

PROF. DR. HEINZ HAUSER
LIC.OEC. ALEXANDER ROITINGER

EWR oder Bilateralismus?

Zwei Integrationsoptionen der Schweiz im Vergleich

Kontaktadresse:

Universität St. Gallen
SIAW-HSG
Dufourstrasse 48
9000 St. Gallen

Tel.: 071 224 25 78
Fax: 071 224 22 98

Mai 2001

Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile.

ARISTOTELES

Vorwort

Am 4. März 2001 haben die Schweizer Stimmbürger mit 76.7 Prozent die sofortige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) verworfen. Wenige Tage danach gab der Bundesrat bekannt, dass er zwar ›längerfristig‹ am Ziel eines Beitritts festhalte, zugleich aber erkenne, ›dass die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen [...] zurzeit bei weitem nicht erfüllt sind‹.

Damit unterstreicht der Bundesrat die Priorität für den bilateralen Weg. Im Vordergrund stehen die noch hängige Inkraftsetzung der im Dezember 1998 mit der EU unterzeichneten Sektorabkommen und die Aushandlung weiterer bilateraler Verträge.

Gleichzeitig wird offenkundig, dass in der Schweiz bisher keineswegs Klarheit über den ›richtigen‹ integrationspolitischen Kurs besteht. Der Bundesrat hält zwar nach wie vor am langfristigen Ziel eines EU-Beitritts fest, ohne sich aber hinsichtlich einer vermutlich längeren Zwischenphase institutionell festzulegen. Zudem ist es zur Zeit schwierig abzuschätzen, ob in absehbarer Zeit überhaupt eine Mehrheit der schweizerischen Stimmbürger und Kantone für einen EU-Beitritt gewonnen werden kann.

Auf diesem Hintergrund ist es erwünscht, die verschiedenen Optionen zur europapolitischen Annäherung der Schweiz vorurteilsfrei zu prüfen. Zu diesen gehört auch der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Im Dezember 1992 lehnte das Schweizer Volk eine Teilnahme am EWR bekanntlich knapp ab. Seither wurde diese Integrationsoption in der Öffentlichkeit kaum mehr debattiert. Angesichts der weiterhin unbeantworteten Frage nach dem langfristigen Verhältnis der Schweiz zur EU ist dieses Desinteresse bedauerlich. Der EWR war und ist auch heute ein Integrationsinstrument mit beachtlichen Vorteilen.

Um diese These zu begründen, wird im folgenden ein Vergleich mit dem vom Bundesrat derzeit favorisierten Bilateralismus angestellt. In einem ersten Schritt gilt es, nochmals das Wesen des EWR und das Schweizer Interesse an diesem Integrationsraum darzustellen (Kapitel I und II). Die Kapitel III bis V zeigen konzeptionelle und materielle Unterschiede zum Bilateralismus auf und repräsentieren damit den Kern der vorliegenden Arbeit. Es folgt eine qualitative Einschätzung des Mehrwerts des EWR und eine Abgrenzung zur EU-Mitgliedschaft (Kapitel VI). Zuletzt werden einige Schlussfolgerungen gezogen (Kapitel VII).

Übersicht:

I	Der EWR	5
	<i>Hintergrund</i>	5
	<i>Inhaltliche Schwerpunkte</i>	6
	<i>Institutionelle Gestaltung</i>	7
	<i>Rechtsetzung</i>	8
	<i>Weiterentwicklung seit 1992</i>	10
	<i>Erfahrungen der EWR-EFTA-Staaten seit Inkrafttreten</i>	12
II	Das Interesse der Schweiz am EWR	15
	<i>Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem EWR</i>	15
	<i>Ein Schweizer Beitritt zum EWR</i>	17
	<i>Internationaler Trend zu verstärktem Regionalismus</i>	18
III	Konzeptionelle Unterschiede zwischen EWR und Bilateralismus	20
	<i>Dynamik und Homogenität</i>	20
	<i>Schweizer Nachvollzug von Gemeinschaftsrecht</i>	23
IV	Materieller Vergleich zwischen EWR und abgeschlossenen Sektorabkommen	24
	<i>Technische Handelshemmnisse</i>	25
	<i>Personenverkehr</i>	28
	<i>Landverkehr</i>	32
	<i>Forschung</i>	35
	<i>Öffentliche Beschaffung</i>	36
	<i>Landwirtschaft (Unverarbeitete Produkte)</i>	37
	<i>Luftverkehr</i>	39
V	Die Substanz des EWR im Bereich der geplanten bilateralen Verhandlungen	40
	<i>Dienstleistungen</i>	40
	<i>Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte</i>	41
	<i>Weitere ›Leftovers‹</i>	42
	<i>Neue Themen</i>	43
VI	Synopsis: Der Mehrwert des EWR	45
	<i>Statische und dynamische Vorzüge</i>	45
	<i>Abgrenzung zur EU-Mitgliedschaft</i>	46
VII	Schlussfolgerungen	48

I Der EWR

Hintergrund

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist Ausdruck des Bestrebens der Europäischen Union (EU)¹ und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), ihre wirtschaftliche Verflechtung zum beiderseitigen Vorteil zu vertiefen und auf ein breites, ausbaufähiges Fundament zu stellen.

Aufgrund der geographischen Nähe und der kulturellen Parallelen zeichneten sich die Mitglieder der in den fünfziger Jahren ins Leben gerufenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der 1960 gegründeten EFTA untereinander stets durch rege Handelsaktivitäten aus. In den Jahren 1972 und 1973 unterzeichneten die einzelnen EFTA-Staaten – darunter auch die Schweiz – voneinander getrennt bilaterale Freihandelsabkommen mit der EWG für den Industriegüterbereich. Deren beschränkte inhaltliche Substanz und die kontinuierliche Weiterentwicklung der EWG förderten in den achtziger Jahren das Bedürfnis nach einer umfassenderen Kooperation.

Dabei zeichneten sich im Laufe der Zeit zwei fundamentale Forderungen der EWG ab: Einerseits sollten die individuellen Vorstellungen der einzelnen EFTA-Staaten durch eine *gemeinsame* Position im Rahmen der EFTA ersetzt werden. Andererseits musste Ziel der Verhandlungen ein homogener *Binnenmarkt* sein, der neben dem freien Austausch von Waren und Dienstleistungen auch die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital beinhaltet. Die Absicht dahinter war eindeutig: Die mit der eigenen Vertiefung beschäftigte EWG konnte und wollte kein individuelles Rosinenpicken der einzelnen EFTA-Staaten akzeptieren².

Am 2. Juni 1992 fand die Unterzeichnung des beide Forderungen erfüllenden EWR-Abkommens statt. Es wurde von der Schweizer Bevölkerung kurze Zeit später in einem Referendum verworfen. Nach einigen Anpassungen am Vertragswerk wurde dieses am 1. Januar 1994, d.h. mit einem Jahr Verspätung, ohne Beteiligung der Eidgenossenschaft in Kraft gesetzt. Ein Jahr danach traten Österreich, Finnland und Schweden der in Maastricht begründete

¹ Im folgenden wird der Begriff der *Europäischen Union* (EU) im umgangssprachlichen Sinn verwendet. Er steht damit auch anstelle von EG oder EWG, wenn diese Bezeichnungen im juristischen Sinn richtig wären. Einzig bei der expliziten Nennung von *Vertragsparteien* und im *historischen Kontext* wird Wert auf eine korrekte Begriffswahl gelegt.

² Vgl. auch *Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum* des Bundesrats vom 18. Mai 1992, S. I/9.

ten EU bei, womit im EWR auf EFTA-Seite noch Norwegen, Island und Liechtenstein³ verblieben.

Inhaltliche Schwerpunkte

Der EWR basiert auf Artikel 310 EGV⁴ und stellt damit eine ›Assoziierung‹ der beteiligten EFTA-Staaten an die EU ›mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren‹ dar.

Er besteht aus einem Rahmenvertrag, welcher die Grundzüge der Binnenmarktordnung darlegt, 49 Protokollen, in welchen die einzelnen Artikel des Rahmenvertrags konkretisiert werden, 22 Anhängen, die auf den EWR-relevanten Teil des *Acquis Communautaire* der EU verweisen, und einer Schlussakte.

Gemäss Artikel 2 EWR strebt das Abkommen die Erreichung folgender Ziele an:

- (a) Einen freien Warenverkehr.
- (b) Die Personenfreizügigkeit.
- (c) Einen freien Dienstleistungsverkehr.
- (d) Einen freien Kapitalverkehr.
- (e) Gemeinsame Wettbewerbsregeln.
- (f) Eine Rechtsharmonisierung im Bereich ›horizontaler‹ Politiken (Sozialpolitik, Konsumenten-, Umwelt- und Gesellschaftsrecht, Statistik) und eine Zusammenarbeit in ›flankierenden‹ Bereichen (u.a. Forschung und Entwicklung, Bildung, Jugend, audiovisuelle Medien).

Nicht Bestandteil des Abkommens ist eine Zollunion, wodurch es den EWR-EFTA-Staaten möglich bleibt, ihre Aussenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten selbständig zu gestalten. Als Konsequenz muss allerdings hingenommen werden, dass Grenzkontrollen im Inneren weiterhin notwendig bleiben.

³ Liechtensteins Beitritt erfolgte am 1. Mai 1995.

⁴ *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* in der Amsterdamer Fassung vom 2. Oktober 1997.

Die EWR-EFTA-Staaten sind auch nicht an der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik der EU beteiligt, die Liberalisierungsmassnahmen des EWR in diesen Bereichen bleiben zudem relativ gering.

Institutionelle Gestaltung

Die materiellen Bestimmungen des EWR-Abkommens sind zum grössten Teil aus dem *Acquis Communautaire* übernommen. Diesem werden durch die rechtsetzenden Organe in der EU kontinuierlich neue Bestimmungen hinzugefügt, welche wiederum – sofern sie dessen Vertragsinhalte berühren – auch im EWR Rechtskraft erlangen sollen. Um einerseits die alleinige Autorität der EU-Organe bei der Fortentwicklung und Auslegung ihres *Acquis* zu bewahren, andererseits aber auch den EWR-EFTA-Staaten die Möglichkeit zu geben, an den für sie relevanten Bestimmungen mitzuwirken, sieht der EWR eine komplexe institutionelle Struktur vor, welche es beiden Seiten ermöglicht, ihre Interessen zu wahren.

Das formal wichtigste Forum ist der *EWR-Rat*, welcher sich aus den Aussenministern aller EU- und EWR-EFTA-Länder zusammensetzt und zumindest zweimal jährlich tagt. Ihm obliegt die politische Richtungsgebung für die Entwicklung des EWR.

Im *Gemeinsamen EWR-Ausschuss* treffen sich monatlich auf Botschafterebene Vertreter der beiden Seiten zum Meinungsaustausch und zur Beschlussfassung hinsichtlich Übernahme neu hinzugekommener Rechtsbestände in das EWR-Abkommen.

Dem politischen Dialog dient der *Gemeinsame Parlamentarische EWR-Ausschuss*, dem Vertreter der nationalen Parlamente der EWR-EFTA-Staaten und des Europäischen Parlaments angehören.

Zusätzlich zu diesen gemeinsamen Gremien⁵ wurden auf EFTA-Seite eine Anzahl eigenständiger Einrichtungen geschaffen. Der notwendigen Erreichung eines gemeinsamen Standpunkts⁶ unter den EWR-EFTA-Staaten im Vorfeld eines Beschlusses im EWR-Ausschuss dient der *Ständige Ausschuss der EFTA-Staaten*, in welchem der Schweiz heute ein Beobachterstatus zugestanden wird. Die *EFTA-Überwachungsbehörde* ist für die Einhaltung des EWR-Abkommens in den EWR-EFTA-Staaten verantwortlich. Sie kann vor dem *EFTA-Gerichtshof* gegen Verstösse eines EWR-EFTA-Staates klagen. Dieser gibt zudem Interpreta-

⁵ Hierzu gehört auch der *Gemeinsame EWR-Konsultativausschuss* der Sozialpartner.

tionshilfen für die Auslegung des EWR-Abkommens durch nationale Gerichte der EWR-EFTA-Staaten. Im EFTA-Gerichtshof sind alle EWR-EFTA-Staaten vertreten, wodurch für diese keine fremde Gerichtsbarkeit entsteht. Wichtiges Ziel ist jedoch, zu einer möglichst homogenen EWR-Rechtssprechung der Gerichte aller Vertragsparteien zu gelangen. Kommt es im Einzelfall zu erheblichen Auslegungsunterschieden in der Gerichtspraxis, können diese im Streitbeilegungsverfahren nach Artikel 111 EWR einer Lösung zugeführt werden⁷.

Rechtsetzung

Das Vorgehen zur Schaffung neuen Gemeinschaftsrechts, d.h. die Erweiterung des *Acquis*, ist auch bei EWR-relevanten Themen grundsätzlich durch das EU-interne Gesetzgebungsverfahren determiniert⁸. Den EWR-EFTA-Staaten wird aber mit Kapitel 2 des EWR-Rahmenvertrags die Möglichkeit geboten, an diesem Prozess in vielfältiger Weise mitzuwirken.

Das Verfahren für einen neuen EU-Rechtsakt wird durch die EU-Kommission initiiert. Nach Artikel 99:1 EWR holt sie dabei, soweit ein EWR-Bereich tangiert ist, »auf informellem Wege den Rat von Sachverständigen der [EWR]-EFTA-Staaten ein, so wie sie bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge den Rat von Sachverständigen der [EU]-Mitgliedstaaten einholt«. Die EWR-EFTA-Staaten haben Zugang zu diversen Komitees der Kommission, in welchen Experten an der Ausarbeitung neuer Bestimmungen arbeiten. Sie können damit bereits in einem frühen Stadium Einfluss auf die Rechtsentwicklung nehmen (*Decision Shaping*) und auf nationaler Ebene Vorbereitungen für eine zeitgerechte Umsetzung treffen. Dass die EWR-EFTA Staaten in den letzten Jahren von dieser Möglichkeit aktiv Gebrauch machten, belegt u.a. eine namhafte Anzahl schriftlicher Stellungnahmen zu Kommissions-Vorschlägen in einem breiten Themenspektrum⁹.

Nachdem ein Gesetzesvorschlag der Kommission an den Rat der zuständigen EU-Minister weitergeleitet worden ist, kann von einer der EWR-Vertragsparteien ein Meinungs austausch im Gemeinsamen EWR-Ausschuss beantragt werden, welcher anschliessend in den wichtigen

⁶ Das *speaking with one voice* der EWR-EFTA-Staaten ist seit dem Übertritt von Österreich, Finnland und Schweden in die EU deutlich einfacher geworden.

⁷ Vgl. HAAS, G. (1992): Die institutionellen Bestimmungen des EWR-Abkommens. In: ZÄCH, R., THÜRER, D. und WEBER, R.H.: *Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum. Eine Orientierung*. Schulthess Zürich. S. 277.

⁸ Die folgenden Ausführungen geben nur einen *Eindruck* der arten- und facettenreichen Rechtsetzung in der EU bzw. im EWR. Im Zentrum der Betrachtung steht die Interaktion mit den EWR-EFTA-Staaten.

