

Die Schweiz und der EWR

Interview mit Christian Frommelt zum Beitrag «Wäre ein Schweizer EWR-Beitritt Grund zur Freude für Liechtenstein?» von Elias Quaderer, erschienen im Liechtensteiner Vaterland vom 9. Dezember 2022

Liechtensteiner Vaterland: Die Schweizer Grünliberalen wollen diese Woche eine Motion einreichen, dass sich der Bundesrat zu EWR-Beitrittsverhandlungen verpflichtet. Für wie realistisch halten Sie es, dass die Schweiz 30 Jahre nach der EWR-Volksabstimmung doch noch dem Europäischen Wirtschaftsraum beiträgt?

Christian Frommelt: Es ist ein mögliches, aber nach meiner Meinung doch eher unwahrscheinliches Szenario. Wahrscheinlicher ist, dass die Schweiz ihren bilateralen Weg fortsetzen wird – sei es nun mit dem Rückbau der Beziehungen auf ein Freihandelsabkommen mit der EU oder indem für die gegenwärtigen sektoriellen Abkommen doch noch eine Lösung der institutionellen Fragen gefunden wird. So oder so ist der EWR für die Schweizer Europapolitik aber ein wichtiger Referenzrahmen, weil er viele europapolitische Ziele der Schweiz erfüllt und insgesamt gut funktioniert.

In den vergangenen 30 Jahren hat sich europapolitisch doch einiges geändert. Könnte die Schweiz für den EWR-Beitritt einfach wieder den Faden von 1992 aufnehmen oder würde sich nun ein EWR-Beitritt komplizierter gestalten als noch in den 1990er Jahren?

Das Hauptabkommen des EWR hat sich seit 1992 kaum geändert. Allerdings wurden in der Zwischenzeit mehr als 10'000 EU-Rechtsakte in die 22 Anhänge des EWR-Abkommens übernommen. Diese haben den Charakter des EWR-Abkommens durchaus verändert. So ist das dem EWR zugrunde liegende Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit und damit der Grundsatz, dass keine nationalstaatlichen Kompetenzen an EU-Institutionen übertragen werden, zumindest in Teilen durchbrochen.

Auch hat sich der Geltungsbereich des EWR erweitert, indem in den vom EWR abgedeckten Politikfeldern diverse neue Regulierungsbereiche hinzugekommen sind. Eine EWR-Mitgliedschaft ist heute also mit deutlich mehr Integration verbunden als noch 1992. Vom Verfahren her würde ein EWR-Beitritt aber sehr ähnlich ablaufen wie 1992, wonach in der Schweiz Volk und Stände einem Beitritt zustimmen müssten. Ebenso haben alle EWR-Partner – also die drei EWR/EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie die 27 EU-Staaten – einem EWR-Beitritt der Schweiz zuzustimmen. Dies erachte ich aber als eine reine Formalität, denn letztlich sind die EU und ihre Mitgliedstaaten sehr an stabilen Beziehungen mit der Schweiz interessiert. Auch steht die Beitrittsfähigkeit der Schweiz ausser Frage, da die Schweiz sich bei ihrer Rechtsetzung bereits heute stark an der EU ausrichtet, sei es nun über die sektoriellen Abkommen oder den autonomen Nachvollzug.

Die Schweizer Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter meinte in einem Tweet, dass die EWR-Staaten Liechtenstein, Island und Norwegen nicht auf eine Mitgliedschaft der Schweiz erpicht sind. Teilen Sie diese Einschätzung?

Ja, insbesondere in Island und Norwegen kann ich mir schon vorstellen, dass einige Experten besorgt wären, dass sich ein EWR-Beitritt der Schweiz negativ auf dessen Funktionsweise auswirken würde. Das heisst aber noch lange nicht, dass die EWR/EFTA-Staaten sich gegen einen EWR-Beitritt der Schweiz stellen würden. Dies kann ich mir schlicht nicht vorstellen. Die offizielle Sprachregelung würde also sicher sein, dass die Schweiz sehr willkommen im EWR ist. Das Interesse an guten Beziehungen zur Schweiz ist für die drei EWR/EFTA-Staaten nämlich deutlich grösser als allfällige

Bedenken über die Herausforderungen, welche ein Beitritt der Schweiz zum EWR für diesen bringen würde.

Gegenüber Swissinfo erklärten Sie, dass die Gefahr besteht, dass die Schweiz «die Funktionsweise eingespielter Prozesse im EWR gefährden» würde. Was muss man sich konkret darunter vorstellen? Weshalb wäre die Schweiz ein potenzieller «Störfaktor»?

Der EWR ist ein äusserst komplexes Gebilde. Im Wesentlichen basiert er auf einer Zwei-Pfeiler-Struktur mit einem EU-Pfeiler und einem EFTA-Pfeiler. Die beiden Pfeiler sind durch gemeinsame Organe verbunden, in welchen die EWR/EFTA-Staaten mit einer Stimme sprechen. Bevor neues EU-Recht in das EWR-Abkommen übernommen werden kann, müssen sich also zuerst die EWR/EFTA-Staaten unter sich einig werden und dann müssen sie sich in einem zweiten Schritt mit der EU einigen.

