
Die De-facto-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU: Binnen- und Aussenbeziehungen

Andreas R. Ziegler*

Inhalt

I.	Einleitung	248
II.	Das Verhältnis der Schweiz zur EG/EU	249
1.	Die Schweiz und die Anfänge der europäischen Integration	249
2.	Die Veränderung der Dimension der europäischen Integration	250
3.	Das Freihandelsabkommen Schweiz – EWG von 1972	251
4.	Der verworfene EWR-Beitritt	254
5.	Der autonome Nachvollzug des Gemeinschaftsrechts	255
6.	Das Versicherungsabkommen von 1989	256
7.	Die sieben sektoriellen Abkommen von 1999 (Bilaterale Abkommen I)	257
8.	Die sektoriellen Abkommen von 2004 (Bilaterale Abkommen II)	258
9.	Die finanzielle Beteiligung der Schweiz an der europäischen Integration	260
III.	Die Schweiz innerhalb der EFTA	261
1.	Die Entstehung	261
2.	Das Innenverhältnis	261
a)	Die Stockholm-Konvention von 1960	261

* Dr. rer. publ. et lic. iur. (St. Gallen), LL.M. (European University Institute), Professor und Vize-dekan an der Juristischen Fakultät der Universität Lausanne (Schweiz); Direktor des MAS/LLM-Programms im europäischen und internationalen Wirtschaftsrecht an der Universität Lausanne; zuvor 1998-2003 Dienstchef und Senior Officer im Staatssekretariat für Wirtschaft (Bern) und im EFTA-Sekretariat (Genf). Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf einer für den Vortrag am Europa-Institut der Universität des Saarlandes am 13.2.2007 aktualisierten Fassung meines Beitrags „Die Schweiz und die Europäische Wirtschaftsintegration (EG und EFTA)“, in: Senti/Ziegler (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 2005, S. 1-26; aufgrund der Vortragsvorlage wurde der Fußnotenapparat auf das Wesentliche beschränkt.

b) Die Schweiz und die EWR-Staaten	263
c) Die Vaduz-Konvention von 2000	263
3. Die Außenbeziehungen im Rahmen der EFTA	263
a) Die EFTA-Drittlandabkommen im Allgemeinen	263
b) Mittel- und Osteuropa	264
c) Bilaterale Präferenzabkommen außerhalb der Region	265
d) Warenhandel	266
e) Dienstleistungshandel und Investitionen	267
IV. Ausblick	270

I. Einleitung

Trotz ihrer geographischen Lage mitten in Europa und der überaus starken wirtschaftlichen Verflechtung mit ihren Nachbarn verzichtet die Schweiz nach wie vor auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) bzw. in der Europäischen Gemeinschaft (EG). Im Gegensatz zu ihren Partnern in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) nimmt sie zudem nicht am Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) teil, welcher die Möglichkeit der umfassenden binnenmarktbezogenen Wirtschaftsbeziehungen böte.

Der bilaterale Weg, d.h. das Aushandeln von spezifischen Abkommen mit der EG, ersetzt im innereuropäischen Verhältnis im Wesentlichen dessen Instrumente. Dazu kommt teilweise der autonome Nachvollzug, d.h. das selbständige Nachvollziehen gewisser EG-Rechtsnormen, um Kompatibilitätsprobleme zwischen dem europäischen Binnenmarkt und der Schweiz zu beheben und allenfalls dadurch auch innerstaatlich von einem stärkeren Wettbewerb und der damit einhergehenden Dynamisierung des schweizerischen Marktumfeldes zu profitieren.

Im Verhältnis zu Drittstaaten werden ähnliche Ziele durch das parallele Aushandeln von Integrationsabkommen mit Drittstaaten im Rahmen der EFTA angestrebt, um allfällige Nachteile der Nichtbeteiligung an der gemeinsamen Handelspolitik der EG abzuschwächen. Hinzu kommt eine weitgehende Anpassung an die wirtschaftsrelevante Außenpolitik der EU/EG, etwa im Bereich der Wirtschaftssanktionen oder der Behandlung von strategischen Gütern.

Es stellt sich heute immer stärker die Frage, ob der reine Nachvollzug von europäischem Recht und die bilateralen Abkommen auch mittel- und langfristig eine befriedigende und vor allem auch staatspolitisch akzeptable Art der Politikgestaltung der Schweiz darstellen. Es wird die These vertreten, dass die Schweiz dabei mehr und mehr faktisch den praktisch gleichen Zwängen (rechtlich, politisch und finanziell) ausgesetzt ist, wie sie es als Mitglied wäre, ohne aber über ein aktives Mitbestimmungsrecht zu verfügen.

II. Das Verhältnis der Schweiz zur EG/EU

1. Die Schweiz und die Anfänge der europäischen Integration

Der Wiederaufbau der wirtschaftlichen Infrastruktur Europas nach den verheerenden Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg stand im Vordergrund des sogenannten Marshallplans.¹ Die USA erwarteten im Gegenzug für diese umfassende Finanzierung eine kollektive Selbsthilfe in Form multilateraler wirtschaftlicher Zusammenarbeit unter den europäischen Staaten.² Die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC, später in Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD, umbenannt) entstand unter dieser Zielsetzung. Neben der Finanzierungs- und Koordinationsaufgabe wurde die OECD zu einem Forum, in dem die europäischen Staaten sehr schnell über weitergehende Kooperation und allenfalls Integration Gespräche führten. Die Schweiz war Gründungsmitglied der OEEC und auch von Anfang an Mitglied der OECD.³

Aufgrund eines Vorschlags des französischen Außenministers *Robert Schuman* kam es 1951 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion) durch Frankreich, Deutschland und Italien gemeinsam mit den bereits seit 1953 integrierten BENELUX-Staaten (Belgien, Niederlande und Luxemburg). Insbesondere Großbritannien stand dieser Integration von Anfang an skeptisch gegenüber. Auch zahlreiche andere Staaten blieben dieser Gemeinschaft, der 1957 von denselben Staaten gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, sogenannten Euratom) anfänglich fern. Besonders die Spaltung Europas (Kalter Krieg) beeinflusste die Haltung verschiedener Staaten wie z.B. der Schweiz, Finnlands oder Österreichs. Ihr supranationaler Charakter sollte den Europäischen Gemeinschaften erlauben, ihre ambitionären politischen und wirtschaftlichen Integrationsziele zu erreichen, welche insbesondere in der Einführung des Begriffs der Europäischen Union (EU) und der fortschreitenden Ausweitung des Mitgliederbestandes (horizontale Integration) und der integrierten Sachbereiche (vertikale Integration) ihren Ausdruck fand.