⁹ Eine Liste dieser Stellungnahmen erscheint jeweils im Jahresbericht der EFTA.

Abschnitten der einem Gesetzesbeschluss vorausgehenden Phase wiederholt wird (Artikel 99:2 und :3 EWR).

Der definitive Entscheid über einen neuen Rechtsakt wird alleine durch den Rat der EU und das Europäische Parlament gefällt. Damit ist er aber nur innerhalb der EU bindend. Um auch im gesamten EWR-Raum Rechtskraft zu erlangen, muss im Gemeinsamen EWR-Ausschuss Einigkeit darüber erzielt werden, ihn in den entsprechenden Anhang des EWR-Abkommens aufzunehmen – bzw. einen bereits bestehenden Rechtsakt durch ihn zu ersetzen. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, wird dieser Teil gemäss Artikel 102:5 EWR bis zum Auffinden einer einvernehmlichen Lösung ›ausser Kraft gesetzt‹. Dazu kommt es auch dann, wenn ein im Gemeinsamen EWR-Ausschuss gefasster Beschluss anschliessend im nationalen Genehmigungsverfahren einer Vertragspartei verworfen wird.

Bei einer Schweizer Mitgliedschaft im EWR wäre entweder der Bundesrat oder die Bundesversammlung für die *Genehmigung* der Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zuständig¹⁰. In letzterem Falle unterläge diese in den von der Bundesverfassung vorgesehenen Fällen dem (fakultativen oder obligatorischen) Staatvertragsreferendum. Die *Umsetzung*¹¹ der Beschlüsse in nationales Recht erfolgt auf traditionellem Verordnungs- oder Gesetzesweg mit den entsprechenden Volksrechten.

Im EWR besitzt somit *jeder* teilnehmende EFTA-Staat potentiell ein Vetorecht – wobei von einer Ausübung alle anderen Vertragsstaaten gleichermassen betroffen sind. Es findet damit *keine* automatische Übernahme neuen Rechts durch die EWR-EFTA-Staaten statt.

Der geschilderte Ablauf lässt sich wie folgt veranschaulichen:

¹⁰ Vgl. hierzu und zum Rest des Absatzes KOLLER, H. (1992): Die Umsetzung des EWR-Abkommens in das schweizerische Recht. In: ZÄCH, R., THÜRER, D. und WEBER, R.H.: *Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum. Eine Orientierung*. Schulthess Zürich. S. 260f.

¹¹ Eine solche ist nur bei EG- bzw. EWR-Richtlinien erforderlich. EG- bzw. EWR-Verordnungen sind hingegen direkt anwendbar.

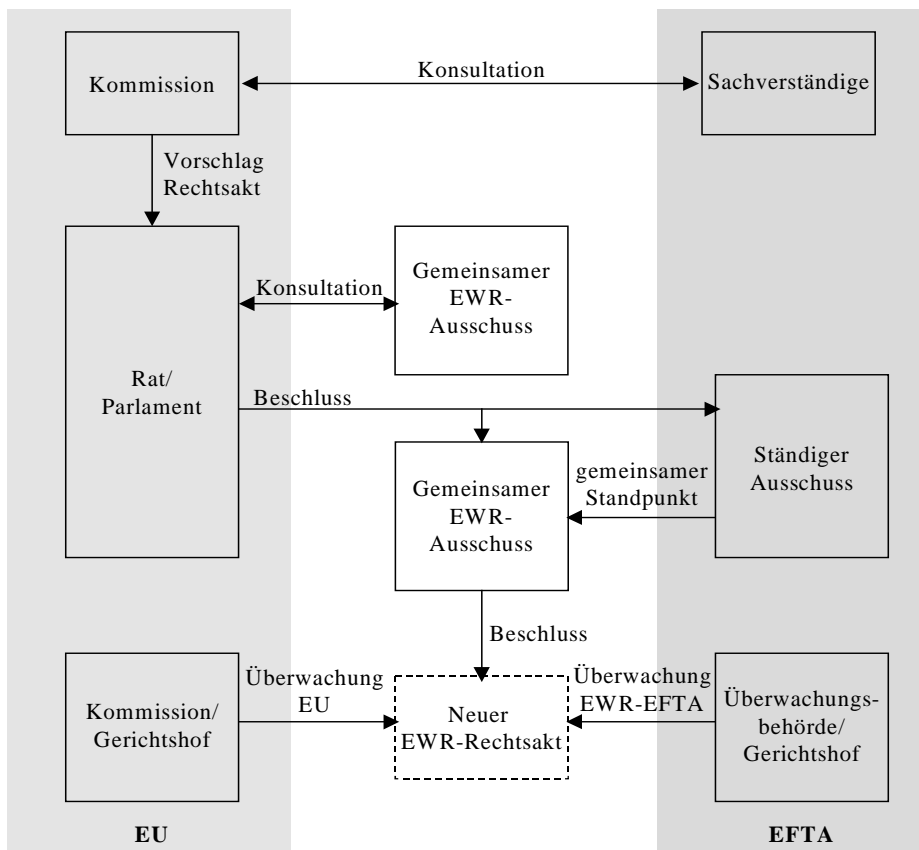


Abbildung 1: Die Entstehung eines neuen Rechtsakts im EWR

Weiterentwicklung seit 1992

Schon zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Jahre 1992 umfasste das EWR-Abkommen ein sehr grosses Volumen an Rechtsbeständen des zuvor über Jahrzehnte hinweg entwickelten *Acquis Communautaire*. Ein weiteres Paket an Rechtsakten fand ein halbes Jahr nach Inkraftsetzung des Abkommens, d.h. Mitte 1994, Eingang in den EWR¹². Seither wurde laufend neues EWR-Recht geschaffen, um mit der entsprechenden Entwicklung in der EU Schritt halten zu können. Eine umfassende Darstellung aller Neuerungen kann an dieser Stelle nicht geboten werden. Stattdessen zeigt die folgende Tabelle eine (subjektive) Auswahl wichtiger Beschlüsse seit Unterzeichnung des Vertragswerks:

¹² Vgl. EFTA News 2/1994

Richtlinie/ Verordnung	Datum	Kommentar
VO (EWG) 2309/93	22.07.1993	Festlegung eines Gemeinschaftsverfahrens für Genehmigung und Überwachung von <i>Arzneimitteln</i> . Schaffung einer europäischen Agentur (EMEA).
VO (EWG) 3118/93	25.10.1993	Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, <i>in dem sie nicht ansässig sind. (Kabotage)</i>
RL (EG) 95/46	24.10.1995	<i>Datenschutzrichtlinie</i> . Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.
RL (EG) 96/92	19.12.1996	Gemeinsame Vorschriften für einen liberalisierten <i>Elektrizitätsbinnenmarkt</i> .
RL (EG) 97/7	20.05.1997	<i>Verbraucherschutz</i> bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz.
RL (EG) 97/67	15.12.1997	Gemeinsame Vorschriften für einen liberalisierten <i>Binnenmarkt für Postdienste</i> .
RL (EG) 97/80	15.12.1997	Beweislast erleichterung bei <i>Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts</i> .
RL (EG) 98/71	13.10.1998	Gemeinsame Vorschriften über den rechtlichen <i>Schutz von Mustern und Modellen</i> .
RL (EG) 1999/70	28.06.1999	Verbot, Arbeitnehmer mit <i>befristeten Arbeitsverträgen</i> gegenüber Vollbeschäftigten zu diskriminieren.

Abbildung 2: Wichtige neue Rechtsakte im EWR seit 1992

Die Überführung dieser umfassenden Rechtsbestände in nationales Recht ist zweifelsohne mit einem gewissen Aufwand verbunden. Ein Blick auf den Umsetzungsstand in den drei EWR-EFTA-Staaten zeigt jedoch, dass dieser durchaus zu bewältigen ist. Die Umsetzungsquote hinsichtlich des gesamten EWR-Rechts betrug am Ende des Jahres 1999 in Liechtenstein bereits 98.1%, in Norwegen 97.6% und in Island 97.2%¹³.

Für die Schweiz würde die Übernahme des aktuellen EWR-Rechtsbestands ein einmaliges umfangreiches Gesetzgebungspaket erfordern. Inhaltlich sollte sich der Revisionsbedarf aller-

¹³ Die Zahlen stammen aus dem *Bericht der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft im EWR*, Vaduz, Frühling 2000. Sie werden jährlich von der EFTA-Überwachungsbehörde ermittelt.

dings in Grenzen halten, da die ›Europakompatibilität‹ neuer eidgenössischer Rechtsakte im Gesetzgebungsverfahren seit Jahren regelmässig überprüft wird¹⁴.

Erfahrungen der EWR-EFTA-Staaten seit Inkrafttreten

Die drei EWR-EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein haben alle die mittlerweile mehrjährige Mitgliedschaft im EWR zum Anlass genommen, in diversen Reden und Publikationen ihre Erfahrungen mit dieser institutionellen Einbindung zu schildern¹⁵. Diese lassen sich unter Vernachlässigung einiger länderspezifischer Integrationsaspekte durchwegs auf einen gemeinsamen Nenner bringen.

Die *Vorteilhaftigkeit* des Beitritts zum EWR wird nicht in Zweifel gestellt. Der weitreichende Zugang zum EU-Binnenmarkt bei gleichzeitiger Beibehaltung eines hohen Grades an nationalstaatlicher Souveränität gilt grundsätzlich auch heute als ideale Lösung für die Anliegen der EWR-EFTA-Länder. So zieht Liechtenstein eine ›positive Gesamtbilanz‹ und sieht im Abkommen ein ›funktionsfähiges Instrument‹ seiner Integrationspolitik¹⁶. Island hat vom Vertrag nach eigenen Worten ›mit Sicherheit profitiert‹¹⁷. Für Norwegen ermöglicht der EWR eine ›privilegierte und besondere Beziehung zur EU‹. Das Land erkennt darüber hinaus eine ›spezielle Verantwortung für die Aufrechterhaltung des EWR als lebensfähigen Organismus‹¹⁸.

Dennoch wurden in den vergangenen Jahren auch einige *Schwächen* des Vertragswerks deutlich, welche in erster Linie auf drei Entwicklungen zurückzuführen sind, deren Tragweite zum Zeitpunkt der Aushandlung noch nicht in diesem Ausmass offenkundig war:

¹⁴ Vgl. auch Kapitel III

¹⁵ Vgl. insbesondere:

1) *Bericht der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft im EWR*, Vaduz, Frühling 2000

2) *Bericht des isländischen Aussenministers Ásgrímsson an den isländischen Althingi betreffend die isländische Position in der europäischen Integration*, Reykjavik, April 2000

3) *Rede der Generalsekretärin des norwegischen Aussenministeriums, Kongshem, ›Norway and the EU: the EEA Agreement. Informing the public about European Integration.‹*, anlässlich der internationalen Konferenz über Erfahrungen mit dem europäischen Integrationsprozess in Krakau, November 1999

¹⁶ Vgl. *Bericht der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend fünf Jahre Mitgliedschaft im EWR*, Vaduz, Frühling 2000, S. 4 und 14.

¹⁷ Vgl. *Bericht des isländischen Aussenministers Ásgrímsson an den Althingi betreffend die isländische Position in der europäischen Integration*, Reykjavik, April 2000, S. 3.

¹⁸ Vgl. *Rede des norwegischen Botschafters bei der EU, Bull, ›EFTA and the EEA – A Functioning Partnership‹*, Genf, Mai 2000.

- (a) Der rasche Übertritt von Österreich, Finnland und Schweden aus der EFTA in die EU.
- (b) Die Vertiefung der EU, namentlich durch die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997).
- (c) Die Vorbereitung und Einleitung von breit angelegten EU-Beitrittsverhandlungen mit mittel- und osteuropäischen Staaten.

Alle drei Entwicklungen haben gemeinsam, dass sie das Interesse der EU an einer engen Zusammenarbeit mit den EWR-EFTA-Staaten im Rahmen der zahlreichen gemeinsamen Gremien verminderten. Als Folge wurden die finanziellen und personellen Ressourcen auf Seiten der EU, welche für ein reibungsloses Funktionieren des EWR unabdingbar sind, reduziert, und die Bereitschaft zum Eingehen auf spezifische Bedürfnisse der EFTA-Seite geriet teilweise in Mitleidenschaft. Neueren Beamten auf EU-Seite fehlte vereinzelt das Wissen über die komplexe Vertragsstruktur und die darin festgeschriebenen Rechte der EWR-EFTA-Staaten. Letztere wurden denn auch in einzelnen Fällen des *Decision Shaping* schlichtweg >vergessen¹⁹. Trotz vertraglich festgeschriebener Mitwirkungsrechte, insbesondere im frühen Stadium eines Gesetzesentwurfs, ist die EFTA-Seite in starkem Masse auf den *Goodwill* der Kommission angewiesen, und es zeigte sich in der Vergangenheit, dass dieser immer wieder erarbeitet werden musste.

Nachdem ein Vorschlag für neue EU-Rechtsvorschriften von der Kommission an den Rat weitergeleitet worden ist, beginnt innerhalb der EU ein zeitintensiver und komplizierter Beratungsprozess unter Beteiligung von Parlament, Rat und Kommission. In diesem wird im Sinne eines Konkordanzsystems versucht, nach Möglichkeit den Interessen aller Mitgliedsstaaten gerecht zu werden²⁰. Das hat zwei Folgen: Einerseits darf grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass ein innerhalb der EU erzielter Kompromiss auch für die EWR-EFTA-Staaten akzeptabel ist, da auch ihre Interessen durch die Pluralität der EU indirekt berücksichtigt sind. Andererseits ist es für die EU-Seite tendenziell schwierig, bei doch noch bestehendem Adaptionsbedarf der EWR-EFTA-Staaten im Gemeinsamen EWR-Ausschuss neuerlich nach einer optimierten Lösung zu suchen – und dabei den häufig fragilen ursprünglichen Kompromiss aufs Spiel zu setzen.

¹⁹ Vgl. *Bericht des isländischen Aussenministers Ásgrímsson an den isländischen Althingi betreffend die isländische Position in der europäischen Integration*, Reykjavik, April 2000, S. 5.

²⁰ Ausführlich hierzu bspw. BREITENMOSE, S., und BÜHLER, S.P. (1998): *Europarecht*. Schulthess Zürich. Kapitel 3/II.

Bevor ein Entschluss über Einfügung eines neuen EU-Rechtsakts in den EWR fällt, muss abgeklärt werden, ob dieser in Hinsicht auf die Vertragsinhalte des EWR überhaupt relevant ist. Dabei zeigte sich, dass bei diesbezüglichen Zweifeln zumeist die *EFTA-Seite* eine breite Auslegung des EWR-Abkommens vornahm und damit auf eine Inkorporierung drängte²¹. Auch ein *Opting Out* durch die EFTA-Seite bei Uneinigkeit im Gemeinsamen EWR-Ausschuss und die damit verbundene Ausserkraftsetzung des entsprechenden Abkommensteils nach Artikel 102:5 EWR erwies sich bis zum heutigen Tag als nicht notwendig.

