



## 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 nordischen EWR/EFTA-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. Die derzeitigen EFTA-Länder wollen der EU nicht beitreten. Die EU-Binnenmarktvorschriften werden Teil der Rechtsvorschriften der EWR/EFTA-Staaten, sobald diese ihrer Übernahme zugestimmt haben. Die Verwaltung und Leitung des EWR werden zwischen der EU und den EWR/EFTA-Ländern in einer [Zwei-Säulen-Struktur](#) aufgeteilt. Beschlüsse werden von gemeinsamen EWR-Gremien gefasst (dem EWR-Rat, dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss, dem Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschuss und dem Beratenden EWR-Ausschuss).

#### 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 EWR-Abkommen wurde am 2. Mai 1992 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft.



Schon bald sank jedoch die Zahl der EWR/EFTA-Staaten: Aufgrund eines negativen Referendums zu dieser Angelegenheit ratifizierte die Schweiz das Abkommen nicht, und Österreich, Finnland und Schweden traten 1995 der EU bei. Im EWR verblieben lediglich Island, Norwegen und Liechtenstein. Die zehn neuen Mitgliedstaaten, die der EU am 1. Mai 2004 beitraten, wurden ebenso automatisch Teil des EWR, so auch Bulgarien und Rumänien, die 2007 Mitglieder der Union wurden. Dies galt 2013 auch für Kroatien, wobei in diesem Fall die Vereinbarung über die Beteiligung Kroatiens am EWR bereits seit April 2014 vorläufig angewandt wird. Sie tritt förmlich in Kraft, sobald die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten abgeschlossen ist.

Im Juni 2009 beantragte Island die EU-Mitgliedschaft als Ausweg aus der weltweiten Finanzkrise der Jahre 2007-2008. Der Rat akzeptierte den Antrag Islands am 17. Juni 2010, und die entsprechenden Verhandlungen wurden im Juni 2011 aufgenommen. Im März 2015 erklärte die isländische Regierung in einem an den Rat der EU gerichteten Schreiben jedoch, Island möge nicht als Kandidatenland für den EU-Beitritt betrachtet werden. Obwohl die Regierung den Antrag nicht offiziell zurückgenommen hat, behandelt die EU Island derzeit nicht als Kandidatenland.

### **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 EWR/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 sowie 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**

Mit dem EWR-Abkommen werden keine verbindlichen Vorschriften für sämtliche Bereiche des Binnenmarkts oder in anderen Politikbereichen der EU-Verträge geschaffen. 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),
- die Wirtschafts- und Währungsunion.

## **E. Organe und Mechanismen des EWR**

### **1. Übernahme der EU-Rechtsvorschriften**

Neue, den Binnenmarkt der EU betreffende Texte werden vom Gemeinsamen EWR-Ausschuss überprüft, der sich aus Vertretern der EU und der drei EWR/EFTA-Staaten zusammensetzt. Dieser Ausschuss tritt einmal im Monat zusammen und entscheidet, welche EU-Gesetzgebung und welche EU-Rechtsakte (Aktionen, Programme usw.) 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. Der EWR-Rat, der sich aus Vertretern des Rates der EU und den Außenministern der EWR/EFTA-Staaten zusammensetzt, tagt mindestens zweimal pro Jahr. Er legt die politischen Leitlinien für den Gemeinsamen Ausschuss fest. Das EWR-Abkommen enthält Bestimmungen, die die Beiträge der EWR/EFTA-Staaten in verschiedenen Phasen des EU-Gesetzgebungsverfahrens erleichtern sollen, bevor neue Rechtsvorschriften erlassen werden (Beschlussfassung).

### **2. Umsetzung**

Wurde ein EU-Rechtsakt in das EWR-Abkommen integriert, muss er von den EWR/EFTA-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 Natur möglich.

### **3. Überwachung**

Wurden Binnenmarktvorschriften auf die EWR/EFTA-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 EWR/EFTA-Staaten sind eng in die Überwachung des EWR-Abkommens einbezogen. Gemäß Artikel 95 des Abkommens wurde ein Gemeinsamer Parlamentarischer EWR-Ausschuss eingerichtet, der zweimal im Jahr zusammenkommt. Diese Sitzungen werden abwechselnd vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der EWR/EFTA-Staaten ausgerichtet. Den Vorsitz des Ausschusses übernimmt jeweils für ein Jahr abwechselnd ein Mitglied des Europäischen Parlaments und ein Parlamentsmitglied aus einem der EWR/EFTA-Staaten. Jede Delegation besteht aus zwölf Mitgliedern. Mitglieder der Schweizerischen Bundesversammlung nehmen als Beobachter an den Sitzungen teil. Sämtliche für



