tagung im isländischen Sauðárkrúkur unterzeichneten die EFTA-Minister am 25. Juni 2018 ein modernisiertes, das heißt thematisch erweitertes EFTA-Freihandelsabkommen mit der Türkei und ein neues Freihandelsabkommen mit Ecuador. Aktuell hat die EFTA somit über die Beziehungen zur EU-Nachbarschaft hinausgehend weltweit 28 Freihandelsabkommen mit Zugang zu 39 Ländern. Mit Indien, Vietnam, Indonesien, Malaysia und den Mercosur-Staaten sollen die laufenden Verhandlungen vorangetrieben werden.

1 Vgl. Vaterland, EFTA baut Freihandelsnetzwerk aus, 26.06.2018.

EWR-Aktivitäten – Routine trotz Brexit-Unklarheiten

Drei der vier EFTA-Staaten (Island, Norwegen und Liechtenstein) sind über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) besonders eng mit der EU verbunden und kooperieren daher auch innerhalb der EFTA verstärkt miteinander.

Mehr noch als bei den EFTA-Anlässen steht bei den Treffen der drei EWR-EFTA-Staaten das Thema Brexit im Zentrum der Beratungen. Bei der 49. Tagung des EWR-Rates am 23. Mai 2018 besprachen die drei Außenminister mit EU-Chefunterhändler Barnier den Stand der Brexit-Verhandlungen und sondierten Optionen für die künftigen Beziehungen.

Aktuelle EU-Position gegenüber den EFTA-Staaten

Die Position der Europäischen Union zu den Beziehungen EU-EFTA hat der Rat (Allgemeiner Rat) Ende 2016 nun bereits zum fünften Mal seit 2008 in „Schlussfolgerungen“ (Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern) festgelegt, wobei diesmal die Position gegenüber der Schweiz erst nachträglich und separat im Februar 2017 veröffentlicht wurde.² Die EU-Gremien versuchen mit diesen regelmäßigen Schlussfolgerungen, ihre gemeinsame Haltung zu den sieben westeuropäischen Klein- und Mikrostaaten zu positionieren und zu bündeln und die Beziehungen möglichst übersichtlich zu strukturieren.

Die Positionen von Staaten mit Sonderwünschen wie der Schweiz oder den sogenannten AMS-Staaten (Andorra, Monaco, San Marino) werden dadurch deutlicher und können so letztlich auch besser verglichen werden. Mit letzteren hat die Europäische Union seit März 2015 Verhandlungen über den Abschluss eines beziehungsweise mehrerer Assoziierungsabkommen aufgenommen, wodurch „die Beteiligung dieser Länder am Binnenmarkt der EU wie auch die Zusammenarbeit mit der EU in anderen Politikbereichen gewährleistet werden soll.“³ Ende 2018 werden die nächsten Schlussfolgerungen des Rates erwartet, wobei den Formulierungen zu den Themen EU-Schweiz, AMS-Staaten und Brexit mit besonderer Spannung entgegengesehen wird.

Island – Erneute Parlamentswahl führt zu „Jamaika“ am Polarkreis

Seit längeren Jahren gibt es keine klaren politischen Mehrheiten mehr in Island. Verschiedene größere wie kleinere (Finanz-)Skandale haben den 340.000-Einwohner-Kleinstaat erschüttert. Auch wenn es aktuell wirtschaftlich wieder bergauf geht, ist Island innenpolitisch erkennbar zerrissen und das Parteiensystem des Landes noch immer im Umbruch.

Nach jahrzehntelangen bürgerlichen Mehrheiten in Parlament (Althing) und Regierung kam es in Folge des großen Bankenkrachs von 2008 zu vorgezogenen Neuwahlen im Jahr 2009 und eine Legislaturperiode lang zu einer links-grünen Regierung. Schon bei der nächsten regulären Parlamentswahl 2013 wurde die Regierung unter Ministerpräsidentin Jóhanna Sigurðardóttir allerdings wieder abgewählt und abermals eine bürgerliche Koalition aus der rechtsliberalen Fortschrittspartei (Framsóknarflokkurinn, B) und der

2 Vgl. dazu Burkard Steppacher: Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 407–412, hier S. 408f; vgl. Rat der Europäischen Union, 14. Dezember 2016, Dok. 15101/16; vgl. Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, 28. Februar 2017, Dok. 93/17.