Die Vertiefung der EU, insbesondere durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam, brachte nicht nur eine partielle Interessenverlagerung mit sich, sondern führte auch zu gewissen *strukturellen* Problemen im EWR. Dessen oberste Zielsetzung ist die Erreichung eines homogenen Binnenmarktes. Diese Homogenität wird aber allenfalls dadurch beeinträchtigt, dass neue Regelbereiche der EU – etwa zur Erreichung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) –, welche materiell nicht in den Anwendungsfeldern des EWR beheimatet sind, dennoch (indirekte) Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben und somit zu einem zwischen EU und EFTA-Seite divergierenden Rechtsrahmen führen. Eine dem entgegenwirkende *Ausweitung* des EWR auf neue, mit dem Binnenmarkt verknüpfte Integrationsthemen ist aber aus politischer Sicht heute kaum denkbar – wenn auch das Abkommen mit Artikel 118 über eine *Entwicklungsklausel* verfügt.

²¹ Vgl. *Bericht des isländischen Aussenministers Ásgrímsson an den isländischen Althingi betreffend die isländische Position in der europäischen Integration*, Reykjavik, April 2000, S. 6.

II Das Interesse der Schweiz am EWR

Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem EWR

Die Ausgangslage ist heute dieselbe wie 1992: Die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit den EU-Mitgliedstaaten ist ausserordentlich stark. Das Engagement von schweizerischen Unternehmen im EWR-Raum hat seit dem Referendum im Jahre 1992 in absoluten Zahlen deutlich zugenommen. Die *relative* Bedeutung des EWR als Absatzgebiet für Exporte ist leicht rückläufig, als Standort für schweizerische Direktinvestitionen jedoch wachsend. Dies könnte darauf hindeuten, dass die durch das EWR-Nein verbliebenen Marktzutrittschranken substantieller Natur waren.

Die Warenexporte in den EWR-Raum erfuhren im Zeitraum von 1993 bis 2000 eine Steigerung von durchschnittlich 4.6% p.a., während die Gesamtexporte jährlich um 5.5% zunahmen:

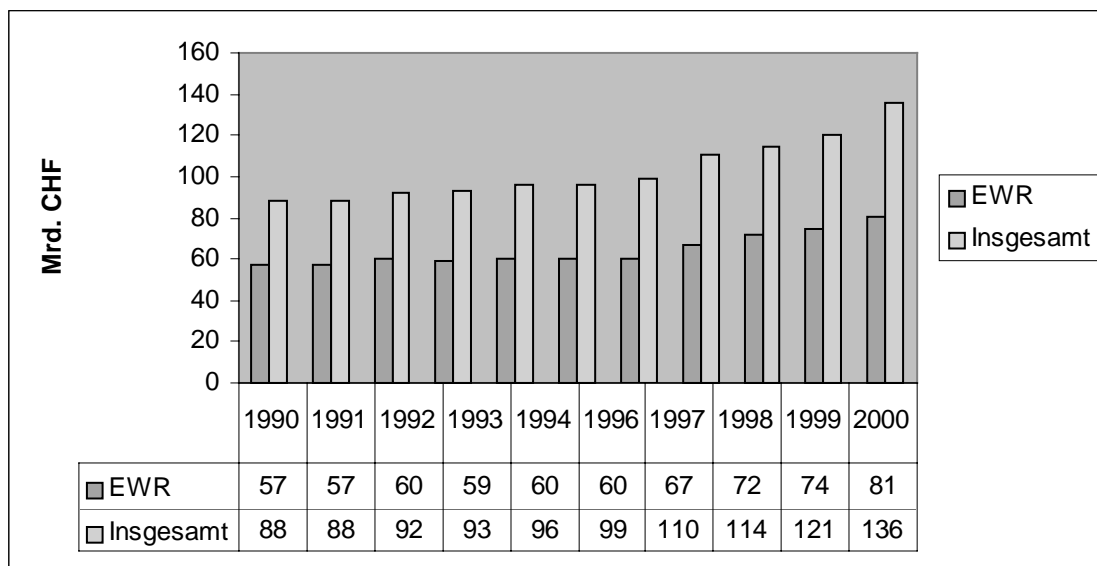


Abbildung 3: Schweizer Warenexporte in den EWR und insgesamt²²

Die wichtigsten Exportbranchen sind dabei Chemie, Pharma, Maschinenbau und Elektronik. Von ihnen stammen rund 55% aller Ausfuhren²³.

²² Zahlen aus den Jahresberichten der Eidgenössischen Zollverwaltung.

Hinsichtlich Dienstleistungsexport ist eine *Aufteilung* nach Absatzmärkten aufgrund weniger zuverlässigem statistischen Material schwieriger. Auch ist der Gesamtexport nur unzureichend quantifizierbar. Gemäss Zahlungsbilanzstatistik betrug er im Jahre 1999 40.9 Milliarden Franken und kam somit auf ein Drittel des Warenexports²⁴. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die relative Bedeutung des EWR als Absatzgebiet bei Dienstleistungen ähnlich gross ist wie im Warenbereich²⁵.

Die schweizerischen Direktinvestitionen im EWR-Raum nahmen zwischen 1993 und 1999 überdurchschnittlich um jährlich 40.4% zu. Im gesamten Ausland stiegen sie um 26.9% p.a.:

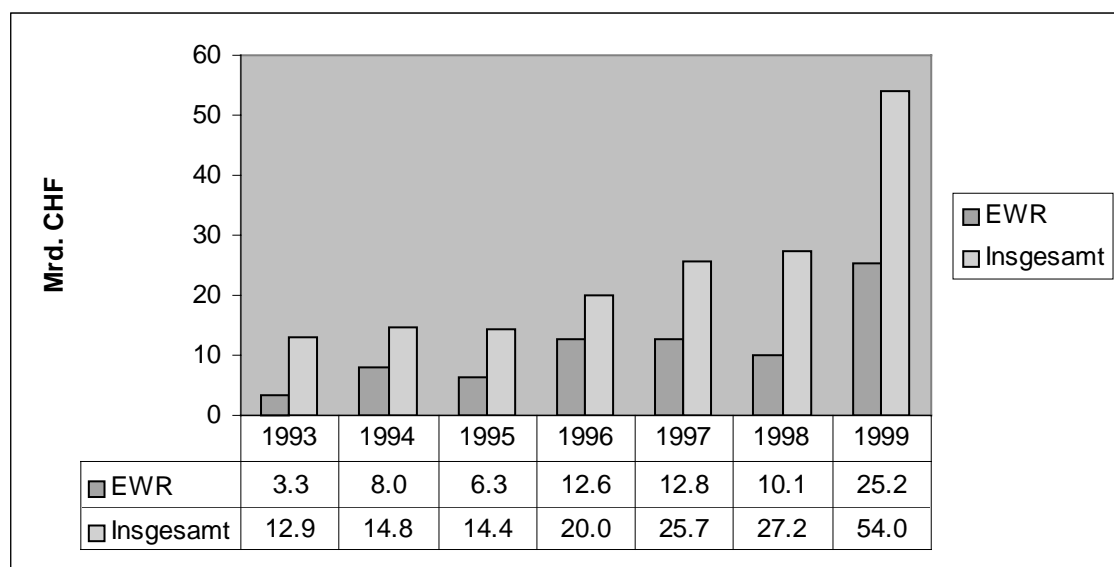


Abbildung 4: Schweizer Direktinvestitionen im EWR und insgesamt²⁶

Die hohe wirtschaftliche Verflechtung zeigt sich auch in umgekehrter Richtung. Rund 75 Prozent der schweizerischen Warenimporte stammten im Jahr 2000 aus dem EWR-Raum. Die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz nahmen in den letzten Jahren stark zu, wobei seit 1993 deutlich mehr als die Hälfte der Investitionssumme von Firmen aus dem EWR-Raum getätigt wurde.

²³ Vgl. den Bericht *Die schweizerische Aussenwirtschaft 2000/01* der osec.

²⁴ Vgl. *Zahlungsbilanz der Schweiz 1999* der Schweizerischen Nationalbank.

²⁵ Vgl. HAUSER, H., und BRADKE, S. (1992): *EWR-Vertrag – EG-Beitritt – Alleingang. Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz*. Gutachten zu Händen des Bundesrates. Verlag Rüegger. S. 16f.

²⁶ Zahlen aus den Berichten der Schweizerischen Nationalbank. Die Zahlen der Jahre 1992 und früher sind aufgrund eines veränderten Erhebungskreises nicht mit jenen der folgenden Jahre vergleichbar. Die Werte für 1999 sind provisorisch.

Das gezeigte statistische Material lässt nur eine Schlussfolgerung zu: Ein möglichst freier Zutritt auf die europäischen Märkte ist für die schweizerische Wirtschaft und damit für die langfristige Einkommenssicherung der schweizerischen Bevölkerung von entscheidender Bedeutung. Wie nachfolgend gezeigt werden wird, sind die bilateralen Verträge ein wichtiger Schritt in diese Richtung – sie können aber keinen *vollwertigen* Zugang zu den Märkten des EWR garantieren. Die Frage nach der geeigneten Form einer weiteren Annäherung an die EWR-Staaten ist aus wirtschaftlicher Sicht entsprechend von fundamentaler Bedeutung. Es gibt keine Alternativen zu einer Strategie, welche die Beziehungen zu dieser Region weiter verbessert und vor allem langfristig sichert.

Ein Schweizer Beitritt zum EWR

Nach dem Schweizer Nein zum EWR im Dezember 1992 wurde Artikel 128:1 EWR abgeändert und lautet seither wie folgt:

›Jeder europäische Staat, der Mitglied der Gemeinschaft wird, beantragt, und die Schweiz oder jeder europäische Staat, der Mitglied der EFTA wird, kann beantragen, Vertragspartei dieses Abkommens zu werden. Er richtet seinen Antrag an den EWR-Rat.‹

Damit sollte der Schweiz *explizit* die Möglichkeit offen gelassen werden, dem EWR zu einem späteren Zeitpunkt beizutreten. Da der Artikel auch heute noch Bestandteil des Abkommens ist, gibt es grundsätzlich keinen Grund, an der Aufnahmebereitschaft der Vertragsparteien zu zweifeln.

Nach dem Nein zum EWR wurde der schweizerische Beitrag zum Kohäsionsfonds (rund 60 bis 70 Mio. Franken jährlich²⁷) grösstenteils von den verbliebenen EWR-EFTA-Staaten übernommen. Diese vereinbarten in Folge, mit der Schweiz über eine nachträgliche Beteiligung an diesen Kosten zu sprechen, sofern sie zu einem späteren Zeitpunkt dem EWR beitreten sollte²⁸.

²⁷ Vgl. *Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum* vom 18. Mai 1992, S. 522.

²⁸ Vgl. den *Integrationsbericht 1999* des Bundesrats, S. 303.

Nichtsdestoweniger darf vermutet werden, dass sich die EWR-EFTA-Staaten für einen erfolgreichen Beitritt der Schweiz zum EWR stark machen würden²⁹. Selbst wenn in Norwegen einmal mehr Überlegungen laut werden, der EU beizutreten³⁰, liegt es im Interesse dieses mit Abstand wichtigsten EWR-EFTA-Staates, den EWR vorderhand zu stärken, um entweder bis zu einem Beitritt oder – bei einer dritten Ablehnung – auch langfristig ein tragfähiges Integrationsinstrument nicht leichtfertig aus der Hand zu geben.

Internationaler Trend zu verstärktem Regionalismus

Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1994 konnte die weltweite Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen entscheidend vorangetrieben werden. Die wichtigsten europäischen und aussereuropäischen Handelspartner der Schweiz und die Eidgenossenschaft selbst haben ihre Einfuhrbeschränkungen im Waren- und Dienstleistungsbereich substantiell reduziert. Angesichts einer fehlenden bilateralen Vereinbarung bildet heute das Dienstleistungsabkommen (GATS) sogar die bestimmende Rechtsgrundlage der Beziehungen Schweiz – EU im Dienstleistungsbereich – auch wenn dessen Integrationsqualität als relativ gering einzustufen ist.

Dennoch lässt sich in den letzten Jahren weltweit ein verstärkter Trend zum *Regionalismus* ausmachen: Ein grosser Teil der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen beruht nicht (mehr) auf dem in Artikel I des GATT festgelegten Grundsatz der Meistbegünstigung, sondern auf regionalen Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Staaten.

Die folgende Abbildung stellt die Anzahl der bei der WTO jährlich neu notifizierte regionalen Integrationsabkommen dar und belegt die angesprochene Entwicklung:

²⁹ So führte z.B. der norwegische Botschafter bei der EU, *H.E. Einar M. Bull*, in einer Rede am 23. Mai 2000 aus, dass er in der EFTA eine lebensfähige und dynamische Organisation sehe, und meinte dann wörtlich:

>However, I believe that the organisation would have even more to gain from having all four members as participants in [...] the EEA Agreement. It would streamline the organisation, it would put more weight behind the grouping compared to our 15 partners in the EU and we would benefit even more from Swiss expertise and know-how.<

³⁰ Damit verblieben auf EWR-EFTA-Seite einzig Island und Liechtenstein, was zum jetzigen Zeitpunkt unabsehbare Folgen für das Weiterbestehen des EWR hätte. Ein Beitrittsersuchen soll allerdings nicht vor 2005 eingereicht werden, vgl. *NZZ*, 15. November 2000.

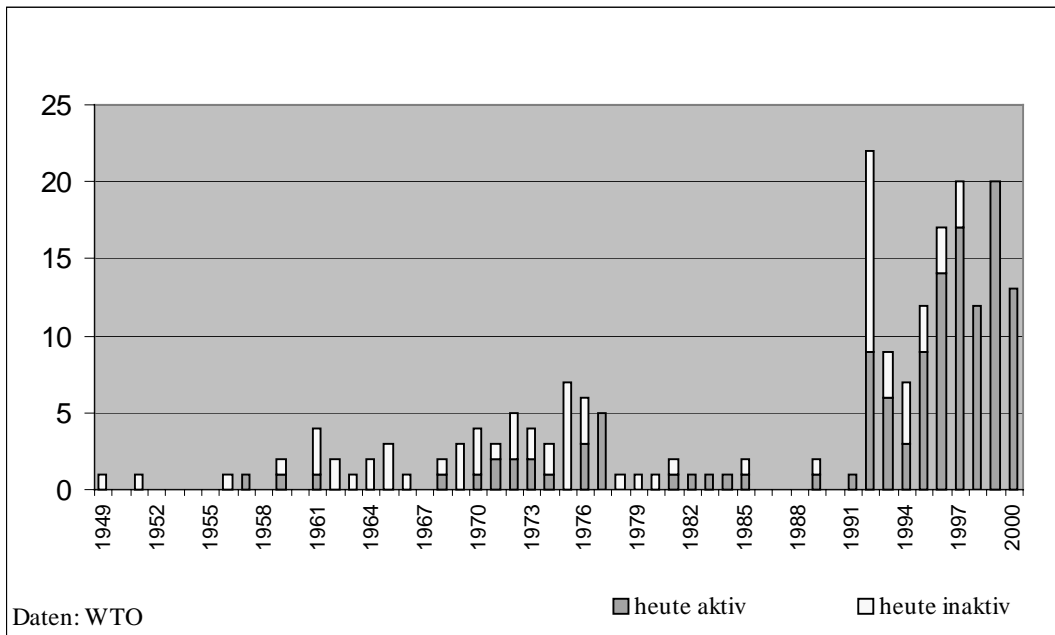


Abbildung 5: Jährliche Anzahl neuer regionaler Integrationsabkommen³¹

In den nächsten Jahren ist nicht mit einer Trendumkehr zu rechnen. Die stark unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedürfnisse der verschiedenen Handelsnationen werden auch inskünftig eine Einigung auf bilateraler oder regionaler Ebene immer wieder einfacher ermöglichen als auf dem multilateralen Parkett. Letzteres wird für die Schweiz damit auf Jahre hinaus kein Substitut für ein *regionales Engagement* sein, sondern vielmehr ein komplementäres Element³².

