

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Wie die EU im kleinen, nur noch etwas komplizierter und differenzierter, so könnte man mit einem gewissen Seufzen die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) charakterisieren. Das Bündnis besteht heute aus drei Kleinstaaten und einem Mikrostaat, wobei allerdings jeder, für sich, untereinander als auch gegenüber Dritten wie der Europäischen Union, einen Status als Spitzenreiter, Außenseiter oder Sonderfall beanspruchen kann.¹ Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz haben bislang aus jeweils unterschiedlichen Gründen von einer EU-Mitgliedschaft Abstand genommen,² indes besteht über die Freihandelsabkommen EWG-EFTA von 1972, weitere darauf aufbauende Verträge und Vereinbarungen wie das EWR-Abkommen von 1992 und zusätzliche bilaterale Vereinbarungen eine umfangreiche, enge und inhaltlich hoch ausdifferenzierte Kooperationsgrundlage mit der Europäischen Union.³

Seitens der EU wird diese Form der abgestuften Integration akzeptiert, bietet sie doch angesichts der jeweils speziellen Bedingungen einen gangbaren Weg der Kooperation, allerdings macht sich sowohl bei einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie Vertretern der EU-Institutionen gelegentlich Unmut und Überdruß breit über die Vielzahl der unterschiedlichen Sonderwünsche aus den Reihen der EFTA-Staaten, die an die Gemeinschaft der 27 herangetragen werden.⁴

EFTA-intern war 2010 ein Jubiläumsjahr: In verschiedenen Veranstaltungen, Konferenzen, Publikationen⁵ und Aktionen erinnerte die EFTA an ihre Gründung im Jahr 1960.⁶ Neben der Jubiläumsfeier in Genf am 3. Mai 2010 fanden die beiden regulären jährlichen Tagungen des EFTA-Rats auf Ministerebene statt, bei denen die Mitglieder die politischen Leitlinien der Organisation im Konsensverfahren festlegen. Der Vorsitz wechselt hier, wie bei der EU, im halbjährlichen Turnus zwischen den Mitgliedstaaten. Zwischen den Treffen des Rats auf Ministerebene finden monatliche Tagungen auf Botschaferebene statt.⁷

-
- 1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 295-298, sowie: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, S. 261-264.
 - 2 Die früheren EFTA-Mitglieder Großbritannien, Dänemark, Portugal, Schweden, Finnland und Österreich sind zwischen 1973 und 1995 schrittweise zur EU gewechselt. Island verhandelt derzeit über einen EU-Beitritt. Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.
 - 3 Das EWR-Abkommen trat am 1.1.194 in Kraft, für Liechtenstein am 1.1.1995. Die Schweiz nimmt am EWR nicht teil, sondern hat mit der EU bislang zwei Pakete von Bilateralen Abkommen abschließen können.
 - 4 Das A-la-carte-Angebot in Brüssel ist beschränkt, NZZ, 27.07.2010; Die Zeit des bilateralen Weges ist vorbei. EU-Kommissarin Viviane Reding fordert Schweiz zu neuen Ideen auf, NZZ, 13.11.2010; Einmal ausgehandelt, schon wieder veraltet, NZZ, 13.11.2010; EU hat genug von Schweizer Extrawurst, in: Blick, 17.11.2009. Vgl. auch Die Schweiz kann nicht die Primadonna sein. Aus EU-Sicht ist das bilaterale Verhältnis an seine Grenze gestossen, in: NZZ Online, 9.2.2011, http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_eu_interview_steppacher_1.9433375.html.
 - 5 Bryn, Käre / Einarsson, Gudmundur (Hrsg.), EFTA 1960-2010: Elements of 50 Years of European History, Reykjavik: Háskólaútgáfan (University of Iceland Press), 2010.
 - 6 EFTA, 50th Annual Report of the European Free Trade Association 2010, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.
 - 7 Zur institutionellen Verfasstheit der EFTA vgl. This is EFTA 2011, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/this-is-efta.aspx>.

Die Aktivitäten der EFTA fokussierten sich auch im Jubiläumsjahr auf drei zentrale Aufgabenbereiche: Zum einen die Förderung des EFTA-internen Freihandels, zum anderen die Umsetzung von inzwischen über 20 Freihandelsabkommen mit Staaten oder Territorien in der ganzen Welt, was auch in Zukunft weiter ausgebaut werden soll.⁸ Dritte und mittlerweile umfangreichste Aufgabe der EFTA ist die Umsetzung des EWR-Abkommens,⁹ über das die drei EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein weitgehenden Zugang zum Binnenmarkt der EU haben.¹⁰

Im Jahr 2010 hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss 346 neue bzw. geänderte EU-Rechtsakte zur Übernahme in den EWR-Acquis beschlossen, so dass die Gesamtzahl der bis Ende 2010 übernommenen 5.957 EU-Rechtsakte sich gegenüber dem Start des EWR in den 1990er Jahren in etwa vervierfacht hat.

