

Die andere Nachbarschaft: Die EFTA-Staaten Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein

Burkard Steppacher

Die Europäische Union wächst auf 27 Mitgliedstaaten, – und im Schatten der EU versuchen die vier EFTA-Staaten ihre Außen(wirtschafts)beziehungen zu koordinieren. Gegenüber 490 Mio. EU-Bürgern weisen die vier EFTA-Staaten zusammen nur 12,5 Mio. Einwohner auf, wobei die 7,5 Mio. Bewohner der Schweiz mangels EWR-Beteiligung und angesichts der umfangreichen bilateralen Abkommen zwischen der Eidgenossenschaft und der EU noch einmal eine Sonderposition zur Europäischen Union einnehmen.

Im Jahr 2006 stand für die drei EFTA/EWR-Staaten die Aushandlung eines neuerlichen EWR-Erweiterungsabkommens oben auf der Tagesordnung. Als Folge des EU-Beitritts von Rumänien und Bulgarien und der daraus resultierenden EWR-Erweiterung vergrößert sich auch für die drei EFTA/EWR-Staaten der europäische Binnenmarkt und damit die Wettbewerbschancen in diesen beiden Ländern. Hauptpunkt der mehrmonatigen Verhandlungen waren Umfang und Modalitäten der Finanzierung von Projekten in weniger entwickelten Gebieten der beiden EU-Neumitglieder. Im Rahmen des EWR-Finanzierungsmechanismus stellen Island, Liechtenstein und Norwegen zusätzliche 72 Mio. Euro für Rumänien und Bulgarien für die Jahre 2007 bis 2009 zur Verfügung. Norwegen beteiligt sich im Rahmen des Norwegischen Finanzierungsmechanismus mit weiteren 68 Mio. Euro für bilaterale Kooperationsprogramme an Kohäsionsprojekten in Rumänien und Bulgarien. Die Schweiz wird ihrerseits den Zutritt zum neuerlich erweiterten EU-Binnenmarkt durch eine Aufstockung der so genannten „Kohäsionsmilliarde“ honorieren.¹

Im Mittelpunkt der außenwirtschaftlichen Aktivitäten der EFTA-Staaten stehen zweifellos die Kontakte zu den mittlerweile 27 EU-Staaten im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Jedoch legen die EFTA-Staaten ungeachtet ihrer heterogenen Zusammensetzung und Interessen gemeinsam darauf Wert, die Freihandelskontakte möglichst auch weltweit auszubauen und zu vertiefen. Seit Anfang der 1990er Jahre hat die EFTA das Netz vertraglicher Freihandelsvereinbarungen kontinuierlich ausgebaut.² Die Kooperations- und Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sind inzwischen mit Ausnahme der Freihandelsabkommen mit Kroatien und Mazedonien wieder aufgehoben. Mit Albanien, Serbien und der Ukraine bestehen Kooperationsabkommen (Zusammenarbeitserklärungen). Neben den Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit den Mittelmeeranrainern (Marokko, Tunesien, Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon und Türkei) wurden seit dem Ende der 1990er Jahre außerdem Abkommen mit Mexiko, Singapur, Chile, den SACU-Staaten und Süd-Korea abgeschlossen. Diese Abkommen sind so genannte „Freihandelsabkommen der zweiten Gene-

1 Vgl. <http://www.europa.admin.ch/themen/00502/00535/00631/index.html?lang=de>.

2 Vgl. European Free Trade Association (EFTA): This is EFTA 2007, Genf/Brüssel 2007, S.12ff. Vgl. <http://www.efta.int/>. Vgl. auch: Steppacher, Burkard: Europäische Freihandelsassoziation / EFTA, in: Mikkel, Wolfgang W./Jan Bergmann (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl., Stuttgart, Baden-Baden 2005, S. 231-234.

ration“, d.h. sie enthalten über die Bereiche Warenverkehr und geistiges Eigentum hinausgehend auch zusätzliche substantielle Verpflichtungen für den Handel mit Dienstleistungen, für Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen. Wegen der unklaren WTO-Perspektiven sind solche Freihandelsabkommen mit ausgewählten Handelspartnern für die EFTA-Staaten ein unverzichtbares Instrument zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität. Mit weiteren Staaten bzw. Staatengruppen wird über Freihandelsabkommen verhandelt (Kanada, Kolumbien, Golf-Kooperationsrat, Peru und Thailand) bzw. werden exploratorische Gespräche geführt (u.a. Indien, Indonesien, Malaysia).³

