



DER EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSRAUM (EWR), DIE SCHWEIZ UND DER NORDEN

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde 1994 mit dem Ziel eingerichtet, die EU-Bestimmungen über den Binnenmarkt auf die Länder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) auszudehnen. Norwegen, Island und Liechtenstein gehören dem EWR an. Die Schweiz ist Mitglied der EFTA, gehört aber nicht zum EWR. Die EU und ihre EWR-Partner (Norwegen und Island) sind zudem durch verschiedene „nördliche Politikbereiche“ und Foren mit Schwerpunkt auf den sich schnell entwickelnden nördlichen Ausläufern Europas und der gesamten Arktis verbunden.

RECHTSGRUNDLAGE

Für den EWR: Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Assoziierungsabkommen);

für die Schweiz: Versicherungsabkommen aus dem Jahr 1989, bilaterale Abkommen I aus dem Jahr 1999, bilaterale Abkommen II aus dem Jahr 2004.

DER EWR

A. Ziele

Mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) soll der Binnenmarkt der EU auf Länder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) ausgedehnt werden. Diese Länder wollen der EU nicht beitreten, oder sie sind ihr noch nicht beigetreten. Die EU-Binnenmarktvorschriften werden Teil der Rechtsvorschriften der EWR-Staaten, sobald diese ihrer Übernahme zugestimmt haben. Die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften werden daraufhin von besonderen EFTA-Gremien und einem Gemischten Parlamentarischen Ausschuss überwacht.

B. Hintergrund

Im Jahr 1992 handelten die damals sieben EFTA-Staaten ein Abkommen aus, das es ihnen ermöglichte, sich an dem 1985 auf den Weg gebrachten und Ende 1992 abgeschlossenen, ehrgeizigen Projekt des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft zu beteiligen. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurde am 2. Mai 1992 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft.

Schon bald sank jedoch die Zahl der EFTA/EWR-Staaten: Die Schweiz ratifizierte das Abkommen aufgrund eines negativen Referendums zu dieser Frage nicht, und Österreich, Finnland und Schweden traten 1995 der Europäischen Union bei. Im EWR verblieben lediglich Island, Norwegen und Liechtenstein. Die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beitraten, wurden ebenso automatisch Teil des EWR wie Bulgarien und Rumänien, die im Jahr 2007 Mitglieder der Union wurden, und Kroatien, das 2013 beiträt.

Im Juni 2009 beantragte zudem Island als Ausweg aus der weltweiten Finanzkrise 2008 die EU-Mitgliedschaft. Der Rat akzeptierte den Antrag Islands am 17. Juni 2010, und die entsprechenden Verhandlungen wurden im Juni 2011 aufgenommen. Nach den Parlamentswahlen im April 2013 unterbrach die neue Mitte-Rechts-Koalition aus Unabhängigkeitspartei und Fortschrittspartei die Verhandlungen jedoch unmittelbar nach Amtsantritt im Mai 2013. Später, im März 2015 hat die Koalitionsregierung in einem an den Rat der Europäischen Union gerichteten Schreiben erklärt, „Island möge nicht als Kandidatenland für den EU-Beitritt betrachtet werden“. Obwohl die Regierung den Beitrittsantrag nicht offiziell zurückzog, nahm die EU-Ratspräsidentschaft das Schreiben zur Kenntnis, und es wurden einige praktische Vorkehrungen innerhalb von Rat und Kommission getroffen. Die EU behandelt daher Island gegenwärtig nicht als Beitrittsland.

Mit dem Austritt aus der EU wird das Vereinigte Königreich auch den EWR verlassen. Falls es im Binnenmarkt bleiben möchte, kann es erneut der EFTA beitreten und auf diesem Wege Mitglied des EWR werden. Diese Option ist jedoch wenig wahrscheinlich, da das Vereinigte Königreich dann die EU-Rechtsvorschriften und Zahlungen an die EU akzeptieren sowie sich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unterwerfen müsste.

C. Der Geltungsbereich des EWR

Der EWR geht über Freihandelsabkommen im herkömmlichen Sinne hinaus, da er die vollen Rechte und Pflichten des EU-Binnenmarkts auf die EFTA-Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) ausdehnt. Der EWR beinhaltet die vier Freiheiten des Binnenmarkts (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) sowie damit verbundene Politikbereiche (Wettbewerb, Transport, Energie und die wirtschaftliche und währungspolitische Zusammenarbeit). Das Abkommen schließt horizontale politische Maßnahmen ein, die sich ausschließlich auf die vier Freiheiten beziehen: sozialpolitische Maßnahmen (einschließlich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht und die Gleichbehandlung der Geschlechter); politische Maßnahmen in den Bereichen Verbraucherschutz, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht sowie verschiedene flankierende politische Maßnahmen, beispielsweise im Bereich Forschung und technische Entwicklung, die nicht auf dem EU-Besitzstand oder verbindlichen Rechtsakten beruhen, sondern durch Maßnahmen der Zusammenarbeit umgesetzt werden.

