

Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

Burkard Steppacher

Seit dem ersten Übertritt von EFTA-Mitgliedern zur damaligen EWG im Jahr 1972 ist die Europäische Freihandelsassoziation permanent kleiner geworden und zählt derzeit nur mehr vier Mitgliedstaaten: Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein. Auch Island steht inzwischen in Verhandlungen mit der EU über eine Mitgliedschaft, allerdings gehen diese nur langsam voran und der Beitritt ist angesichts bestehender inhaltlicher Probleme und erkennbarer Skepsis in der isländischen Bevölkerung letztlich noch keineswegs ausgemachte Sache. Jeder der vier EFTA-Staaten ist in gewisser Hinsicht ein Außenseiter oder Sonderfall.¹ Für die gleichwohl vorhandenen gemeinsamen, vor allem wirtschafts- und handelspolitischen Anliegen ist die EFTA-Zusammenarbeit aber gegenüber der größer werdenden EU eine mittel- bis langfristig unverändert nützliche Form der Kooperation.

Mit Ausnahme der Schweiz kooperieren die EFTA-Staaten mit der Europäischen Union in besonderem Maße auf der Grundlage des EWR-Abkommens. Im dadurch gegründeten Europäischen Wirtschaftsraum mit der EU haben Island, Norwegen und Liechtenstein umfangreichen Zutritt zum EU-Binnenmarkt und seinen flankierenden Politikfeldern. Dies erstreckt sich mittlerweile auch auf Themen wie die Teilnahme an der Bildungs- und Forschungspolitik der EU (anschauliches Beispiel ist das Erasmus-Programm) oder die Schengen-Kooperation. Die Schweiz wiederum hat nach anfänglichem Zögern und einem Nein zum EWR im Jahr 1992 über bislang zwei Pakete mit Bilateralen Abkommen („Bilaterale I und II“) schrittweise einen speziellen Ersatzzugang zum EU-Binnenmarkt aushandeln können, mit dem sie ebenfalls EU-Recht übernimmt und ins nationale Recht umsetzt. Auch hier gehören inzwischen nach teilweise mühsamem Herantasten Themen wie Schengen (seit 2008 bzw. 2009) und Erasmus zu den regulären Kooperationsfeldern mit der EU. Nach einer rund 15-jährigen indirekten Teilnahme nimmt die Schweiz seit 2011 offiziell an den europäischen Bildungsprogrammen des Programms für Lebenslanges Lernen (Lifelong Learning Programme, LLP) und dadurch am Erasmus-Programm teil.²

Norwegen trauert und wartet³

Norwegen war geprägt vom Schock über die Anschläge von Oslo und Utøya, bei denen am 22. Juli 2011 ein gestörter Einzeltäter 77 überwiegend jugendliche Norweger erschossen hatte. Die emotionale Bewältigung der Massaker und die juristische Aufarbeitung der Straftat in einem Gerichtsverfahren hat das Land intensiv beschäftigt und die öffentliche Diskussion über Monate dominiert.

Auch die Kommunalwahl im September 2011 stand im Schatten der Attentate. Anders als erwartet blieb die Wahlbeteiligung aber nahezu unverändert bei rund 62 Prozent. Nach einem wegen der mehrwöchigen Staatstrauer verkürzten und sehr zurückhaltenden Wahl-

1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, S. 329-332, sowie Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 295-298. Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.

2 So konnten im Akademischen Jahr 2010/11 über 2000 Schweizer Studierende einen Erasmus-Aufenthalt im europäischen Ausland absolvieren.

3 Vgl. FAZ, 21.07.2012.

kampf konnte die sozialdemokratische Arbeiterpartei zwar zulegen, ihren Stimmenanteil aber letztlich nur unwesentlich auf 31,7 Prozent der Wähler steigern. Deutlicher Gewinner ist die konservative Høyre-Partei, die um fast 9 Prozentpunkte auf 28 Prozent zulegen konnte. Starke Verluste musste die rechtspopulistische Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet, FrP) hinnehmen, die mit einem Rückgang von 6 Prozentpunkten mit jetzt 11,5 Prozent nur mehr drittgrößte Partei des Landes ist. Auch die Sozialistische Linkspartei (SV) hat zwei Prozentpunkte verloren, so dass als Ergebnis derzeit in der Parteienlandschaft ein Trend zur Mitte festzustellen ist.⁴ Ökonomisch geht es Norwegen gut, um nicht zu sagen „zu gut“. Durch den boomenden Erdölsektor, der dem Land immensen Reichtum beschert,⁵ leiden traditionelle Exportunternehmen an der starken Währung und dem hohen Lohn- und Preisniveau.⁶ Die nächsten Parlamentswahlen zum Storting finden regulär 2013 statt, bei der die rot-rot-grüne Regierung unter Ministerpräsident Jens Stoltenberg ihre Mehrheit verteidigen will.