Über die Jahre haben die jetzigen EWR/EFTA-Staaten gelernt, miteinander und mit der EU zusammenzuarbeiten und dabei viel Pragmatismus gezeigt. Die Aufnahme jedes neuen Partners bringt hier gewisse Risiken für die Entscheidungseffizienz mit sich. Und da die Schweiz in Sachen Europapolitik nicht gerade die einfachste Gesprächspartnerin ist, sehe ich durchaus die Gefahr, dass ein EWR-Beitritt der Schweiz die Funktionsweise eingespielter Prozesse im EWR gefährden würde – insbesondere wenn ein solcher EWR-Beitritt innenpolitisch umstritten wäre.

Würde die Schweiz die Übernahme eines EU-Rechtsaktes in das EWR-Abkommen verweigern und würde die EU in der Folge – wie im EWR-Abkommen vorgesehen – die diesen Rechtsakt betreffenden Teile des EWR-Abkommen suspendieren, würde sich diese Suspendierung im Übrigen nicht nur gegen die Schweiz richten, sondern an alle EWR/EFTA-Staaten.

Auch mit Blick auf die Akzeptanz und Autorität der EFTA-Überwachungsbehörde und des EFTA-Gerichtshofs sehe ich gewisse Risiken. Wenn man sich an die Anfänge des EWR erinnert, hat es in Island, Liechtenstein und Norwegen einige Zeit gedauert, bis diesen Institutionen die nötige Akzeptanz entgegengebracht wurde, sodass sie ihr Mandat zur

Sicherung der Homogenität des EWR auch wirklich ausüben konnten.

Die Schweiz stimmte in der Vergangenheit immer wieder über Vorlagen ab, die je nach Wahlausgang den Fortbestand der Schengen-Mitgliedschaft oder die Bilateralen gefährdet hätten. Würde die Schweizer direkte Demokratie auch ein Problem für das Funktionieren des EWR darstellen?

Neues EU-Recht wird im Regelfall durch einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in das EWR-Abkommen übernommen. Völkerrechtlich betrachtet, bildet ein solcher Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses einen Staatsvertrag, gegen welchen das Referendum ergriffen werden kann. Dies gilt auch für Liechtenstein. Allerdings ist die politische Kultur der direkten Demokratie in der Schweiz eine andere als in Liechtenstein. Während in Liechtenstein noch nie ein Referendum gegen einen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ergriffen wurde, zeigen die Erfahrungen der Schweizer Schengen-Assoziierung, dass in der Schweiz solche Referenden durchaus realistisch sind, auch weil im EWR deutlich mehr EU-Recht übernommen wird als bei Schengen.

Eine weitere Herausforderung wären Volksinitiativen, deren Inhalt gegen das EWR-Recht verstösst. Im Falle einer Annahme einer solchen Initiative müsste die Schweiz nachträglich Ausnahmen vom EWR-Abkommen aushandeln, was je nach Thema sicher nicht einfach wäre. In Liechtenstein besteht dieses Risiko im Übrigen nicht, da die EWR-Konformität einer Initiative vor deren Zulassung geprüft wird wie jüngst im Falle der Casino-Verbots-Initiative.

Die direkte Demokratie in der Schweiz ist also deutlich weniger kompatibel mit einer EWR-Mitgliedschaft als die direkte Demokratie in Liechtenstein mit ihren stärker ausgebauten Schranken aufgrund der Rechtsstaatlichkeit.

Nach dem Ende der Verhandlungen um das Rahmenabkommen befinden sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im luftleeren Raum. Aufgrund des Zollvertrags kann das angespannte Verhältnis zwischen Bern und Brüssel auch Liechtenstein nicht kalt lassen. Wäre es aus dieser Optik für

Liechtenstein nicht wünschenswert, wenn die Schweiz auch dem EWR beitrifft und damit ihr Verhältnis zur EU regelt?

Unter der Annahme, dass sich ein EWR-Beitritt der Schweiz nicht nachhaltig negativ auf dessen Funktionsweise auswirken würde, wäre ein EWR-Beitritt der Schweiz für Liechtenstein sicher eine gute Sache. Es steht ausser Frage, dass stabile Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU von Vorteil für Liechtenstein sind.

Auch ist es für Liechtenstein gut, wenn das Regelungsgefälle zwischen den Beziehungen Schweiz–EU und dem EWR nicht zu gross ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Warenverkehr und die Landwirtschaft, wonach jede Vergrösserung des Regelungsgefälles für Liechtenstein ein Mehraufwand bedeutet, um die parallele Mitgliedschaft im EWR und in der Zollunion sicherzustellen.

Rückblickend war der unterschiedliche Ausgang der EWR-Abstimmung in der Schweiz und Liechtenstein für Liechtenstein jedoch zumindest kein Nachteil für Liechtenstein. So war Liechtenstein für Schweizer Unternehmen, die auf einen stabilen Zugang zum EU-Binnenmarkt angewiesen sind, interessant. Zugleich hat Liechtenstein an Eigenstaatlichkeit gewonnen. Im Falle eines EWR-Beitritts der Schweiz wäre es wichtig, dass es sich diese Eigenstaatlichkeit bewahrt und sich nicht zu stark in den Windschatten der Schweiz stellen würde. Aber wie eingangs gesagt, im Moment ist ein EWR-Beitritt der Schweiz nicht sehr wahrscheinlich.

[Originalwortlaut]

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2
9487 Gamprin-Bendern
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li