3 Rat der Europäischen Union, 14. Dezember 2016, Dok. 15101/16, Ziff. 44.

liberal-konservativen Unabhängigkeitspartei (Sjalfstæðisflokkurinn, D) gebildet, womit auch das außenpolitische Experiment eines EU-Beitritts wieder beendet wurde. Island beschränkt sich seitdem auf die erfolgreiche EWR-Mitgliedschaft. Ein erneuter Skandal (Panama-Papers-Affäre) führte 2016 zum Rücktritt von Ministerpräsident Sigmundur David Gunnlaugsson und im Herbst 2016 zu Neuwahlen, bei denen Übergangsmministerpräsident Sigurður Ingi Jóhannsson abgewählt wurde. Neuer Ministerpräsident wurde im Januar 2017 der bisherige Finanzminister Bjarni Benediktsson, dessen Regierung allerdings bereits im Herbst 2017 über einen Begünstigungsskandal stürzte.

Bei den erneut vorgezogenen Parlamentswahlen am 28. November 2017 ergab sich bei einer hohen Stimmbeteiligung von 81,2 Prozent eine weitere Fragmentierung des Parteiensystems: Erstmals in der isländischen Parlamentsgeschichte zogen nun acht Parteien in den Althing.⁴ Die liberal-konservative Unabhängigkeitspartei erreichte als stärkste Partei gerade noch 25,2 Prozent der Stimmen, so dass für eine Regierungsbildung aktuell mindestens drei Parteien nötig sind. Anfängliche Bemühungen zur Bildung einer linken Viererkoalition scheiterten ebenso wie Überlegungen zu einer tolerierten Minderheitsregierung.

Überraschendes Ergebnis der komplizierten Sondierungen war schließlich die Bildung einer Koalitionsregierung unter Führung der Parteivorsitzenden der Links-grünen Bewegung (Vinstrihreyfingin – grænt framboð, V) und nun neuen Premierministerin Katrín Jakobsdóttir mit den beiden bürgerlichen Parteien Unabhängigkeitspartei und Fortschrittspartei.⁵ Deren Vorsitzende waren beide zuvor Kurzzeit-Ministerpräsidenten des Landes und sind jetzt als Minister in einer sogenannten „Jamaika“-Regierung eingebunden.⁶ Heimlicher Oppositionsführer ist der frühere Ministerpräsident Sigmundur David Gunnlaugsson, der 2017 seine Fortschrittspartei verließ und mit der neu gegründeten nationalliberal-populistischen Zentrumspartei (Miðflokkurinn, M) auf Anhieb bei den Parlamentswahlen 2017 mit 10,9 Prozent zur viertstärksten Kraft im Althing wurde. Mit Ausnahme der EU-freundlichen Reformpartei (Viðreisn, C) stehen alle Parteien im Althing einer stärkeren Annäherung an die Europäische Union über den EWR hinaus deutlich skeptisch gegenüber.

Norwegen – Bestätigung der blau-blauen Regierung Solberg

Bei den regulär nach vier Jahren Legislatur stattfindenden Parlamentswahlen in Norwegen wurde die Regierung Solberg am 11. September 2017 nach einem spannenden Wahlkampf bestätigt. Erstmals seit den 1980er Jahren wurde damit eine bürgerlich-konservative Regierung in Norwegen wiedergewählt. Die sozialdemokratische Arbeiderpartiet (Ap) machte sich zwar große Hoffnungen, die Scharte von 2013 auszuweiten, fuhr aber unter Herausforderer Jonas Gahr Støre 2017 mit nur 27,4 Prozent ein noch einmal schlechteres Ergebnis gegenüber 2013 ein, als der damalige Ministerpräsident Jens Stoltenberg abgewählt wurde. Für eine rot-grüne Koalition reichte es auch diesmal nicht.

4 Island Monitor, General elections 2017 in Iceland, abrufbar unter: <https://icelandmonitor.mbl.is/elections2017/> (letzter Zugriff: 2.11.2018).

5 Neue Regierung in Island. Alles so schön bunt hier!, in: Die Tageszeitung, 30.11.2017, abrufbar unter: <http://www.taz.de/Neue-Regierung-in-Island/15463736/> (letzter Zugriff: 2.11.2018).

6 Andreas Stangel, Katrín Jakobsdóttir: Schöpferin der isländischen Jamaika-Variante, in: Der Standard, 30.11.2017, abrufbar unter: <https://derstandard.at/2000068826573/Katrin-Jakobsdottir-Schoepferin-der-isländischen-Jamaika-Variante> (letzter Zugriff: 2.11.2018).