Nachdenken über Neupositionierungen

Anlässlich des EFTA-Jubiläums 1960-2010, des über 15-jährigen Bestehens des EWR-Abkommens, aber auch angesichts möglicher Veränderungen im Beziehungsgefüge durch das isländische EU-Beitritts-gesuch nahmen die Beteiligten in unterschiedlicher Weise die Gelegenheit wahr, Bilanz zu ziehen und mögliche neue Perspektiven auszuloten. Sowohl seitens der EFTA-Mitglieder (EFTA-EWR-Staaten und Schweiz) als auch seitens der EU wurden im Jahr 2010 entsprechende Berichte und Erklärungen veröffentlicht:

In Weiterentwicklung eines Positionspapiers aus dem Jahr 2008¹¹ hat der Rat der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) im Dezember 2010 nach längerer Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten neue umfangreiche „Schlussfolgerungen“ zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern verabschiedet. Darin werden die Beziehungen erneut als „sehr gut und eng“ charakterisiert und eine weitere Intensivierung angenommen.¹² Durchaus mahnend formuliert der Rat dabei die Erwartung, angesichts der Weiterentwicklung des binnenmarktrelevanten Besitzstands und „in Anbetracht der Notwendigkeit, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten der betroffenen Parteien zu schaffen, (...) für eine homogene Umsetzung des Besitzstands und ein reibungsloses Funktionieren der Institutionen (zu) sorgen.“¹³

Mit Interesse werden seitens der EU neuere Aktivitäten der EWR-Staaten wahrgenommen, das EWR-Abkommen auf seine Leistungsfähigkeit zu überprüfen: So hat die norwegische Regierung 2010 einen hochrangigen Experten-Ausschuss eingesetzt, der bis Ende 2011 eine ausführliche Überprüfung der Funktionsweise des EWR-Abkommens vornehmen soll.¹⁴ Ähnliche Überlegungen gibt es in Liechtenstein im Zusammenhang mit dessen Integrationspolitik in Bezug auf Europa.¹⁵ Der Rat der EU befürwortet daher einen

8 Zuletzt wurden im Juni 2010 Freihandelsvereinbarungen mit Peru und der Ukraine unterzeichnet, die Abkommen mit Serbien und Albanien traten Ende 2010 in Kraft. Vgl. EFTA-Jahresbericht 2011, S. 10-15.

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

10 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 295-300.

11 Rat der EU, Beziehungen zwischen der EU und der EFTA Schlussfolgerungen des Rates (Dok. 16651/1/08), 2914. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), Brüssel, 8.12.2008.

12 Rat der EU, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 14.12.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf.

13 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 7.

14 Norway, Ministry of Foreign Affairs, Press release 07.01.2010: Ambitious and stimulating review of EEA Agreement, http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/eea_committee.html?id=589931.

parallelen Prozess seitens der EU zur Überprüfung der Funktionsweise des EWR-Abkommens.¹⁶ Hintergrund ist die Tatsache, dass sich die Beziehungen EU-EWR/EFTA in den letzten 15 Jahren sowohl im Rahmen des EWR-Abkommens als auch darüber hinaus in Tiefe und Umfang erheblich weiterentwickelt haben. Als Beispiel sei hier auf die umfangreiche Teilnahme der EFTA-Staaten an EU-Programmen verwiesen.¹⁷ Der Rat schlägt vor zu prüfen, ob der bestehende Rahmen der Beziehungen noch den Interessen der EU entspricht, oder ob nicht „ein umfassenderer Ansatz, der alle Bereiche der Zusammenarbeit erfasst und horizontale Kohärenz sicherstellt“, in Zukunft sinnvoller wäre. Deutlich mahnt der Rat der EU eine stärkere „Einheitlichkeit der geltenden Rechtsvorschriften im EWR an, „wobei ganz besonders darauf geachtet werden muss, dass im EWR größere Unterschiede in Bezug auf den Besitzstand vermieden werden.“ Zudem wäre es sicher hilfreich, bei der technischen Funktionsweise des Abkommens die Verfahren zu aktualisieren und zu vereinfachen.¹⁸

Der bilaterale Weg Schweiz-EU wird steiniger

In der Schweiz haben diese Einschätzungen und die deutliche Kritik des Rates am sektoriellen bilateralen Ansatz („zwar eine engere Zusammenarbeit in einigen Bereichen von gegenseitigem Interesse (...), im Laufe der Jahre aber zu einem äußerst komplexen Gebilde aus zahlreichen Abkommen geführt...“)¹⁹ zu einem unangenehmen Erwachen aus der vermutlich illusionären Hoffnung geführt, dass die EU mit der Schweiz auch ein drittes und vielleicht viertes Paket von bilateralen Abkommen aushandeln würde.²⁰ Sehr deutlich gegenüber der erheblich zurückhaltenderen Formulierung von 2008 resümiert der Rat nun 2010, „dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung aber darin bestehen wird, über dieses System, das komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stößt, hinauszugehen.“²¹