D. Die Grenzen des EWR

Das EWR-Abkommen schafft keine verbindlichen Vorschriften für sämtliche Bereiche des Binnenmarkts oder für andere politische Maßnahmen gemäß den EU-Verträgen. Insbesondere betreffen dessen verbindliche Vorschriften nicht:

- die gemeinsame Agrarpolitik und die gemeinsame Fischereipolitik (allerdings enthält das Abkommen Bestimmungen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen),
- die Zollunion,
- die gemeinsame Handelspolitik,
- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik,
- die Bereiche Justiz und Inneres (obwohl alle EFTA-Staaten Mitglieder des Schengen-Raums sind) oder
- die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

E. Organe und Mechanismen des EWR

1. Übernahme der EU-Rechtsvorschriften

Neue, den Binnenmarkt der EU betreffende Texte werden von einem Gemeinsamen EWR-Ausschuss überprüft, der sich aus Vertretern der EU und der drei EFTA/EWR-Staaten zusammensetzt. Dieser Ausschuss kommt einmal im Monat zusammen und entscheidet, welche Rechtsvorschriften und allgemein welche EU-Rechtsakte (Aktionen, Programme, etc.) in das EWR-Abkommen eingebunden werden sollen. Die betreffenden Rechtsvorschriften werden anschließend formell durch Aufnahme der jeweiligen Rechtsakte in das Verzeichnis der Protokolle und Anhänge zum EWR-Abkommen übernommen. Auf diese Weise wurden bereits einige tausend Rechtsakte in das EWR-Abkommen integriert. Ein EWR-Rat, der sich aus Vertretern des Rates der EU und den Außenministern der EFTA/EWR-Staaten zusammensetzt, tagt mindestens zweimal pro Jahr. Er legt die politischen Leitlinien für den Gemeinsamen Ausschuss fest.

2. Umsetzung

Wurde ein EU-Rechtsakt in das EWR-Abkommen integriert, muss er von den EFTA/EWR-Staaten in nationales Recht umgesetzt werden (sofern das nationale Recht dies erfordert). Dafür kann ein einfacher Regierungsbeschluss ausreichen, möglicherweise muss aber auch die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden. Die Umsetzung ist eine formelle Aufgabe; zu diesem Zeitpunkt sind nur Anpassungen rein technischer Art möglich. Es gibt Bestimmungen, wonach die EFTA-Staaten in die Erarbeitung von EU-Rechtsakten einzubeziehen sind.

3. Überwachung

Wurden Binnenmarktvorschriften auf die EFTA/EWR-Staaten ausgedehnt, wird deren Umsetzung und Anwendung durch die EFTA-Überwachungsbehörde und den EFTA-Gerichtshof überwacht. Die EFTA-Überwachungsbehörde führt einen Binnenmarktanzeiger, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften in den EWR-Staaten verfolgen zu können.

4. Rolle der Parlamente

Sowohl das Europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente der EFTA/EWR-Staaten sind eng in die Überwachung des EWR-Abkommens einbezogen. Gemäß Artikel 95 des Abkommens wurde ein Gemischter Parlamentarischer EWR-Ausschuss eingesetzt, der zweimal im Jahr zusammenkommt. Diese Sitzungen werden abwechselnd durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der EWR-Staaten ausgerichtet; den Vorsitz des Ausschusses übernimmt jeweils für ein Jahr abwechselnd ein Mitglied des Europäischen Parlaments und ein Parlamentsmitglied aus einem der EWR-Staaten. Jede Delegation besteht aus zwölf Mitgliedern. Mitglieder der Schweizerischen Bundesversammlung nehmen an den Zusammenkünften als Beobachter teil. Sämtliche für den EWR geltenden EU-Rechtsvorschriften unterliegen der Kontrolle durch den Gemischten Parlamentarischen EWR-Ausschuss, dessen Mitglieder das Recht haben, schriftliche und mündliche Anfragen an die Mitglieder des EWR-Rates und des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zu richten und ihre Standpunkte in Berichten oder Entschließungen darzulegen. Dasselbe Verfahren gilt auch für die Kontrolle der Umsetzung von Rechtsvorschriften.

