

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

15 Jahre Europäischer Wirtschaftsraum: „EG-light“ oder Vorstufe zur EU-Mitgliedschaft?

Zu Beginn dieses Jahres hat sich das Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zum 15. Mal geährt – von der Öffentlichkeit weitgehend unreflektiert. Dabei entspricht diese Resonanz nicht der Bedeutung des EWR, die dieser im Verhältnis zur Europäischen Union (EU) hat.

Zu den Ursprüngen des EWR

Mit der Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zum 1. Januar 1958 bekundeten deren sechs Gründerstaaten ihren Willen zu einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Sie setzten einen Integrationsprozess mit dem Ziel in Gang, im Wege der Übertragung staatlicher Souveränität einen Gemeinsamen Markt zu schaffen. Eine solch enge integrative Bindung wollten Großbritannien, Österreich, Schweden und die Schweiz nicht eingehen, erkannten aber die Gefahren eines Selbstausschlusses. Der Vorschlag Großbritanniens für den „Mittelweg“, im Rahmen der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) eine größere und institutionell strikt zwischenstaatliche Freihandelszone zu gründen, scheiterte. Stattdessen unterzeichneten Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz am 4. Januar 1960 die Stockholmer Konvention zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und schufen damit untereinander eine Freihandelszone für industriell-gewerbliche Produkte. Der EFTA schlossen sich später Island (1970), Finnland (1986) und Liechtenstein (1995) an.

Insbesondere im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens war die EFTA darum bemüht, gegenüber der EWG eine starke Position aufzubauen. Dessen ungeachtet waren die Mitgliedstaaten der EFTA und der EWG von Beginn an nicht nur aufgrund gemeinsamer kultureller und politischer Werte eng miteinander verbunden. Sie waren auch wichtige Außenhandelspartner. Der Beitritt des wirtschaftlich dominanten EFTA-Mitglieds Großbritannien zur EWG im Jahr 1973 forcierte die Vertiefung dieses Verhältnisses: In den Jahren 1973 bis 1975 traten Freihandelsabkommen zwischen den einzelnen EFTA-Staaten und der EWG in Kraft; zum 1. Juli 1977 wurde ein westeuropäischer Freihandelsblock errichtet. Die Staaten der EFTA erhielten ungehin-

dernten Zugang zu den Märkten der EWG-Mitgliedstaaten für industriell-gewerbliche Erzeugnisse (ohne Agrarprodukte), während ihnen die volle wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit erhalten blieb.

Zum Wesen des EWR

Nachdem mit der Erklärung von Luxemburg im April 1984 das Ziel festgeschrieben wurde, einen „dynamischen europäischen Wirtschaftsraum“ zwischen der EWG und den EFTA-Staaten zu schaffen, trat am 1. Januar 1994 das Abkommen über den EWR in Kraft. Vertragsparteien waren auf der Seite der EFTA Finnland, Island, Norwegen, Österreich und Schweden; Liechtenstein folgte 1995. Neben der EG – so die Bezeichnung der EWG seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht – unterzeichneten auch ihre Mitgliedstaaten (gemischtes Abkommen).

Der EWR ist ein Assoziierungsverhältnis i. S. d. Art. 310 EG-Vertrag. Mit ihm wurde der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts bezüglich der Grundfreiheiten und eines Großteils der sie sichernden Wettbewerbsregeln ausgedehnt. Der EWR ist als Freihandelszone ohne Verpflichtung zur Übernahme des Zoll- und Außenhandelsrechts ausgestaltet. Dies bedeutet beispielsweise für den freien Warenverkehr, dass Handelshemmnisse weitgehend beseitigt werden, Grenzkontrollen und Kosten auslösende Ursprungsregelungen aber aufrechterhalten bleiben. Der Kernbereich des EWR-Abkommens – die Grundfreiheiten – wird flankiert von Bestimmungen über die Zusammenarbeit u. a. in den Bereichen Forschung, Entwicklung, Umwelt, Bildung und Sozialpolitik. Das Abkommen enthält keine gemeinsamen Regelungen zur Landwirtschafts-, Fischerei-, Finanz- und Währungspolitik.

Das EWR-Abkommen ist gemäß Art. 300 Abs. 7 EG-Vertrag Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung. Die am EWR partizipierenden EFTA-Staaten (EWR-Staaten) dagegen müssen es ent-

sprechend ihren nationalen Regelungen innerstaatlich umsetzen, um die Grundfreiheiten umfassend zu gewährleisten. Gleiches gilt für die den EWR betreffenden Sekundärrechtsakte der EG. Die Besonderheit des EWR-Abkommens besteht in seiner parallel zu der des EG-Binnenmarktrechts verlaufenden Fortentwicklung. EWR-relevante Sekundärrechtsakte der EG werden kontinuierlich in die Anhänge des EWR-Abkommens aufgenommen. Der Verpflichtung der EWR-Staaten zu deren Umsetzung in nationales Recht steht ihr nur beschränkter Einfluss auf die Ausgestaltung des EG-Binnenmarktrechts gegenüber: Sie besitzen hierbei lediglich Mitsprache-, aber keine Mitentscheidungsrechte. Insoweit wird kritisch von einer „Faxdemokratie“ gesprochen: die EWR-Staaten erhalten alle den EWR betreffenden Regelungen quasi „per Fax“ aus Brüssel. Durch diese weitgehende Fremdbestimmtheit im EWR gewann für die zunächst integrations-skeptischen EWR-Staaten die EU an Attraktivität. Beleg dafür sind die Beitritte Finnlands, Österreichs und Schwedens (1995) zur EU sowie das Beitritts-gesuch Norwegens zur EWG im Jahr 1992, das aber wegen einer ablehnenden Referendumsentscheidung scheiterte.