Die EFTA-Überwachungsbehörde⁴ legt seit 1997 zweimal jährlich einen Bericht („Scoreboard“) über die Umsetzung des EWR-Rechts in den drei EWR/EFTA-Staaten vor. Diese Berichte informieren über die Umsetzungsquote bzw. -defizite sowie eventuelle Vertragsverletzungsverfahren, die gegen Liechtenstein, Island oder Norwegen aufgrund mangelnder Umsetzung von EU-Richtlinien oder Falschanwendung des EWR-Rechts eingeleitet wurden.⁵ Derzeit (Stand: Ende 2006) umfasst das EWR-Abkommen rund 4.800 EG-Rechtsakte, darunter 1.600 EG-Richtlinien. Die Umsetzungsquote rangiert bei den drei EFTA/EWR-Staaten inzwischen bei knapp 99%, das (seit Jahren tendenziell rückläufige) Umsetzungsdefizit resultiert aus Verzögerungen bei der Umsetzung von EG-Richtlinien zu Themenfeldern wie Umweltschutz, Gesellschaftsrecht oder Finanzdienstleistungen. Die Zahl der offenen Vertragsverletzungsverfahren gegen die drei EWR/EFTA-Staaten ist zuletzt von 117 auf 94 gesunken, wobei – gegenläufig zu der Entwicklung in Norwegen (18 Fälle) und Liechtenstein (25) – die Zahl der Verstöße durch Island (51) seit Jahren kontinuierlich gestiegen ist. Gleichwohl zeigen sich die EFTA-Staaten insgesamt erheblich umsetzungsfreudiger als EU-Staaten wie Italien (151 Verfahren), Spanien (105), Frankreich (99) oder Deutschland (82).

Norwegen – Erdgasförderung statt EU-Beitritt

Seit der Bildung der rot-rot-grünen Koalition im Herbst 2005 ist das Thema EU in Norwegen nahezu festgefahren. Auch wenn die sozialdemokratische Arbeiterpartei als größte Regierungspartei einen EU-Beitritt des Landes befürwortet, muss sie doch Rücksicht auf die beiden kleinen Koalitionspartner nehmen, die eine Annäherung an die EU strikt ablehnen.⁶ Eine mögliche EU-Mitgliedschaft ist in der norwegischen Bevölkerung, wie schon die negativen Beitrittsreferenden von 1972 und 1994 zeigten, weiterhin latent umstritten.

Wirtschaftlich befindet sich Norwegen durch seine Öl- und Erdgasreserven in einer überaus privilegierten Lage.⁷ Um eine Überhitzung der Binnenwirtschaft zu vermeiden, werden die Erträge des boomenden Exportgeschäfts seit 1990 in einem mittlerweile milliardenschweren Ölfonds („Petroleumfondet“) im Ausland angelegt.⁸ Anfang 2006 wurde der Ölfonds in „Staatlicher Pensionsfonds – Ausland“ umbenannt.⁹ Neue Erdgasfunde und steigende Mineralölpreise haben das Fondsvolumen auf inzwischen rund 200 Mrd. Euro anwachsen lassen, was ca. 41.000 Euro pro Einwohner entspricht.

3 Vgl. http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/00516/index.html?lang=de#sprungmarke0_15.

4 Zu rechtlichem Status und Organisation der EFTA-Überwachungsbehörde vgl. <http://www.eftasurv.int>.

5 EFTA Surveillance Authority, Internal Market Scoreboard. EEA EFTA States, Brüssel 1997ff., vgl. <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket>.