SCHWEIZ

Die Schweiz nahm als EFTA-Mitglied an den Verhandlungen über das EWR-Abkommen teil und unterzeichnete dieses am 2. Mai 1992. Unmittelbar danach, am 22. Mai 1992, reichte die schweizerische Regierung einen Antrag auf Beitritt zur EU ein. Da sich die Schweizer

Bürger in einem Referendum am 6. Dezember 1992 jedoch gegen die Mitgliedschaft im EWR ausgesprochen hatten, beendete der Schweizerische Bundesrat die Bestrebungen des Landes, der EU und dem EWR beizutreten. Seitdem hat die Schweiz ihre Beziehungen zur EU durch bilaterale Abkommen weiterentwickelt, um ihre wirtschaftliche Integration innerhalb der EU zu wahren. Nach der Initiative gegen Einwanderung im Februar 2014 waren die bilateralen Beziehungen schwer belastet. Durch diese Initiative wurden die Grundsätze der Freizügigkeit und des Binnenmarktes, die das Fundament dieser Beziehungen bilden, infrage gestellt. Das Schweizer Parlament hat am 16. Dezember 2016 das Ausländergesetz verabschiedet und dadurch das Ergebnis des Volksentscheids von 2014 auf eine Weise umgesetzt, die weniger einschneidend ist. Damit hat es einer Normalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz den Weg geebnet. Mit dem Gesetz werden in der Schweiz ansässige Personen bei der Einstellung in Branchen mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote bevorzugt behandelt. Die EU betrachtete die Änderungen am Ausländergesetz als einen Schritt in die richtige Richtung, und vertrat die Auffassung, dass das Gesetz nun umgesetzt werden kann, ohne dass dadurch die Rechte von EU-Bürgern gemäß dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit beschnitten werden.

Nach einem Treffen zwischen der Schweizer Bundespräsidentin, Doris Leuthard, und dem Präsidenten der Kommission, Jean-Claude Juncker, am 6. April 2017 in Brüssel entwickelte sich eine positive Dynamik, und man wandte sich wieder einer Reihe von weiterhin aktuellen Fragen zu. Einige bilaterale Abkommen, darunter das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung, wurden aktualisiert. Im November 2017 unterzeichneten die EU und die Schweiz eine neue Vereinbarung zur Kopplung ihrer Emissionshandelssysteme (EHS), und die Schweiz leitete ein internes Verfahren für einen neuen Finanzbeitrag des Landes ein, mit dem wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten in einigen Mitgliedstaaten verringert werden sollen. Ende 2017 nahm die Kommission den Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2441 an, mit dem anerkannt wird, dass Handelsplätze in der Schweiz für die Erfüllung der Handelspflicht in Bezug auf Aktien gemäß der neuen Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II) und der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR), die am 3. Januar 2018 in Kraft traten, genutzt werden können. Eine finanzielle Gleichwertigkeit wurde jedoch nur für ein Jahr gewährt, und deren Verlängerung hängt von Fortschritten bei den Verhandlungen über die institutionelle Vereinbarung ab. Auch wenn diese Entscheidung eine gewisse Belastung für die Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz darstellt, kann sie den im Frühjahr 2014 aufgenommenen institutionellen Verhandlungen einen seit Langem benötigten neuen Schwung verleihen. Die EU und die Schweiz haben mehr als 120 bilaterale Abkommen unterzeichnet, einschließlich eines Freihandelsabkommens 1972 sowie zwei großer Pakete sektorspezifischer bilateraler Abkommen, durch die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung ein Großteil des schweizerischen Rechts an das der EU angeglichen wurde. Das erste Paket sektorspezifischer Abkommen (bekannt unter dem Namen „Bilaterale Abkommen I“) wurde 1999 unterzeichnet und ist 2002 in Kraft getreten. Diese sieben Abkommen decken die Themen Freizügigkeit und gegenseitige Marktöffnung ab^[1]. Im Jahr 2004 wurde ein weiteres Paket sektorspezifischer Abkommen (Bilaterale Abkommen II) unterzeichnet, die nach und nach im Zeitraum von 2005 bis 2009 in Kraft getreten sind. Diese Abkommen stehen im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie dem Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl und Reisefreiheit im Schengen-Raum^[2].

[1]Bei den sieben Abkommen handelt es sich um Abkommen in den Bereichen freier Personenverkehr, Luft- und Landtransport, Handel mit Agrarerzeugnissen, technische Handelshemmnisse, Vergabe öffentlicher Aufträge sowie Forschungszusammenarbeit.

