

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Ein weiteres Jahr ist ins Land gezogen und die europäische Politik wird weiterhin lähmend überlagert von der inneren Zerrissenheit des Vereinigten Königreiches über das „Brexit“-Projekt. Unter dieser seit langen Jahren schwärenden Wunde des englischen Nationalismus, die durch das Referendum vom 23. Juni 2016 noch vertieft wurde, leiden nicht nur die Bewohner der britischen Inseln selbst, auch die anderen EU-Mitglieder und die vier Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) sehen ratlos und besorgt dem politischen Treiben in London zu, an dem im Juli 2019 mit dem Kabinett May II inzwischen bereits die dritte britische Regierung gescheitert ist.

Die EFTA-Staaten sind durch die 1960 unterzeichnete und im Jahr 2001 vollständig revidierte EFTA-Konvention untereinander eng verbunden, wobei der inhaltliche Rahmen dieser Zusammenarbeit inzwischen weit über den Warenfreihandel hinausgeht. Mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sind die EFTA-Staaten seit 1972 über ein System von Freihandelsabkommen verbunden, das durch weitere und ergänzende vertragliche Vereinbarungen viele Bereiche des Binnenmarktes und dessen flankierender Politikbereiche abdeckt.¹ Drei der vier EFTA-Staaten (Island, Norwegen und Liechtenstein) haben zudem über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) seit den 1990er Jahren in institutionalisierter und strukturierter Form umfassenden Zugang zum Europäischen Binnenmarkt; die Schweiz hat ein separates, allerdings nicht ganz so dichtes Geflecht bilateraler Abkommen und Vereinbarungen mit der Europäischen Union geschlossen.²

Aktuelle EFTA-Entwicklungen

Die EFTA, die im Jahr 2020 ihr 60-jähriges Bestehen feiert, fokussiert ihre Tätigkeit auf drei zentrale Aufgaben: Neben der Stärkung des Freihandels unter ihren Mitgliedern dient sie als Plattform ihrer vier Mitgliedstaaten für die gemeinsame Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union; für die drei EFTA-Mitglieder Island, Norwegen und Liechtenstein fungiert sie zudem als Pfeiler im gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mit der Europäischen Union.

Zentraler Akteur, neben den politischen Gremien der EFTA wie Rat, Parlamentarierkomitee und Konsultativkomitee, ist das EFTA-Sekretariat unter Leitung des 2018 neu bestellten Generalsekretärs Henri Gétaz mit Hauptsitz in Genf mit 21 Mitarbeitern. Seit langen Jahren ist allerdings der zweite Sitz in Brüssel sowohl personell wie thematisch von größerer Bedeutung: 51 Mitarbeiter im Brüsseler EFTA-Sitz und weitere 70 Mitarbeiter

1 European Free Trade Association (EFTA): This is EFTA 2015, Genf/Brüssel 2015.

2 Vgl. Burkard Steppacher: Schweizerische Europapolitik am Scheideweg, in: *integration* 2/2016, S. 107-122, insbesondere S. 113-116.

im angegliederten Büro des EWR-Finanzierungsmechanismus in Brüssel machen deutlich, dass die Gestaltung der Beziehungen zu den EU-Staaten inzwischen die weitaus umfangreichste Aufgabe der EFTA ist.³

Mit einem Budget von 23,3 Mio. SFr. (ca. 21 Mio. Euro) im Jahr 2018, wozu Norwegen alleine knapp 53 Prozent beisteuert, managt das EFTA-Sekretariat die internen und externen Aufgaben, wozu auch die Beteiligung an EU-Programmen und -Agenturen sowie die Durchführung des EWR-Finanzierungsmechanismus (EEA Grants) gehört, der in der Planungsperiode 2014-2021 ein Volumen von 1,54 Mrd. Euro hat. Norwegen zahlt zusätzliche 1,25 Mrd. Euro für den Norwegischen Finanzierungsmechanismus (Norway Grants) zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten im Europäischen Wirtschaftsraum.⁴

