

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Totgesagte leben länger. 2010 wurde die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA, European Free Trade Association) 50 Jahre alt. Anfänglich auf britische Initiative als „Konkurrenzunternehmen“ zur jungen EWG gegründet, hat sich diese Organisation mehrfach immens gewandelt, – und schon oft das Totenglöcklein läuten gehört. Von den sieben Gründungsmitgliedern der EFTA sind heute nur mehr Norwegen und die Schweiz dabei. Weitere (später beigetretene) EFTA-Mitglieder sind gegenwärtig Island und Liechtenstein, wobei inzwischen auch Island zur EU wechseln möchte.¹

Mit dem Wechsel des Vereinigten Königreichs zur damaligen EG im Jahr 1973 wandelte sich die ursprüngliche Rivalität und Konkurrenz beider Organisationen nach und nach zu einem pragmatischen Bilateralismus.² Auf der Basis von bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EG/EU und den EFTA-Staaten wurde schrittweise zunächst eine große europäische Freihandelszone für Industriegüter verwirklicht, die ihr Aufgabenspektrum peu à peu auf flankierende Bereiche auszuweiten versuchte. In den 1990er Jahren wurde dazu zwischen EU und EFTA mit dem EWR-Abkommen der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) geschaffen, an dem allerdings die Schweiz nicht teilnimmt. Sie ist vielmehr über ein spezielles Netz bilateraler Verträge mit der EU verbunden.³

Die Hauptaufgaben der EFTA sind die Verwaltung und Umsetzung der EFTA-Konvention (EFTA-interner Handel), des EWR-Abkommens (mit der EU) sowie der seit den 1990er Jahren geschlossenen Freihandelsabkommen mit Drittländern. Gegenwärtig unterhält die EFTA 20 Freihandelsabkommen mit 29 Partnern weltweit,⁴ wobei allerdings die erhofften Abkommen mit anderen großen Akteuren wie den USA, Russland oder der VR China noch immer stocken. Die Beziehungen der EWR-EFTA-Staaten zur EU sind im vergangenen Jahr materiell weiter fortentwickelt worden: Der EWR-Acquis, der anfänglich rund 1.500 EU-Rechtsakte umfasste, ist im Jahr 2009 um weitere 283 Rechtsakte gewachsen, so dass die Gesamtzahl der übernommenen EU-Rechtsakte Ende 2009 nun 5.611 Rechtsakte zählt.⁵

Das EFTA-Sekretariat beschäftigt mit einem Budget von rund 25 Mio. Schweizer Franken derzeit rund 90 Mitarbeiter, wobei am Hauptsitz in Genf nur 24 Stellen angesiedelt sind, in Brüssel hingegen über 60 Stellen.⁶ Während in Genf vor allem EFTA-interne Angelegenheiten sowie der Freihandel mit Drittstaaten verwaltet werden, ist Hauptaufgabe des Brüsseler Büros die Zusammenarbeit mit der EU.

1 Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.

2 Vgl. Steppacher, Burkard: Europäische Freihandelsassoziation, in: Wolfgang W. Mickel/Jan Bergmann (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl., Stuttgart, Baden-Baden 2005, S.231-234. Mit der ihr eigenen spöttischen Eleganz bezeichnet die angesehene Neue Zürcher Zeitung die EFTA als „eine Art Konfetti-Bündnis“. Vgl. Die Efta als EU-Warteraum?, NZZ, 22.6.2010, S. 7.

3 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, S. 261-264.

4 Vgl. This is EFTA 2010, S. 15f. <http://secretariat.efta.int/~media/Files/Publications/this-is-efta/tie10.ashx>; vgl. auch die Karte der aktuellen Drittlandbeziehungen: <http://www.efta.int/content/free-trade/fta-map>.

5 Vgl. European Free Trade Association (EFTA): 49th Annual Report of the European Free Trade Association 2010, S. 13.

6 Hinzu kommt das EFTA-Statistikamt (ESO) mit Sitz in Luxemburg mit 5 Mitarbeitern, das intensiv mit Eurostat zusammenarbeitet.