Die bürgerlichen Parteien verloren zwar ebenfalls etwas, aber es gelang der Vorsitzenden der konservativen Høyre-Partei (H), Ministerpräsidentin Erna Solberg, nach längeren Sondierungen schließlich im Januar 2018, zusätzlich zum bisherigen Koalitionspartner, der rechtspopulistischen Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet, FrP), auch die sozialliberale Venstre (V) mit drei Ministern ins Kabinett einzubinden, nachdem diese die blau-blaue Minderheitsregierung seit 2013 schon toleriert hatte. Die Christliche Volkspartei (Kristelig Folkeparti, KrF) unterstützt erneut die Minderheitsregierung, lehnt aber wegen der Positionen der Fortschrittspartei einen Eintritt ins Kabinett Solberg unverändert ab.⁷ Neue Außenministerin ist die bisherige konservative Verteidigungsministerin Ine Marie Eriksen Søreide, der bisherige EWR- und EU-Minister im Außenministerium Frank Bakke-Jensen wurde 2018 neu zum Verteidigungsminister ernannt.

Die Beziehungen zur EU sind Norwegens wichtigste außenpolitische Beziehungen. Sie werden über den EWR gepflegt, ergänzt durch die assoziierte Schengen-Beteiligung. Grundlage der norwegischen Europapolitik ist das Arbeitsprogramm der Regierung vom 22. Februar 2017 für die Beziehungen zur Europäischen Union, das voraussichtlich 2019 erneut aktualisiert werden dürfte.⁸ Beim Besuch von Ministerpräsidentin Solberg am 5. Juni 2018 in Brüssel unterstrichen der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, und Solberg, dass die Beziehungen EU-Norwegen unverändert zu den engsten zählen, die beide Seiten unterhalten.⁹

Liechtenstein – Klarer Kurs voran

Liechtenstein blickt aktuell auf fast 300 Jahre Geschichte zurück. 2019 kann das Fürstentum sein staatliches Jubiläum feiern: 1719 wurden die Herrschaft Schellenberg und die Grafschaft Vaduz vereint und zu einem Reichsfürstentum erhoben. Beim Wiener Kongress 1814/15 wurde Liechtensteins Unabhängigkeit bestätigt, wobei das Land bis zum Ende des Ersten Weltkriegs sich politisch und wirtschaftlich eng in der Einflussosphäre des Nachbarn Österreich befand. Seit 1923 besteht mit der Schweiz eine Wirtschafts-, Zoll- und Währungsunion, wobei das Fürstentum seit den 1970er Jahren unter Fürst Hans-Adam II. politisch schrittweise aus dem „bequemen Rucksack der Schweiz“ herausgeklettert ist und seitdem als selbstbewusster Akteur eine eigenständige Politik auf dem europäischen und internationalen Parkett betreibt.¹⁰

Als Mitglied im Europarat und in den Vereinten Nationen ist der Kleinstaat inzwischen seit mittlerweile rund dreißig Jahren eigenständig politisch eng in das europäische Umfeld eingebunden. Seit 1991 Vollmitglied der EFTA nimmt Liechtenstein als dessen kleinstes Mitglied auch im EWR und dessen Organen eine aktive, wache Rolle ein. Liechtenstein hat so die ideale Möglichkeit, durch die Zollunion mit der Schweiz einerseits und die Mitgliedschaft in EFTA und EWR andererseits sowohl seine Eigenständigkeit zu wahren und zu fördern, als auch von der Brückenlage zwischen Schweiz und EU unverändert wirtschaftlich zu profitieren.

7 Neue Regierung in Norwegen steht, in: Handelsblatt, 15.01.2018, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/buergerlich-konservative-koalition-neue-regierung-in-norwegen-steht/20846230.html> (letzter Zugriff: 2.11.2018).

8 Norwegian Ministry of Foreign Affairs: Norway in Europe. The Government's work programme for cooperation with the EU 2017, abrufbar unter: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/work_programme_2017/id2536921/ (letzter Zugriff: 30.09.2018).

9 Vgl. Government.no, Ministry of Foreign Affairs: European policy, abrufbar unter: <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/id1151/> (letzter Zugriff: 2.11.2018).

