

Eine kurze Geschichte der europäischen Integration der EFTA-Staaten

8. Februar 2019

Dieser Text beschreibt in aller Kürze, wie sich die europäische Integration der EFTA-Staaten seit der Gründung der EFTA im Jahr 1960 entwickelte. Es zeigt sich, dass die europäische Integration auch in Ländern und Bereichen politische Veränderungen auslöste, die eigentlich ausserhalb der Reichweite der EU-Institutionen lagen.

Dr. Sabine Jenni
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Liechtenstein-Institut
sabinejenni@gmail.com

Zusammenfassung

Die Geschichte der europäischen Integration ist eine Geschichte unterschiedlicher Ziele und unterschiedlicher Wege. Das grösste Projekt, die Europäische Union (EU), setzte mit der Zeit immer stärker ihre Regeln als Grundlage für die Kooperation in Europa durch. Dies gilt auch für das Verhältnis der EU zu Drittstaaten. Selektive Integrationsansätze von Drittstaaten bestehen trotz Herausforderungen fort und werden voraussichtlich durch ein neues Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (UK) ergänzt. Dieser Beitrag zeigt die Entwicklung dieser selektiven Integration am Beispiel der EFTA-Staaten.

Der EFTA-Ansatz

Seit den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses gab es unterschiedliche Kooperationsmodelle und unterschiedliche Wege zu mehr Integration. Als 1957 die Vorgängerorganisationen der heutigen EU, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), gegründet wurden, löste dies eine Reaktion von sieben weiteren westeuropäischen Staaten aus, die 1960 die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) gründeten.

Die Gründungsmitglieder der EFTA waren das Vereinigte Königreich, Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden und die Schweiz (mehr zur Geschichte der EFTA [hier](#)). Die EFTA-Gründer waren skeptisch gegenüber der politischen Integration, welche von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden mit der Gründung von EWG und EURATOM angestrebt wurde. Zugleich befürchteten die EFTA-Gründungsmitglieder wirtschaftliche Nachteile durch die intensivierete wirtschaftliche Zusammenarbeit der EWG-Mitglieder.

Als die EWG-Staaten 1967 eine Zollunion wurden, hoben die EFTA-Staaten untereinander die Zölle für Industriegüter auf. Dies war die erste multilaterale Antwort auf die Herausforderung der europäischen Integration und zielte darauf ab, Verschiebungen der Handelsströme hin zu den EWG-Mitgliedern zu verhindern. Die EFTA-Länder senkten kontinuierlich ihre Zölle, um Wirtschaftsakteuren keine ungünstigeren Bedingungen als die EWG zu bieten. Dennoch gingen die Exportvolumina für einige EFTA-Mitglieder mit dem Inkrafttreten der Zollunion der EWG deutlich zurück. So hatte bereits die frühe Integration in der heutigen EU konkrete Auswirkungen auf die Nachbarländer.

Der Ansatz der sektorielles Abkommen

Der Erfolg der EWG und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen, die dieser auf die EFTA-Staaten hatte, liessen einige von ihnen die wirtschaftlichen Vorteile und politischen Kosten eines Beitritts zur EWG neu bewerten, während andere Staaten bilaterale Verhandlungen mit der EWG aufnahmen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen waren Freihandelsabkommen (FHA) für Industriegüter. Diese bilateralen Freihandelsabkommen, die die einzelnen EFTA-Staaten mit der EU ausgehandelt hatten, traten am 1. Januar 1973 in Kraft – am selben Tag, an dem die ehemaligen EFTA-Staaten Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark den Europäischen Gemeinschaften beitraten.

Die verbliebenen EFTA-Staaten verfolgten ihre Integrationsziele zunehmend durch sektorielles Abkommen mit der EWG, ein Ansatz, den die Schweiz bis heute weiterverfolgt (siehe **EU-Vertragsbüro** und **Schweizer Bundesverwaltung**). Die Freihandelsabkommen und die nachfolgenden Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und der EWG waren völkerrechtliche Verträge und führten zu keiner supranationalen Integration. Aufgrund ihrer überlegenen Verhandlungsmacht ist es der EWG jedoch bereits in diesem frühen Stadium gelungen, ihre Bedingungen für eine Zusammenarbeit mit den einzelnen EFTA-Staaten durchzusetzen. Dies zeigt sich vor allem daran, dass die in der EWG festgelegten Regeln und Standards auch Grundlage für die sektorielles Zusammenarbeit wurden. So enthielten am Ende alle Freihandelsabkommen zwischen der EWG und den EFTA-Staaten nahezu identische Bestimmungen, obwohl alle EFTA-Staaten einzeln und durchaus mit unterschiedlichen Interessen und Vorbehalten mit der EWG verhandelt hatten.