Im Dezember 2009 wurde zwischen der EU einerseits und Norwegen, Island und Liechtenstein andererseits eine grundsätzliche Einigung über eine Verlängerung des EWR-Finanzierungsmechanismus für die Jahre 2009 bis 2014 getroffen (im EFTA-Sprachgebrauch als „The EEA and Norway Grants“ bezeichnet), wobei die Summe der Unterstützungen um 22 Prozent auf fast 1,8 Mrd. Euro anwachsen soll.⁷ Die drei EWR-EFTA-Staaten leisten damit einen beachtlichen Beitrag zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten im 30 Staaten umfassenden EWR. Die Gelder für diesen nunmehr vierten Finanzierungsmechanismus werden wie schon bisher in Programme bzw. Projekte für Umweltmanagement, erneuerbare Energien, soziale Entwicklung oder Schutz des kulturellen Erbes investiert. Da die Schweiz in ähnlicher Weise von den engen Wirtschaftsbeziehungen zur erweiterten EU profitiert, wurde hier im Zusammenhang mit den Bilateralen Abkommen Schweiz – EU die Zahlung einer sog. „Kohäsionsmilliarde“ verteilt auf zehn Jahre beschlossen.⁸

Island – Politisches Erdbeben, Vulkanausbruch und EU-Beitrittsgesuch

Seit Juli 2010 verhandelt Island mit der Europäischen Union über einen Beitritt.⁹ Der isländische EU-Beitrittswunsch macht den anderen EFTA-Staaten deutlich, dass der EWR kein statisches Projekt ist. Ein möglicher Wechsel Islands zur EU hätte Auswirkungen nicht nur auf die verbleibenden EFTA-Mitglieder, sondern auch auf den EWR, der dann auf EFTA-Seite lediglich aus den beiden ungleichen Partnern Norwegen und Liechtenstein bestehen würde. Während Island nunmehr auf dem „Hürdenlauf in die EU“¹⁰ ist, verhalten sich die anderen EFTA-Staaten jedoch erkennbar nach dem Mikado-Prinzip („Wer sich zuerst bewegt, hat verloren“) und sehen für sich selbst zunächst keinen Veränderungsbedarf am Status quo.

Norwegen – Die EU in weiter Ferne, vorerst

Mit der Distanz des scheinbar Unbeteiligten betrachtet das reiche Norwegen die eklatante Schuldenkrise einiger EU-Mitglieder, in deren Folge die EU im Frühjahr 2010 einen Rettungsschirm mit Hilfs- und Garantieverprechen in Milliardenhöhe aufgespannt hat. Norwegen geht es ökonomisch gut, eine Mitgliedschaft in der EU würde den Wohlstand des jungen und nationalbewussten Landes eher gefährden als befördern. In einer aktuellen Meinungsumfrage im Juni 2010 lehnten 62,5 Prozent der befragten Norweger eine EU-Mitgliedschaft ab, so viele wie nie zuvor.¹¹ Je besser es dem Land geht, desto größer ist offenkundig die EU-Skepsis.

Gleichwohl ist Norwegen enger mit der EU verbunden, als die Beitrittsgegner es wahrhaben wollen: Durch das EWR-Abkommen übernimmt Norwegen EU-Recht im großen Umfang; das Land kann dabei im Vorfeld von Entscheiden zwar mitsprechen, ist aber an der konkreten Entscheidung nicht beteiligt („decision shaping without decision making“). Gleiches ist der Fall beim Schengen-Abkommens, an dem Norwegen (ähnlich wie Island und die Schweiz) assoziiert ist: Die Nicht-EU-Mitglieder müssen dabei Änderungen am Schengen-Acquis letztlich im „autonomen Nachvollzug“ übernehmen. Insofern ist Norwegen in verschiedenen Politikfeldern ein de-facto-Mitglied der EU, hat aber als Außenstehender mehr

7 Norwegen fördert dabei über einen eigenen Norwegischen Finanzierungsmechanismus zusätzliche Kohäsionsprojekte.

8 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, S. 264. Vgl. auch: Kohäsionsbeitrag aus Eigeninteresse, Neue Zürcher Zeitung, 8.9.2010.

9 Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.

10 Neue Zürcher Zeitung, 30.7.2010, S. 3.

11 Brüssel kein reizvolles Ziel mehr: Ein Volk sagt Nein, Das Parlament, 26.7.2010.

Pflichten als Rechte.¹² Erst im Zusammenhang mit dem projektierten isländischen EU-Beitritt könnte sich auch die Frage einer Neudefinition des Verhältnisses zur EU erneut stellen.¹³

Liechtenstein – Neue Regierung, alt-neue Probleme

Liechtenstein hat nach einer Zeit größerer Turbulenzen wieder ruhigeres Fahrwasser erreicht. Zwischen der EU und Liechtenstein war das vergangene Jahr aber gleichwohl nicht völlig spannungsfrei: Hintergrund ist unverändert die Rolle des Finanzplatzes bei den Themen Steuerflucht, Betrugsbekämpfung und Doppelbesteuerungsabkommen.¹⁴ Wegen österreichischer und luxemburgischer Vorbehalte stockt zudem der Abschluss eines Betrugsbekämpfungsabkommens zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der EU.^{15/16}