Der schweizerische Bundesrat nahm in seinen offiziellen Stellungnahmen von Anfang an von einer solchen Integration Abstand, strebte aber zusammen mit anderen Staaten die Realisierung einer großen Europäischen Freihandelszone unter Einbe-

¹ Ziegler, Die Schweiz und die Europäische Wirtschaftsintegration (EG und EFTA), in: Senti/Ziegler (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 2005, S. 1-26.

² Bericht des Bundesrats, 1971. Dazu ausführlicher Senti, Die Schweiz und die Europäischen Gemeinschaften, in: Senti (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 1975 (1. Auflage), S. 103-132.

³ Vgl. dazu ausführlich Baldi und Beglinger, Die Schweiz und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in Senti/Ziegler (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 2005, S. 27 ff., 43 f.

ziehung der EWG an. Sie brachte einen entsprechenden Antrag für Verhandlungen über eine „Europäische Freihandelszone für Industrieprodukte“ im Ministerrat der OEEC ein; aber nach dem vorläufigen Scheitern dieser Idee im Herbst 1958 wurde schnell klar, dass die Schweiz mit gleichgesinnten Staaten unter Führung des Vereinigten Königreichs parallel eine Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA) gründen würde.⁴

Bis heute stehen staatspolitische Gründe für einen Nichtbeitritt der Schweiz zur EU im Vordergrund, selbst wenn auch aus ökonomischer Sicht immer wieder behauptet wird, dass ein Beitritt zu wenig interessant sei.⁵

2. Die Veränderung der Dimensionen der europäischen Integration

Von Anfang an strebten die Mitgliedstaaten der EGKS⁶ und später der EWG⁷ und der EAG⁸ eine politische Integration an. Dennoch wurde anfangs vor allem die wirtschaftliche Integration vorangetrieben. Insbesondere die Zollunion und die Wirtschaftsunion (Europäischer Binnenmarkt und Integration flankierender Bereiche der Wirtschaftspolitik) sollten primär als Mittel zur Annäherung der ehemals verfeindeten Staaten im Hinblick auf die politische Union dienen.

In den letzten Jahren sind aufgrund der erfolgreichen Entwicklung der wirtschaftlichen Integration die politischen Ziele stärker in den Vordergrund getreten. Dies wird durch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), deren erste Stufe am 1. Januar 1990 in Kraft trat und durch die Einführung des Euro – im Jahr 1999 als gemeinsames Buchgeld und seit 2002 als Zahlungsmittel – in den beteiligten Mitgliedstaaten besonders eindrücklich symbolisiert. Neben der ersten Säule der wirtschaftlichen Integration (EG, EAG, WWU etc.) sind die Gemeinsame Außenpolitik als zweite Säule und drittens die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Sicherheit getreten (Drei-Säule-Modell). Entsprechend ist die Europäische Union

⁴ Vgl. zur historischen Entwicklung etwa Handelskammer Schweiz – EG (Hrsg.), *Die Beziehungen Schweiz – EG*, Loseblattordner seit 1985 oder *Dicke* (1991), *Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden Westeuropäischen Bundesstaat*, Zürich.

⁵ Vgl. v.a. *Seiler*, EG, EWR und schweizerisches Staatsrecht, Bern, 1990; *Schindler/Thürer/Hertig/Kellenberger/Zäch* (Hrsg.), *Die Europaverträglichkeit des schweizerischen Rechts*, Zürich, 1991; *Cottier, Th./Kopše* (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union – Brennpunkte und Auswirkungen*, Zürich, 1998; *Kellerhals/Cottier/Mathé/Emmert* (Hrsg.), *Staatsrechtliche Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Zürich, 1999.

⁶ Der EGKS-Vertrag ist am 23.7.2002 ausgelaufen.

⁷ Die EWG, welche ihrerseits aufgrund des Vertrags von Maastricht mit Wirkung vom 1.1.1993 in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt wurde, hat auch die Funktionen der EGKS absorbiert.

⁸ Die Bedeutung der EAG ist aufgrund eines geänderten Technikverständnisses heute ebenfalls eher sekundär.

(EU) als Gesamtbegriff in den Vordergrund getreten, selbst wenn die EG bis heute im wirtschaftlichen Bereich aus juristischer Sicht der wesentliche Akteur bleibt.

Trotz dieser Entwicklung, welche auch in den Verhandlungen für eine Europäische Verfassung ihre Entsprechung findet, sollen im Folgenden in erster Linie die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG/EU analysiert werden, wobei sich aufgrund der komplexen Zusammenhänge nicht in jedem Fall eine genaue Trennung vornehmen lässt, wie dies etwa bei Themen wie Kriminalitätsbekämpfung (Rechtshilfe) oder Asylpolitik/Immigrationsfragen deutlich wird.

Erst seit dem Frühjahr 2007 verfügt die Europäische Kommission übrigens über eine Vertretung in Bern. Hierzu hatte der Bundesrat am 26. Oktober 2005 sein offizielles Einverständnis gegeben, nachdem es zuvor die Kommission gewesen war, die über Jahre hinweg eine solche Vertretung für unnötig gehalten hatte.⁹

3. Das Freihandelsabkommen Schweiz – EWG von 1972

In den sechziger Jahren gelang es den EFTA-Staaten, die angestrebte Freihandelszone zu verwirklichen. Nach dem Übertritt Großbritanniens und Dänemarks von der EFTA in die EWG, konnten die verbleibenden EFTA-Staaten mit der EWG und der EGKS bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) schließen. Dabei wurde nicht eine vertragliche Bindung zwischen der EFTA und der EWG beziehungsweise der EGKS insgesamt hergestellt. Statt dessen sollten bilaterale (praktisch identische) Abkommen der verbleibenden einzelnen EFTA-Mitglieder mit der EWG und der EGKS die Bildung einer gemeinsamen großen Freihandelszone in Europa sicherstellen, wie sie bereits seit 1958 zur Debatte gestanden hatte.

Auch die Schweiz unterzeichnete am 22. Juli 1972 ein Freihandelsabkommen mit der EG (FHA Schweiz – EWG bzw. heute EG) und ein paralleles Abkommen mit der EGKS. Die beiden Abkommen traten nach deutlich überwiegender Zustimmung durch das Schweizer Stimmvolk am 1. Januar 1973 in Kraft.¹⁰ Das Freihandelsabkommen ist bis zum heutigen Tag die Grundlage für den Freihandel mit Industrieprodukten und die präferentielle Behandlung von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und der EG. Es handelt sich um ein im Rahmen des GATT notifiziertes regionales Präferenzabkommen¹¹, das eine Freihandelszone zwischen der Schweiz und der EG schafft. Aufgrund der Auflösung

⁹ Bei den internationalen Organisationen in Genf unterhalten der Rat und die Kommission seit Jahren Vertretungen.

