

Die Assoziierung der europäischen Mikrostaaten

Integrationstest mit Modellcharakter

Nicola Forster / Felix Mallin

Die Mikrostaaten Andorra, Monaco und San Marino sind bislang nur sektoriell in den EU-Binnenmarkt eingebunden. Die Folge sind Regulierungslücken im Finanzmarkt-bereich, bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder im Schengenraum. Außerdem wird ein reibungsloser Nachvollzug des Gemeinsamen Besitzstandes erschwert. Im Dezember 2013 sprach sich der Europäische Rat für die Aushandlung von Rahmenassoziiierungsabkommen mit den drei Ländern aus. Die Heranführung dieser Staaten könnte Brüssel auch als Testlauf für den Umgang mit jenen europäischen Staaten dienen, deren Vollmitgliedschaft entweder von der EU oder vom betroffenen Staat abgelehnt wird.

Die europäischen Mikrostaaten sind wegen ihrer äußerst limitierten Binnenmärkte und außenpolitischen Kapazitäten auf eine reibungslose Kooperation mit der EU angewiesen. Bisher haben sie es geschickt verstanden, sich durch bilaterale Verträge mit ihren Nachbarn an die EU anzuhängen. So haben alle Mikrostaaten den Euro als gemeinsame Währung übernommen, San Marino und Andorra sind zudem durch eine Zollunion mit der EU verbunden. Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration mussten sich die Mikrostaaten immer häufiger an die EU wenden statt an ihre unmittelbaren Nachbarn – Frankreich, Spanien und Italien. Seit einigen Jahren bemühen sich Andorra, Monaco und San Marino (hier: AMS-Staaten) daher um eine Neugestaltung ihrer bislang lückenhaften

und uneinheitlichen Beziehungen mit der EU. Sie erhoffen sich von einer Assoziierung, Potential besser ausschöpfen zu können, das der Binnenmarkt bietet; und sie hoffen auf mehr Rechtssicherheit und mehr Unabhängigkeit von ihren Nachbarstaaten. Angesichts ihrer geringen politischen Relevanz gelang es ihnen jedoch bisher kaum, das Interesse der Mitgliedstaaten zu wecken. Prinzipiell befürworten die meisten Mitgliedstaaten zwar die Integration der Mikrostaaten, effektives politisches und wirtschaftliches Interesse haben aber nur die jeweiligen Nachbarn.

Konformität des EU-Rechtsraums

Brüssel ist an einer stärkeren institutionellen Einbindung interessiert, um Regulie-

rungslücken inmitten Europas zu schließen und um zu gewährleisten, dass der Gemeinsame Besitzstand ohne Komplikationen nachvollzogen wird. Wenn die Schweiz, die Mikrostaaten und die Sonderterritorien nicht fortschreitend an- und eingebunden werden, bleiben sie als Regulierungsenklaven ein Faktor, der den Konformitäts- und Kohärenzanstrengungen der EU im Wege steht. Lange war dies zum Beispiel bei der Finanzmarkt- und Steuerregulierung der Fall, bis die Mikrostaaten in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternahmen, sich von ihrem Stigma als Steueroasen zu befreien. Die AMS-Staaten sind inzwischen allesamt von der OECD-Liste der unkooperativen Steueroasen gestrichen worden und verhandeln aktuell mit der EU über ein Betrugsbekämpfungsabkommen. Dennoch erhebt zum Beispiel Andorra bis heute weder eine Einkommens- noch eine Erbschaftssteuer.

Auch Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit werden derzeit ausschließlich in bilateralen Abkommen mit den jeweiligen Nachbarstaaten geregelt. San Marino beispielsweise hat nur ein Freizügigkeitsabkommen mit Italien geschlossen, was die Flexibilität von Arbeitnehmern und Unternehmen in San Marino stark einschränkt. Insbesondere seit Ausbruch der Wirtschaftskrise im großen Nachbarland stellt dies eine hohe Belastung für die per se volatile Wirtschaft des kleinen Staates dar.