³¹ Vgl. HAUSER, H., und ZIMMERMANN, T. (2001): Regionalismus oder Multilateralismus? *Die Volkswirtschaft*, Nr. 5, Mai 2001, S.5.

³² Dies entspricht auch der kürzlich geäußerten Ansicht von Staatssekretär *David Syz*. Vgl. *Die Volkswirtschaft*, Nr. 5, Mai 2001, S. 9.

III Konzeptionelle Unterschiede zwischen EWR und Bilateralismus

Wie in den Kapiteln IV und V aufgezeigt werden wird, gibt es zwischen dem EWR-Abkommen einerseits und den abgeschlossenen bzw. künftig geplanten³³ bilateralen Verträgen Schweiz – EU andererseits *materielle* Unterschiede, die einer eingehenden Beurteilung bedürfen. Grundlegender als inhaltliche Differenzen – welche sich in Verhandlungen unter Voraussetzung eines angemessenen Interessenausgleichs häufig reduzieren lassen – sind jedoch *konzeptionelle* Unterschiede der beiden Integrationsoptionen. Der EWR unterscheidet sich von den bilateralen Verträgen nicht nur in seiner Reichweite, sondern insbesondere auch durch ein starkes Mass an Dynamik und eine ambitioniertere Zielsetzung, der Erreichung und dauerhaften Wahrung eines homogenen Binnenmarktes.

Dynamik und Homogenität

In Kapitel I wurde im Zusammenhang mit der institutionellen Gestaltung und dem Rechtsetzungsprozess im EWR erläutert, wie sich das EWR-Abkommen gemäss den Leitlinien des EU-Binnenmarktrechts weiterentwickelt. Damit ist gewährleistet, dass alle im EWR beheimateten Wirtschaftssubjekte zu jedem Zeitpunkt über identische rechtliche Rahmenbedingungen für ihre Aktivitäten verfügen. Diese Homogenität unterbindet jegliche Diskriminierung aufgrund nationaler Zugehörigkeit, so dass auf dem kompetitiven Markt einzig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über Erfolg oder Misserfolg entscheidet. Die Einheitlichkeit der Vorschriften fördert die Markttransparenz und mindert die Rechtsunsicherheit unter den Betroffenen.

Auch der von der Schweiz derzeit verfolgte Weg des Bilateralismus ist nicht rein statischer Natur.

Erstens begründet jedes der sieben abgeschlossenen sektoriellen Abkommen einen *Gemischten Ausschuss* (das Landwirtschaftsabkommen deren zwei), welcher den Vertrag verwaltet. Dieser darf auch den Beschluss fassen, Anhänge des Abkommens, deren Inhalt technischer Natur ist, zu ändern. Jedes Abkommen bestimmt dabei genau, welche Anhänge durch den

³³ Der aktuelle Stand der Gespräche kann jeweils auf der Homepage des Integrationsbüros eingesehen werden.

Gemischten Ausschuss revidiert werden dürfen³⁴. Eine Mitwirkung am EU-Entscheidungsprozess ist indessen nicht vorgesehen. Für den wichtigen Bereich der technischen Handelshemmnisse beispielsweise sieht das *Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen* gemäss Artikel 10:5 vor, dass dessen Inhalt auch in Zukunft den Rechtsbeständen der beiden Vertragsparteien angepasst und auf weitere, derzeit noch ausgeschlossene Produktgruppen ausgeweitet werden kann (*Evolutivklausel*)³⁵.

Zweitens beabsichtigt der Bundesrat, mit der EU auch in Zukunft bilaterale Vereinbarungen zu treffen³⁶. Vorderhand geht es einerseits um Themen, welche bereits in den Schlussakten der abgeschlossenen Sektorabkommen Erwähnung gefunden haben (u.a. Dienstleistungen und verarbeitete Landwirtschaftsprodukte). Andererseits werden Verhandlungen über zusätzliche Kapitel angestrebt, insbesondere die polizeiliche, justizielle und migrationspolitische Zusammenarbeit (Stichworte *Schengen* und *Dublin*).

Diese beiden Aspekte sollten in ihrer Bedeutung zwar nicht unterschätzt werden, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit dem vorgezeichneten Bilateralismus drei *inhärente Schwächen* verbunden sind, welche dazu beitragen, dass das angestrebte Ziel eines zu jedem Zeitpunkt homogenen Binnenmarkts nach Massgabe des EWR nicht zu erreichen ist:

- (a) Die Weiterentwicklung und Anpassung der abgeschlossenen bilateralen Verträge sind zu wenig stark institutionalisiert, als dass diese mit den raschen Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz und der EU mithalten könnten³⁷. Ein Vergleich der heute gültigen Produktvorschriften mit jenen aus Anhang 1 des abgeschlossenen *Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen* zeigt, dass

³⁴ Vgl. *Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG* vom 23. Juni 1999, S. 30.

³⁵ Vgl. HERTIG, H. (2001): Grundzüge des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. In: FELDER, D., und KADDOUS, C. (Hrsg.): *Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*. Helbing & Lichtenhahn. S. 563.

³⁶ Vgl. Kapitel V

³⁷ Der Bundesrat schreibt in seinem *Integrationsbericht 1999* auf S. 297:

›Ein negatives Gegengewicht zur souveränitätspolitischen Unbedenklichkeit sektorieller Abkommen ist der Umstand, dass eine Anpassung der Abkommen an die sich verändernden Verhältnisse (beispielsweise Fortschritte bei den technischen Anforderungen an Produkte oder bei Umweltschutzvorschriften) langwierig sein kann, insbesondere wenn eine parlamentarische Genehmigung der Vertragsänderung in den fünfzehn EU-Staaten nötig ist.‹

bereits mehr als die Hälfte an die seit der Paraphierung veränderte Rechtslage angepasst werden müsste³⁸.

Sollte es der Schweiz im Zuge der Zusammenarbeit in den einzelnen *Gemischten Ausschüssen* gelingen, die Weiterentwicklung zu *verstetigen*, um so regelmässig von neuem aufkommende Marktzutritts Hindernisse auszuschliessen, dürfte dies nur zum Preis einer faktischen Übernahme des entsprechenden EU-Rechts möglich sein³⁹, ohne allerdings wie beim EWR am *Decision Shaping* beteiligt zu sein.

- (b) Im Gegensatz zum EWR fehlt den bilateralen Verträgen das *Rechtsschutzsystem* der Gemeinschaftsverträge, mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) im Zentrum⁴⁰. Artikel 6 EWR verlangt, dass die Bestimmungen des Abkommens im Lichte der (bis zum Zeitpunkt der Unterzeichnung erfolgten) EuGH-Rechtssprechung zu den spiegelbildlichen Vorschriften des EG-Vertrags auszulegen sind. Diese Vorgabe bindet sowohl den EuGH als auch den EFTA-Gerichtshof und schafft damit – insbesondere angesichts der EuGH-Entscheide zur direkten Anwendbarkeit – einklagbare Rechte auf diskriminierungsfreien Marktzugang und damit gleichwertige Marktzutrittsbedingungen für den gesamten EWR-Raum. Den bilateralen Verträgen fehlt dieser einklagbare Rechtsanspruch.
- (c) Jede erfolgreiche Anpassung der abgeschlossenen Sektorabkommen und jeder neue bilaterale Vertrag, welcher zur Schaffung eines vollständigen Binnenmarkts beiträgt, ist vom erneuten politischen Willen der EU, mit der Schweiz in separate Verhandlungen zu treten, abhängig⁴¹. Ob diese kontinuierliche Bereitschaft mit grossen schweizerischen Zugeständnissen erkaufte werden muss, kann heute nicht abschliessend beurteilt werden. Die Ungewissheit über das Andauern dieser Bereitschaft hat jedenfalls realwirtschaftliche Kosten, die zwar nicht präzise quantifizierbar, aber zweifelsohne substantiell sind.

³⁸ Vgl. ZOSSO, O. (2001): Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen: Eine politische und wirtschaftliche Würdigung. In: FELDER, D., und KADDOUS, C. (Hrsg.): *Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*. Helbing & Lichtenhahn. S. 554.

³⁹ So schreibt der Bundesrat in seiner *Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG* vom 23. Juni 1999, S. 32:

›Ohne regelmässige Berücksichtigung der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den Bereichen, welche von den sektoriellen Abkommen gedeckt werden, würden die Unterschiede der schweizerischen und gemeinschaftlichen Bestimmungen die einwandfreie Anwendung der betreffenden Abkommen verhindern‹.

⁴⁰ Vgl. dazu HAUSER, H., und ZIMMERMANN, T. (1999): Zum wirtschaftlichen und integrationspolitischen Stellenwert der bilateralen Verträge Schweiz – EU. *Aussenwirtschaft*, 54. Jahrgang, Heft IV, S. 466 ff.

⁴¹ Dass dieser nicht einfach vorausgesetzt werden kann, beweisen die weiter andauernden Verzögerungen bei der Ratifikation der abgeschlossenen bilateralen Verträge.

Schweizer Nachvollzug von Gemeinschaftsrecht

Der schweizerische Gesetzgeber bleibt bei beiden Integrationsoptionen *formal* unabhängig. *Faktisch* gesehen erfordern beide Alternativen einen starken, aber nicht vollständigen Nachvollzug des entsprechenden EU-Gemeinschaftsrechts. Beim EWR ist dies aufgrund der Übernahme neuer binnenmarktrelevanter Bestimmungen des *Acquis* offenkundiger als beim bilateralen Weg. Aber auch bei diesem gilt, dass die Schweiz in den EWR-relevanten Vertragsteilen seit Jahren einen autonomen Nachvollzug betreibt⁴². Dies mag aus staatspolitischer Sicht problematisch sein, es ist aber schlichtweg ein wirtschaftliches Erfordernis.

Der stärkeren formalen Einbeziehung in das EU-Gemeinschaftsrecht im EWR steht auf der anderen Seite die Möglichkeit zur (beschränkten) Mitgestaltung im Rahmen des in Kapitel I beschriebenen *Decision Shaping* gegenüber. Die Interessen der Schweiz können so in einem frühen Stadium der EU-Entscheidungsfindung besser eingebracht werden.

Ein Nachvollzug von Gemeinschaftsrecht ist *notwendige*, aber nicht *hinreichende* Voraussetzung für einen ungehinderten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Der Nachvollzug muss von EU-Seite auch anerkannt werden. Dies geschieht im EWR zeitgleich mit der Inkraftsetzung durch den Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Im Rahmen der bilateralen Verträge bedarf es hierzu jedoch jeweils neuer Verhandlungen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch der im letzten Abschnitt angesprochene mangelhafte Rechtsschutz bei den Sektorabkommen.

⁴² Der Bundesrat forderte bereits im *Integrationsbericht 1988*, dass in Bereichen grenzüberschreitender Bedeutung eine *grösstmögliche Vereinbarkeit* der schweizerischen Rechtsvorschriften mit jenen der Gemeinschaft anzustreben sei (S. 132). Seither überprüft die Verwaltung neue Rechtsakte systematisch hinsichtlich ihrer Europakompatibilität, vgl. AMGWERT, M. (1998): *Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz. Basler Schriften zur europäischen Integration*, Nr. 37, S. 11.

IV Materieller Vergleich zwischen EWR und abgeschlossenen Sektorabkommen

Die folgende Analyse liefert eine Auflistung und Beurteilung der wesentlichen materiellen Differenzen zwischen EWR und abgeschlossenen bilateralen Verträgen. Es wird getrennt auf alle sieben Sektorabkommen eingetreten. Ihnen werden die entsprechenden Regelungen aus dem EWR-Vertragswerk gegenübergestellt.

Technische Handelshemmnisse: <i>Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen</i>
Personenverkehr: <i>Abkommen über die Freizügigkeit</i>
Landverkehr: <i>Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse</i>
Forschung: <i>Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit</i>
Öffentliche Beschaffung: <i>Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens</i>
Landwirtschaft: <i>Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen</i>
Luftverkehr: <i>Abkommen über den Luftverkehr</i>

Abbildung 6: Die abgeschlossenen bilateralen Abkommen

Wie bereits in Kapitel I beschrieben, hat sich der EWR seit Vertragsabschluss inhaltlich weiterentwickelt. Als Integrationsoption steht der Schweiz heute realistischerweise einzig der *aktuelle* Entwicklungsstand zur Verfügung. Dabei lässt sich im Falle eines Beitritts zum EWR in Bezug auf das Verhältnis zwischen EWR-Abkommen und den bestehenden bilateralen Verträgen festhalten, dass letztere in allen binnenmarktrelevanten Teilen durch das EWR-Abkommen ersetzt würden. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass in den sensiblen Bereichen der Personenfreizügigkeit und des Transitverkehrs auf die spezifischen Interessen der Schweiz zumindest in dem Masse Rücksicht genommen würde, wie dies bei den abgeschlossenen bilateralen Verträgen der Fall war.

Technische Handelshemmnisse

Nachdem dank dem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG aus dem Jahre 1972 die tarifären Handelshemmnisse (und die mengenmässigen Beschränkungen) im Industriegüterbereich schrittweise eliminiert worden sind, finden sich gegenseitige Marktzutrittserschwerisse heute vorwiegend im *nicht-tarifären* Bereich, d.h. auf der Ebene der Vermarktung. Hierzu gehören die technischen Handelshemmnisse, welche einerseits aus Produktvorschriften und andererseits aus den dazugehörigen Konformitätsnachweisen bestehen. Divergierende Produktvorschriften erschweren oder verunmöglichen die Vermarktung, solange sich die Handelspartner nicht auf eine gegenseitige Anerkennung einigen. Werden Konformitätsnachweise aus dem Exportland vom Importland nicht akzeptiert, muss auch in letzterem ein entsprechender Nachweis erlangt werden. Dies benötigt Zeit und verursacht Kosten⁴³.

Innerhalb des EWR werden technische Handelshemmnisse durch zwei getrennte Mechanismen wirksam eliminiert:

- (a) In zahlreichen Sektoren⁴⁴ gelten im gesamten EWR-Raum *harmonisierte*, d.h. einheitliche Produktvorschriften und Regeln zur Konformitätsbewertung.
- (b) Wo harmonisierte Vorschriften fehlen, findet das *Cassis de Dijon*-Prinzip Anwendung. Demnach erfüllt ein in einem beliebigen EWR-Land ordnungsgemäss in Verkehr gesetztes Produkt automatisch auch die Marktzutrittsbedingungen in allen anderen Mitgliedsländern – sofern dies nicht der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, dem Schutz der Gesundheit oder einigen weiteren in Artikel 13 EWR aufgeführten übergeordneten nationalen Interessen widerspricht.