Anfang des Jahres 2010 hatte die norwegische Regierung einen unabhängigen Experten-Ausschuss eingesetzt, der eine Bilanz des EWR ziehen und Perspektiven für die künftige Zusammenarbeit Norwegens mit der EU erarbeiten sollte. Im Januar 2012 legte die Gruppe um den Osloer Europarechtler Fredrik Sejersted dem Außenministerium einen 900-seitigen Bericht vor, der im Ergebnis deutlich mehr Vor- als Nachteile aus der engen rechtlichen Verflechtung Norwegens mit der EU konstatiert.⁷ Ähnlich wie in der Schweizer Europa-debatte wird allerdings auch in Norwegen das strukturell fehlende Mitspracherecht auf EU-Ebene bemängelt. Die Regierung will nun noch im Jahr 2012 ein Weissbuch über die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Königreich und der EU vorlegen.⁸

Liechtenstein – Mehrfache Dualität im Mikrostaat

Liechtenstein ist durch eine mehrfache Dualität geprägt: Geographisch-historisch setzt sich das Land aus dem Unterland (ehemalige Herrschaft Schellenberg) sowie dem Oberland (ehemalige Grafschaft Vaduz) zusammen.⁹ Politisch ist das Land durch eine verfassungsrechtliche „duale Souveränität“ gekennzeichnet, bei welcher die Souveränität zwischen Fürst und Volk geteilt ist.¹⁰ Die dritte Dualität ist das Spannungsverhältnis der Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz einerseits und dem übrigen europäischen (EU-)Ausland andererseits. Diese Gegensätze prägen das aktuelle innen- wie außenpolitische Geschehen im Fürstentum.

Innerstaatlich waren die Jahre 2011 und 2012 durch erneute Auseinandersetzungen um die Macht des Fürsten geprägt: Seit der Verabschiedung der umstrittenen Verfassungs-

4 Vgl. Rechtspopulisten verlieren Wahl, SZ, 14.9.2011.

5 Der so genannte Pensionsfonds (Statens pensjonsfond), in dem die staatlichen Öleinnahmen (vorwiegend im Ausland) angelegt werden, ist mittlerweile auf weit über 500 Mrd. Euro angewachsen; jährlich werden 4 Prozent in den Staatshaushalt gespült.

6 Vgl. Norwegen leidet an seinem Erdöl, NZZ, 7.7.2012; vgl. Überhitzter Immobilienmarkt in Norwegen, NZZ, 10.4.2012.

7 Vgl. Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union. Report by the EEA Review Committee, <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/nou-er/2012/nou-2012-2-2.html?id=669909>.

8 Vgl. „Wir haben extrem profitiert“, NZZ, 8.2.1012.

9 Im Jahr 2012 feiert das Land das 300-jährige Jubiläum des Kaufs der Grafschaft Vaduz durch Fürst Johann Adam I. Andreas von Liechtenstein im Jahr 1712, was ein Meilenstein im Werden des (Reichs-)Fürstentums Liechtenstein im Jahr 1719 war. Zu den heutigen politisch-geographischen und parteipolitischen strukturellen Unterschieden der beiden Landesteile vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S.265.