den EWR geltenden EU-Rechtsvorschriften unterliegen der Kontrolle durch den Gemeinsamen 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 Entschlüssen darzulegen. Dasselbe Verfahren gilt auch für die Kontrolle der Umsetzung von Rechtsvorschriften. Der Gemeinsame Parlamentarischer EWR-Ausschuss verabschiedet jedes Jahr eine [Entschließung](#) zum Jahresbericht des Gemeinsamen Ausschusses über das Funktionieren des EWR-Abkommens, in der er seine Ansichten zu den Fortschritten bei der Übernahme des EU-Rechts und zum bestehenden Rückstand darlegt und Empfehlungen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ausspricht.

## 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 Bürgerinnen und 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 mit der EU zu wahren. Nach der eidgenössischen Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ im Februar 2014 waren die bilateralen Beziehungen belastet. Durch diese Initiative wurden die Grundsätze der Freizügigkeit und des Binnenmarktes, die das Fundament dieser Beziehungen bilden, in Frage gestellt. Das Schweizer Parlament hat am 16. Dezember 2016 das Ausländer- und Integrationsgesetz 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.

Die EU und die Schweiz haben mehr als 120 bilaterale Abkommen unterzeichnet, einschließlich eines Freihandelsabkommens 1972 sowie zwei großer Pakete bilateraler Sektorvereinbarungen, durch die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung ein Großteil des schweizerischen Rechts an das der EU angeglichen wurde. Das erste Paket von Sektorvereinbarungen (bekannt unter dem Namen „Bilaterale Abkommen I“) wurde 1999 unterzeichnet und ist 2002 in Kraft getreten. Diese sieben Abkommen, nämlich freier Personenverkehr, Luft- und Landtransport, Handel mit Agrarerzeugnissen, technische Handelshemmnisse, Vergabe öffentlicher Aufträge sowie Forschungszusammenarbeit, decken die Themen Freizügigkeit und gegenseitige Marktöffnung ab. Im Jahr 2004 wurde ein weiteres Paket von Sektorvereinbarungen (Bilaterale Abkommen II) unterzeichnet, die nach und nach im Zeitraum 2005-2009 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. Sie beziehen sich auch auf die Teilnahme der Schweiz am Dublin-System, die Beteiligung an dem EU-Programm MEDIA und der Europäischen Umweltagentur sowie



auf Zinsbesteuerung, verarbeitete Agrarerzeugnisse, Statistik, Betrugsbekämpfung und Finanzbeiträge der Schweiz zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den neuen EU-Mitgliedstaaten.

Die Abkommen haben zu einer Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen beigetragen, und gleichzeitig entstand ein komplexes und bisweilen widersprüchliches Netzwerk von Verpflichtungen. Bilaterale Abkommen müssen regelmäßig aktualisiert werden und haben nicht den dynamischen Charakter des EWR-Abkommens. Es gibt auch keine Überwachungsregelung oder wirksamen Streitbeilegungsmechanismen. Zur Lösung dieser Probleme wurden am 22. Mai 2014 Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen aufgenommen. Bei den Verhandlungen wurde versucht, mehrere schwierige Fragen zu lösen, die von den Bedingungen für EU-Dienstleister in der Schweiz bis zur Rolle des Gerichtshofs bei der Streitbeilegung reichen. Die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen wurden am 23. November 2018 auf politischer Ebene abgeschlossen. Der Schweizer Bundesrat konnte dem endgültigen Text jedoch nicht zustimmen, da die Schweiz Bedenken hatte, dass die „flankierenden Maßnahmen“<sup>[1]</sup> und die Übernahme des EU-Besitzstands im Bereich der Freizügigkeit nicht angemessen reflektiert worden seien. Anschließend leitete sie eine umfassende interne Konsultation mit den zuständigen Ausschüssen der Bundesversammlung, Parteien, Kantonen, Sozialpartnern und der akademischen Welt bzw. der Wissenschaft ein, die als Grundlage für die Entscheidung dienen wird, ob das Abkommen der Schweizerischen Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden soll oder nicht. Während der Konsultation, die im April 2019 abgeschlossen wurde, wurde eine Reihe von Fragen aufgeworfen, zu denen die schweizerische Seite weitere Klarstellungen forderte.