Mit dem bilateralen *Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen*⁴⁵ profitiert auch die Schweiz vom Mechanismus (a), und zwar insbesondere in jenen Produktbereichen, in welchen die Schweiz – u.a. im Rahmen des ›marktwirtschaftlichen Erneuerungsprogramms‹ seit 1993 – seine Gesetzgebung autonom an jene des relevanten *Acquis*

⁴³ Die folgenden Ausführungen abstrahieren von jenen Produktarten, für welche aufgrund ihrer Unbedenklichkeit gar keine Konformitätsbewertung vorgenommen werden muss.

⁴⁴ Eine vollständige Auflistung findet sich in Anhang II EWR.

Communaautaire angepasst hat. Dort werden schweizerische Unternehmen jenen aus dem EWR gleichgestellt, indem diese für ihre Güter nur eine einzige Konformitätsbewertung für die Schweiz und den EWR benötigen, welche zudem nach schweizerischem Recht durchgeführt werden kann. Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Vermarktung besteht jedoch im Gegensatz zum EWR nicht.

In Produktbereichen, in welchen die schweizerische Gesetzgebung nicht mit dem *Acquis* übereinstimmt (z.B. Heizkessel, gewisse Messinstrumente und Druckgeräte), ermöglicht das Abkommen zumindest eine gewisse Erleichterung für hiesige Unternehmen. Sie benötigen zwar weiterhin *zwei* Konformitätsbewertungen, wenn sie ihre Produkte sowohl in der Schweiz als auch im EWR absetzen wollen, können diese aber bei ein und derselben Stelle – welche zudem in der Schweiz ansässig sein darf – einholen.

Vom Abkommen ausgenommen sind allerdings – im Gegensatz zum EWR – einerseits ganze Produktbereiche wie Bauprodukte, Chemikalien oder Pflanzenbehandlungsmittel, über welche keine Einigkeit erzielt werden konnte, und andererseits alle Produkte, die nicht schweizerischen Ursprungs sind bzw. einen zu geringen Wertschöpfungsanteil in der Schweiz aufweisen⁴⁶. Hier braucht es für den Absatz im EWR eine Konformitätsbewertung einer EWR-Stelle.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zur Mitgliedschaft im EWR besteht beim bilateralen Abkommen darin, dass in letzterem Mechanismus (b) überhaupt nicht Anwendung findet. In allen Bereichen, in welchen innerhalb des EWR keine harmonisierten Produktvorschriften gelten, sind für den Absatz im EWR auch weiterhin gesonderte Konformitätsbewertungen notwendig – welche mangels anderer Vereinbarung nur von zugelassenen Stellen innerhalb des EWR vorgenommen werden können. Erlangt ein schweizerisches Unternehmen dabei eine Zulassung in *einem* EWR-Land, genießt das entsprechende Produkt faktische, aber rechtlich nicht gesicherte Verkehrsfähigkeit in den restlichen EWR-Staaten⁴⁷. Es verbleibt damit zumindest ein Unsicherheitsfaktor – wenn nicht gar die Notwendigkeit zu mehrfachen Prüfungen im EWR.

⁴⁵ Ein entsprechendes Übereinkommen soll auch mit den EWR-EFTA-Staaten getroffen werden.

⁴⁶ Hierzu bemerkt z.B. die *Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie* (SGCI), dass die Beschränkung auf Ursprungswaren ›angesichts der rasch fortschreitenden Globalisierung in der Pharmaindustrie von wachsender Bedeutung‹ ist. Vgl. ihre Stellungnahme zu den bilateralen Abkommen Schweiz – EU vom 9. April 1999.

⁴⁷ Vgl. HAUSER, H., und ZIMMERMANN, T. (1999): *Aussenwirtschaftliche Aspekte einer kohärenten Wirtschaftspolitik*. Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit. S. 33.

Die folgende Abbildung fasst die gemachten Ausführungen schematisch zusammen:

			Bilaterales Abkommen	Mitgliedschaft EWR
EWR: harmonisiert	vom bilateralen Abkommen ... erfasst	Gesetze in CH und EWR ... stimmen überein	<i>ein</i> Konformitätsnachweis	<i>ein</i> Konformitätsnachweis
		... stimmen nicht überein	<i>zwei</i> Konformitätsnachweise	
	... nicht erfasst	<i>zwei</i> Konformitätsnachweise*		
EWR: nicht harmonisiert		<i>mindestens zwei</i> Konformitätsnachweise*		

* wobei nur einer davon in der Schweiz erworben werden kann

Abbildung 7: Konformitätsnachweise bei Absatz sowohl in der Schweiz als auch im EWR

Die bisherigen Ausführungen lassen noch nicht darauf schliessen, wie gross die wirtschaftliche Bedeutung jener Bereiche ist, welche – wie dargestellt – gegenüber der Lösung im EWR weiter benachteiligt sind. Eine exakte Quantifizierung ist schwierig.

Inoffizielle Schätzungen gehen davon aus, dass das bilaterale Abkommen rund *neunzig Prozent* der Schweizer Exporte im Ursprungsgüterbereich erfasst. Dieser an sich beeindruckenden Zahl sind drei Punkte anzufügen: *Erstens* klammert sie alle Produkte aus, die nicht schweizerischen Ursprungs sind. *Zweitens* sieht sie über die differenzierte und keineswegs vollständig gleichberechtigte Behandlung der *vom Abkommen erfassten* Produkte hinweg. Und *drittens* kann sie schlicht darauf zurückzuführen sein, dass die weiterhin benachteiligten Bereiche auch heute schon mit Absatzproblemen im Ausland zu kämpfen haben – und daher in aktuellen Exportstatistiken *unterrepräsentiert* sind.

Personenverkehr

Die Liberalisierung des Personenverkehrs, d.h. die Übertragung des Rechts auf Erwerbstätigkeit und auf damit verbundenen Aufenthalt an ausländische Arbeitnehmer und Selbständige, ist eine der zentralen Komponenten eines Binnenmarkts. Arbeitskräfte sollen grundsätzlich dort zum Einsatz gelangen, wo sie am meisten zur Wertschöpfung beitragen. So unumstritten die Vorteilhaftigkeit der Freizügigkeit in der ökonomischen Theorie ist, so stark sind die damit verbundenen Ängste vor Überfremdung und Arbeitsplatzverlust in weiten Teilen der Bevölkerung.

Freizügigkeitsvereinbarungen wie jene im Rahmen des EWR oder im bilateralen *Abkommen über die Freizügigkeit* sind daher unter zwei Aspekten zu beurteilen: Dem volkswirtschaftlich wichtigen Liberalisierungsgehalt einerseits und den politisch notwendigen Schutzvorrichtungen andererseits.

Der *Liberalisierungsgehalt* der beiden Integrationsoptionen ist nach Ablauf von Übergangsfristen (auf welche unten zurückzukommen sein wird) sehr ähnlich. Zusätzlich zur bereits beschriebenen Freizügigkeit für Erwerbstätige sehen beide Abkommen unter denselben Bedingungen die Freizügigkeit für Rentner, Studierende und andere nichterwerbstätige Personen vor. Sie stimmen auch bei der Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen überein und führen beide zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme. Ziel hierbei ist jeweils nicht eine *Vereinheitlichung* der Sozialversicherungsgesetzgebung, sondern die Beseitigung von Barrieren im Bereich der Personenfreizügigkeit⁴⁸.

Die wesentlichen Unterschiede bestehen im Nichteinbezug des Kapitels ›Sozialpolitik‹ und in einer restriktiveren Regelung des Immobilienerwerbs im bilateralen Abkommen⁴⁹. Personen ohne Hauptwohnsitz im Vertragsstaat im allgemeinen und Grenzgängern im besonderen können beim bilateralen Abkommen nach Artikel 25:2 bzw. :3 von Anhang I Beschränkungen beim Erwerb von Zweit⁵⁰- und Ferienwohnungen und beim Kauf zum Zweck der Kapitalanlage oder des Immobilienhandels auferlegt werden. Die Auswirkungen dieser Beschränkun-

⁴⁸ Vgl. BROMBACHER STEINER (2001): Die soziale Sicherheit im Abkommen über die Freizügigkeit der Personen. In: FELDER, D., und KADDOUS, C. (Hrsg.): *Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*. Helbing & Lichtenhahn. S. 353ff. Hier findet sich auch eine Beschreibung der im bilateralen Abkommen angewandten Technik zur Übernahme von Gemeinschaftsrecht.

⁴⁹ Vgl. hierzu GASSER, P. (2001): Grundsätzliche Charakteristik des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, inklusive Arbeitslosenversicherung. In: FELDER, D., und KADDOUS, C. (Hrsg.): *Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*. Helbing & Lichtenhahn. S. 274.

⁵⁰ Grenzgängern dürfen keine Beschränkungen beim Erwerb einer Zweitwohnung auferlegt werden.

gen auf die Mobilität des Faktors Arbeit sind vernachlässigbar, schwerer wiegen hier Verzerrungen bei der Allokation von Ressourcen und die damit einhergehenden volkswirtschaftlichen Kosten innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes.

Das Kapitel ›Sozialpolitik‹ (Artikel 66 bis 71 EWR) gehört schwerpunktmässig zu den *horizontalen* Bestimmungen des EWR. Diese werden als notwendig erachtet, um in dem durch die vier Freiheiten etablierten Binnenmarkt einheitliche Rahmenbedingungen in wichtigen Politikbereichen zu schaffen. Hinsichtlich Sozialpolitik finden im EWR die Bestimmungen des *Acquis Communautaire* Anwendung, welche die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die Arbeitnehmerrechte bei ausserordentlichen Ereignissen (z.B. Massenentlassung) und die Gleichbehandlung von Mann und Frau regeln. Zweifelsohne besteht in diesen Bereichen die Möglichkeit, das Vehikel einer Rechtsvereinheitlichung dazu zu missbrauchen, einen in gewissen EU-Staaten allenfalls vorhandenen *Interventionismus*, welcher mit einem liberalen Wirtschaftsmodell nicht vereinbar ist, auf die restlichen EWR-Staaten zu übertragen. Dahingehende Befürchtungen wurden denn auch – mit Hinweis auf die hohe Regulierungsdichte in der Sozialpolitik einiger EU-Staaten – in schweizerischen Wirtschaftskreisen geäussert⁵¹. Diese Befürchtungen können und dürfen nicht pauschal abgetan werden, es sind ihnen aber zwei wichtige Punkte entgegenzuhalten: Erstens sind die sozialpolitischen Rechtsetzungsgebiete *innerhalb des EWR* klar abgesteckt⁵², was einer von der EU ausgehenden potentiellen Regulierungsdynamik enge Grenzen setzt. Und zweitens ist das Ausmass an vergemeinschafteter Sozialpolitik *selbst innerhalb der EU* – offenbar im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Auffassung – bis heute gering geblieben⁵³.

Was die zu Beginn dieses Abschnitts als zweites Vergleichskriterium definierten *politisch notwendigen Schutzvorrichtungen* der beiden Integrationsoptionen betrifft, sei zuerst kurz auf deren objektive Relevanz hingewiesen. Die Personenfreizügigkeit – basierend auf dem EWR-Vertrag oder auf dem bilateralen Abkommen – wird auch ohne Schutzklauseln zu *keiner* nennenswerten Einwanderung in die Schweiz führen. Derartige Befürchtungen sind unbegründet, was sowohl aus theoretischen Überlegungen als auch aus empirischen Befunden hervorgeht⁵⁴. Die Schweiz darf in erster Linie mit einem etwas höheren Angebot an *hochqualifizierten Ar-*

⁵¹ Vgl. z.B. die Broschüre *Europa – Optionen und Hausaufgaben* der *economiesuisse* vom Nov. 2000, S. 25, oder das Positionspapier *Kooperation in der Europapolitik* der *Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie* (SGCI) vom 17. Juni 1999.

⁵² Vgl. HAUSER, H., und BRADKE, S. (1992): *EWR-Vertrag – EG-Beitritt – Alleingang. Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz*. Gutachten zu Händen des Bundesrates. Verlag Rüegger. S. 232.

⁵³ Vgl. z.B. GENSCHEL, P. (1998): Markt und Staat in Europa. *Politische Vierteljahresschrift*, 39, S. 55-79.

⁵⁴ Vgl. STRAUBHAAR, T. (1999): Integration und Arbeitsmarkt. Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union. *BWA Schriftenreihe*, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 3.

beitskräften aus dem EU-Raum rechnen, was in diesem Segment zu einem gewissen Lohn-
druck führen und den heute in einigen Berufsgattungen bestehenden Mangel beseitigen dürfte.
Den ausgehandelten Übergangsfristen und Schutzklauseln der beiden Integrationsoptionen
kommt damit nur geringe *wirtschaftliche* Bedeutung zu. Unter politischen Aspekten bieten
sowohl EWR als auch das bilaterale Freizügigkeitsabkommen Mechanismen, welche einer
theoretischen Migrationswelle in die Schweiz vorbeugen sollen. Letzteres sieht eine *gestaf-*
felte Einführung des freien Personenverkehrs innerhalb von zwölf Jahren vor. Im EWR wurde
der Schweiz in Protokoll 15 zusammen mit Liechtenstein eine fünfjährige Übergangsfrist (bei
schrittweiser Liberalisierung) zugestanden. Sie müsste bei einem heutigen Beitritt neuverhan-
delt werden. Liechtenstein hat im EWR inzwischen erfolgreich eine Verlängerung der Über-
gangsfrist ausgehandelt, welche (zumindest) bis Ende 2006 die Beschränkung des Zuzugs von
EWR-Bürgern ermöglicht.

Beide Integrationsoptionen sehen (auch nach Ablauf der Übergangsfristen) Schutzklauseln bei
schwerwiegenden sozialen Problemen infolge von Migration vor. Während die Anrufung die-
ser Klausel im bilateralen Abkommen einen *Konsens* der Vertragsparteien erfordert (Artikel
14:2), lässt Artikel 112:1 EWR die *einseitige* Ergreifung von Massnahmen ohne Zustimmung
der anderen Vertragsparteien zu⁵⁵.

Beide Abkommen können zudem einseitig gekündigt werden. Gemäss *Guillotine-Klausel*
führt die Kündigung eines der sieben Sektorabkommen automatisch zur Aussetzung der übr-
igen sechs.

Um die Möglichkeit eines schweizerischen Ausstiegs – welcher ohnehin jederzeit erfolgen
kann – weiter zu verdeutlichen, wurde das bilaterale Abkommen gemäss Artikel 25:2 nur auf
sieben Jahre abgeschlossen. Es verlängert sich jedoch automatisch, sofern die Schweiz oder
die EU nichts Gegenteiliges notifiziert.

Schlussfolgernd lässt sich festhalten, dass der Liberalisierungsgehalt *beider* Integrationsab-
kommen im Bereich der Personenfreizügigkeit substantiell ist. Die einzig politisch interes-
santen Anpassungs- und Schutzmechanismen sind unterschiedlich angelegt, eignen sich aber
gleichermaßen, um hypothetisch denkbaren negativen Konsequenzen aus starker Migration
wirksam entgegenzuwirken.