EFTA-Aktivitäten gegenüber der Europäischen Union und Drittstaaten

Bei den regulären halbjährlichen EFTA-Ministertreffen, die rotierend in den vier EFTA-Mitgliedstaaten stattfinden, lag im November 2018 in Genf der thematische Schwerpunkt unter Vorsitz des Schweizer Wirtschaftsministers auf der Ausweitung des Netzes von Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Staaten. Der Fokus der diesbezüglichen EFTA-Bemühungen liegt auf den wachstumsstarken Schwellenländern. Per Ende 2018 unterhalten die EFTA-Staaten ein Netz von 29 Freihandelsabkommen mit Zugang zu insgesamt 40 Ländern. Mit dem Gemeinsamen Markt Südamerikas (Mercosur), Ecuador, Indonesien, Malaysia und weiteren Staaten führen die EFTA-Staaten derzeit entsprechende Verhandlungen.⁵ Über den klassischen Freihandel mit Industriegütern hinausgehend umfassen die neueren Abkommen zumeist auch den Dienstleistungshandel.

Bei der Tagung in Genf wie auch bei der nachfolgenden EFTA-Ministerkonferenz im Juni 2019 im liechtensteinischen Malbun standen zudem erneut die möglichen Folgen des geplanten britischen EU-Austritts und dessen Folgen für die EFTA auf der Agenda. Die EFTA-Akteure unterstreichen dabei regelmäßig die Bedeutung offener Märkte und bekennen sich zur Welthandelsorganisation (WTO) als regelbasiertem multilateralem Handelssystem.

EWR – Zwischen 25-Jahr-Jubiläum und Brexit-Lähmung

Im Lauf des Jahres 2018 hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss (EEA Joint Committee) 433 neue beziehungsweise geänderte EU-Rechtsakte zur Übernahme in den EWR-Acquis beschlossen, so dass sich die Gesamtzahl der bis Ende 2018 übernommenen 9.720 Rechtsakte gegenüber dem Start des EWR in den 1990er Jahren nun in etwa versechsfacht hat.⁶

Die 50. Tagung des EWR-Rates am 20. November 2018 und die 51. Tagung am 20. Mai 2019 standen im Zeichen des 25-jährigen Bestehens des EWR-Abkommens, das am 1. Januar 1994 in Kraft getreten war. Die Vertreter der drei beteiligten EFTA-Staaten

3 Hinzu kommen 5 Mitarbeiter im EFTA-Statistikamt (ESO) in Luxemburg, das eng mit Eurostat zusammenarbeitet.

4 EEA Grants/Norway Grants: About us, abrufbar unter: <https://eeagrants.org/about-us> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

5 European Free Trade Association (EFTA): 58th Annual Report of the European Free Trade Association 2018, Genf/Brüssel 2019, abrufbar unter: <http://www.efta.int/publications/annual-report> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

6 Vgl. Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle EWR: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2019; vgl. auch European Free Trade Association (EFTA): So wird EU-Recht zu EWR-Recht, abrufbar unter: <https://eealaw.efta.int/de/> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

und die EU-Seite zogen gemeinsam eine positive Bilanz über die Errungenschaften des erweiterten Binnenmarktes und würdigten das EWR-Abkommen „als beste Garantie für langfristigen gemeinsamen Wohlstand“⁷. Nachdrücklich unterstreicht der EWR-Rat angesichts des geplanten britischen EU-Austritts die Bedeutung eines reibungslos funktionierenden homogenen EWR und begrüßt den Dialog und Informationsaustausch über die Verhandlungen. Bemerkenswert an diesen Schlussfolgerungen ist die Tatsache, dass der betreffende Absatz zum Thema Brexit auch ein halbes Jahr später mangels entsprechender Fortschritte wortidentisch übernommen wurde.

Aktuelle EU-Position gegenüber den EFTA-Staaten

Die Position der Europäischen Union zu den EU-EFTA-Beziehungen hat der Rat der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) Ende 2018 nun bereits zum sechsten 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,⁸ wobei die Position gegenüber der Schweiz, wie schon 2016, auch diesmal erst nachträglich und separat im Februar 2019 veröffentlicht wurde.⁹

Die EU-Gremien versuchen mit diesen alle zwei Jahre vorgelegten Schlussfolgerungen, ihre gemeinsame Haltung zu den sieben westeuropäischen Klein- und Mikrostaaten zu positionieren und zu bündeln, und dadurch den Stand der Beziehungen möglichst übersichtlich zu strukturieren.¹⁰ Die Positionen von und zu 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.¹¹ Wie in einem Lehrbuch wird in den Schlussfolgerungen der jeweilige Stand der Beziehungen und die Einschätzung der EU-Seite dargelegt („der Rat begrüßt“, „hegt die Erwartung“, „stellt mit Genugtuung fest“, „der Rat bedauert sehr“ etc.), so dass in den 40 Punkten der Schlussfolgerungen (plus den 15 nachgereichten Punkten zu den Beziehungen EU-Schweiz) neben den Erfolgen auch die Defizite und Friktionen in den jeweiligen Beziehungen klar bezeichnet werden.¹²