10 Günther Meier: Aus dem Rucksack der Schweiz, Neue Zürcher Zeitung, 07.09.2015.

Schweiz – Frischer Wind durch neuen Aussenminister

Neue Besen kehren gut, aber manches stellt sich dabei noch recht borstig dar. Nach dem Rücktritt von Bundesrat Didier Burkhalter wählte die Bundesversammlung den freisinnigen Tessiner Arzt und Nationalrat Ignazio Cassis zum neuen Bundesrat, der seit dem 1. November 2017 als Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) amtiert. Der neue Aussenminister stellte von Anfang an vermeintliche Selbstverständlichkeiten der eidgenössischen Europapolitik in Frage, unter anderem indem er das Wort „Rahmenabkommen“ als vergiftet bezeichnete und forderte, man müsse den Mut haben, auf den „Reset-Knopf“ zu drücken.¹¹

Seit dem Frühjahr 2014 versuchen die Eidgenossenschaft und die Europäische Union, die bestehenden umfangreichen bilateralen Beziehungen im Rahmen von Verhandlungen voranzubringen und zu entwickeln. Schon 2008, also noch in der Amtszeit von Kommissionspräsident Barroso, hatte die EU-Seite der Schweiz allerdings deutlich gemacht, dass es inhaltlich keine neuen Vereinbarungen geben wird, wenn nicht zugleich die Vielzahl der bilateralen Vereinbarungen besser strukturiert und in einem institutionellen Rahmenabkommen gebündelt würden. Über einen erfolgversprechenden europapolitischen Weg ist die Schweizer Politik aber angesichts einer nicht unbeträchtlichen innenpolitischen EU-Kritik seit Jahren ratlos, zögerlich und unentschlossen.

Es brauchte mehr als 100 Tage, bis Aussenminister Cassis seine Bundesratskollegen überzeugen konnte, eine neue Europastrategie zu beschliessen.¹² Möglichst noch 2018 strebt die Landesregierung eine Grundsatzeinigung über ein Rahmenabkommen mit der EU an, das als institutionelles Dach für bestehende und mögliche neue Marktzugangsverträge dienen kann. Bei Streitigkeiten mit Brüssel soll dabei ein möglichst unabhängiges Schiedsgericht entscheiden und auch der innenpolitisch umstrittene Kohäsionsbeitrag für die Teilnahme am EU-Binnenmarkt soll bestehen bleiben beziehungsweise fortgesetzt werden.

Strittig in den Verhandlungen sind insbesondere die sogenannten „Flankierenden Massnahmen“ bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, mit denen die Eidgenossenschaft seit 2004 die Erwerbstätigen vor missbräuchlichen Unterschreitungen der Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen schützen will.¹³ Vor allem die Gewerkschaften sprechen sich hier gegen eine Aufweichung aus. Um den Erfolg der Verhandlungen nicht in einem anschliessenden Referendum zu gefährden, gelten die flankierenden Massnahmen seitens der Schweiz als nicht verhandelbar. Allerdings macht es nicht den Eindruck, dass die Verhandlungen bereits 2018 zu einem guten Ende geführt werden können. Zuviel ist noch unklar und umstritten und steht im Schatten der weiteren Brexit-Entwicklung.

Weiterführende Literatur

Bernt Arndal/Johannes Bergh: The 2017 Norwegian election, in: *West European Politics*, 5/2018, S. 1208–16.

-
- 11 Heidi Gmür: Dynamische Rechtsübernahme? Reset? Streitbeilegung? Hilfe!, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 31.01.2018.
 - 12 Tobias Gafafer: Die Schweiz hat endlich einen Plan in der Europapolitik, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 06.03.2018.
 - 13 Weiterführend sehr detailliert und dabei auch übersichtlich: Tobler/Beglinger-Brevier, 2018, abrufbar unter: http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2018/03/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2018-03.1.pdf (letzter Zugriff: 20.11.2018).

- Christa Tobler/Jacques Beglinger: Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, Ausgabe 2018-03.1, Stand: 17. März 2018, abrufbar unter: http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2018/03/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2018-03.1.pdf (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- European Free Trade Association (EFTA): 57th Annual Report of the European Free Trade Association 2017, Genf/Brüssel 2018, abrufbar unter: <http://www.efta.int/publications/annual-report> (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- European Free Trade Association (EFTA): This is EFTA 2015, Genf/Brüssel 2015, abrufbar unter: <http://www.efta.int/publications/this-is-efta> (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- EW-Website der EFTA, abrufbar unter: <http://www.efta.int/eea> (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle EWR: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2017, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/sewr/ewr-kurzinformation-deutsch-november-2017-web.pdf> (letzter Zugriff: 30.09.2018).
- Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern, 14. Dezember 2016, Dok. 15101/16.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA): Schweizerische Europapolitik, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home.html> (letzter Zugriff: 30.09.2018).
- Burkard Steppacher: Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: *integration* 2/2016, S. 107–122.