Innenpolitisch steht die im Februar 2009 neu ins Amt gekommene Regierung angesichts der Auswirkungen der internationalen Finanzkrise vor haushaltspolitischen Problemen: Anders als in den Vorjahren weist das Budget 2010 ein deutliches Defizit auf. Ursache dafür sind insbesondere die weggebrochenen Steuereinnahmen. Für Regierungschef Tschütscher heisst das erklärtermaßen, „einen harter Sparkurs ohne Tabus“ zu fahren.¹⁷ Innerparteilich steht der Sieger der Parlamentswahl, die Vaterländische Union (VU), auch nicht ohne Turbulenzen da: Nach dem Parteitag im September 2009 entspann sich ein lautstark ausgetragener Konflikt, der das klassische Streitthema „Regierungspraxis versus Programmatik“ deutlich entfaltete.¹⁸

Angesichts des isländischen EU-Beitrittswunsches wird auch in Liechtenstein vorsichtig das künftige Verhältnis zur EU debattiert und mögliche Veränderungen in den Beziehungen ausgelotet. Vereinzelt wird selbst ein EU-Beitritt nicht mehr kategorisch ausgeschlossen.¹⁹ Seitens der Regierung wird nachdrücklich der Erfolg des EWR für Liechtenstein hervorgehoben; selbst ohne Norwegen wäre das Modell EWR in den Augen der liechtensteinischen Außenministerin Aurelia Frick optimal für das Fürstentum: Ein EU-Beitritt wäre für Liechtenstein nicht „größenverträglich“.²⁰ Für das Land mit rund 35.000 Einwohnern (davon einen Drittel Ausländer) stellt sich letztlich die Frage, ob es seine Position als gleichberechtigter Staat auf dem europäischen Parkett wahren kann, oder ob es auf den Status eines Mikrostaates zurückfällt, der letztlich Akzeptanzprobleme haben dürfte.²¹

Die Schweiz – Schwankende Ratlosigkeit zwischen Offside und EU-Beitritt

Die Europadebatte in der Schweiz hat im vergangenen Jahr bemerkenswerte Pirouetten geschlagen: Während sich in aktuellen Meinungsumfragen höchstens ein Viertel der Befragten für einen EU-Beitritt aussprechen,²² häufen sich seit 2009 die Positionsbezüge, die für eine Änderung des Status quo, konkret für eine Intensivierung der derzeitigen bilateralen Beziehungen Schweiz – EU, plädieren. Die bedeutsamsten Stellungnahmen kamen dabei vom Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft „Economiesuisse“²³ und vom Think

12 Zweierlei Alleingang, Die Zeit, 2.9.2010, <http://www.zeit.de/2010/36/CH-Norwegen?page=all>.

13 Zur Sicht der Beziehungen aus EU-Sicht: Vgl. http://eeas.europa.eu/norway/index_en.htm.

14 Vgl. EU-Streit um das Bankgeheimnis, NZZ, 21.10.2009.

15 Vgl. http://ec.europa.eu/delegations/switzerland/liechtenstein_and_eu/index_de.htm.

16 Vgl. EU-Finanzminister suchen Einigkeit zu Schweiz und Liechtenstein, swissinfo.ch, 20.10.2009.

17 Vgl. Hochrote Zahlen für Vaduz, Neue Zürcher Zeitung, 23.10.2009.

18 Regierungspartei in Liechtenstein schlingert, Neue Zürcher Zeitung, 1.10.2009.

19 EU-Beitritt ist eine Option, Liechtensteiner Volksblatt, 26.2.2010.

20 „Ein EWR mit nur einem Staat ist nicht undenkbar“, Neue Zürcher Zeitung, 21.9.2010, S. 21.

21 EU-Beitritt ist eine Option, Liechtensteiner Volksblatt, 26.2.2010.

22 Neue Zürcher Zeitung, 31.7.2010, S. 26.

23 Economiesuisse, Schweiz–EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse, Zürich, Mai 2010.

Tank der Wirtschaft „Avenir Suisse“²⁴, wobei sich letzterer für ein Nachdenken über einen Beitritt zum EWR oder zur EU aussprach.²⁵ Unterschiedliche Stellungnahmen von Schweizer Ökonomen zum EWR²⁶ kritisierten dies, andere Experten gingen in Sachen EU-Annäherung noch weiter.²⁷ Als einzige Regierungspartei fordert die Sozialdemokratische Partei (SP) weiterhin einen EU-Beitritt der Schweiz, dies jedoch verhalten und quasi „mit angezogener Handbremse“.²⁸ CVP und FDP sind hier zögerlicher, nur die nationalkonservative SVP ist strikt gegen weitere Integrationschritte.