Zu den Funktionen des EWR

Wegen der umfassenden Geltung des „acquis communautaire“ in Binnenmarktangelegenheiten – etwa 80 % des relevanten Sekundärrechts müssen die EWR-Staaten in innerstaatliches Recht umsetzen – konnte für Finnland, Österreich und Schweden die Teilnahme am EWR zu einem schnellen EU-Beitritt führen. Dieser Weg könnte nach jüngsten Äußerungen des für die Erweiterung zuständigen Mitglieds der Europäischen Kommission, Olli Rehn, auch Island offenstehen. Dagegen ist der EWR als „Abkürzung“ zum EU-Beitritt nicht das geeignete Mittel für die Staaten des westlichen Balkan. Diese wären einerseits mit der „ad-hoc“-Übernahme des Binnenmarkt-Acquis ökonomisch überfordert; andererseits finden sich im EWR-Abkommen insbesondere zur politischen Einbindung und Förderung der Beitrittsfähigkeit dieser Staaten kaum Regelungen. Daher wird ihre Heranführung an die EU mittels der sog. Beitrittsassoziiierung vollzogen, die schrittweise eine wirtschaftliche Integration und enge politische Anbindung sowie Finanzhilfen vorsieht, die durch strenge Verpflichtungen, wie die Anpassung ihrer Rechts- und Wirtschaftsordnung an das Gemeinschaftsrecht, flankiert werden.

Auch wenn sich der EWR nicht als alternatives Integrationskonzept gegenüber der EG durchge-

setzt hat, ist er gleichwohl nicht „funktionslos“: Die EWR-Mitgliedschaft als Stufe auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft hat ebenso Aktualität (Island) wie die Begründung eines Status zur Sicherung des Zugangs zum Binnenmarkt (Norwegen und Liechtenstein). In diesem Fall können sich die EWR-Staaten die mit der Teilnahme an den Grundfreiheiten einhergehenden ökonomischen Vorteile sichern und sich eine „EG-light“ schaffen.

Sonderrolle Schweiz

Einen anderen Weg zu einer engen Verbindung mit der EU hat die Schweiz gewählt. Sowohl für die EU als auch für die Schweiz ist die wirtschaftliche Kooperation von großer Bedeutung. Heute wird in der Schweiz jeder dritte Franken auf der Grundlage der Wirtschaftsbeziehungen zur EU verdient. Der Austausch von Waren und Dienstleistungen übersteigt 1 Mrd. Franken pro Tag. Fast zwei Drittel ihrer Exporte gehen in den EU-Raum, umgekehrt stammen vier Fünftel ihrer Importe aus der EU.

Das Fundament der Zusammenarbeit bilden die Vertragspakete der sog. Bilateralen I und II. Die Bilateralen I bestehen aus sechs klassischen Marktöffnungsabkommen (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliche Beschaffungen, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr) sowie einem Forschungsabkommen und ergänzen die EFTA-Freihandelsabkommen. Sie traten am 1. Juni 2002 gemeinsam in Kraft und sind alle sieben Jahre erneut durch Referendum zu bestätigen. Verfehlt eines der Abkommen die Zustimmung, treten die Bilateralen I insgesamt außer Kraft (sog. Guillotine-Klausel). Die Bilateralen II berücksichtigen weitere wirtschaftliche Interessen (Lebensmittelindustrie, Tourismus, Finanzplatz) und erweitern die bisherige Zusammenarbeit auf Politikbereiche wie Umwelt, Kultur sowie Sicherheit und Asyl. Dabei tragen sie den Interessen der EU in den Bereichen der Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung sowie dem Anliegen der Schweiz, dem Abkommen von Schengen beizutreten, Rechnung. Als sichtbarstes Zeichen dieser Vereinbarungen fielen am 12. Dezember 2008 durch die Ausdehnung des Schengen-Raumes die Personenkontrollen an den Grenzen zur EU weg.

Mit dem bilateralen Weg hat sich die Schweiz für „maßgeschneiderte Lösungen“ und gegen die fremdbestimmte dynamische Fortschreibung ihres Rechts durch das EG-Binnenmarktrecht entschieden. Sie hat sich mit den Bilateralen wesentliche Vorteile des EWR gesichert.

Ref'n Alexandra Lott, ORnR Olaf Zehnpfund, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Schweizerische Eidgenossenschaft/Integrationsbüro EDA/EVD: Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union, <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de>, Stand: November 2008.
- Mech, B., EWR und europäische Integration – Völker- und europarechtliche Probleme dargestellt am Beispiel Norwegens, Baden-Baden 2007.
- Varwick, J./Windwehr, J., Norwegen und Schweiz: Modelle für differenzierte Integration? Aus Politik und Zeitgeschichte 2007, S. 15ff.
- Wagschal, U./Ganser, D./Rentsch, H., Der Alleingang – Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein, Zürich 2002.
- EU bietet Island Beitritt in Rekordzeit an, Spiegel-Online, erschienen am 30. Januar 2009.