¹⁰ SR (Systematische Sammlung des Bundesrechts) 0.632.401, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_632_401/index.html abrufbar (alle folgenden Internetseiten sind zuletzt am 6.6.2007 abgerufen worden). Dazu Botschaft des Bundesrats zum Freihandelsabkommen Schweiz – EG vom 16.8.1972, BBl (Bundesblatt) 1972 II, 711 ff. Dazu Sommer, Das Freihandelsabkommen Schweiz – EG unter dem Blickwinkel internationaler Handelsabkommen, Diss. St. Gallen, 1991.

¹¹ Art. XXIV GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen).

der EGKS hat das parallele Abkommen mit der EGKS in der Zwischenzeit seine Bedeutung verloren. Während alle Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit der EG anfänglich praktisch identisch waren, ist heute das FHA Schweiz – EG das einzige dieser Abkommen zwischen einem EFTA-Staat und der EG, welches noch in Kraft ist, da die anderen durch das Entstehen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) obsolet geworden waren.

Die Bestimmungen des Freihandelsabkommens Schweiz – EG (FHA) betreffen in erster Linie den inzwischen grundsätzlich weitgehend erreichten Zollabbau¹² sowie die Beseitigung weiterer Handelshemmnisse. Ihre Formulierung orientiert sich stark am Text der entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags und der EFTA-Konvention von 1960. Neben dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung¹³ sowie dem Verbot der Steuerdiskriminierung¹⁴ enthält der Vertrag auch Vorschriften zu staatlichen Beihilfen oder privatem wettbewerbsverzerrenden Verhalten¹⁵, das den Handel beeinträchtigen kann. Das öffentliche Beschaffungswesen wurde trotz eines entsprechenden Vorschlags der Schweiz nicht im Abkommen von 1972 geregelt.¹⁶ Auch ein über eine bloße Diskussionsmöglichkeit im Gemischten Ausschuss hinausgehendes Streitschlichtungsverfahren fehlt.¹⁷

Obwohl dieses Abkommen seine wesentlichen Ziele erreicht hat, wurde immer wieder deutlich, dass das Freihandelsabkommen trotz der textlichen Anlehnung selbst im Warenverkehr nur eine beschränktere Integrationswirkung entfalten kann als der EWG-Vertrag. Bekannt wurde insbesondere die restriktive Auslegung der Bestimmungen zum Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen durch das schweizerische Bundesgericht.¹⁸ Den Bestimmungen über

¹² Art. 3, 6 und 17 FHA.

¹³ Art. 13 FHA; dazu etwa *Borer*, Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Freihandelsabkommen Schweiz – EWG: eine vergleichende Darstellung von Art. 13 Freihandelsabkommen und Art. 30 EWG-Vertrag, Bern, 1999.

¹⁴ Art. 18 FHA.

¹⁵ Art. 23 FHA; diese Bestimmung steht im Mittelpunkt der aktuellen Auseinandersetzung zwischen der Schweiz und der EU über die Zulässigkeit der Besteuerung von bestimmten Gesellschaften durch die Kantone, beispielsweise im Rahmen des sogenannten „Holdingprivilegs“. Die Europäische Kommission hat die Schweiz am 13.2.2007 über ihren unilateralen Entscheid informiert, wonach bestimmte kantonale Maßnahmen zur Unternehmensbesteuerung das Freihandelsabkommens Schweiz – EG von 1972 verletzen würden. Dazu ausführlich *Arioli*, Replik: Zur Tragweite des Freihandelsabkommens im Beihilfenbereich aus rechtlicher Sicht, *Jusletter* 23.4.2007.

¹⁶ *Senti*, Die Schweiz und die Europäischen Gemeinschaften, in: ders., (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 1975 (1. Auflage), S. 103-132, S. 120.

¹⁷ Vgl. dazu umfassend *Ziegler*, Streitbeilegung in Freihandelszonen: Wechselwirkungen mit dem Recht der WTO, in: *Maraun* (Hrsg.), Streitbeilegung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Tübingen, 2005, S. 19-47.

¹⁸ Vgl. das Urteil des Bundesgerichts: BGE (= Entscheidungen des Bundesgerichts) 105 II, 49, 57 ff. (*Bosshard Partners Intertrading AG [OMO]*).

private Wettbewerbsbeschränkungen wurde vom schweizerischen Bundesgericht die direkte Anwendbarkeit gänzlich abgesprochen.¹⁹ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wurde allgemein als integrationsfreundlicher erachtet. Selbst der EuGH unterstrich aber stets den strukturellen Unterschied zwischen FHA und Binnenmarkt.²⁰

In neuerer Zeit scheinen zwar auch schweizerische Behörden und Gerichte eine stärkere Integrationswirkung der entsprechenden Bestimmungen in Betracht zu ziehen²¹, aber insgesamt handelt es sich um ein heute über dreißig Jahre altes Abkommen, welches angesichts moderner wirtschaftlicher Entwicklungen grundsätzlich in seiner Reichweite sehr beschränkt ist. Diese inhaltliche Beschränkung zeigen beispielsweise auch Auseinandersetzungen der letzten Jahre zwischen der Schweiz und der EG bezüglich der Auswirkungen von Preisabsprachen im Automobilgewerbe (1990er Jahre) oder der zollrechtlichen Behandlung von Reimporten ins Zollgebiet der EG, wie sie im Frühjahr 2004 zu einer vorübergehenden Verstimmung zwischen der Schweiz und der Europäischen Kommission geführt hatten. In den letzten Jahren konnten punktuell zusätzliche vertragliche Lösungen erreicht werden, um die Durchführung des Freihandelsabkommens zu erleichtern, zum Beispiel mittels des Abkommens über ein gemeinsames Versandverfahren von 1987, das Abkommen über technische Handelshemmnisse von 1999 und des Agrarabkommens von 1999.²² Im Jahr 2004 wurde vom Bundesrat erneut die Idee eingebracht, das Freihandelsabkommen zu einer Zollunion aufzuwerten, wie sie etwa die Türkei mit der EG kennt, ohne dass man sich aber von dieser Idee wesentliche Impulse für die bestehenden Probleme versprechen würde. Daneben kam es in der letzten Zeit auch vermehrt zu Forderungen, auch im Agrarbereich den Freihandel zwischen der Schweiz und EG zu prüfen, nachdem der Käsehandel aufgrund der bilateralen Verhandlungen bereits auf den Sommer 2007 vollständig liberalisiert worden ist. Der Bundesrat hat am 10. März 2006 die Verwaltung beauftragt, Sondierungen bei den interessierten Kreisen über ein solches Abkommen durchzuführen und darüber Bericht zu erstatten.