7 Europäischer Wirtschaftsraum, Der EWR-Rat: Schlussfolgerungen der 51. Tagung des EWR-Rates, Brüssel, 20. Mai 2019, Dok. EEE 1602/1/19, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/sewr/190520-schlussfolgerungen-der-51-tagung-des-ewr-rates-379_19.pdf (letzter Zugriff: 30.9.2019).

8 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zu einem homogenen erweiterten Binnenmarkt und den Beziehungen der EU zu nicht der EU angehörenden westeuropäischen Ländern, 13. Dezember 2018, Dok. 15561/18.

9 Vgl. Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Schlussfolgerung des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, 19. Februar 2019, Dok. 116/19.

10 Zu den Schlussfolgerungen 2016/2017 vgl. 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. Sehr übersichtlich sind die EU-Schlussfolgerungen auf folgender Website der Landesverwaltung Liechtenstein zu finden: <https://www.llv.li/inhalt/116527/amtsstellen/beziehungen-eu-liechtenstein> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

11 Die Schlussfolgerungen des Rates (Dok. 15561/18) dienen als Grundlage für die Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 13.03.2019 (Dok. P8_TA(2019)0188), in der ein Abschluss eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Andorra, Monaco und San Marino innerhalb der nächsten zwei Jahre begrüßt würde.

12 Die jeweiligen Positionen des Rates werden in den folgenden Abschnitten näher dargestellt.

Island – Arktischer Tourismus-Hotspot zwischen Klimawandel und Brexit

Nach den Turbulenzen der Vorjahre mit Regierungsrücktritten und vorgezogenen Parlamentsneuwahlen Ende 2017 in Island hat sich die politische Lage unter der neuen Premierministerin Katrín Jakobsdóttir erkennbar beruhigt und stabilisiert. Eckpfeiler der EU-Island-Beziehungen ist unverändert das EWR-Abkommen, bei welchem Island ein zuverlässiger Partner ist. Auch wirtschaftlich hat sich das Land nach dem ökonomischen Zusammenbruch im Jahr 2008 kontinuierlich stabilisiert. Aus EU-Sicht ist Island bei der Umsetzung arktispolitischer Positionen ein wichtiger Partner, zumal Island im Zeitraum 2019 bis 2021 den Vorsitz im Arktischen Rat innehat.¹³

Norwegen – Unangefochtener EWR-Champion

Weiterhin positiv und weitgehend unbestritten bewegt sich die norwegische EU-Politik seit den Wahlen 2017. Grundlage der norwegischen Europapolitik ist die im Mai 2018 von der Regierung neu verabschiedete Strategie für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union für die Periode 2018 bis 2021¹⁴ sowie das auf dieser Basis von der Regierung verabschiedete europapolitische Arbeitsprogramm für 2019, in dem die entsprechenden norwegischen Prioritäten und Perspektiven formuliert werden.¹⁵

Liechtenstein – Selbstbewusst im Jubiläumsjahr

Seit 300 Jahren besteht das Fürstentum Liechtenstein und dieses Jubiläum wurde 2019 ausführlich gefeiert. Als souveräner Staat tritt das Fürstentum nicht nur in Europa, sondern auch in den Vereinten Nationen selbstbewusst auf. Der Kleinstaat mit 38.000 Einwohnern (davon 25.000 liechtensteinische Staatsbürger) hat angesichts seiner geographischen und ökonomischen Lage in einer immer stärker globalisierten Welt klug erkannt, dass Abseitsstehen eher schadet als nützt und ist so mit seinen Nachbarn vertraglich eng verflochten. Durch die seit knapp hundert Jahren bestehende Zollunion mit der Schweiz sowie die Mitgliedschaft in EFTA und EWR ist Liechtenstein hervorragend mit seinen Nachbarn verbunden und kombiniert so das Beste beider „Welten“.¹⁶