⁵⁵ Es muss in diesem Fall jedoch mit ›angemessenen Ausgleichsmassnahmen‹ durch die Vertragspartner ge-
rechnet werden (Artikel 114 EWR).

Die EU plant in den nächsten Jahren eine – voraussichtlich schrittweise – *Erweiterung* um eine Anzahl mittel- und osteuropäischer Länder (MOEL). Die Gewährung der Personenfreizügigkeit ist dabei eines der zentralen Verhandlungsthemen. Auch die Integrationsoptionen der Schweiz, EWR und Bilateralismus, sind davon unmittelbar betroffen⁵⁶. Zwar besteht bei beiden kein formalisierter Mechanismus, um die *Bedingungen* eines EU-Beitritts der MOEL – und damit implizit auch die Ausgestaltung ihrer Teilnahme am EWR bzw. an den bilateralen Abkommen – mitzubestimmen. Folgenden Punkten sollte aber Beachtung geschenkt werden:

- (a) Es ist durchaus damit zu rechnen, dass die EU auf *begründete* Wünsche der Schweiz bzw. der EWR-EFTA-Staaten angemessen Rücksicht nimmt. Den EWR-EFTA-Staaten ist es beispielsweise gelungen, die EU in den gemeinsamen Gremien zu einer deutlichen Verbesserung des lange Zeit als unzureichend empfundenen Informationsflusses hinsichtlich Osterweiterung zu bewegen.
- (b) Das Wohlstandsdifferenzial zwischen den reichen EU-Staaten und den Beitrittskandidaten ist signifikant und unterscheidet sich nur *unwesentlich* von jenem zwischen der Schweiz und den MOEL. Es ist davon auszugehen, dass die von der EU ausgehandelten Beitrittsverträge (und die darin allenfalls enthaltenen Übergangsfristen oder Sonderregelungen⁵⁷) auch für die Schweiz zu einer parallelen *und damit akzeptablen* Lösung der MOEL-Problematik im Rahmen beider Integrationsoptionen führen sollten.
- (c) Die in weiten Kreisen befürchteten dramatischen Auswirkungen eines Beitritts von MOEL sind im Bereich des Personenverkehrs – dem sensibelsten Kapitel im bilateralen Vertragswerk und im EWR – *nicht* realistisch. So stellt STRAUBHAAR zwei Szenarien auf⁵⁸. In einem ersten, pessimistischen, geht er von einer hohen Migrationsneigung der Mittel- und Osteuropäer aus und folgert, dass bis 2015 aus Polen, Tschechien, Ungarn

⁵⁶ Nach *Artikel 128 EWR* muss jedes neue Mitglied der EU beim EWR-Rat den Beitritt zum EWR beantragen. Die Bedingungen für eine Aufnahme werden durch ein Abkommen zwischen dem neuen EU-Mitglied und allen EWR-Vertragsparteien, d.h. auch den einzelnen EWR-EFTA-Staaten, geregelt, welches anschliessend der Ratifikation durch alle EWR-Vertragsparteien ›nach deren eigenen Verfahren‹ bedarf. Das *bilaterale Personenverkehrsabkommen* ist zwischen der Schweiz, der Europäischen Gemeinschaft (EG) und den 15 Mitgliedstaaten abgeschlossen. Neue EU-Mitglieder wären damit potentiell neue Vertragsparteien, zu deren Aufnahme die Schweiz zustimmen müsste.

⁵⁷ Die Europäische Kommission hat beispielsweise kürzlich einen ›Optionenbericht‹ ausgearbeitet, in welchem sie verschiedene Möglichkeiten einer eingeschränkten Freizügigkeit für die MOEL aufzeigt. Diese reichen von Schutzklauseln über feste Quoten und diverse Übergangsfristen. Vgl. *NZZ*, 8. März 2001, S. 23. Im April hat die Kommission zudem einen Vorschlag an die Mitglieder beschlossen, der konkret eine fünf- bis siebenjährige Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit vorsieht, vgl. *NZZ*, 12. April 2001, S. 25.

⁵⁸ Vgl. STRAUBHAAR, T. (1999): *Integration und Arbeitsmarkt. Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union. BWA Schriftenreihe*, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 3, S. 106-113.

und Slowenien jährlich durchschnittlich 284'000 Menschen in den gesamten EU-Raum einwandern würden. Im zweiten Szenario, welches die Erfahrungen der EU-Süderweiterung in den achtziger Jahren berücksichtigt, sinkt diese Zahl auf 107'000. Zur Relativierung dieser Zahlen soll die folgende Darstellung dienen:

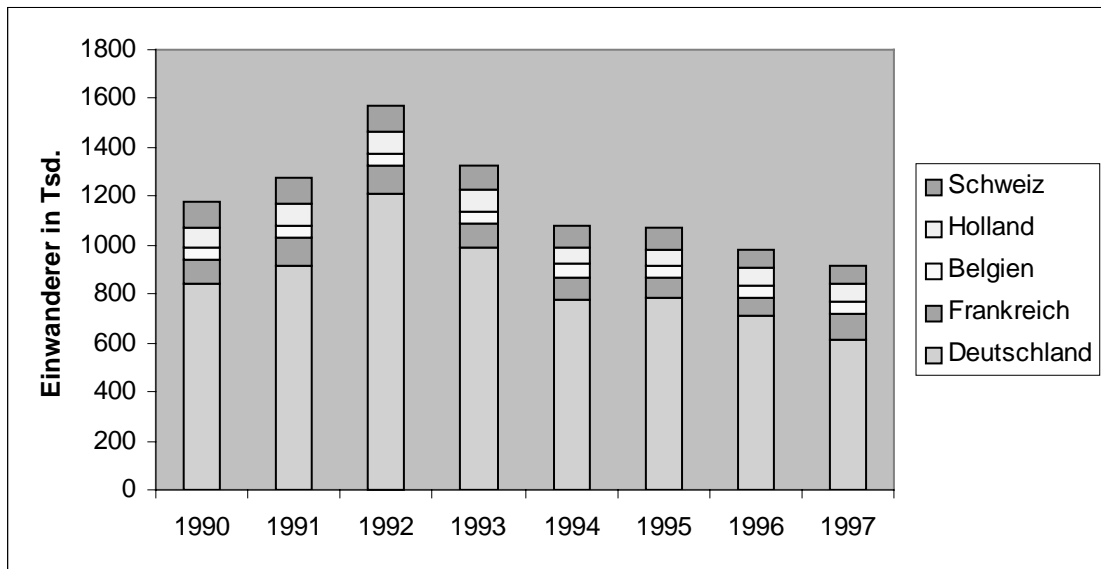


Abbildung 8: Einwanderung in ausgewählte europäische Länder⁵⁹

Die fünf in die Graphik einbezogenen Länder alleine waren im Zeitraum zwischen 1990 und 1997 jährlich mit einer durchschnittlichen Einwanderung von 1.18 Mio. Menschen konfrontiert. Deutschland war Haupteinwanderungsland und wird es auch bei einer Osterweiterung zweifelsohne bleiben.

Landverkehr

Schon bei der Aushandlung des EWR-Vertrags wurde von den Vertragspartnern anerkannt, dass der Schweiz aufgrund der geographischen Exponiertheit des Landes im Transitverkehr eine besondere Behandlung zugestanden werden muss. Diese fand Ausdruck in einem *zusätzlichen* Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches im Mai 1992 abgeschlossen

⁵⁹ Zahlen des *Berliner Instituts für Vergleichende Sozialforschung* aus dem Jahr 1999. Die Zahlen für Deutschland und Holland beinhalten einen substantiellen Anteil von Asylsuchenden.

wurde und Anfang 2005 ausläuft⁶⁰. Darin findet sich u.a. die Begrenzung des zulässigen Gesamtgewichts auf 28 Tonnen, die Beibehaltung des Sonntags- und Nachtfahrverbots und die Fiskalfreiheit auf der Strasse – dies unter Bedingung der Nichtdiskriminierung.

Mit dem zu den sieben bilateralen Verträgen gehörenden *Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse* gelang es der Schweiz ein weiteres Mal, eine spezifische Transitlösung auszuhandeln. Sonntags- und Nachtfahrverbot bleiben grundsätzlich bestehen (Artikel 15), und die Schweiz erhält das Recht, eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe einzuführen (Artikel 40), womit ein wichtiger Schritt in Richtung Kostenwahrheit im Strassengüterverkehr getan ist. Diese Zugeständnisse von Seiten der EU wurden jedoch *teuer* erkaufte. So muss die Gewichtslimite schrittweise auf 40 Tonnen angehoben werden, und die Schweiz verpflichtet sich zu kostspieligen Infrastrukturprojekten im Bahnbereich.

Wie das EWR-Abkommen selbst enthält auch der bilaterale Vertrag wesentliche Bestimmungen zur Liberalisierung des Marktzugangs im Strassen- und Schienengüterverkehr. Im Gegensatz zum EWR bleibt aber die *nationale Kabotage* aus dem bilateralen Vertrag ausgeklammert⁶¹, womit es schweizerischen Transportunternehmern versagt ist, *innerhalb* eines EWR-Landes Lieferfahrten durchzuführen – und umgekehrt EWR-Unternehmer nicht zwischen zwei schweizerischen Destinationen fahren dürfen. Letzteres führt aber im Inland dazu, dass ein signifikanter Bereich des Transportgewerbes (vgl. Abbildung 9) vor der europäischen Konkurrenz abgeschottet bleibt, was mit höheren Transportpreisen und gesamtwirtschaftlich negativen Wohlfahrtseffekten verbunden ist.

⁶⁰ *Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene* (SR 0.740.71).

⁶¹ Hingegen wird Schweizer Transporteuren die *grosse Kabotage* (Beispiel: Lieferung von München nach Mailand) nach Artikel 12 ermöglicht.

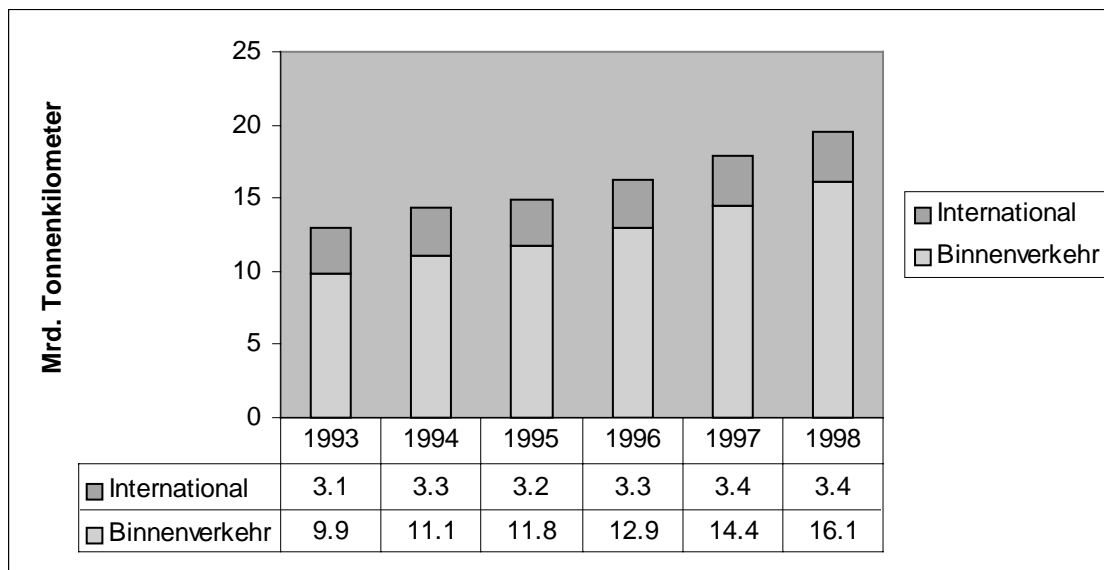


Abbildung 9: Gütertransport im Strassenverkehr:
Internationaler Verkehr⁶² und Binnenverkehr in der Schweiz⁶³

Der durch den Ausschluss der nationalen Kabotage geschützte schweizerische Binnengüterverkehr nahm im Jahre 1998 einen Anteil von 82% am Gesamtaufkommen ein (nach 76% im Jahr 1993).

Der EWR schafft damit hinsichtlich gegenseitigem Marktzugang bessere Voraussetzungen als das bilaterale Abkommen. Offen ist derzeit jedoch, inwiefern bei einem allfälligen Beitritt zum EWR äquivalente Regeln zu den Fiskalitäts- und Fahrverbotsbestimmungen des bilateralen Vertrags gefunden werden könnten. Hier bestünde Verhandlungsbedarf. *Denkbar* wäre etwa eine Übernahme *der relevanten Bestimmungen* des abgeschlossenen Sektorabkommens in eine separate bilaterale Vereinbarung zwischen der Schweiz und den restlichen Vertragspartnern, analog zum 1992 unterzeichneten Transitvertrag. Aufgrund der Erfahrungen der letzten zehn Jahre lässt sich vermuten, dass die europäischen Partner auch bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR die besondere Situation des Landes in einer entsprechenden Transitvereinbarung *berücksichtigen* würden.

⁶² Import, Export und Transit

⁶³ Zahlen aus der *Schweizerischen Verkehrsstatistik 1996/2000* des Bundesamts für Statistik, S. 137-141.

Forschung

Mit dem bilateralen *Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit* erhält die Schweiz einen umfassenden Zugang zum aktuellen *Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung* der EU. Mit Hilfe der Rahmenprogramme koordiniert und finanziert die EU seit 1984 gemeinsame Forschungsaktivitäten. Das fünfte Rahmenprogramm (1999-2002) hat ein Volumen von 14.96 Mrd. Euro.