Das Freihandelsabkommen 1972 verfügt über ein einziges Hauptorgan, den Gemischten Ausschuss, in dem Vertreter der Schweiz und der EG das Funktionieren des Abkommens erörtern und – in Ermangelung eines Schiedsverfahrens – auch allfällige Streitfälle zu schlichten versuchen müssen. Der Gemischte Ausschuss kann Spezialausschüsse schaffen, wenn dies die Umstände erfordern. Das Fehlen einer eigentlichen Schiedsgerichtsmöglichkeit wird immer dann deutlich, wenn aufgrund

¹⁹ BGE 104 IV 175 (*Stanley Adams*).

²⁰ EuGH, Rs. 270/80, *Polydor*, Slg. 1982, 329 ff. und Rs. 104/81, *Kupferberg*, Slg. 1982, 3641 ff.

²¹ Dazu ausführlich *Ziegler*, Die Bedeutung der völker- und europarechtskonformen Auslegung für das öffentliche Wirtschaftsrecht in der Schweiz, Jusletter 20.3.2006 mit weiteren Hinweisen.

²² Siehe Abschnitte II.6 und II.7.

unterschiedlicher Auslegungen des Abkommens die Verhängung von Schutzmaßnahmen, wie sie im Abkommen vorgesehen ist, diskutiert wird.²³

4. Der verworfene EWR-Beitritt

Ende der achtziger Jahre setze sich unter den politischen Entscheidungsträgern in der EU und in den EFTA-Staaten die Überzeugung durch, dass die bilateralen Freihandelsabkommen von 1972 nicht mehr zeitgemäß seien und eine stärkere wirtschaftliche Integration zwischen EFTA-Staaten und EG notwendig wäre. Die Hauptschwierigkeit bestand darin, die EFTA-Staaten wirtschaftlich zu integrieren, ohne die damit verbundene politische Integration und gewisse sensible Bereiche der Wirtschaft zu tangieren.

Als Lösung resultierte ein Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das im Wesentlichen eine Übernahme des Gemeinschaftsrechts bezüglich des Binnenmarkts²⁴ einschließlich der harmonisierten Wirtschaftspolitikbereiche und insbesondere des Wettbewerbsrechts²⁵ vorsah. Politisch brisante Bereiche wie die Landwirtschaft, die Fischerei und der Außenhandel wurden bewusst ausgeklammert. Um die synchrone Weiterentwicklung des EWR-Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht sicherzustellen, wurden parallele EFTA-Organe vorgesehen. Insbesondere hätte ein gemeinsamer EWR-Rat die Übernahme neuen EG-Rechts durch die EFTA-Staaten zu garantieren gehabt. Ein Mitentscheidungsrecht (*decision-making*) bezüglich der Entstehung neuen Gemeinschaftsrechts wollte die EG den EFTA-Staaten zwar nicht zugestehen, aber immerhin sollten diese im Rahmen der EG-internen Beratungen angehört werden (*decision-shaping*). Analog zu den EFTA-EG-Freihandelsabkommen wurde ein Ansatz gewählt, der die einzelnen EFTA-Staaten mit der EG verband, selbst wenn gemeinsame EFTA-Organe im Rahmen des EWR bestanden hätten.

Die Schweiz war wesentlich an den Verhandlungen zum EWR-Abkommen beteiligt, um insbesondere auch den spezifischen schweizerischen Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung eines solchen Abkommens gerecht zu werden.²⁶ Das Abkommen wurde vom Bundesrat aufgrund seiner politischen Bedeutung dem obliga-

²³ Vgl. Art. 27 FHA; dazu ausführlich aus Anlass der gegenwärtigen Auseinandersetzung über Art. 23 FHA *Arioli* (Fn. 15).

²⁴ Im Vordergrund stehen freier Warenverkehr, freier Personenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitel- und Zahlungsverkehr sowie das Wettbewerbsrecht und die erfolgte Rechts-harmonisierung in diesen Bereichen.

²⁵ Sogenannter *acquis communautaire*.

²⁶ Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum v. 18.5.1992, BBl 1992 IV, 1 ff. Dazu auch *Norberg/Hökborg/Johansson/Eliasson/Dedichen*, The European Economic Area – EEA Law – A Commentary on the EEA Agreement, Stockholm, 1993.

torischen Referendum unterstellt.²⁷ In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 lehnte eine knappe Volksmehrheit (50,3 Prozent) und eine große Mehrheit der Kantone (18 von 26) das Abkommen ab. Der EWR trat darauf hin für alle übrigen EFTA-Staaten²⁸ und die EG sowie ihre Mitgliedstaaten am 1. Januar 1993 in Kraft.

Allerdings veränderte sich der Charakter des Abkommens stark, als bereits zwei Jahre später die relativ großen EFTA-Staaten Schweden, Österreich und Finnland Vollmitglieder der EG wurden, womit seither nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein den EFTA-Pfeiler dieses Abkommens bilden, während der EG-Pfeiler heute 27 Mitgliedstaaten umfasst. Selbst heute wird ab und zu noch die Idee aufgenommen, ob die Schweiz nicht nachträglich doch noch dem EWR beitreten könnte oder sollte. Die Erfahrungen der übrigen EFTA-Staaten werden zwar grundsätzlich positiv bewertet, doch angesichts der Widerstände gegen einen Vollbeitritt zur EU und der im Rahmen der bilateralen Verträge²⁹ erreichten Resultate, erscheint eine solche Option wenig sinnvoll.

5. Der autonome Nachvollzug des Gemeinschaftsrechts

Eine erste Reaktion der Schweiz auf die starke wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG (unter gleichzeitiger Ermangelung eines umfassenden Wirtschaftsabkommens mit ihr) stellt eine freiwillige Orientierung der Schweizer Rechtsetzung am Gemeinschaftsrecht dar, um so technische Handelshemmnisse und andere Hemmnisse für die gemeinsamen Wirtschaftsbeziehungen zu reduzieren. Der politische Ausdruck hierzu ist der „autonome Nachvollzug“ des Gemeinschaftsrechts. Man kann dabei von einer eigentlichen „Rezeption“ des Gemeinschaftsrechts durch die Schweiz sprechen. In jenen Fällen, in denen der schweizerische Gesetzgeber eine Anpassung des nationalen Rechts an die Rechtskonzepte der Europäischen Union anstrebt, erkennt das Bundesgericht normalerweise, dass sich auch diese Rechtsordnung als Auslegungsbeihilfe beiziehen lasse.³⁰

Diese Haltung fand insbesondere im Bereich des Wirtschaftsrechts ihren Niederschlag, beispielsweise im Rahmen des sogenannten Eurolex- bzw. Swisslex-Pakets nach der Ablehnung des EWR. Die ursprünglich für die Anpassung an das mit dem EWR-Abkommen zu übernehmende Gemeinschaftsrecht ausgearbeiteten 50 Eurolex-Vorlagen (betrifft 61 Gesetze) wurden teilweise (27 Vorlagen) trotz der Ablehnung des EWR-Abkommens als sogenannte Swisslex-Vorlagen mit mehr oder

²⁷ Botschaft EWR 1992.