6 Die Welt, 30.1.2006.

7 Die Quellen des Reichtums sprudeln weiter, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.4.2006.

8 Vgl. Allendorf, Henrike: Erdölpolitik in Norwegen. Vorbild für den Umgang mit Ölreichtum?, Osnabrück 2007.

9 Vgl. Armes reiches Norwegen, Welt am Sonntag, 04.06.2006.

Island: Große Koalition löst Mitte-Rechts-Bündnis ab

Die isländische Parteienlandschaft hat sich seit dem Ende der 1990er Jahre gravierend gewandelt. Die Veränderungen sind offenkundig ein Abbild des wirtschaftlichen Modernisierungsprozesses, der mit einer gesellschaftlichen Umgestaltung einhergeht. Bei der im Vierjähresturnus stattfindenden Neuwahl des Althing am 12. Mai 2007 verlor die früher bäuerliche, jetzt nationalliberal-zentristische Fortschrittspartei (Framsóknarflokkurinn) erneut an Stimmen. Nach einem Hoch von 23,3% bei den Parlamentswahlen 1995 hat sie bei den folgenden Wahlen kontinuierlich Stimmen eingebüßt und nun, nach einem erdrutschartigen Verlust von einem Drittel der Wähler, nur mehr 11,7% der Stimmen erreicht. Überholt wurde sie 2007 nicht nur von der erst 1999 gegründeten sozialdemokratischen Allianz (Samfylkingin), die ihr Ergebnis knapp halten konnte, sondern auch von der ebenso jungen Links-Grünen Bewegung (Vinstríhreyfingin – grænt framboð), deren Stimmenteil deutlich von 8,8 auf 14,3% anstieg. Die liberalkonservative Unabhängigkeitspartei (Sjálfstæðisflokkurinn), seit dem Zweiten Weltkrieg stets stimmenstärkste Partei, legte hingegen leicht zu und erzielte 36,6% der Wählerstimmen. Ministerpräsident Geir Hilmar Haarde, der im Juni 2006 den politisch schwachen Übergangs-Regierungschef Halldór Ásgrímsson abgelöst hatte, wurde somit von den Wählern bestätigt. Angesichts der Verluste der Fortschrittspartei wechselte Haarde allerdings den Koalitionspartner und schloss mit der sozialdemokratischen Allianz am 23. Mai eine Koalitionsvereinbarung. Eine eventuelle Intensivierung der Beziehungen Islands zur EU wird darin nur zurückhaltend thematisiert, auf Wunsch der eher beitriffsfreundlichen Sozialdemokraten wird ein „ehrlicher, freimütiger“ (innenpolitischer) Dialog zu Europa ins Auge gefasst. Um die Vor- und Nachteile einer möglichen Annäherung Islands an die EU über den EWR hinaus zu prüfen, wird eine Kommission mit Vertretern aller im Parlament vertretenen Parteien eingerichtet.¹⁰ Die Koalition umgeht mit dieser breiten Verankerung ein mögliches Minenfeld, an dem letztlich Ministerpräsident Ásgrímsson gescheitert war.

Im Übrigen wurde im Frühjahr 2007 eine punktuelle Annäherung Islands an Europa vorgenommen: Island, das keine eigenen Streitkräfte unterhält, war im Frühjahr 2006 vom einseitig angekündigten Truppenrückzug der USA überrascht worden. Nach längeren Verhandlungen hat Island nun im nordischen Nachbarn und NATO-Partner Norwegen einen neuen Bündnispartner gefunden, der künftig Flugzeuge in Keflavik stationiert hält. Die isländische Küstenwache wird zudem von der dänischen Marine unterstützt.¹¹

Die Schweiz – Mitten drin und doch auf Abstand bedacht

Mit der Vorlage des umfassenden Europaberichts 2006 vom 28. Juni 2006 hat der Bundesrat aus der eidgenössischen EU-Debatte die aufgeheizte Luft abgelassen.¹² Ausgangspunkt für das weitere europapolitische Handeln soll demnach nicht die Frage der institutionellen Zugehörigkeit sein, sondern die Zielsetzung bestmöglicher Interessenwahrung. Damit wurde sowohl den Beitrittsgegnern wie Befürwortern der jeweilige Wind aus den Segeln genommen. Angesichts der im Herbst 2007 turnusgemäß anstehenden Nationalratswahlen ist dies ein nützlicher Beitrag zur Versachlichung des Wahlkampfs. Erleichtert wurde mit