Bereits in den vergangenen Jahren beteiligte sich die Schweiz *projektweise* an den Rahmenprogrammen. Dabei wurden seit Ablehnung des EWR-Beitritts substantielle finanzielle Beiträge geleistet, wie die folgende Darstellung verdeutlicht:

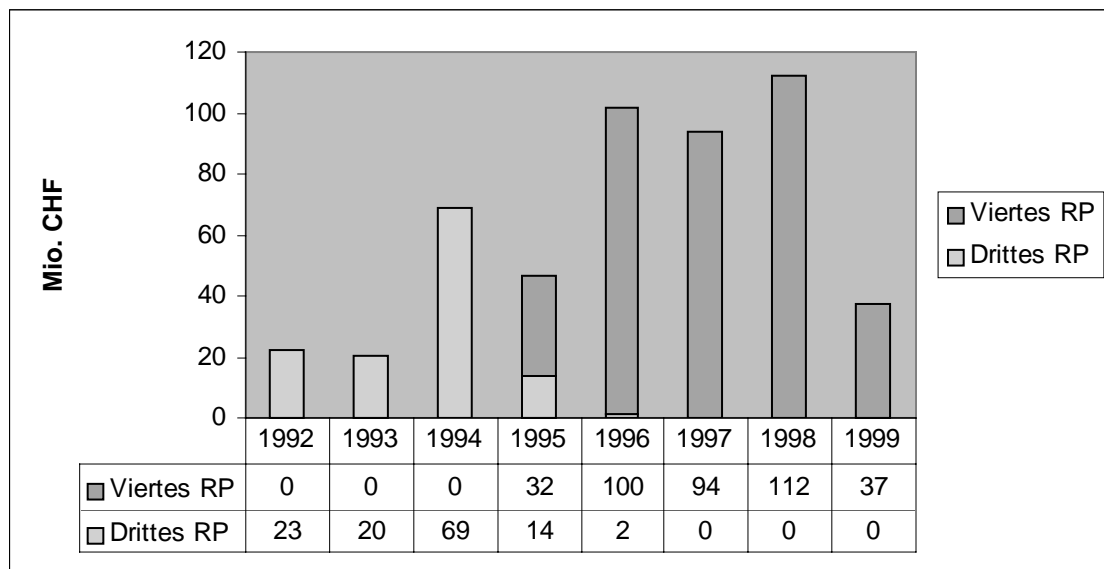


Abbildung 10: Finanzielle Beteiligung der Schweiz an Rahmenprogrammen der EU⁶⁴

Mit dem bilateralen Abkommen erhalten schweizerische Akteure u.a. auch Anspruch auf Einsicht in Resultate von Projekten, an denen sie nicht beteiligt sind. Zudem verbessern sich die Mitwirkungsbedingungen innerhalb der einzelnen Projekte, beispielsweise durch die neu geschaffene Möglichkeit der Übernahme einer Projektleitung.

Dennoch bleibt das erzielte Übereinkommen in mehrerer Punkten hinter der Lösung im EWR-Vertrag zurück:

- (a) EWR-EFTA-Staaten steht gemäss Protokoll 31 EWR (Artikel 1) »die volle Mitwirkung [...] in allen EG-Ausschüssen, welche die EG-Kommission bei der Verwaltung oder Entwicklung des [...] Rahmenprogramms und seiner spezifischen Programme unterstützen« zu. Das bilaterale Abkommen bietet dagegen einzig einen Beobachterstatus in diesen Gremien. Als Konsequenz lassen sich die Interessen schweizerischer Forschungseinrichtungen weniger gut vertreten.
- (b) Das bilaterale Abkommen enthält einen weniger vorteilhaften Beitragsschlüssel als der EWR. Ersteres ermittelt den schweizerischen Anteil an den Kosten gemäss der Formel BIP_{CH}/BIP_{EU} , letzterer mit $BIP_{CH}/(BIP_{CH}+BIP_{EU})$. Daraus entstehen für die Schweiz Mehraufwendungen in Höhe von derzeit rund 3%.
- (c) Die schweizerische Kostenbeteiligung erhöht sich gegenüber einer EWR-Mitgliedschaft zudem dadurch, dass sie auf Grundlage von Verpflichtungskrediten statt basierend auf effektiven Ausschüttungen erfolgt⁶⁵. Es resultieren jährlich wiederkehrende Zinsverluste.
- (d) Die Teilnahme an künftigen Rahmenprogrammen erfolgt im Gegensatz zum EWR nicht automatisch, sondern bedarf neuerlicher Verhandlungen nach Artikel 9:2.

Öffentliche Beschaffung

Mit dem bilateralen *Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens* erreicht die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens im Verhältnis Schweiz – EU ein dem EWR entsprechendes Niveau⁶⁶. Damit führen beide Integrationsoptionen zu einem diskriminierungsfreien und weitgehend ungehinderten (bzw. durch tiefe Schwellenwerte nur leicht beeinträchtigten) Zugang der Unternehmen aller Vertragsparteien zu den einzelnen nationalen, regionalen und kommunalen Beschaffungsmärkten.

⁶⁴ Vgl. *Jahresbericht 1999* des Bundesamts für Bildung und Wissenschaft über die *Schweizer Beteiligung an Rahmenprogrammen für Forschung und technologische Entwicklung der EU*, S. 25ff

⁶⁵ Vgl. *Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG* vom 23. Juni 1999, S. 65f.

⁶⁶ Die Schweiz bleibt nach Auskunft des *Integrationsbüros* einzig von EU-finanzierten Projekten im Rahmen von PHARE und TACIS (Unterstützung für Osteuropa) ausgeschlossen. Dies trifft aber auch für EWR-EFTA-Staaten zu.

Landwirtschaft (Unverarbeitete Produkte)

Die Landwirtschaft gehört in nahezu allen Industrieländern zu den am meisten vor ausländischer Konkurrenz geschützten Branchen. Diese Feststellung trifft namentlich auch auf die Schweiz und die EU zu. Damit verbunden ist die Auffassung breiter Kreise, dass die Liberalisierung des Agrarhandels – in merkantilistischer Tradition – bestenfalls als *Zugeständnis* im Rahmen umfassenderer Verhandlungen gesehen werden darf. Entsprechend wird die Qualität eines Agrarabkommens nach Massgabe der damit weiterhin zu vereinbarenden Protektionsinstrumente bemessen.

Dieser Sichtweise kann hier – trotz des unbestritten wichtigen Beitrags landwirtschaftlicher Aktivität zum gesamtwirtschaftlichen Wohlergehen – bestenfalls ansatzweise Folge geleistet werden. Wie in anderen Sektoren sind Integrationsoptionen auch im Landwirtschaftsbereich in erster Linie dann als positiv einzuschätzen, wenn sie gegenseitige Marktzugangsverbesserungen herbeiführen.

Die Verhandlungen zur Gründung des EWR brachten nur einen rudimentären Einbezug unverarbeiteter Landwirtschaftsprodukte, welche gemäss Protokoll 42 EWR in separaten – aber an den EWR gebundenen – bilateralen Abkommen einzelner EFTA-Staaten mit der EU niedergelegt wurden. Die Schweiz und die EU einigten sich dabei u.a. auf einen verbesserten gegenseitigen Marktzugang für diverse Käsesorten, Topfpflanzen und Schnittblumen. Ausserdem gewährte die Schweiz einseitige Zollreduktionen für eine Anzahl Produkte aus den südlichen EU-Staaten (u.a. Früchte und Nüsse)⁶⁷. Komplettiert wurden diese zaghaften Öffnungsschritte durch die Übernahme von Teilen des *Acquis Communautaire* im Veterinär- und phytosanitären⁶⁸ Bereich.

Artikel 19 EWR verpflichtet zudem die Vertragsparteien, ›ihre Bemühungen um eine schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels fortzusetzen‹. Diesen war bisher jedoch wenig Erfolg beschieden.

Einen wichtigen Impuls für die multilaterale Liberalisierung im Agrarbereich lieferte der erfolgreiche Abschluss der *Uruguay-Runde* 1994. Diese führte zu einem signifikanten Abbau von handelsverzerrenden Massnahmen aller Unterzeichnerstaaten, wie folgende Aufstellung belegt:

⁶⁷ Vgl. *Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Schweiz und der EWG über bestimmte die Landwirtschaft betreffende Vereinbarungen* vom 2. Mai 1992.

		Industrieländer (1995-2000)	Entwicklungsländer (1995-2004)
Zölle	Durchschnitt	-36%	-24%
	Minimum	-15%	-10%
Subventionen	Durchschnitt	-20%	-13%
Exportförderung	wertbezogen	-36%	-24%
	mengenbezogen	-21%	-14%

Abbildung 11: Zielwerte für multilaterale Liberalisierung des Agrarhandels⁶⁹

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Entwicklung und dem parallel hierzu verlaufenden Umdenkprozess auch innerhalb der Schweiz wurde das bilaterale *Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen* geschlossen. Neben der gegenseitigen Anerkennung von veterinärrechtlichen und phytosanitären Bestimmungen und dem Abbau technischer Handelshemmnisse in einer Reihe von Produktbereichen (z.B. Wein, Bioprodukte) bringt es »Zollkonzessionen«⁷⁰ und die Einräumung grösserer Importkontingente in Bereichen wie Milchprodukte (vollständig liberalisierter Käsehandel nach fünf Jahren), Früchte und Gemüse, Gartenbau, Fleisch- und Weinspezialitäten. Der Liberalisierungsgehalt ist damit deutlich höher als in den damaligen bilateralen Vereinbarungen im Rahmen des EWR. Da das vorliegende Abkommen in erster Linie auf Druck der EU zustande kam⁷¹, darf vermutet werden, dass einer Aufrechterhaltung der materiellen Substanz im Falle eines EWR-Beitritts der Schweiz nichts im Wege steht.

⁶⁸ Saat- und Pflanzengut

⁶⁹ Angaben der WTO. Es gelten unterschiedliche Basisjahre (zwischen 1986 und 1995).

⁷⁰ Ein in der *Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG* vom 23. Juni 1999, S. 100, mit einer Selbstverständlichkeit verwendeter Begriff.

⁷¹ Vgl. *Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG* vom 23. Juni 1999, S. 99.

Luftverkehr

Wie im Landverkehr ist es der Schweiz und der EU auch in der zivilen Luftfahrt gelungen, ein bilaterales Abkommen mit hohem Liberalisierungsgrad abzuschliessen. Dieses übernimmt hierfür namhafte Bereiche des relevanten *Acquis Communautaire*⁷². Für die Fluglinien der Vertragsparteien besteht die Möglichkeit, von der Schweiz aus beliebige Ziele im EU-Raum anzufliegen (und umgekehrt). Es gibt hierbei keine Kapazitäts- oder Tarifrestriktionen. Zwei Jahre nach Inkrafttreten wird Schweizer Fluglinien zudem erlaubt, zwischen zwei EU-Staaten (z.B. von London nach Frankfurt) zu fliegen (vgl. Artikel 15:1).

Das Abkommen geht damit in seiner Substanz beinahe so weit wie der EWR. Im Gegensatz zu diesem bleibt aber die *Kabotage*⁷³, d.h. der Luftverkehr zwischen zwei Punkten innerhalb der Schweiz bzw. zwischen zwei Punkten innerhalb eines EU-Landes, ausgeklammert. Artikel 15:3 des bilateralen Vertrags bestimmt lediglich, dass darüber fünf Jahre nach Inkrafttreten Verhandlungen aufgenommen werden sollen. Obwohl die derzeitige Inanspruchnahme der Kabotage-Möglichkeit durch im Ausland domizilierte Fluggesellschaften innerhalb des EWR – gemessen an den tatsächlich durchgeführten Flügen – als relativ gering einzustufen ist, darf nicht übersehen werden, dass bereits die *vertraglich verankerte Möglichkeit* hierzu einen preisdisciplinierenden Effekt auf nationale Anbieter ausübt, was mit gesamtwirtschaftlich positiven Wohlfahrtseffekten verbunden ist.

⁷² Welche im Anhang des *Abkommens über den Luftverkehr* aufgeführt sind.

⁷³ In Termini des Landverkehrsabkommens ist hier die *nationale* Kabotage gemeint.

V Die Substanz des EWR im Bereich der geplanten bilateralen Verhandlungen

Bereits in den Schlussakten der abgeschlossenen Sektorabkommen findet sich eine gemeinsame Erklärung der Schweiz und der EU, in welcher die Absicht bekundet wird, bald neue bilaterale Verhandlungen über namentlich aufgeführte Themen vorzubereiten. Zu diesen gehören Dienstleistungen, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte und die Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Bildung, Jugend, Medien, Statistik und Umwelt. Man spricht auch von ›*Leftovers*‹ der abgeschlossenen bilateralen Verhandlungen.

Die EU wünscht zudem Gespräche über eine verbesserte Bekämpfung von Zollbetrug und eine schweizerische Beteiligung an der von der EU geplanten grenzüberschreitenden Zinsbesteuerung. Die Schweiz möchte die polizeiliche, justizielle und migrationspolitische Zusammenarbeit vertiefen (Stichworte *Schengen* und *Dublin*).

Dienstleistungen

Der gegenseitige Austausch von Dienstleistungen zwischen der Schweiz und der EU unterliegt bis heute vielfach restriktiven Beschränkungen. Die abgeschlossenen bilateralen Abkommen schaffen hier erste Verbesserungen: Die Verträge zum Land- und Luftverkehr bringen eine partielle Liberalisierung im Transportbereich (siehe Kapitel IV), der beidseitige Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten wird sichergestellt und das Freizügigkeitsabkommen – an sich auf *niedergelassene* Personen fokussiert – verleiht nach Artikel 5:1 den im Ausland domizilierten Dienstleistungserbringern ›das Recht, Dienstleistungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu erbringen, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet‹.

Schon bisher möglich ist – nicht zuletzt dank multilateraler Vereinbarungen im Rahmen des GATS – die Erbringung von Dienstleistungen, die bestenfalls eine sehr kurzfristige physische Präsenz im Abnehmerland erforderlich machen (z.B. Unternehmensberatung). Zudem besteht die Möglichkeit der Gründung von (rechtlich selbständigen) Tochtergesellschaften, was etwa für den Banken- und Versicherungsbereich von grosser Bedeutung ist.

Wichtige Bestandteile eines freien Dienstleistungsverkehrs zwischen der Schweiz und der EU *fehlen aber weiterhin*. Sie wären in der Integrationsoption EWR *allesamt* enthalten, bedürfen

im Rahmen des Bilateralismus aber einem noch zu erbringenden erfolgreichen Verhandlungsabschluss:

- (a) Dienstleistungen, deren Erbringung einen längerfristigen Aufenthalt (d.h. über neunzig Tage) notwendig machen, stossen heute auf >erhebliche Barrieren aus dem Ausländer- und Gewerberecht⁷⁴. In diesen Bereich fallen insbesondere handwerkliche und reglementierte Berufe wie Ärzte, Rechtsanwälte oder Architekten.
- (b) Gewisse Dienstleistungen sind zwar technisch auch ohne physische Präsenz zu erstellen, Regulierungsbestimmungen stehen diesem Ansinnen jedoch im Wege. So ist es beispielsweise eidgenössischen Versicherungen untersagt, ihre Produkte von der Schweiz aus in der EU anzubieten. Obwohl dank *Versicherungsabkommen* von 1989 die Möglichkeit zur Gründung einer Zweigniederlassung⁷⁵ oder Tochtergesellschaft besteht, bleibt damit vielfach der *optimale Vertriebsweg* versperrt.
- (c) Banken und Versicherungen im Lebens- und Rückversicherungsgeschäft benötigen für die Errichtung *jeder* Zweigniederlassung eine Bewilligung der jeweiligen Aufsichtsbehörde. Ihnen bleibt die Erlangung einer im gesamten EWR geltenden Einheitslizenz (mit Herkunftslandkontrolle) verwehrt.
- (d) Schweizerische Anlagefonds brauchen ebenfalls in jedem EWR-Staat eine eigene Vertriebsbewilligung. Dies führt zu einer >krassen Benachteiligung< gegenüber der europäischen Konkurrenz⁷⁶.

Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte

Schon im Freihandelsabkommen von 1972 vereinbarten die Schweiz und die EU eine erste Liberalisierung im Bereich der verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte. Im Vertrag zur Errichtung des EWR wurde diese deutlich verstärkt. Einerseits kamen weitere Produkte hinzu. Andererseits wurden alle erfassten Produkte in zwei separate Tabellen gegliedert, wobei für

⁷⁴ Vgl. HAUSER, H., und ZIMMERMANN, T. (1999): Zum wirtschaftlichen und integrationspolitischen Stellenwert der bilateralen Verträge Schweiz – EU. *Aussenwirtschaft*, 54. Jahrgang, Heft IV, S. 472.