²⁸ Damals Norwegen, Island, Liechtenstein, Schweden, Österreich und Finnland.

²⁹ Siehe weiter unten II.7 und II.8.

³⁰ Vgl. beispielsweise *Wiegand/Brüllhart*, Die Auslegung von autonom nachvollzogenem Recht der Europäischen Gemeinschaft, Bern und Zürich, 1999, oder *Malepell*, Der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf die schweizerische Gesetzgebung 1993-1995, Bern und Zürich, 1999.

weniger großen Änderungen angenommen und 13 von ihnen bereits auf den 1. Januar 1994 in Kraft gesetzt. Beispiele sind etwa das Produkthaftpflichtgesetz³¹, das Konsumkreditgesetz³² oder das Mitwirkungsgesetz³³.

Daneben findet bei der Erarbeitung neuen Rechts neben der Übernahme der Impulse des europäischen Rechts auch eine kontinuierliche Überprüfung neuer Erlasse auf ihre Kompatibilität mit dem Europarecht statt. Es wird dabei normalerweise von der sogenannten „Europaverträglichkeit“ oder „Eurokompatibilität“ des neu erarbeiteten Rechts gesprochen. Bereits am 18. Mai 1988 hat der Bundesrat beschlossen, dass in die Botschaften an die eidgenössischen Räte und in Anträge für Verordnungen ein Europakapitel aufzunehmen sei.

Das Ziel besteht darin, bei Rechtsvorlagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen (was insbesondere im Wirtschaftsrecht praktisch alle Erlasse betrifft) jeweils zu prüfen, „wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern“³⁴. Beweggrund für diese gesetzgeberische Entscheidung ist es, einen späteren Beitritt nicht zusätzlich zu erschweren und den Aufbau neuer rechtlicher Hindernisse (insbesondere auch technischer Handelshemmisse) zwischen der EG und der Schweiz zu verhindern. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Nachvollzug im Bereich des unionsweit harmonisierten Rechts eine wesentlich wichtigere Rolle spielt als in den nach wie vor sehr wenig harmonisierten Bereichen, wie etwa dem Staatsorganisationsrecht.³⁵

6. Das Versicherungsabkommen von 1989

Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EWG betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung von 1989³⁶ stellt aus wirtschaftlicher Sicht eine isolierte Möglichkeit zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels in einem einzelnen für die Schweiz besonders interessanten Sektor dar. Das Abkommen hat im betroffenen Bereich die Gleichstellung der Niederlassungen von

³¹ SR 221.112.944, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c221_112_944.html abrufbar.

³² SR 221.214.1, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c221_214_1.html abrufbar.

³³ SR 822.14, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c822_14.html abrufbar.

³⁴ Bundesrat, BBl 1988 III, 380.

³⁵ Vgl. dazu etwa *Petersmann* und *Ziegler*, Verfassungsgebung in der Europäischen Union: Lehren für die Nachführung der schweizerischen Bundesverfassung, in: Sitter-Liver (Hrsg.), Herausgeforderte Verfassung – Die Schweiz im globalen Kontext, Freiburg i.Ue., 1999, S. 479-505.

³⁶ SR 0.961.1, in Kraft seit 1.1.1993, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_961_1.html abrufbar.

Versicherungsgesellschaften aus der Schweiz in der EU mit Gesellschaften aus EU-Staaten und umgekehrt zum Zweck. Das Abkommen betrifft aber lediglich die Schadensversicherung, während das im Finanzdienstleistungsbereich wichtige Lebensversicherungswesen nicht erfasst ist. Das Abkommen wurde in der Schweiz 1992 vom Parlament genehmigt und durch das Schadensversicherungsgesetz in den umsetzungsbedürftigen Bereichen implementiert.

7. Die sieben sektoriellen Abkommen von 1999 (Bilaterale Abkommen I)

Nach der ablehnenden Volksabstimmung zum EWR und der damit ebenfalls faktischen Unmöglichkeit eines Beitritts zur EU blieb der Schweiz lediglich die Möglichkeit, die politisch weniger brisante Strategie der Verhandlung von spezifischen Abkommen zu Einzelaspekten mit der EU weiterzutreiben, wollte sie nicht von der Dynamik des Binnenmarkts und der technischen Zusammenarbeit in Europa vollkommen ausgeschlossen bleiben. Aus der Sicht des Bundesrats dient der bilaterale Weg dazu, „konkret anstehende Interessen und Probleme in unserer Beziehung zur EU durch bilaterale, sektorspezifische Verhandlungen und Abkommen in pragmatischer Weise zu regeln“.³⁷

Nach anfänglich politisch belasteten und insgesamt schwierigen Verhandlungen konnte 1999 eine erste Gruppe von sieben solcher – zumeist bilaterale Verträge genannten – sektoriellen Abkommen abgeschlossen werden.³⁸ Sie betreffen: 1. die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit³⁹, 2. das öffentliche Beschaffungswesen⁴⁰, 3. den Abbau technischer Handelshemmnisse⁴¹, 4. den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen⁴², 5. den Luftverkehr⁴³, 6. den Landverkehr auf Schiene und Straße⁴⁴ und 7. den Personenverkehr⁴⁵.

³⁷ Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht des Bundesrats vom 3.2.1999, BBI 1999, 3935 ff.

³⁸ Vgl. dazu ausführlich Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23.6.1999, BBI 1999, 6128 ff. oder Thürer/Weber/Zäch (Hrsg.), Bilaterale Verträge Schweiz – EG: Ein Handbuch, Zürich, 2002 oder Felder/Kaddous (Hrsg.), Accords bilatéraux Suisse – EU: (commentaires), Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen), Basel, 2001, oder Cottier, Th./Oesch (Hrsg.), Die sektoriellen Abkommen Schweiz – EG: Ausgewählte Fragen der Rezeption und Umsetzung der Verträge vom 21. Juni 1999 im schweizerischen Recht, Bern, 2002, oder Fasel, Bilaterale Verträge und deren Auswirkungen, Zürich, 2000. Auch Integrationsbüro EDA/EVD, Die sieben Abkommen Schweiz – Europäische Union von 1999: Übersicht und Erläuterungen zu den Abkommen und den Begleitmaßnahmen, Bern, 2002.