10 Island wird von einer grossen Koalition regiert, Neue Zürcher Zeitung, 24.5.2007.

11 Vgl. Islands neue Bewacher, Süddeutsche Zeitung, 25.04.2007.

12 Abrufbar auf der Website des Integrationsbüro EDA/EVD unter <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00460>.

dieser offiziellen Positionsbestimmung auch die Zustimmung der Stimmbürger zum Bundesgesetz Ostzusammenarbeit. Gegen das Vorhaben, die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder finanziell zu unterstützen, war von rechtsbürgerlicher Seite das Referendum ergriffen worden. In der Volksabstimmung vom 26. November 2006 wurde die so genannte „Kohäsionsmilliarde“ (ca. 630 Mio. Euro verteilt auf zehn Jahre) jedoch mit 53,4% Ja-Stimmen relativ klar angenommen.

Anfang 2007 konnte nach langjährigen Vorbereitungen in Bern eine Delegation der Kommission in Bern eröffnet werden.¹³ Angesichts der dichten, letztlich aber auch unübersichtlichen Beziehungen Schweiz – EU wird seitens der Eidgenossen mittlerweile der Wunsch nach einem Rahmenabkommen mit der EU artikuliert.¹⁴ Mit einem solchen Dachabkommen könnten die bilateralen Beziehungen besser strukturiert und mit einem Rahmen für einen ständigen politischen Dialog ergänzt werden.¹⁵

Liechtenstein – Der EWR als „weiterhin realistische Option“

Liechtenstein, das im Jahr 2006 seine 200jährige staatliche Souveränität feiern konnte, hat beginnend mit dem Europaratsbeitritt im Jahr 1978 seine Position als internationaler Akteur deutlich gestärkt. Auch gegenüber der Schweiz, mit der das Fürstentum seit 1924 in einer Zoll- und Währungsunion verbunden ist, hat das Land seine Position verbessert. Durch die Beteiligung am EWR hat Liechtenstein der Schweiz im Banken- und Dienstleistungsbereich in gewissem Maße Konkurrenz gemacht, umgekehrt aber durch das Faktum der Zollunion auch die Schweiz indirekt bei deren weiterer Annäherung an die EU unterstützt.

Aus liechtensteinischer Sicht ist das EWR-Abkommen eine gute Rechtsbasis für die Beziehungen zur EU, das allerdings wegen der geographischen und thematischen Ausweitung der EU gegebenenfalls der Anpassung bedarf.¹⁶ Derzeit ist das Fürstentum an 33 EU-Programmen und bei acht speziellen EU-Agenturen beteiligt. Als Gegenleistung engagiert sich Liechtenstein finanziell an den EU-Programmen und am EWR-Finanzierungsmechanismus mit einem Beitrag von rund 44 Euro pro Jahr und Kopf der Bevölkerung.¹⁷

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA): 46th Annual Report of the European Free Trade Association 2006, Brüssel 2007.

Europäische Kommission, GD Außenbeziehungen: http://ec.europa.eu/external_relations/we/intro/index.htm

Klöti, Ulrich/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos/Pascal Sciarini (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, 4., Aufl. Zürich 2006.

Meckler, Markus: Der Kleinstaat im Völkerrecht. Das Fürstentum Liechtenstein im Spannungsfeld zwischen Souveränität und kleinstaatenspezifischen Funktionsdefiziten, Frankfurt am Main 2006.

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

Sverdrup, Ulf/Hans-Jörg Trenz: Norwegen und Europa: Die Grenzen der Autonomie, in: Der Bürger im Staat, 57. Jg., Nr. 1-2/2007, S. 81-86.

13 Zum Profil dieser EU-„Botschaft“ vgl. Neue Zürcher Zeitung, 04.04.2007.

14 Leuthard, Doris: Der bilaterale Weg – nächste Etappen, in: Suisseurope, Nr. 1/2007, S. 2.

15 Allerdings ist die EU hierbei zurückhaltend-abwartend gegenüber dem erklärten Drittland Schweiz, vgl. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm.

16 Prinz Nikolaus von Liechtenstein: EWR ist weiterhin realistische Option, in: Neue Zürcher Zeitung, 25.04.2005.

17 Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit: Liechtenstein – EU, Vaduz 2007, S. 6f.