⁷⁵ Niederlassungsfreiheit besteht hierbei nur im Bereich des direkten Nicht-Leben-Geschäfts, vgl. das *Abkommen zwischen der Schweiz und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung* vom 10. Oktober 1989.

⁷⁶ Vgl. einen entsprechenden Artikel von *Gérard Fischer*, Direktor und Geschäftsleiter der Vontobel Fonds Services AG, in der NZZ vom 26. Januar 1999, S. 71.

jene der Tabelle I weiterhin ein – gegenüber dem Freihandelsabkommen verbesserter⁷⁷ – Mechanismus besteht, der an der Grenze Preisunterschiede ausgleicht⁷⁸. Produkte in Tabelle II unterliegen hingegen dem Freihandel.

Es bleibt abzuwarten, inwiefern es der Schweiz gelingt, bilateral denselben Liberalisierungsgehalt auszuhandeln.

Weitere ›Leftovers‹

Im Bereich *Bildung und Jugend* führt die EU seit Jahren verschiedene Programme durch, an denen EWR-EFTA-Staaten gleichberechtigt partizipieren. Im Zentrum stehen die berufliche Bildung (Leonardo), die allgemeine Bildung einschliesslich Hochschulkooperation und Studentenmobilität (Sokrates) und der Jugendaustausch (Jugend für Europa), für welche im Zeitraum von 2000 bis 2006 ein Budget von rund 3.0 Mrd. Euro zur Verfügung steht⁷⁹.

Die Schweiz konnte sich in der Vergangenheit mit wechselndem Erfolg an einzelnen Übereinkommen beteiligen. Ziel von bilateralen Gesprächen wäre es nun, die gleiche rechtliche Stellung wie im EWR zu erreichen.

Zur Förderung von *audiovisuellen Medien* hat die EU das Programm MEDIA entworfen. Zwischen 1996 und 2000 war es mit 310 Mio. Euro dotiert. Unterstützt werden die Ausbildung, die Projektentwicklung und der Filmvertrieb in Europa⁸⁰. Die Schweiz ist heute im Gegensatz zu den EWR-EFTA-Staaten vom Programm ausgeschlossen und kann nur sehr partiell und unter erhöhten Kosten an den verschiedenen Aktivitäten teilnehmen.

Die umfangreichen *statistischen Erhebungen*, welche heute auf verschiedenen staatlichen Ebenen durchgeführt werden, um Grundlagen für wirtschaftliche und politische Entscheidungen zu schaffen, verlangen aufgrund transnationaler Verflechtungen eine immer stärkere länderübergreifende Zusammenarbeit. Gemäss Protokoll 30 EWR wird hierzu eine Fachkonferenz eingesetzt, in welcher u.a. Vertreter der nationalen statistischen Einrichtungen der Vertragsparteien und EUROSTAT Einsitz nehmen. Diese leitet die Kooperation, entwickelt Pro-

⁷⁷ Vgl. zu den Details die *Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum* vom 18. Mai 1992, S. 144.

⁷⁸ Die Regelungen der Tabelle I bleiben vorläufig ausgesetzt, da diesbezüglich noch keine abschliessende Einigkeit erzielt werden konnte (Stand: Dezember 2000). Die EWR-EFTA-Staaten drängen seit längerem auf eine Inkraftsetzung.

⁷⁹ Vgl. *Integrationsbericht 1999* des Bundesrats, S. 176.

⁸⁰ Vgl. Eidgenössisches Departement des Inneren, Filmförderung, unter www.edi.admin.ch/i/themen/film.htm

gramme und Verfahren und überwacht ihre Durchführung. Der Schweiz ist eine Teilnahme bisher versagt geblieben.

Die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen stellt schliesslich wissenschaftliche Daten über den Zustand der *Umwelt* in den EWR-Staaten – und neuerdings auch in einer Reihe von Ländern, die der EU beitreten werden – zur Verfügung, was Voraussetzung für entsprechende Massnahmen zum Umweltschutz ist. Auch hier möchte die Schweiz beitreten.

Neue Themen

Um dem Freizügigkeitsprinzip volle Geltung zu verschaffen, wurde von mittlerweile 13 der 15 Mitgliedstaaten der EU der Beschluss gefasst, jegliche Grenzkontrollen untereinander (d.h. an den Innengrenzen) abzuschaffen. Als Gegenstück hierzu wurden Massnahmen getroffen, um negative Folgen dieser Öffnung, namentlich im Bereich der inneren Sicherheit, abzuwehren. Die entsprechenden Vereinbarungen stellen den sogenannten *Schengen-Besitzstand* dar und umfassen u.a. einheitliche Regeln für die Kontrolle an den Aussengrenzen, die Festlegung der Zuständigkeit für Asylanträge (Übereinkommen von *Dublin*), die Einführung eines grenzüberschreitenden Beschattungs- und Verfolgungsrechts der Polizei, die Zusammenarbeit der Justizbehörden und die Einrichtung eines umfassenden Informationssystems.

Da die EWR-EFTA-Staaten Island und Norwegen gemeinsam mit den EU-Staaten Schweden, Finnland und Dänemark die *Nordische Passunion* bilden, konnten sie mit der EU bereits 1996 eine Assoziierung an die Schengen-Übereinkommen vereinbaren und arbeiten seither an der Weiterentwicklung – wenn auch mit begrenzten Einflussmöglichkeiten – mit.

Die Schweiz interessiert sich ebenfalls für eine Assoziierung. Diese würde auch im Falle eines EWR-Beitritts separate Verhandlungen erfordern, da der Schengen-Besitzstand nicht Bestandteil dieses Abkommens ist.

Die EU hat sich zu diesem Ansinnen der Schweiz zuletzt positiv geäussert⁸¹.

Auf Seiten der EU besteht seit einiger Zeit die Forderung, mit der Schweiz Einvernehmen über eine grenzüberschreitende Zinsbesteuerung zu erzielen. Bedeutsam ist hierbei insbesondere, ob den Wünschen der EU allein mit einer Quellensteuer entsprochen werden könnte oder ob auch ein Informationsaustausch notwendig wäre, welcher mit dem Bankkundenge-

⁸¹ Vgl. einen entsprechenden Bericht in der *NZZ* vom 12. März 2001.

heimnis nicht vereinbar ist. Im weiteren drängt die EU auf eine verbesserte Amts- und Rechtshilfe in Sachen Zollbetrug.

Beide Themenbereiche werden *unabhängig* von der gewählten Integrationsoption einer einvernehmlichen Lösung zugeführt werden müssen.

VI Synopsis: Der Mehrwert des EWR

Statische und dynamische Vorzüge

Wie in den vorangehenden Kapiteln dargelegt worden ist, stellt der EWR ein strukturiertes, umfassendes und vor allem dynamisches Instrument zur wirtschaftlichen Integration der Schweiz in Europa dar. Er ermöglicht die Teilnahme an einem homogenen – und damit von Wettbewerbsverzerrungen freien – Binnenmarkt und schafft damit die Grundlage für ein erfolgreiches Engagement schweizerischer Unternehmen auf deren wichtigsten Exportmärkten.

Im Vergleich zum bilateralen Vorgehen zeichnet sich der EWR durch einen statischen und einen dynamischen Mehrwert aus. Der *statische* Mehrwert liegt darin begründet, dass die abgeschlossen bilateralen Verträge einerseits wichtige Themen unberücksichtigt lassen, zu denen

- (a) Dienstleistungen,
- (b) verarbeitete Landwirtschaftsprodukte,
- (c) Gemeinschaftsprogramme und auch
- (d) ein *rechtlich abgesicherter* freier Kapitalverkehr

gehören. Andererseits finden sich *selbst in den verhandelten Bereichen* integrationspolitische Defizite – *und dies bereits zum jetzigen Zeitpunkt*:

- (a) Der Abbau von *technischen Handelshemmnisse* gilt nicht für alle Sektoren und ist auf Ursprungsprodukte beschränkt. Es gibt zudem keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf Vermarktung.
- (b) Die Liberalisierung im *Verkehrssektor* bleibt begrenzt: Die nationale Kabotage fehlt sowohl im Landverkehrs- als auch im Luftverkehrsabkommen.

- (c) Die Beteiligung an den EU-Forschungsprogrammen erfolgt im bilateralen Abkommen zu höheren Kosten als im EWR. Zudem bietet einzig letzterer eine absolut gleichberechtigte Mitarbeit.

Langfristig unzweifelhaft wichtiger ist jedoch der *dynamische* Mehrwert des EWR. Angesichts eines sich stetig verändernden regulatorischen Umfelds in der EU ist es von zentraler Bedeutung, die Weiterentwicklung der vertraglichen Beziehungen zu *institutionalisieren* und damit *vorhersehbar* zu machen. Ein dauerhaft gleichberechtigter Zugang zum Binnenmarkt der EU ist nach erfolgtem EWR-Beitritt nicht vom Erfolg regelmässig stattfindender neuer Verhandlungen abhängig, sondern ist vertraglich festgelegt. Eine derartige Stabilitätskomponente findet sich in den bilateralen Verträgen *nicht*.

Abgrenzung zur EU-Mitgliedschaft

Während sich der EWR durch eine deutlich höhere Integrationsqualität auszeichnet als die bilateralen Verträge, bleibt diese beim EWR im sensiblen *politischen* Bereich ebenso klar hinter jener einer EU-Mitgliedschaft zurück – was dem vorderhand offenkundigen Wunsch der Schweiz nach diesbezüglicher Eigenständigkeit entgegenkommt.

Ohne im Detail auf die Unterschiedlichkeit von EWR und EU eingehen zu können, seien hier kurz die wichtigsten Bereiche aufgeführt, welche Bestandteil der EU, *nicht* aber des EWR sind:

- (a) Wirtschafts- und Währungsunion: Koordinierte oder harmonisierte Wirtschaftspolitik mit Beschränkung der nationalen Fiskal- und Budgetautonomie. Schaffung einer unabhängigen Zentralbank in Frankfurt, die einzig der Preisstabilität verpflichtet ist und sich für die Geldpolitik in der Union verantwortlich zeichnet. Gemeinsame Währung seit dem 1. Januar 1999.
- (b) Gemeinsame Aussenhandelspolitik: Einheitliche Aussenzölle (Zollunion), damit Wegfall von tarifären Ausgleichszahlungen und Ursprungserfordernissen an den Innengrenzen. Abschluss von Handelsverträgen mit Drittstaaten (z.B. Freihandelsabkommen). Ausfuhrförderung durch Subventionen.

- (c) Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Umfangreiche Stützung landwirtschaftlicher Erzeuger durch preis- und einkommensbasierte Instrumente. Exportförderung.
- (d) Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Einheitlicher Standpunkt bei einer zunehmenden Zahl internationaler Problembereiche. Erste zaghafte Schritte in Richtung gemeinsamer Streitkräfte.
- (e) Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Wichtige Themen sind hierbei: Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Die polizeiliche Kooperation (*Europol*). Die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. *Schengen* und *Dublin*.

Die breitere Ausrichtung der EU und das Ziel einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz unter ihren Mitgliedern bedingen *grössere finanzielle Beiträge* der einzelnen Mitgliedstaaten – insbesondere der wohlhabenderen – an gemeinschaftliche Einrichtungen. Der Bundesrat rechnet bei einem Beitritt mit jährlichen Nettozahlungen der Schweiz in Höhe von 3.1 Mrd. Franken. Mit dem EWR wären zum jetzigen Zeitpunkt Kosten von rund 348 Mio. Franken verbunden, was gegenüber den abgeschlossenen Sektorabkommen Mehraufwendungen in Höhe von 150 Mio. Franken bedeutet⁸².

⁸² Zu den Zahlen und den zugrundeliegenden Annahmen vgl. den *Integrationsbericht 1999* des Bundesrates, S. 246-266.

VII Schlussfolgerungen

Der in Kapitel VI zusammengefasste Mehrwert des EWR gegenüber dem Bilateralismus lässt zwangsläufig nach dem *Preis* dieser Integrationsoption fragen. Bestehen gegenüber der bilateralen Variante andernorts gewichtige Nachteile, welche diese trotz der materiellen Defizite zur überlegenen Integrationsstrategie machen?

In diese Richtung zielt sicher der Hinweis, dass bei einem EWR-Beitritt nach Berechnungen des Bundesrats jährlich rund 150 Mio. Franken mehr zu gemeinsamen Aktivitäten beigetragen werden müssten als jetzt im Rahmen der sieben Sektorabkommen. Diese zusätzlichen Aufwendungen kommen jedoch teilweise auch schweizerischen Akteuren zugute (u.a. im Bereich Bildung und Jugend). Sie sind im weiteren ein Beitrag zu Konvergenz und Stabilität in Europa (Kohäsionsfonds). Und zuletzt dürften sie im Vergleich zu den positiven Wohlfahrtseffekten der stärkeren Liberalisierung im EWR schlicht *marginal* sein.

Die institutionelle Struktur ist im EWR wesentlich ausgebauter als beim Bilateralismus. Dies hat den bereits dargelegten Vorteil, dass sich das Abkommen zeitgerecht veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen anpasst und so eine ständige Homogenität innerhalb des Binnenmarkts gewährleistet. Hier mag nun eingewendet werden, dass dem eine durch das *Decision Shaping* zwar gegebene, aber dennoch insgesamt begrenzte Einflussnahme auf den Rechtsetzungsprozess gegenüber steht. Ein daraus abgeleiteter Nachteil des EWR kann allerdings nur dann korrekt evaluiert werden, wenn der *autonome Nachvollzug* von Gemeinschaftsrecht, wie er in den letzten Jahren in der Schweiz zu beobachten war und wie er daher selbstverständlich auch mit dem Bilateralismus verknüpft ist, ebenfalls Berücksichtigung findet.

Die Erfahrungen der EWR-EFTA-Staaten seit 1992 können als überwiegend positiv veranschlagt werden. Beklagt wird heute ein teilweise verringertes Interesse der EU an deren spezifischen Anliegen, was vereinzelt das ordnungsgemässe Funktionieren des EWR beeinträchtigt hat. Dieses Problem ist ernst zu nehmen und erfordert im Falle eines tatsächlichen Interesses der Schweiz am EWR-Beitritt eingehende Abklärungen in Brüssel. Nichtsdestotrotz verdienen zwei Überlegungen Beachtung: Erstens ist nicht einzusehen, warum Schweizer Anliegen bei einem fortgesetzten Bilateralismus in Brüssel eher auf Gehör stossen sollten als jene der heutigen EWR-EFTA-Staaten. Dies wäre in Anbetracht der Entstehungsgeschichte des EWR

geradezu widersinnig. Und zweitens ist der EWR *nach einem Schweizer Beitritt* ein anderer Integrationsraum als heute. Er würde an Bedeutung und Attraktivität gewinnen. Und die EFTA-Seite, welche derzeit nur rund 4.6 Mio. Einwohner repräsentiert, erhielte eine substantielle Stärkung ihrer Position.