³⁹ SR 0.420.513.1, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_420_513_1.html abrufbar.

⁴⁰ SR 0.172.052.68, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_172_052_68.html abrufbar.

⁴¹ SR 0.946.526.81, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_946_526_81.html abrufbar.

⁴² SR 0.916.026.81, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_916_026_81.html abrufbar.

⁴³ SR 0.748.127.192.68, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_748_127_192_68.html abrufbar.

Trotz ihrer eher technischen Ausrichtung wurden die Verträge als Gesamtpaket im Oktober 1999 von der Bundesversammlung genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt. Nachdem das Referendum zustande gekommen war, wurde der Genehmigungsbeschluss bezüglich der Verträge in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 mit 67,2 Prozent Ja-Stimmen relativ klar angenommen. Die nachfolgende Ratifizierung durch die EG und die 15 Mitgliedstaaten erwies sich als äußerst langwierig und politisch belastet – während die Schweiz am 16. Oktober 2000 ratifizierte, dauerte es in der EU und ihren Mitgliedstaaten bis zum 4. Mai 2002, bis alle notwendigen Schritte für die Ratifizierung absolviert waren –, was zusätzlich die Schwierigkeit solcher Verhandlungen beweist. Dennoch wurden noch vor Abschluss des Ratifikationsverfahrens neue sektorelle Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU eingeleitet, welche die bereits bestehenden Abkommen ergänzen und auch neue Gebiete der Kooperation eröffnen sollen.

Eine Besonderheit der sektorellen Abkommen mit der EG und ihren Mitgliedstaaten stellt die pakethafte Übernahme des damals geltenden Gemeinschaftsrechts (*acquis communautaire*) in den betroffenen Gebieten dar. Außerdem sehen zumindest die Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und über die Personenfreiheit aufgrund des Vertragstextes vor, dass innerstaatlich unabhängige Instanzen bestehen müssen, welche die Vereinbarkeit einer Entscheidung mit dem Vertragsrecht prüfen können. Damit sehen zumindest diese zwei Verträge explizit den Vorrang und die direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen der Verträge vor. Im Rahmen des Abkommens über den Luftverkehr wird zudem der Europäischen Kommission ein weitgehendes Recht zur wettbewerbsrechtlichen Kontrolle der Schweizer Fluggesellschaften eingeräumt.

8. Die sektorellen Abkommen von 2004 (Bilaterale Abkommen II)

Im Juni 2001 einigten sich die Schweiz und die Europäische Union grundsätzlich darauf, neue bilaterale Verhandlungen über zehn weitere Themen zu führen. Dabei handelt es sich einerseits um „Überbleibsel“ aus den ersten bilateralen Verhandlungen: 1. Dienstleistungen, 2. Ruhegehälter von EG-Beamten, 3. verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, 4. Umwelt, 5. Statistik, 6. Medien sowie 7. Bildung, Berufs-

⁴⁴ SR 0.740.72, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_740_72.html abrufbar.

⁴⁵ SR 0.142.112.681, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_142_112_681.html abrufbar. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs dieses Abkommens auf die zehn neuen Mitgliedstaaten der Erweiterung vom 1.5.2004 unterstand allerdings dem Referendum. Am 25.9.2005 nahm das Schweizer Volk die Ausdehnung des Personenfreiheitsabkommens und die Revision der flankierenden Maßnahmen mit 56 Prozent Ja zu 44 Prozent Nein an. Die Stimmteilnahme lag bei 53,8 Prozent. Auch der Beitritt Bulgariens und Rumäniens auf den 1.1.2007 führt zu dieser Konstellation. Die Schweiz will entsprechend im Jahre 2007 Verhandlungen mit der EU aufnehmen, nachdem die EU im Mai 2006 ein entsprechendes Verhandlungsbegehr an sie gerichtet hat.

bildung und Jugend. Andererseits haben sowohl die EU als auch die Schweiz neue Anliegen eingebracht – die EU: 8. die Betrugsbekämpfung und 9. die Zinsbesteuerung, die Schweiz 10. die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit (Polizei Justiz, Asyl und Migration) durch eine Beteiligung am Schengen- und Dublin-System.⁴⁶

Mitte Juli 2002 wurden die Verhandlungen in den zehn Dossiers eröffnet. Der Bundesrat wollte erneut zu einem ausgewogenen Gesamtergebnis gelangen. Zu diesem Zweck äußerte er die Absicht, die Verhandlungen parallel und koordiniert zu führen. In Bezug auf das Dossier „Liberalisierung der Dienstleistungen“ haben die Schweiz und die EU angesichts der Vielzahl der noch offenen Punkte und der Komplexität des Dossiers im März 2003 vereinbart, die Verhandlungen in diesem Bereich zu sistieren und zu einem späteren Zeitpunkt zum Abschluss zu bringen. Am 19. Mai 2004 konnte anlässlich eines Gipfeltreffens Schweiz – EU in Brüssel eine politische Einigung bezüglich aller noch offenen Fragen der übrigen Dossiers gefunden werden. Die bilateralen Verhandlungen II mündeten in neun Verhandlungsergebnissen. Acht davon waren Abkommen (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Statistik, Ruhegehälter, Umwelt, Medien, Schengen/Dublin, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung) und mussten vom Parlament genehmigt werden. Beim neunten Verhandlungsergebnis (Bildung / Berufsbildung / Jugend) handelt es sich um eine bloße Absichtserklärung. Am 25. Juni 2004 wurden die Abkommen paraphiert. Nach dem Vernehmlassungsverfahren und der anschließenden Unterzeichnung der Abkommen folgt die Behandlung von Botschaft und Abkommen durch das Parlament. Der Ständerat hat die Abkommen als Erstrat am 2. Dezember 2004 und der Nationalrat als Zweitrat am 9. Dezember 2004 genehmigt.

Entsprechend konnte das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte bereits am 30. März 2005 in Kraft treten, nachdem es bereits seit dem 1. Februar 2005 provisorisch angewendet worden war.⁴⁷ Auch das Abkommen über die Ruhegehälter⁴⁸ konnte am 31. Mai 2005 in Kraft treten. Das Abkommen über die Zinsbesteuerung⁴⁹ trat am 1. Juli 2007 in Kraft, das MEDIA-Abkommen⁵⁰ und das

⁴⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschließlich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) vom 1.10.2004, BBI 2004, 5965 ff.