Während der Konsultation wurden Bedenken hinsichtlich des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU geäußert. Am 27. September 2020 hielt die Schweiz unter der Schirmherrschaft der Schweizerischen Volkspartei (SVP) eine Volksabstimmung über die Beendigung des Abkommens mit der EU über den freien Personenverkehr ab. Fast 62% der Wählerinnen und Wähler lehnten die Initiative der SVP ab.

Nach der Volksabstimmung und sobald es die COVID-19-Pandemie erlaubte, wurden die Beratungen über die Gespräche über ein Abkommen über einen institutionellen Rahmen im Januar 2021 wieder aufgenommen. Am 26. Mai 2021 unterrichtete der Schweizer Bundesrat die Europäische Kommission jedoch über seine Entscheidung, die Verhandlungen zu beenden. Die Kommission gab eine [Erklärung](#) ab, in der sie die Entscheidung des Schweizer Bundesrates bedauerte, und betonte, dass ohne dieses Abkommen eine Modernisierung der bilateralen Beziehungen nicht möglich sei und dass die bestehenden bilateralen Abkommen im Laufe der Zeit ausgehöhlt würden.

---

[1] „[Flankierende Maßnahmen](#)“: eine Reihe von Maßnahmen, die 2006 einseitig von der Schweiz eingeführt wurden, um ihren Arbeitsmarkt zu schützen. Dazu gehören Meldepflichten für EU-Dienstleister, Beiträge von Betreibern aus der EU zur Deckung der Kosten der schweizerischen dreigliedrigen Kommissionen, die Verpflichtung für EU-Unternehmen, Einlagensicherungen zu stellen, und bestimmte Sanktionen. Nach Auffassung der EU sind diese Maßnahmen mit dem freien Personenverkehr unvereinbar und stellen ein Hemmnis für Handel und Dienstleistungen dar.





Am 23. Februar 2022 verabschiedete der Schweizer Bundesrat eine Reihe von Leitlinien für sein Verhandlungspaket mit der EU. Die Chefunterhändler der Europäischen Kommission und des Schweizer Bundesrats sind seit März 2022 mehrfach zusammengekommen, um den Umfang der neuen Vorschläge zu präzisieren. Seitdem fanden eine Reihe von Treffen auf politischer und technischer Ebene statt, um den Geltungsbereich der neuen Vorschläge zu klären.

Am 21. Juni 2023 billigte der Schweizer Bundesrat die Parameter für ein Verhandlungsmandat mit der EU. Die Gespräche werden auf dieser Basis sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene weitergehen, um die noch offenen Fragen zu klären.

## **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. Insbesondere wurde nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 jegliche Zusammenarbeit mit Russland in diesem Bereich eingestellt. Die EU ist in den folgenden Foren aktiv:

- der Nördlichen Dimension, die seit 2007 als gemeinsame Politik für die EU, Russland, Norwegen und Island dient. Diese Politik 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 (Council of the Baltic Sea States, CBSS), der 1992 nach der Auflösung der UdSSR von der EU und den Anliegerstaaten gegründet wurde. 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 vereint. 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 Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) (2008, 2012, 2016 und 2021), Schlussfolgerungen des Rates (2009, 2014, 2016 und 2019) und Entschlüsse des Europäischen Parlaments (2011, 2014, 2017 und 2021). Am 16. März 2017 nahm das Europäische Parlament eine Entschlüsse zum Thema „Eine integrierte EU-Politik für die Arktis“ an; seine jüngste Entschlüsse mit dem Titel „Die Arktis: Chancen, Bedenken und Sicherheits Herausforderungen“ wurde am 7. Oktober 2021 im Plenum angenommen.



- Am 13. Oktober 2021 stellten die Europäische Kommission und der EAD die neue Politik der EU für die Arktis vor. Seit 2013 nimmt die EU an Tagungen des Arktischen Rates teil, der jedoch immer noch nicht über den Antrag der EU auf förmlichen Beobachterstatus im Jahr 2008 entschieden hat. Das Europäische Parlament ist Mitglied der Konferenz der Parlamentarier des Arktischen Raums.
- Das Europäische Parlament wird regelmäßig zu den Jahrestagungen des Nordischen Rates eingeladen und nimmt daran teil. Am 6. Oktober 2020 billigte die Konferenz der Präsidenten des Parlaments den Antrag des Nordischen Rates, förmlichere Beziehungen zwischen den beiden Organen aufzunehmen. Es finden jährliche interparlamentarische Treffen zwischen der EU und dem Nordischen Rat statt. 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.

María Álvarez López / Algirdas Razauskas  
10/2023

