

Was den Rahmenvertrag vom EWR unterscheidet

Zwei Modelle für die Beteiligung am EU-Binnenmarkt im Vergleich

Mit dem EWR ist die EU zufrieden, mit den Beziehungen zur Schweiz nicht mehr. Deshalb will sie ein Rahmenabkommen. Wo liegen die Unterschiede zwischen diesem und dem EWR?

RENÉ HÖLTSCI

Wäre der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) eine Alternative zum Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU? Oder ist er umgekehrt ein abschreckendes Beispiel? Seit der Bundesrat letzten Freitag den mit der EU ausgehandelten Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) veröffentlicht hat, stellen sich solche Fragen mit neuer Brisanz. Denn die Zahl der Optionen ist endlich. Weist die Schweiz das Rahmenabkommen zurück und wartet sie einfach ab, muss sie mit einer schleichenden Erosion des bilateralen Wegs rechnen. Will sie das nicht, kann sie im Sinne einer Flucht nach vorn die Integration vorantreiben mit einem Beitritt zum EWR (oder gar zur EU), oder sie kann sie zurückbauen auf ein umfassendes Freihandelsabkommen à la Kanada.

Angebot der Wahl der EU

Das 1994 in Kraft gesetzte EWR-Abkommen vereint die 28 EU-Mitglieder und die 3 Efta-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen in einem Binnenmarkt auf Basis des EU-Binnenmarktrechts. Die Schweiz hatte das Abkommen mitausgehandelt, doch lehnten Volk und Stände den EWR-Beitritt 1992 ab. Für die EU ist der EWR heute das Angebot der Wahl an Drittstaaten, die an einer wirtschaftlichen, nicht aber an einer politischen Integration interessiert sind. Eine sektorweise Beteiligung am Binnenmarkt, wie sie die Schweiz zur Begrenzung des wirtschaftlichen Schadens des EWR-Neins anstrebte und ihr die EU als vermeintliche Übergangslösung bis zum EU-Beitritt gewährte, will Brüssel nicht mehr, wie die Briten zu hören bekamen. Den Sonderfall Schweiz toleriert es zwar noch, doch will es ihn über das Rahmenabkommen zumindest konsolidieren. Doch was sind die Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen, zwischen EWR und Rahmenabkommen?

■ **Anwendungsbereich:** Der EWR ermöglicht den drei genannten Efta-Staaten die volle Teilnahme am Binnenmarkt, also am freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen, ohne dass sie sich an anderen Bereichen wie der Agrar-, Aussenhandels- oder Aussenpolitik beteiligen müssen. Von ganz wenigen Sonderfällen abgesehen (Einschränkungen der Nie-



1992 wurde eine EWR-Mitgliedschaft der Schweiz abgelehnt. Wäre sie heute eine Alternative zum Rahmenvertrag?

STR/KEYSTONE

derlassungsfreiheit durch Liechtenstein) müssen sie im Gegenzug sämtliche Binnenmarktregeln der EU übernehmen. Die Schweiz hingegen beteiligt sich über die bilateralen Verträge nur an ausgewählten Bereichen des Binnenmarkts. Fünf sektorale Verträge (Freizügigkeit, Luftverkehr, Landverkehr, technische Handelshemmnisse / MRA, Handel mit Agrarprodukten) würden dem InstA unterstehen, jede Erweiterung des Marktzugangs (z. B. auf Strom) müsste ausgehandelt werden. Dem Entwurf angehängt ist zudem eine gemeinsame Erklärung, wonach man Verhandlungen über eine «Modernisierung» des Freihandelsabkommens und des Vertrags über das öffentliche Beschaffungswesen aufnehmen will.

■ **Rechtsentwicklung:** In beiden Modellen stellt sich die Frage, wie neues EU-Binnenmarktrecht ins EWR-Recht bzw. Schweizer Recht übernommen wird. Nötig ist die Übernahme, damit für alle Marktteilnehmer dieselben Spielregeln gelten und keine neuen Handelshürden durch unterschiedliche Vorschriften entstehen. Dennoch sehen der EWR-Vertrag und der InstA-Entwurf keine automatische, sondern nur eine «dynamische» Übernahme von neuem EU-Recht vor. Jede Anpassung muss einzeln beschlossen werden. Eine Verweigerung

hat aber in beiden Modellen Folgen: Laut dem EWR-Vertrag kann letztlich der betreffende Teil des Abkommens ausgesetzt werden, laut dem InstA-Entwurf könnte die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Beide Ansätze sind mit Souveränitätsverzicht verbunden: Die Efta-Staaten bzw. die Schweiz können bei der Entwicklung von neuem Binnenmarktrecht Anliegen einbringen (decision shaping), aber nicht mitentscheiden. Allerdings übernimmt die Schweiz bereits bis anhin laufend EU-Recht.