Stärkung der eigenen Souveränität

Sowohl die Außenministerien als auch die diplomatischen Vertretungen der Kleinststaaten verfügen nur über einige Dutzend Diplomaten – zu wenig für die Bewältigung der gewachsenen außenpolitischen Anforderungen. Der Schwerpunkt bei der Pflege der Außenbeziehungen liegt jeweils auf den Vertretungen bei der EU, den Vereinten Nationen und den Nachbarstaaten.

Um den administrativen Aufwand stemmen zu können, den ihnen die Umsetzung der gemeinsamen EU-Gesetzgebung und der Währungsunion abverlangt, hat sich für die

Mikrostaaten eine möglichst stromlinienförmig angelegte Europapolitik bewährt. Unionsrecht wird mit unmittelbarer Geltungskraft nachvollzogen. EU-Regulierungen werden nur übernommen, wenn dies zwingend notwendig ist. Andorra zum Beispiel, das lange keine Luftverbindung unterhielt, musste für den Bau eines Heliports die europäischen Luftfahrtregulierungen übernehmen.

Bei der Umsetzung wichtiger außenpolitischer Vorhaben geraten die Mikrostaaten leicht in eine Zwickmühle zwischen dem Wunsch, ihre eigenen Interessen zu wahren, und der Notwendigkeit, auf die Interessen ihrer großen Nachbarn Rücksicht zu nehmen. Während San Marino, die älteste Republik der Welt, gegenüber Italien seit jeher vergleichsweise große Entscheidungsfreiheit genießt, ist das Kofürstentum Andorra immer wieder einschränkenden Forderungen ausgesetzt, die Paris, Madrid und – aufgrund der besonderen konstitutionellen Rolle des Bischof von Urgell – gelegentlich der Vatikan erheben. So wurde etwa für Andorra die Entscheidung über die Anerkennung des Kosovo zu einem Akt diplomatischen Balancierens zwischen den konträren Positionen Frankreichs und Spaniens. Trotz großen Drucks aus Madrid fiel sie am Ende zugunsten der Anerkennung aus. Entsprechend birgt auch die Debatte über eine etwaige Unabhängigkeit Kataloniens im katalanisch geprägten Andorra Zündstoff. Die Regierung wird sich ungeachtet dessen bemühen, ihre guten Beziehungen mit Madrid nicht aufs Spiel zu setzen.

Weil der französische Präsident als Kofürst Andorras eine Sonderstellung hat und die politischen Verflechtungen mit Monaco eng sind, kann Frankreich als »Schutzmacht« auf die Politik von gleich zwei Kleinststaaten unmittelbar einwirken. Monaco wiederum ist als Kleinstes unter den Kleinen außenpolitisch auch am wenigsten unabhängig von seinem Protektor. Eine engere Anbindung an die EU würde also auch seine Souveränität gegenüber Frankreich stärken und auf diese Weise die Rechtssicherheit und politische Berechenbarkeit allgemein

erhöhen. Insbesondere in der Perspektive einer fortschreitenden Integration der AMS-Staaten wäre die Sonderrolle Frankreichs in ihrer jetzigen Form dauerhaft wohl nicht mehr tragbar.