⁴⁷ Technisch handelt es sich um eine bloße Revision des Protokolls Nr. 2 zum Freihandelsabkommen Schweiz – EG und führt daher zu einer Neufassung des Abkommens SR 0.632.401 (vgl. oben). Dazu ausführlich Ziegler, Die Beziehungen zwischen dem Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, dem Freihandelsabkommen von 1972 und dem Abkommen über die Landwirtschaft von 1999, in: Kaddous und Jametti Greiner (Hrsg.), Accords bilatéraux II et autres Accord récents – Bilaterale Abkommen II und andere neue Abkommen, Basel, 2006, S. 683-696.

⁴⁸ SR 0.672.926.81, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_672_926_81.html abrufbar.

⁴⁹ SR 0.641.926.81, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_641_926_81.html abrufbar sowie 0.641.926.811, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_641_926_811.html abrufbar.

Abkommen über die Umwelt⁵¹ am 1. April 2006. Erst am 1. Januar 2007 trat schließlich das Statistik-Abkommen⁵² in Kraft.

Hingegen kam es zu einem Referendum gegen die Assoziiierung der Schweiz an Schengen und Dublin. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde die Teilnahme gutgeheißen und damit der Weg zur Ratifizierung grundsätzlich eröffnet.⁵³ Dennoch sind aufgrund technischer Probleme die Daten der Inkraftsetzung von Schengen/Dublin – aber auch des Abkommens über die Betrugsbekämpfung – zum heutigen Zeitpunkt noch offen.

9. Die finanzielle Beteiligung der Schweiz an der europäischen Integration

Zu einer Belastungsprobe besonderer Art wurde die Forderung der Europäischen Union, die Schweiz müsse sich aufgrund ihrer Beteiligung an der europäischen Integration auch stärker an der Finanzierung der Osterweiterung beteiligen, insbesondere da diese ja auch zu einem größeren wirtschaftlichen Nutzen des Zugangs zum Binnenmarkt führe. Am 27. Februar 2006 unterzeichnen die Schweiz und die EU in Brüssel ein sogenanntes „Memorandum of Understanding“⁵⁴ über den Schweizer Beitrag an die erweiterte EU, da es die Schweiz ablehnt, sich zu einem solchen Vorgehen in einem verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag zu verpflichten.

Zur Ermöglichung der finanziellen Beteiligung wurde ein Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas erarbeitet, das die innerstaatliche Rechtsgrundlage für einen Beitrag an die zehn neuen EU-Staaten (Erweiterungs- oder Kohäsionsbeitrag) darstellt. Nachdem das Parlament dieses Bundesgesetz am 24. März 2006 angenommen hat, wurde allerdings erneut ein Referendum ergriffen, welches zu einer Volksabstimmung am 26. November 2006 geführt hat. Erneut bestätigte das Stimmvolk die Politik des Bundesrates knapp: Das Schweizer Volk nahm das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas mit 53,4 Prozent Ja zu 46,6 Prozent Nein an. Die Stimmabteiligung betrug bloß 44,3 Prozent.

Der Beitrag der Schweiz zugunsten der zehn neuen Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, beläuft sich auf insgesamt 1 Milliarde Schweizer Franken über einen Zeitraum von fünf Jahren. Der Beitrag wird grundsätzlich in Form von Projekten geleistet, welche die Schweiz autonom und in enger Zusammenarbeit mit den Empfängerländern auswählt und umsetzt. Am 1. Juni 2007 wurde das neue Bundes-

⁵⁰ SR 0.784.405.226.8, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_784_405_226_8.html abrufbar.

⁵¹ SR 0.814.092.681, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_814_092_681/index.html abrufbar.

⁵² SR 0.431.026.81, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_431_026_81.html abrufbar.

⁵³ Das Schweizer Volk nahm die Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin mit 54,6 Prozent Ja zu 45,4 Prozent Nein an, dies bei einer Stimmabteiligung von 56 Prozent.

⁵⁴ Der Text kann auf <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00562/00571/index.html?lang=de> konsultiert werden (Zugriffsdatum: 4.6.2007).

gesetz über die Ostzusammenarbeit in Kraft getreten. Dies hatte der Bundesrat in seiner Sitzung vom 16. Mai 2007 beschlossen. Im Dezember 2006 hatte die EU zudem beschlossen, die Schweiz auch bezüglich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens um entsprechende Beiträge anzugehen. Der Eingang eines entsprechenden Schreibens war im Februar 2007 vom Bundesrat bekannt gegeben worden.⁵⁵

III. Die Schweiz innerhalb der EFTA

1. Die Entstehung

Am 4. Januar 1960 unterzeichneten Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, die Schweiz, Österreich und Portugal den Gründungsvertrag der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in Stockholm.⁵⁶ Aufgrund der Tatsache, dass diese Länder zum damaligen Zeitpunkt der EWG nicht beitreten wollten, hatten sie sich zur Schaffung einer eigenen Freihandelszone entschieden, wobei Großbritannien aufgrund seiner Größe eine besondere Stellung zukam. Entsprechend führte der Übertritt Großbritanniens (gleichzeitig mit Dänemark und dem Nicht-EFTA-Staat Irland) zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) auf den 1. Januar 1973 zu einer starken Kräfteverschiebung, welche auch durch den EFTA-Beitritt Islands (1970), Finlands (vorerst als assoziiertes Mitglied 1961 und später als Vollmitglied 1986) und Liechtensteins (1991) nicht aufgewogen werden konnte. Portugal trat 1986 der EWG bei, Schweden, Österreich und Finnland im Jahr 1995, so dass heute nur noch Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz der EFTA angehören. Die Stockholm-Konvention wurde aufgrund der weitreichenden Änderungen des Mitgliederbestandes und des rechtlichen Umfelds im Jahre 2000 umfassend revidiert (Vaduz-Konvention).

2. Das Innenverhältnis

a) Die Stockholm-Konvention von 1960

Im Gegensatz zur EWG war die EFTA-Konvention⁵⁷ von 1960 auf eine bloße Liberalisierung des Handels mit Industrieprodukten und gewissen verarbeiteten

⁵⁵ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 6.2.2007. Das Rahmengesetz sieht allerdings bereits die Möglichkeit der Ausweitung auf weitere Staaten vor, so dass kein neues fakultatives Gesetzesreferendum ergriffen werden kann.

⁵⁶ Stockholm-Konvention, für die Schweiz in Kraft seit dem 3.5.1960. Dazu *Mayerzedt*, Die Schweiz und die Europäische Freihandelsassoziation, in: Senti (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 1975, S. 133-150, und Tuusvuori/Tschäni (Hrsg.), Principles and Elements of Free Trade Relations – 40 Years of EFTA Trade Relations, Chur/Zürich, 2000.