10 Vgl. Halb Bürger und halb Untertan, Frankfurter Rundschau, 17.3.2012; vgl. Recht des Monarchen, NZZ, 4.1.2012; vgl. Nur seine Absetzung kann der Fürst nicht verhindern, NZZ, 11.4.2012.

revision von 2003 hat das Staatsoberhaupt der konstitutionellen Erbmonarchie erhebliche Vetorechte. Nachdem im September 2011 ein Volksentscheid über die Abtreibungsliberalisierung angesichts einer Vetodrohung des Fürsten bzw. Erbprinzen zuwenig Zuspruch fand, wurde im Frühjahr 2012 von den Gegnern der fürstlichen Vollmachten eine Volksinitiative zur Abschaffung des Sanktionsrechts des Fürsten lanciert,¹¹ die allerdings am 1. Juli 2012 in einer Volksabstimmung mit deutlicher Mehrheit von den Stimmberechtigten verworfen wurde.¹² Die „duale Souveränität“ bleibt so bis auf weiteres unverändert.¹³

Auf der internationalen Ebene besteht eine dritte Dualität in Form einer doppelten engen Verflechtung Liechtensteins sowohl mit der Schweiz wie den anderen europäischen Nachbarn: Mit der Schweiz ist Liechtenstein durch den Zollvertrag von 1923 in einer Wirtschafts-, Zoll- und Währungsunion verbunden, über das EWR-Abkommen hat Liechtenstein seit 1995 auch Zugang zum Europäischen Binnenmarkt der EU hat.¹⁴ Es bedarf einer sorgfältigen Abstimmung und Austarierung der doppelten Nachbarschaftsbeziehungen, damit Friktionen vermieden oder schrittweise ausgeräumt werden können.¹⁵

Aktuelles Beispiel für eine solche Lösung ist die Einbindung des Fürstentums in den Schengen-Raum. Nachdem zwischen der Schweiz und der EU bereits 2008 die Grenzkontrollen abgeschafft worden waren, war die Grenze zwischen der Eidgenossenschaft und dem Fürstentum plötzlich eine Schengen-Außengrenze, so dass vorübergehend Grenzkontrollmaßnahmen durchgeführt werden mußten. Seit dem 19. Dezember 2011 gehört das Fürstentum Liechtenstein nun als 26. europäisches Land zum Schengen- und Dublin-Verbund, so dass die temporären Grenzkontrollen wieder aufgehoben werden konnten.

Schweiz – Schmerzlicher Abschied von Elysiön

In der Schweiz fanden im Herbst 2011 Parlamentswahlen zu National- und Ständerat statt. Die klassischen Regierungsparteien verloren dabei durch die Bank an Stimmen, insbesondere die sogenannten Flügelparteien (Sozialdemokraten und nationalkonservative Schweizerische Volkspartei, SVP), Gewinner waren neue bürgerliche Mitteparteien.¹⁶ Innenpolitisch hat sich die Debatte seit dem schrittweisen Rückzug von Christoph Blocher (Bundesrat von 2003-2007) erkennbar entspannt, die vorübergehende Schärfe, Konfliktkultur und Gehässigkeit in der Bundespolitik ist geschwunden, die eidgenössische Konsenspraxis wieder gestärkt. Bei den Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat (Regierung) wurde Ende 2011 die bestehende parteipolitische Zusammensetzung der Kollegialregierung bestätigt.¹⁷

Die Schweizer Europadebatte kommt hingegen gleichwohl nicht recht voran. Die hoffnungsvollen Erwartungen der Schweiz, die EU würde den Weg der bilateralen sektoriellen Verhandlungen fortsetzen wollen, haben sich nicht erfüllt.¹⁸ Zwar haben beide Seiten durch-

11 Initiativkomitee „Ja – damit DEINE Stimme zählt“, vgl. <http://www.ddsz.li/ddsz-auf-einen-blick/>.

12 Vgl. Dem Fürst den Rücken gestärkt, NZZ, 2.7.2012; vgl. Treue Untertanen, SZ, 2.7.2012.

13 Vgl. NZZ-Standpunkte, Zwei Journalisten, ein Gast. Erbprinz Alois von Liechtenstein – Über Monarchie, Weissgeld und Souveränität; <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=e3e690ce-9e11-4ce4-99f0-a96b680a777e/>.

14 Vgl. http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/liechtenstein_and_eu/index_de.htm.

15 Vgl. Frommelt, Christian / Gstöhl, Sieglinde: Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state. Oslo 2011 (Europautredningen, Nr. 18).

16 Vgl. Steppacher, Burkard: Knirschende Konkordanz: Parlaments- und Regierungswahlen in der Schweiz, in: KAS Auslandsinformationen 3/2012, S. 56-71, <http://www.kas.de/wf/de/33.30494/>.