Liechtenstein als Modell

Es ist nicht verwunderlich, dass die AMS-Staaten in Liechtenstein ein Vorbild sehen, das in Europa eine außenpolitisch vorteilhafte Position einnimmt. Das Fürstentum, das weltweit als Paradebeispiel eines erfolgreichen Kleinstaates gilt, konnte durch die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) seine Souveränität gegenüber der Schweiz stärken. Da EWR-Recht unmittelbar zu Landesrecht wird, entstehen keine Rechtsunsicherheiten. Als Mikrostaat geopolitisch irrelevant und darum stark auf den Schutz durch internationales Recht angewiesen, hat sich Liechtenstein in multilateralen Gremien einen Namen als Verfechter einer Stärkung des Völkerrechts gemacht. Liechtensteinische Diplomaten und Experten wirken engagiert im EWR mit. Auf diese Weise konnte das kleine Land das Vorurteil abbauen, dass die institutionellen Kapazitäten eines Mikrostaats wie Liechtenstein unzureichend für eine konstruktive Partizipation in multilateralen Organen seien. Liechtenstein konnte zudem eine Sonderregelung bei der Personenverkehrsfreizügigkeit erwirken. Danach wird seinen Bürgern volle Freizügigkeit gewährt, im Gegenzug gilt aber eine Kontingentierung für EU-Bürger. Diese Ausnahmeregelung kann als beispielhaft dafür angesehen werden, dass die EU imstande ist, auf die Spezifika von Mikrostaaten in erforderlichem Maße Rücksicht zu nehmen.

Stand der Verhandlungen mit der EU

Nachdem während der französischen Ratspräsidentschaft 2008 das Verhältnis der EU zu den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) erstmals in den Fokus gerückt war, kam in der Folge die Frage nach dem Verhältnis zu den rest-

lichen Staaten Westeuropas auf, den AMS-Staaten. 2011 wurden zunächst ergebnisoffene Konsultationen über eine engere Kooperation mit den drei Staaten initiiert. Ursprünglich war nicht nur das heute zur Debatte stehende Assoziierungsabkommen, sondern auch ein Beitritt zum EWR oder gar eine EU-Vollmitgliedschaft in Betracht gezogen worden. Die beiden letzteren Optionen sind inzwischen in den Hintergrund gerückt. Denn Brüssel zweifelt daran, dass die AMS-Staaten in der Lage wären, die mit einem Beitritt verbundenen Pflichten zu erfüllen. Die administrativen Kapazitäten der Kleinststaaten, so die Meinung, reichten nicht aus, um neues Unionsrecht konsequent und fristgerecht zu absorbieren. Außerdem seien die komplexen Beschlussfassungsmechanismen der EU nicht auf derart kleine Staaten ausgelegt. In der Frage eines EWR-Beitritts bremst vor allem Norwegen. Nach offizieller Begründung geht es ihm darum, Komplikationen in der EWR-internen Beschlussfassung zu vermeiden. Norwegen ist aber wohl auch daran gelegen, eine Einflussverschiebung zugunsten einer Mikrostaatenallianz zu unterbinden. Diese Blockadehaltung stößt auf Unverständnis bei den AMS-Staaten, die darauf verweisen, dass die EU mit der Aufnahme Maltas oder Zyperns und der EWR mit dem Beitritt Liechtensteins nicht an Funktionsfähigkeit eingebüßt haben.

Auch von Seiten der AMS-Staaten kommen unterschiedliche Signale zu den Optionen einer künftigen Integration. Die europapolitischen Ambitionen, Partikularinteressen und bereits existierenden Anbindungsregime divergieren stark. Andorra zeigt gegenwärtig den größten politischen Willen zu einer stärkeren Integration, wobei es sich zunehmend am liechtensteinischen Modell orientiert. Daher ist nicht auszuschließen, dass Andorra einen eigenen Weg einschlagen und einen Beitritt zur EFTA und mittelfristig gar zum EWR anstreben wird. Dazu müsste es allerdings entsprechende Verwaltungskapazitäten nachweisen und in der Lage sein, die Kosten der Beteiligung am EFTA-Sekretariat zu tragen.

San Marino ist ebenfalls an einer stärkeren Integration interessiert: In einem Referendum sprach sich eine knappe Mehrheit der Bevölkerung im Oktober 2013 dafür aus, dass das Land förmlich die Aufnahme in die EU beantragt. Da das nötige Quorum jedoch verfehlt wurde, wird ein EU-Beitritt nicht weiterverfolgt. Seither steht das Assoziierungsabkommen mit der EU im Fokus.