Einziger Wermutstropfen im Jubiläumsjahr war die Abberufung von Aussenministerin Aurelia Frick durch den Landtag am 2. Juli 2019 wegen des Vorwurfs von Budgetüberziehungen. Im ersten Halbjahr 2019 hatte Frick noch turnusgemäß für Liechtenstein den Vorsitz im EFTA-Rat inne und das EFTA-Ministertreffen in Malbun präsiert. Nachfolger ad interim wurde Regierungsrat Mauro Pedrazzini, ebenfalls von der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP), der bis zur Ernennung eines neuen Regierungsmitglieds das Ministerium für Äusseres kommissarisch leitet.¹⁷

13 Vgl. Arctic Council: Iceland's Chairmanship 2019-2021, abrufbar unter: <https://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/iceland-chairmanship> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

14 Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs: Norway in Europe. The Norwegian Government's strategy for cooperation with the EU 2018–2021, 9.5.2018, abrufbar unter: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/eu_strategy/id2600561/ beziehungsweise https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/ud/dokumenter/eu/eu_strategy.pdf (letzter Zugriff: 30.9.2019).

15 Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs: Norway in Europe. The Government's work programme for cooperation with the EU, 13.8.2019, abrufbar unter: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/work_programme_2019/id2631053/ (letzter Zugriff: 30.9.2019).

16 Der EWR bleibt das Erfolgsrezept für Liechtenstein, in: Vaterland, 22.5.2019.

17 Liechtensteiner Parlament entzieht dienstältester Ministerin Vertrauen, in: Tagesanzeiger, 3.7.2019; Günther Meier: Liechtensteins Aussenministerin stolpert über Beraterhonorare, in: Neue Zürcher Zeitung, 3.7.2019; Uwe Ritter: Finanzkrimi im Fürstentum, in: Süddeutsche Zeitung, 15.7.2019.

Schweiz – Im Schatten der Brexit-Lähmung das Zeitfenster verpasst?

Die Hoffnungen, dass durch den neuen Aussenminister Ignazio Cassis frischer Wind in die Schweizer Europapolitik kommen würde, haben sich bislang nur eingeschränkt erfüllt. Seit Mai 2014 gingen die Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz mal schneller, mal langsamer voran. Die drei Hauptstreitpunkte waren dabei die Frage der dynamischen Übernahme von neuem EU-Recht bei den betroffenen Abkommen, die Rolle des Europäischen Gerichtshofes bei der Streitbeilegung und das Thema Lohnschutz angesichts der angezielten Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Die Erwartungen waren groß, noch vor den 2019 anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und den Schweizer Nationalratswahlen zu einem Verhandlungsdurchbruch zu kommen: Nach über vier Jahren wurden die Verhandlungen im November 2018 tatsächlich beendet, der vorgelegte Entwurf für ein institutionelles Abkommen (InstA) war allerdings sofort innenpolitisch und auch innerhalb der Regierung heftig umstritten. Der Schweizer Bundesrat billigte das Verhandlungsergebnis im Dezember 2018 zunächst nicht, sondern führte eine mehrmonatige Konsultation der interessierten Kreise („Vernehmlassung“) durch, in der die bisherigen Streitfragen wiederum laut artikuliert wurden.¹⁸

Schwierig ist die Diskussionslandschaft in der Schweiz nicht zuletzt deshalb, insofern eine der vier Regierungsparteien, die nationalkonservative Schweizerische Volkspartei (SVP), ein Rahmenabkommen mit einer institutionellen Streitbeilegung generell ablehnt, weil die Schweiz dadurch „fremden Richtern“ unterworfen wäre. Vermutlich wird ein jegliches Verhandlungsergebnis – egal welchen Namen es schlussendlich trägt – nach der Verabschiedung im Parlament von einem Referendum bedroht und bedarf vor dem Inkrafttreten der Zustimmung in einer Volksabstimmung. Entsprechend zögerlich und vorsichtig sind daher sämtliche politische Akteure.

Im Juni 2019 genehmigte der Bundesrat den Bericht über die Konsultationen zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU und bekräftigte seine „insgesamt positive Einschätzung“ des Entwurfs des Abkommens. In seinem Resümee verlangte er aber „in einigen Punkten Klärungen“, speziell bei den Regelungen über den Lohn- und Arbeitnehmerschutz, den staatlichen Beihilfen und bei der Unionsbürgerrichtlinie. Der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker signalisierte daraufhin die Bereitschaft zu Klarstellungen im Abkommen, schloss allerdings Neuverhandlungen aus.