[2]Diese Abkommen beziehen sich auf die Teilnahme der Schweiz an Schengen und Dublin, auf Abkommen zur Zinsbesteuerung, zu verarbeiteten Agrarerzeugnissen, zu Statistik und zur Betrugsbekämpfung, auf die Beteiligung

Die Abkommen haben zu einer Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen beigetragen, und gleichzeitig entstand ein komplexes und bisweilen inkohärentes Netzwerk von Verpflichtungen, die nicht einfach einzuhalten sind. Bilaterale Abkommen werden regelmäßig aktualisiert. Die bilateralen Abkommen mit der Schweiz sind im Gegensatz zum EWR-Abkommen statisch, da keine angemessenen Mechanismen vorhanden sind, um die Abkommen den Entwicklungen des EU-Rechts anzupassen, und auch keine Überwachungsregelung oder wirksame Konfliktbeilegungsmechanismen vorgesehen sind. Zur Lösung dieser Probleme wurden am 22. Mai 2014 Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen aufgenommen. Durch die Verhandlungen sollen die Probleme aufgrund der Entwicklungen des Besitzstands der EU in Verbindung mit dem Binnenmarkt gelöst und ein Streitbeilegungssystem in das aktuelle bilaterale Vertragssystem eingeführt werden. Die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen sind von entscheidender Bedeutung, da der Rat der Europäischen Union entschlossen ist, der Schweiz ohne dieses Rahmenabkommen keinen weiteren Zugang zum Binnenmarkt (z. B. im Hinblick auf Elektrizität) zu gewähren, und auch weil die oben erwähnte Verlängerung der finanziellen Gleichwertigkeit gemäß MiFID II und MiFIR von Fortschritten in den Verhandlungen abhängt.

DIE POLITIK IN BEZUG AUF DEN NORDEN

Die EU beteiligt sich aktiv an verschiedenen politischen Aktivitäten und Foren mit Schwerpunkt auf den sich schnell entwickelnden nördlichen Ausläufern Europas und der gesamten Arktis, darunter insbesondere an:

- der „Nördlichen Dimension“, die seit 2007 als gemeinsame Politik für die EU, Russland, Norwegen und Island dient. Diese Politik ergänzt den Dialog zwischen der EU und Russland und hat zu erfolgreichen sektorspezifischen Partnerschaften für die Zusammenarbeit im Ostsee- und Barentsseeraum geführt. Die Nördliche Dimension umfasst ein parlamentarisches Gremium, das Parlamentarische Forum zur Nördlichen Dimension, dessen Gründungsmitglied das Europäische Parlament ist;
- dem Ostseerat (CBSS); dieser wurde 1992 nach der Auflösung der UdSSR durch die EU und die Anliegerstaaten gegründet. Alle Mitgliedstaaten des Ostseerates sind an der Parlamentarischen Konferenz der Ostseestaaten (BSPC), zu deren Mitgliedern auch das Europäische Parlament gehört, beteiligt;
- der Zusammenarbeit im Barentsseeraum, welche die nördlichen Regionen Finnlands, Norwegens, Schwedens und die nordwestlichen Regionen Russlands zusammenfasst. Diese Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen des substaatlichen Barents-Regionalrats, des zwischenstaatlichen Euro-Arktischen Barents-Rats (dem auch die Europäische Union angehört) und einer parlamentarischen Konferenz (zu deren Mitgliedern auch das Europäische Parlament gehört);
- den Angelegenheiten im arktischen Polargebiet: die Politik der EU für die Arktis beruht auf Mitteilungen der Kommission/des EAD (2008, 2012 und 2016), Schlussfolgerungen des Rates (2009, 2014 und 2016) und Entschlüssen des Europäischen Parlaments (2011 und 2014). Eine neue Entschlüsselung des Europäischen Parlaments zu einer integrierten EU-Politik für die Arktis wurde am 16. März 2017 angenommen. Der Arktische Rat gewährte der EU 2013 das Recht, an seinen Sitzungen teilzunehmen. Über ihren Antrag von 2008 auf einen formellen Beobachterstatus hat er aber immer noch keine Entscheidung getroffen.

Das Europäische Parlament ist Mitglied der Konferenz der Parlamentarier des Arktischen Raums;

- es nimmt außerdem an den jährlichen Treffen des Nordischen Rates teil, zu den es regelmäßig eingeladen wird. Darüber hinaus kommen die Delegationen des Europäischen Parlaments und des Westnordischen Rates (bestehend aus Parlamentsabgeordneten von den Färöern sowie aus Grönland und Island) einmal im Jahr zusammen.

Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos
10/2018