17 Zur Bundespräsidentin für das Jahr 2012 wurde die BDP-Politikerin Eveline Widmer-Schlumpf gewählt, neuer Außenminister wurde der freisinnige Politiker Didier Burkhalter.

aus Interesse an der Regelung wichtiger inhaltlicher Themenfelder (Stromhandel/Energie, Landwirtschaft/Lebensmittelsicherheit/Produktsicherheit und öffentliche Gesundheit, Steuerfragen/Holdingbesteuerung, Emissionshandel etc.)¹⁹, allerdings legt die EU inzwischen nachdrücklich Wert darauf, dass angesichts der recht unübersichtlichen Zahl von rund 120 Abkommen mit der Schweiz ein klarer institutioneller Rahmen zur homogenen Anwendung des Binnenmarktrechts mit einem Überwachungs- und Streitlösungsmechanismus gefunden werden müsse.

Nicht besonders hilfreich für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen war in diesem Kontext das Aktivieren der sogenannten „Ventilklausel“ im Rahmen des Abkommens über Personenfreizügigkeit durch die Schweiz: Unter Berufung auf die Schutzklausel führte der Bundesrat ab Mai 2012 temporär wieder Kontingente für Zuwanderer aus der EU ein, beschränkte dies allerdings auf die acht im Jahr 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten („EU-8“), was nicht nur bei diesen, sondern auch bei Rat, Kommission und Europäischem Parlament als „diskriminierend“ auf heftige Kritik stiess.²⁰ Die gegensätzlichen Positionen konnten im Rahmen des Gemischten Ausschusses nicht geklärt werden,²¹ so dass aus Sicht der EU die Forderung nach einem effizienten Streitlösungsmechanismus damit nur nachdrücklich verstärkt wurde.

Nach einer mehrmonatigen, etappenweisen Sondierungsphase²² unter Einbezug von Parlament, Kantonen und Spitzenverbänden legte der Bundesrat Mitte Juni 2012 der EU Grundsätze und Lösungsvorschläge für die institutionellen Fragen vor.²³ Allerdings waren die Reaktionen auf den Vorschlag einer „nationalen Überwachungsbehörde“ sowohl schweizintern wie seitens der EU-Akteure recht zurückhaltend und skeptisch. Eine abgestimmte Antwort der EU dürfte erst Ende 2012 vorgelegt werden.

Weiterführende Literatur

European Free Trade Association (EFTA), 51st Annual Report of the European Free Trade Association 2011, Genf/Brüssel 2012, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.

European Free Trade Association (EFTA), This is EFTA 2011, Brüssel 2012, <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.

Fürstentum Liechtenstein, Landesverwaltung, Stabsstelle EWR, Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2012, http://www.llv.li/pdf/llv-sewr-ewr-kurzinformation_deutsch.pdf.

Stappacher, Burkard: EFTA (European Free Trade Association), in: Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden/Basel/Wien 2012, S. 238-242.

Stappacher, Burkard: Knirschende Konkordanz: Parlaments- und Regierungswahlen in der Schweiz, in: KAS Auslandsinformationen 3/2012, S. 56-71, <http://www.kas.de/wf/de/33.30494/>.

18 Vgl. Der Bundesrat macht Brüssel ein Angebot, NZZ, 2.2.2012; vgl. Der bilaterale Karren steckt fest..., NZZ, 17.3.2012.

19 Vgl. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/>.

20 Vgl. Scharfe Reaktionen aus Osteuropa, NZZ, 20.4.2012; vgl. EU-Parlament kritisiert Bern, NZZ, 25.5.2012.

21 Nach wie vor uneinig über Ventilklausel, NZZ, 28.6.2012, vgl. <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-06-271.html>; vgl. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131319.pdf.

22 Vgl. Der Bundesrat macht Brüssel ein Angebot, NZZ, 2.2.2012; vgl. Schweiz präsentiert ihre „Roadmap“, NZZ, 20.3.2012; vgl. Der Weg aus der EU-Blockade, Tages-Anzeiger (Zürich), 28.3.2012.

23 Vgl. <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/01777/>, vgl. Winziger Köder für die EU, NZZ, 16.6.2012.