Neben dem Rahmenabkommen sind aber auch verschiedene andere (wirtschafts-)politische Themen im Verhältnis Schweiz-EU weiterhin ungeklärt beziehungsweise offen und stehen im Schatten des erneut ins Stocken geratenen Abkommensentwurfs: Angesichts der zaudernden Haltung der Schweiz liess die Europäische Kommission Ende Juni 2019 die zuvor befristet verlängerte Anerkennung der Schweizer Börse auslaufen, sodass diese aktuell keinen Äquivalenzstatus für Banken und Vermögensverwalter aus der Europäischen Union genießt.¹⁹ Hinzu kommen die ebenfalls noch nicht geklärte Datenschutzadäquanz, die Themen Stromabkommen, die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Eisenbahngesellschaft sowie an den EU-Medien- und Kulturprogrammen. Ende 2020 läuft

18 Hansueli Schöchli: Rahmenabkommen EU-Schweiz: Die fünf Knackpunkte, in: Neue Zürcher Zeitung, 19.3.2019, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/rahmenabkommen-eu-schweiz-die-fuenf-knackpunkte-ld.1463631> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

19 Als Gegenmassnahme verbot die Regierung in Bern den Handel mit Schweizer Aktien an EU-Börsen. Vgl. Michael Ferber: Der grosse Knall ist ausgeblieben, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.8.2019, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/finanzen/aufhebung-boersenaequivalenz-der-grosse-knall-ist-ausgeblieben-ld.1500834> (letzter Zugriff: 14.11.2019).

zudem das EU-Forschungsprogramm „Horizon(t) 2020“ aus; auch hier ist eine weitere Beteiligung der Schweiz noch offen. Unverändert strittig ist innenpolitisch schliesslich die Fortführung des Erweiterungsbeitrags („Kohäsionsmilliarde“), mit dem die Schweiz als Gegenleistung zum erleichterten Binnenmarkt-Zugang einen finanziellen Beitrag zur Entwicklung ökonomisch schwächerer EU-Mitgliedstaaten leistet.²⁰

All diese bilateralen Themen Schweiz-EU werden überlagert von der unklaren Brexit-Situation. Die politisch Verantwortlichen in der Schweiz schauen daher aktuell gleichzeitig in drei Richtungen: nach Brüssel, nach London und auf die eigenen Wähler. Wie schon vor den letzten Nationalratswahlen 2011 und 2015 geht auch im Wahljahr 2019 in der Schweiz aussenpolitisch nichts voran und die europapolitische Diskussion ist so erneut in eine gewisse Lähmung geraten. Derweil sondiert der Bundesrat vorsichtig und ersatzweise nach Optionen für das künftige Verhältnis mit London nach dem Brexit-Ernstfall.²¹ Es bleibt abzuwarten, ob, wann und an welcher Stelle sich das europapolitische Trilemma in der Schweizer Politik löst.

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA): 58th Annual Report of the European Free Trade Association 2018, Genf/Brüssel 2019, abrufbar unter: <http://www.efta.int/publications/annual-report> (letzter Zugriff: 14.11.2019).

EWR-Website der EFTA, abrufbar unter: <http://www.efta.int/eea> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

Paal J. Frisvold: *Towards Europe. The Story of a Reluctant Norway*, Brüssel 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, 13. Dezember 2018, Dok. 15561/18.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA): Schweizerische Europapolitik. Überblick, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/europapolitik/ueberblick.html> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

Christa Tobler/Jacques Beglinger: *Tobler/Beglinger-Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz – EU*, Ausgabe 2019-08.1, Stand: 18. August 2019, abrufbar unter: http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2019/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2019-08.1.pdf (letzter Zugriff: 30.9.2019).

Michael Wohlgemuth: *Die Zukunft Liechtensteins in Europa*, Eschen 2018.

20 Hugo Bruggmann/Siroco Messerli: Erweiterungsbeitrag. Ungleichheiten in der EU verringern, in: *Die Volkswirtschaft*, 12/2018, S. 46-49.

21 Dominik Feusi: Schweiz will Briten in eigenes Wirtschaft-Bündnis holen, in: *Tages-Anzeiger*, 29.8.2019.