Im Jahr 1989 unterzeichneten die Schweiz und die EWG das Abkommen über die Direktversicherung mit Ausnahme der **Lebensversicherung**. Mit diesem Abkommen führten die Schweiz und die EWG den Grundsatz der "Gleichwertigkeit der Gesetzgebung" ein, auf dem bis heute wichtige Abkommen zwischen der Schweiz und der EU beruhen. Das Prinzip besagt, dass keine Vertragspartei formell ihre Autonomie verliert, Gesetze im Bereich des Abkommens zu erlassen, die Vertragsparteien aber gleichzeitig auch akzeptieren, dass die Regeln beider Parteien gleichwertig sind.

Die fehlende Übereinstimmung der Gültigkeit von EU-Regeln und EU-Grenzen ist heute eine in der Politikwissenschaft weit verbreitete Definition differenzierter Integration. Nach diesem Verständnis waren bereits die ersten sektoriellen Abkommen der damaligen EFTA-Mitglieder mit der EWG Beispiele für eine differenzierte Integration. Obwohl der Vorrang der EWG-Regeln informell und der

Umfang der Vereinbarungen begrenzt war, reichten die Regeln der EWG bereits in dieser frühen Phase über die Grenzen der EWG hinaus.

Innenpolitische Reaktionen auf die europäische Integration

Die europäische Integration führte schon früh auch zu einseitigen innenpolitischen Massnahmen. Viele Länder übernahmen EU-Rechtsvorschriften, obwohl sie (noch) nicht Mitglied der EU waren, und einige EU-Mitgliedstaaten setzten EU-Rechtsvorschriften in Bereichen um, in denen sie offiziell ein Opt-out hatten. Bereits in den 1980er-Jahren, als die EFTA-Staaten einen zunehmenden Druck verspürten, auf das Binnenmarktprogramm der EWG zu reagieren, begannen Schweden, Norwegen und die Schweiz, ihre nationale Gesetzgebung an das EU-Recht anzupassen. Die Schweiz verfolgt diese Politik seither weiter, während Island, Liechtenstein und Norwegen durch ihre EWR-Mitgliedschaft einen wesentlichen Teil des EU-Rechts übernommen haben.

Zusätzlich zu diesen gesetzgeberischen Reaktionen sind in den EFTA-Staaten auch nationale politische Entscheidungsprozesse und politische Institutionen von sogenannten Europäisierungsprozessen betroffen. Nationale Regierungen und Parlamente, politische Parteien und Interessengruppen haben sich an die Existenz einer politischen Bühne auf europäischer Ebene angepasst. In vielen Ländern stärkt die europäische Ebene die Rolle von Regierungen, weil diese mehr Kontakte zu europäischen Politikern und Institutionen und damit unter anderem einen Informationsvorsprung haben. Einige nationale Parlamente haben jedoch wirksame neue Verfahren zur Überwachung der Entwicklungen in der EU eingeführt.

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum

Als das Binnenmarktprogramm in den 1980er-Jahren allmählich Gestalt annahm, wurde der individuelle und sektorielle Ansatz der EFTA-Staaten zunehmend infrage gestellt und sie nahmen multilaterale Verhandlungen auf, um ihren zukünftigen Marktzugang zur EWG zu regeln. Diese Verhandlungen waren schwierig, da die EWG konsequent die Position vertrat, dass Marktzugang nur auf der Grundlage von EWG-Regeln möglich sei. Darüber hinaus forderte die EWG von den EFTA-Staaten institutionelle Mechanismen, um eine dynamische Übernahme neuer Entwicklungen im Binnenmarktrecht zu gewährleisten sowie um das Abkommen zu überwachen und durchzusetzen. Umgekehrt sollten die EFTA-Staaten aber nicht die gleichen Mitwirkungsrechte an neuen EWG-Rechtsvorschriften und Politiken haben wie die EWG-Staaten. Ergebnis der Verhandlungen war das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das am 2. Mai 1992 von allen EFTA- und EWG-Staaten unterzeichnet wurde.