Monaco hingegen möchte vor allem zusätzliche Handelserleichterungen erreichen. Im Gegensatz zu Andorra und San Marino nimmt das Land nur über ein indirektes Abkommen mit Paris an der Zollunion teil und wünscht sich hauptsächlich für den Warenverkehr im EU-Außenhandel einen direkten Binnenmarktzugang. Monaco hat kein demokratisch legitimes Parlament, erfüllt also auch eine Beitrittsvoraussetzung nicht. Zudem wäre das Land nicht bereit, die vier Grundfreiheiten der EU in vollem Umfang zu akzeptieren: In Anbetracht seines kleinen Arbeitsmarktes fürchtet das Fürstentum insbesondere die Einführung der Arbeitnehmer- und Dienstleistungsfreiheit. Frankreich, das seine bestimmende Rolle in der Dreiecksbeziehung Monaco-Paris-Brüssel nicht aufgeben möchte, strebt einen Sonderstatus für Monaco oder gar ein trilaterales Abkommen an. Darum wird in den einschlägigen Dokumenten der Kommission mittlerweile die Formulierung »ein oder mehrere Rahmenassozierungsabkommen« für die AMS-Staaten verwendet.

Um eine einheitliche Behandlung zu gewährleisten und den Aufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, wäre auch der Abschluss eines Rahmenabkommens möglich. In mehreren beizufügenden Protokollen könnte auf die Spezifika der einzelnen Kleinststaaten explizit eingegangen werden. Inhaltlich würde das Rahmenassozierungsabkommen die institutionellen Spielregeln festlegen, nach denen künftige Abkommen zwischen den AMS-Staaten und der EU zu schließen wären. Vor allem ginge es um Mechanismen und Fristen zur Übernahme von Unionsrecht durch die AMS-Staaten und um die Festlegung einer Instanz, die die Umsetzung der Abkommen über-

wacht und aufkommende Streitigkeiten schlichtet. Dabei würde wohl der Europäische Gerichtshof zum Zuge kommen.

AMS-Integration als Testlauf für weitere Staaten

Auch wenn das letzte Wort noch aussteht, ist die Botschaft der EU eindeutig: Mehr Integration durch eine Assoziierung, aber auf absehbare Zeit keinen EU- und wohl auch keinen EWR-Beitritt. Aus Sicht der AMS-Staaten ist die Suche nach einer angemessenen Assoziationslösung nicht nur wirtschaftlich geboten, sondern auch ein wichtiges Signal an die eigene Bevölkerung, die eine starke europäische Identität hat und sich wünscht, gegenüber anderen Drittstaaten bevorzugt behandelt zu werden.

Die AMS-Staaten werden ökonomisch und politisch zunehmend in die EU eingebunden, haben dabei allerdings keinerlei Mitentscheidungskompetenz. Dadurch werden sie mehr und mehr zu unterprivilegierten, passiven Quasi-Mitgliedstaaten der EU. Für integrationswillige und -fähige Drittstaaten muss es Lösungen geben, die über eine rein wirtschaftliche Anbindung im Sinne des EWR hinausgehen.

In einem breiteren Kontext müssen in Brüssel dazu auch konzeptionelle Überlegungen angestellt werden: Wie ist mit Drittstaaten umzugehen, bei denen eine Beteiligung nicht nur am Binnenmarkt wünschenswert wäre, deren politische Vollmitgliedschaft aber nicht realistisch ist. Die bald beginnenden Verhandlungen mit den AMS-Staaten könnten insofern den Charakter eines Modells für den Umgang mit Unabhängigkeitskandidaten wie Katalonien, den Färöern oder Schottland haben. Die dabei vereinbarten Grundsätze ließen sich auf integrationsunwillige Staaten wie die Schweiz und selbst auf austrittswillige EU-Staaten anwenden. Ein besonderes, auf die AMS-Staaten zugeschnittenes Assoziierungsregime könnte das Spektrum der künftigen Integrationsmöglichkeiten der EU langfristig erweitern und später als Auffangoption für weitere Kandidaten dienen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364