Der Schweizer Bundesrat (Regierung), in dem alle vier genannten Parteien vertreten sind, erklärte nach einer Europaklausur im August 2010, dass die Schweiz ihr Verhältnis zur EU, wie schon im Europabericht 2006 formuliert, auch weiterhin auf Grundlage bilateraler sektorieller Abkommen gestalten sollte. Auch wenn der bilaterale Weg schwieriger geworden ist, sei dieser Weg gegenüber den möglichen Alternativen doch zu bevorzugen. Zugleich setzte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe ein, welche Lösungen für die institutionellen Probleme mit der EU finden soll.²⁹ Hinzu kommen neue Verhandlungsmandate für weitere Abkommen zur Chemikalienkontrolle und zur Kooperation zwischen den Wettbewerbsbehörden.³⁰

Die seitens der Schweiz erhoffte Option eines Rahmenabkommens findet bei der EU aber kein besonderes Interesse.³¹ Wie die Nachteile des bilateralen Wegs ausgeglichen werden könnten, ist daher ungewiss.³² Zur fehlenden systematischen Europadebatte finden sich deutliche Worte im Leitartikel der führenden NZZ am Nationalfeiertag (1. August).³³ Das Kernproblem der Eidgenossenschaft ist, wieviel Autonomie und Souveränität die Schweiz künftig noch bewahren kann: „Doch irgendwann werden wir vor die Frage gestellt sein: Beitritt oder Verharren in einer Schein-Unabhängigkeit?“³⁴

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA): EFTA-Konvention (Vaduzer Konvention vom 21. Juni 2001), <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention/efta-convention-texts.aspx>.

European Free Trade Association (EFTA): 49th Annual Report of the European Free Trade Association 2009, Brüssel 2010, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.

European Free Trade Association (EFTA): This is EFTA 2010, Brüssel 2010, <http://secretariat.efta.int/~media/Files/Publications/this-is-efta/tie10.ashx>.

Gentinetta, Katja/Kohler, Georg (Hrsg.): Souveränität im Härtestest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, Zürich 2010.

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, http://www.buergerimstaat.de/1_2_07/das_groessere_europa.pdf.

Schymik, Carsten: Norwegens Sonderweg nach Europa. Warum Norwegen nicht Mitglied der Europäischen Union ist, Bonn 2007, http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c173_schymik.pdf.

Schymik, Carsten: Island auf EU-Kurs. Beitritt als Rettungsanker, SWP-Aktuell 24, Berlin, Mai 2009.

Tuchtenhagen, Ralph: Kleine Geschichte Norwegens, München 2009.

24 Vgl. die von Avenir Suisse geförderte initiierte Publikation: Gentinetta, Katja/Kohler, Georg (Hrsg.): Souveränität im Härtestest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, Zürich 2010.

25 EU-Beitritt für Avenir Suisse eine Option, Tages-Anzeiger, 16.7.2010.

26 Nachdenken über den EWR, Neue Zürcher Zeitung, 30.7.2010, S. 7.

27 Vgl. Hans Peter Fagnini, Unser aller Sonderfall, Zürich 2010. Vgl. Interview mit der Europarechtlerin Christa Tobler, „Die Schweiz ist nur formell souverän“, Der Landbote, 31.7.2010.

28 EU-Euphorie der SP lässt spürbar nach, Neue Zürcher Zeitung, 31.7.2010, S. 1 und 26.

29 Kontinuität in der schweizerischen Europapolitik, Suisseurope IV/2010, S. 6f.

30 Steiniger, aber weiterhin gangbar, Neue Zürcher Zeitung, 21.8.2010, S. 28.

31 Institutionelle Globallösung mit der EU hat keine Priorität, Neue Zürcher Zeitung, 20.9.2010, S. 21.

32 Dieter Freiburghaus, „Europa“ – ein täglicher Fortsetzungsroman, St. Galler Tagblatt, 7.8.2010.

33 Neue Wege in Europa, Neue Zürcher Zeitung, 30.7./1.8.2010, S. 1.

34 Integration ist unaufhaltsam, Neue Zürcher Zeitung, 21.8.2010, S. 28.