Der institutionelle Aufbau des EWR lässt sich am besten als eine Zwei-Pfeiler-Struktur beschreiben, bei der die EWR/EFTA-Institutionen diejenigen des EU-Pfeilers spiegeln. Die Zwei-Pfeiler-Struktur stellt sicher, dass innerhalb des Geltungsbereichs des EWR-Abkommens für die EWR/EFTA- und EU-Staaten die gleichen rechtlichen Verpflichtungen gelten. In der komplexen institutionellen

Struktur des EWR widerspiegeln sich die fehlende Bereitschaft der EFTA-Staaten, Gesetzgebungsbefugnisse an die EU abzugeben, sowie die Bedingung der EU, dass ihre Gesetzgebungsautonomie und die Integrität ihrer Rechtsordnung durch den EWR nicht eingeschränkt werden.

Das EWR-Abkommen wurde von einigen EFTA-Staaten als unbefriedigend bewertet. Sie waren besonders besorgt darüber, dass sie über kein Stimmrecht im EU-Rechtsetzungsprozess verfügten. Infolgedessen beschlossen alle EFTA-Staaten ausser Island und Liechtenstein, einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft zu stellen. In Norwegen und der Schweiz wurden die Integrationspläne der Regierungen durch Volksabstimmungen gestoppt. In der Schweiz lehnte das Volk am 6. Dezember 1992 das EWR-Abkommen ab. In Norwegen ratifizierte das Parlament im Jahr 1992 das EWR-Abkommen, aber zwei Jahre später lehnten die Stimmberechtigten einen Beitritt zur EU ab. Finnland, Schweden und Österreich traten hingegen am 1. Januar 1995 der EU bei.

Die Verhandlungen über das EWR-Abkommen bestätigten den Wunsch der EU, mit Drittstaaten auf der Grundlage des EU-Rechtsbestands zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus begnügte sich die EU nicht mit den traditionellen Regelungen des Völkerrechts, sondern forderte genaue Durchsetzungsmechanismen, welche die Integrität des EU-Rechts gewährleisten sollten. Der EWR ist somit ein klares Beispiel für externe differenzierte Integration, welche die Gültigkeit von EU-Recht auf Drittstaaten ausdehnt und gleichwertige Mittel zur Durchsetzung und gerichtlichen Kontrolle innerhalb des EU-Pfeilers und des EFTA-Pfeilers gewährleistet.

Integration Schweiz–EU

Seit der Ablehnung der EWR-Mitgliedschaft entwickelte die Schweiz aktiv den sogenannten „bilateralen Weg“. Die bekanntesten Elemente des bilateralen Weges sind die 16 sektoriellen Abkommen, welche die Schweiz und die EU im Rahmen von zwei Vertragspaketen abschlossen: Ein Paket von sieben Abkommen namens Bilaterale I wurde im Jahr 1999 unterzeichnet und trat im Jahr 2002 in Kraft. Im Jahr 2004 wurde ein Paket von neun Abkommen unterzeichnet, die als Bilaterale II bezeichnet werden und unter anderem die Assoziierung der Schweiz an die Schengen- und Dublin-Regime regeln. Die letzten Abkommen der Bilateralen II traten im Jahr 2008 in Kraft. Darüber hinaus sind zwischen der Schweiz und der EU eine Reihe weiterer wichtiger Abkommen in Kraft wie z.B. das Abkommen über Zollsicherheitsmassnahmen und rund hundert weitere Abkommen von sehr unterschiedlicher Bedeutung (siehe EFTA-Studies-Analyse **Von Liberalisierung bis Kooperation: Die vielfältigen Ziele der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU**).

Seit 2008 behauptet der Rat der Europäischen Union immer wieder, dass der sektorielle Ansatz der Schweiz aufgrund der angeblich fehlerhaften Umsetzung mehrerer Abkommen (Freihandelsabkommen, Personenfreizügigkeit) und des statischen Charakters der Marktzugangsabkommen, die die Homogenität der Gesetzgebung im Binnenmarkt gefährden, an seine Grenzen gestossen sei. Seit 2014 verhandeln die Schweiz und die EU daher über eine institutionelle Regelung dieser Fragen für alle Marktzugangsabkommen.