Für die Schweiz kam diese Position des Rates nicht völlig unerwartet, wirkte aber doch wie eine kalte Dusche: Einige Wochen zuvor hatte die Schweizer Regierung²² noch explizit die Absicht bekräftigt, den bilateralen Weg fortsetzen zu wollen.²³ In dem wenige Tage vor dem EU-Papier veröffentlichten „Aussenpolitischen Bericht 2010“ des Schweizerischen Bundesrates²⁴ nennt die Landesregierung als Ziel und größte Herausforderung der Schweizerischen Europapolitik, „die Voraussetzungen unseres Wohlstands in einer Weise zu

15 Vgl. dazu die anregende Studie von Christian Frommelt, *Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 28, Barendorn 2011.

16 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 34.

17 Vgl. EFTA-Bulletin, Guide to EU Programmes, Dezember 2010, <http://www.efta.int/~media/Files/Publications/Bulletins/bulletin-programmes-2010.pdf> bzw. <http://www.llv.li/amtstellen/llv-sewr-eu-programme.htm>.

18 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 34-36.

19 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 42.

20 Vgl. EU-Staaten verschärfen den Ton gegenüber der Schweiz, NZZ, 11.12.2010; Bilaterale III als Ziel. Zwischenbilanz von Bundesrat Schneider-Ammann, NZZ, 25.01.2011.

21 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 48.

22 Klausurtagung des Bundesrates vom 18.8.2010.

23 Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationschritte), in: Bundesblatt (BBl) 2010, S. 7239

24 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBl) 2011, S. 1013, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.

sichern, die der Schweiz maximalen Handlungsspielraum bietet und es ihr erlaubt, ihre Souveränität zu wahren.²⁵ Allerdings verweist der Aussenpolitische Bericht 2010 auch klarsichtig auf das eidgenössische Politik-Dilemma, indem er formuliert, „längerfristig ist zu überlegen, ob die effektive Ausübung unserer Souveränität und die materiellen Vorteile der bilateralen Abkommen auch weiterhin die mit dem bilateralen Weg verbundene mangelnde Beteiligung an den Entscheidungsprozessen kompensieren.“²⁶

Die veränderte Lage veranlasste den Bundesrat, vor der parlamentarischen Behandlung im Frühjahr 2011 einen „Zusatzbericht“ vorzulegen, in welchem er – strategisch fest, taktisch aber durchaus flexibel – auf die Forderungen der Europäischen Union reagiert. Anders als der Rat der EU teilt er „nicht dessen Auffassung, dass der bilaterale Weg an seine Grenzen stösst. Trotzdem ist er bereit, über Massnahmen zur Anpassung des bilateralen Wegs zu sprechen.“²⁷ Konkret nennt der Bundesrat die Möglichkeit, „den bilateralen Weg (...) zu dynamisieren und einen neuen institutionellen Rahmen zu schaffen, der einerseits den Anliegen der Schweiz für Selbstbestimmung und Marktzugang und andererseits den Bemühungen der EU um einheitliche Regeln auf dem Binnenmarkt gerecht wird.“

Wie das praktisch aussehen könnte, steht derzeit noch völlig in den Sternen.²⁸ Nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass im Herbst 2011 in der Schweiz nach vier Jahren wieder Parlamentswahlen anstehen, will die Landesregierung nicht als „Euro-Turbo“ dastehen und hält sich daher mit konkreten Vorschlägen vorderhand zurück.

Weiterführende Literatur

- Bryn, Kåre / Einarsson, Gudmundur (Hrsg.): EFTA 1960-2010: Elements of 50 Years of European History, Reykjavik: Háskólaútgáfan (University of Iceland Press) 2010.
- EFTA: EFTA-Konvention (Vaduzer Konvention vom 21. Juni 2001, konsolidierte Fassung vom 20. September 2010), <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention.aspx>.
- European Free Trade Association (EFTA), 50th Annual Report of the European Free Trade Association 2010, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.
- European Free Trade Association (EFTA), This is EFTA 2010, Brüssel 2011, <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.
- Europäische Union, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 14.12.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf.
- Frommelt, Christian: Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 28, Barend 2011.
- Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle EWR, Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2011, http://www.llv.li/pdf-llv-sewr-ewr-kurzinformation_deutsch.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010 (BBI 2011 1013), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2010: Aktualisierung zur ausserpolitischen Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2010 [Zusatzbericht vom 23.2.2011] (BBI 2011 2449), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/2449.pdf>.

25 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBI) 2011, S. 1040.

26 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBI) 2011, S. 1040f.

27 Aussenpolitischer Bericht 2010. Zusatzbericht vom 23.2.2011, in: Bundesblatt (BBI) 2011, hier: S. 2451, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/2449.pdf>.

28 Viele Hemmschuhe und Prellböcke auf dem bilateralen Gleis, NZZ, 9.2.2011.