■ **Rechtsauslegung/Überwachung:** Beide Ansätze beruhen auf einem Zweipfeiler-Modell, bei dem jede Seite je selbständig für die korrekte Auslegung und Anwendung der Abkommen zuständig ist. Unterschiedlich geregelt ist die Überwachung. Während sich die Schweiz laut dem InstA-Entwurf gewissermassen selbst überwachen würde, hat das EWR-Abkommen die supranationale Efta-Überwachungsbehörde (ESA) geschaffen. Sie wacht darüber, dass Island, Liechtenstein und Norwegen das EWR-Recht einhalten – so wie die EU-Kommission Hüter des EU-Rechts gegenüber den EU-Mitgliedern ist. Kann das Problem nicht im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens gelöst werden, kann die ESA den Efta-Gerichtshof anrufen (auch dies eine Parallele zu den einschlä-

gigen EU-Verfahren). Der Efta-Gerichtshof kann zudem von nationalen Gerichten aus Island, Liechtenstein und Norwegen um die Auslegung von EWR-Recht ersucht werden (Vorabentscheidungen). Die drei Staaten stellen die Funktionäre und Richter der ESA und des Efta-Gerichtshofs.

■ **Streitbeilegung:** Bei Konflikten zwischen den beiden Seiten (EU- contra Efta-Seite des EWR bzw. EU contra Schweiz) kommen in beiden Modellen gemeinsame bzw. gemischte Ausschüsse zum Einsatz, die mit Vertretern beider Seiten bestückt sind. Gelingt dort keine Lösung, können laut dem EWR-Vertrag beide Seiten gemeinsam beschliessen, den EU-Gerichtshof (EuGH) anzufragen, der verbindlich über die Auslegung des EWR-Rechts entscheidet. Es braucht hierzu aber das Einverständnis beider Seiten. Verweigert eine Seite die Anrufung, bleibt der EuGH unbeteiligt, und die Gegenseite kann Schutzmassnahmen ergreifen. Bisher kam es nie zum Ruf nach dem EuGH. Laut dem InstA-Entwurf hingegen könnte, falls der gemischte Ausschuss keine Lösung findet, jede Seite die Einsetzung eines paritätischen Schiedsgerichts verlangen. Wirft der Streit eine Frage der Auslegung oder Anwendung von EU-Recht auf, muss das Schiedsgericht den EuGH

anrufen, an dessen Auslegung es dann gebunden ist.

■ **Staatliche Beihilfen:** Das EU-Verbot staatlicher Beihilfen (mit Ausnahmemöglichkeiten) ist Teil des EWR-Abkommens, seine Einhaltung wird von der ESA überwacht. Demgegenüber enthält der InstA-Entwurf nur Grundsätze zu den Beihilfen, die für allfällige künftige Marktzugangsabkommen anwendbar wären und darin konkretisiert würden. Im bestehenden Luftverkehrsabkommen sind sie bereits umgesetzt.

■ **Finanzieller Beitrag:** Das EWR-Abkommen sieht einen Finanzierungsmechanismus vor, über den Island, Liechtenstein und Norwegen finanzielle Beiträge an den Abbau wirtschaftlicher Ungleichgewichte im Binnenmarkt leisten. Derzeit profitieren davon 16 EU-Staaten (13 seit 2004 beigetretene Länder plus Griechenland, Portugal und Spanien). Auch der InstA-Entwurf unterstreicht in der Präambel und einer angehängten gemeinsamen Erklärung die Bedeutung des Abbaus solcher Ungleichgewichte und anerkennt den «autonomen» Beitrag der Schweiz («Kohäsionsmilliarde», die den 13 neuen EU-Staaten zugutekommt). Auch wenn der «Eintrittspreis» für den Binnenmarkt damit weicher formuliert ist als im EWR, ist die politische Wirkung vergleichbar.

■ **Personenfreizügigkeit:** Das EU-Recht über die Entsendung von Arbeitnehmern, die EU-Unionsbürgerrichtlinie und Weiterentwicklungen beider Erlasse wurden und werden ins EWR-Recht übernommen. Beim Rahmenabkommen stehen die zwei Bereiche trotz Zugeständnissen der EU im Zentrum der Kritik. Bei einem EWR-Beitritt wäre es aber für die Schweiz mindestens so schwierig wie bei den InstA-Verhandlungen, hier Ausnahmen auszuhandeln.

Was der Bundesrat meint

In seiner Stellungnahme zu einer Interpellation von SP-Nationalrat Corrado Pardini hat der Bundesrat Mitte November festgehalten, die im Entwurf des Rahmenabkommens vorgesehenen institutionellen Lösungen seien «für die Schweiz vorteilhafter» als jene des EWR-Abkommens. In der Tat wäre der Souveränitätsverzicht im EWR tendenziell grösser. So bietet er keinen massgeschneiderten sektoralen Zugang zum Binnenmarkt, und mit der ESA enthält er eine supranationale Überwachungsbehörde. Im Gegenzug erlaubt der EWR die volle Teilnahme am Binnenmarkt. Damit müssten zum Beispiel Finanzdienstleister nicht mehr vor willkürlichen EU-Entscheidungen über die Gleichwertigkeit der Schweizer Regulierung zittern.