Die heutigen Herausforderungen für die externe differenzierte Integration

Im Jahr 2016 stimmte die britische Stimmbevölkerung mehrheitlich für den Austritt aus der EU. Das Vereinigte Königreich wurde deshalb zum ersten Land, welches sich auf Artikel 50 des EU-Vertrags beruft, demgemäss ein EU-Mitgliedstaat aus der EU austreten kann. Der Volksabstimmung im Vereinigten Königreich gingen Verhandlungen mit der EU über eine stärkere interne Differenzierung für das Vereinigte Königreich voraus. Die im Rahmen des Austrittsverfahren nun stattfindenden Verhandlungen werden wahrscheinlich zu einem weiteren Fall externer Differenzierung führen, da das Vereinigte Königreich höchstwahrscheinlich versuchen wird, eine Form des Zugangs zum Binnenmarkt der EU zu erhalten. Die Herausforderung in diesen Verhandlungen besteht analog zu den Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und der EU darin, ein Abkommen zu schliessen, das die Entscheidungsautonomie sowohl der EU als auch des Vereinigten Königreichs gewährleistet und gleichzeitig die Integrität der EU-Rechtsordnung und der vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes aufrechterhält.

Diese kurze Geschichte der europäischen Integration mit Fokus auf die weniger integrationsfreudigen Staaten zeigt, dass die Geschichte der europäischen Integration seit jeher auch eine Geschichte der externen Differenzierung ist. Angesichts der jüngsten Entwicklungen wie das Austrittsgesuch des Vereinigten Königreichs und der stark politisierten Diskussion über die Rolle und Zukunft der EU in verschiedenen Staaten sind die Erkenntnisse aus der Forschung zu Nicht-Mitgliedstaaten der EU entscheidend, um das Wesen und die Bedeutung der europäischen Integration zu verstehen.

Zitierempfehlung

Jenni, Sabine (2019): Eine kurze Geschichte der europäischen Integration der EFTA-Staaten. Analyse. efta-studies.org.

Quellen und weiterführende Literatur

Adler-Nissen, Rebecca 2009. „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs.“ *Journal of European Public Policy* 16 (1):18.

Cottier, Thomas, and Rachel Liechti. 2006. „Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration.“ *Basler Schriften zur Europäischen Integration*. Nr. 81

Frommelt, Christian. 2012b. „An Assessment of the Functioning of the EEA.“ *EFTA-Bulletin, The European Economic Area and the Single Market 20 Years on*:18-21.

Frommelt, Christian, and Sieglinde Gstöhl. 2011. „Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state.“ *Europautredningen* (18):68.

Gava, Roy, Pascal Sciarini, and Frédéric Varone. 2014. „Twenty Years After the EEA Vote: The Europeanization of Swiss Policy-Making.“ *Swiss Political Science Review* 20 (2): 197–207.

Gava, Roy, and Frédéric Varone. 2012. „So close, yet so far? The EU footprint in Swiss legislative production.“ In: *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, ed. S. Brouard, O. Costa and T. König. New York, Dordrecht, Heidelberg, London: Springer.

Grädel, Markus. 2007. Vereint marschieren – getrennt schlagen! Die Schweiz, Österreich, Norwegen und Schweden zwischen EWR und Beitritt zur Europäischen Union. Bern: Haupt.

Gstöhl, Sieglinde. 2002. Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Jenni, Sabine. 2016. Switzerland's differentiated European integration. The last Gallic village? Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jenni, Sabine. 2014. „Europeanization of Swiss Law-Making: Empirics and Rhetoric are Drifting Apart.“ *Swiss Political Science Review* 20 (2): 208-15.

Kölliker, Alkuin. 2006. Flexibility and European Unification. The Logic of Differentiated Integration. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kux, Stephan, and Ulf Sverdrup. 2000. „Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Switzerland, Norway and the EU.“ *Journal of European Integration* 22(3): 237-70.

Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, and Frank Schimmelfennig. 2013. *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Marti, Simon. 2013. Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum. Baden-Baden: Nomos.

Schimmelfennig, Frank. 2018. „Brexit: differentiated disintegration in the European Union.“ *Journal of European Public Policy* 25(8): 1154-1173.

Schimmelfennig, Frank. 2014. „EU Enlargement and Differentiated Integration: Discrimination or Equal Treatment?“ *Journal of European Public Policy* 21 (5):681-98.

EFTA-Studies.org provides in-depth analyses of the institutions and processes that link the EFTA states to the EU. An independent academic blog addresses developments in the EFTA states from a political and legal perspective, thus providing up to date information on the EFTA states' relations with the EU.

Liechtenstein-Institut | info@liechtenstein-institut.li | www.liechtenstein-institut.li