⁵⁷ SR 0.632.31, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_31.html abrufbar.

Landwirtschaftsprodukten ausgerichtet. Die Agrarprodukte blieben von jeher vom Vertrag ausgeschlossen, und eine Liberalisierung anderer Wirtschaftsbereiche und die Integration von Politiken waren nicht beabsichtigt. Immerhin wurde in den 1990er Jahren auch der Freihandel mit Fischen und Fischprodukten erreicht. Die EFTA verfolgte im Wesentlichen die Idee einer großen europäischen Freihandelszone weiter, obwohl diese im gesamteuropäischen Rahmen 1957 trotz des großen Einsatzes Großbritanniens aufgrund der ambitionierteren Integrationsideen insbesondere Frankreichs und Deutschlands vorderhand gescheitert war. Daher beinhaltete die integrationspolitische Zielsetzung der EFTA von Anfang an neben der schrittweisen Erreichung des Freihandels zwischen den Mitgliedstaaten auch dessen Ausweitung auf die EWG-Staaten. Diese Vision konnte aber erst im Rahmen des Ausscheidens Großbritanniens und Dänemarks aus der EFTA auf den 1. Januar 1973 durch bilaterale Freihandelsabkommen zwischen den verbleibenden EFTA-Staaten und der EWG verwirklicht werden.⁵⁸

Die EFTA war von Anfang an durch einen großen Pragmatismus geprägt, welcher offensichtlich auf die Briten, Skandinavier und Schweizer zurückging. Insbesondere war von Anfang an klar, dass keinerlei Rechtsharmonisierung angestrebt wurde, sondern dass gegebenenfalls Ad-hoc-Lösungen gefunden werden sollten.⁵⁹ Die Ursprungsregeln der EFTA, welche von 1960 bis zur Harmonisierung mit der EG zur Anwendung kamen, wurden einfach und liberal ausgestaltet. Die Wettbewerbsregeln der EFTA-Konvention zielten im Wesentlichen darauf ab zu verhindern, dass die Gewinne der zwischenstaatlichen Handelsliberalisierung sofort wieder durch private Wettbewerbsbehinderungen zunichte gemacht würden.

Auch institutionell orientierte sich die EFTA an einem einfachen, flexiblen System. Dieses kennt im Wesentlichen die Beschlussfassung durch ein einziges Organ (EFTA-Rat), in welchem alle Mitgliedstaaten auf der jeweils angebrachten Hierarchiestufe zusammenentreten und das für Spezialfragen Unterausschüsse schaffen kann. Zweimal jährlich tritt der Rat auf Ministerebene zusammen (EFTA-Ministertreffen). Daneben besteht ein Kontaktgremium sowohl für Parlamentarier der Mitgliedstaaten als auch für Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Das EFTA-Sekretariat wurde zur administrativen Unterstützung eingerichtet und hat seinen Sitz in Genf, wobei seit Inkrafttreten des EWR eine Abteilung in Brüssel Sitz genommen hat. Die Schweiz legte allerdings bei der entsprechenden Neuorganisation großen Wert darauf, dass der Sitz des EFTA in Genf verblieb. Der EFTA-Gerichtshof befindet sich in der Nähe des EuGH in Luxemburg.

⁵⁸ Vgl. oben Abschnitt 1.2.

⁵⁹ So Mayerstedt, Die Schweiz und die Europäische Freihandelsassoziation, in: Senti (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich, 1975, S. 133-150, S. 139.

b) Die Schweiz und die EWR-Staaten

Mit der Annahme des EWR-Abkommens durch alle EFTA-Staaten außer der Schweiz entstand die kuriose Situation, dass heute zwischen Island, Liechtenstein und Norwegen die wesentlich weitergehenden EWR-Bestimmungen (siehe II.3) zur Anwendung kommen, während zwischen der Schweiz und den drei anderen EFTA-Staaten die EFTA-Bestimmungen anwendbar bleiben. Das EWR-Abkommen wird im Wesentlichen durch den in Brüssel angesiedelten Teil des EFTA-Sekretariats verwaltet.

c) Die Vaduz-Konvention von 2000

Nachdem zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft 1999 mit dem Abschluss von vorerst sieben sektoriellen Abkommen eine über das Freihandelsabkommen von 1972 hinausgehende Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zustande gekommen war, bot sich die Gelegenheit, diese auch im Rahmen der EFTA auf die anderen EFTA-Staaten auszuweiten. Ein weiterer Grund für eine Anpassung der Stockholm-Konvention von 1960 stellten die im Rahmen von Abkommen der EFTA mit Drittstaaten erzielten Regelungen dar, die in keiner Art und Weise mehr eine Entsprechung fanden.⁶⁰

Eine entsprechende Revision der EFTA-Konvention führte zur Unterzeichnung der sogenannten neuen EFTA-Konvention, der Vaduz-Konvention von 2000. Obwohl technisch gesehen lediglich ein völkerrechtlicher Vertrag zur Änderung des Übereinkommens von 1960 (Stockholm-Konvention) abgeschlossen wurde, spricht man im Rahmen der konsolidierten Fassung von der Vaduz-Konvention.⁶¹ Sie regelt im Wesentlichen jeweils die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den drei anderen EFTA-Staaten, da zwischen diesen nach wie vor die immer noch weitergehenden EWR-Bestimmungen zur Anwendung kommen.

3. Die Außenbeziehungen im Rahmen der EFTA

a) Die EFTA-Drittlandabkommen im Allgemeinen

Von Beginn an versuchte die EFTA, bilaterale Handelsabkommen, welche die EWG beziehungsweise die EG abschloss, nachzuvollziehen, um für die eigene Wirtschaft (anfänglich vor allem für den Export und den Veredelungsverkehr, später vermehrt für die Dienstleistungsanbieter) Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den durch die Präferenzabkommen bevorteilten Akteuren des Binnenmarkts zu verhindern. Daneben waren die EFTA-Staaten die Initianten der sogenannten „Hallmarking Con-

⁶⁰ Siehe Abschnitt 2.3.

⁶¹ In Kraft seit 1.6.2002, zeitgleich mit den Bilateralen Abkommen I.

vention“⁶² und der „Pharmaceutical Inspection Convention“⁶³, die beide auch Nicht-EFTA-Staaten offen standen, aber erst 2004 offiziell von der EFTA völlig unabhängig wurden.

Als Gruppe hat die EFTA erstmals 1967 Gespräche im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Jugoslawien geführt. Daraus wurde im Rahmen der sogenannten Bergen-Erklärung von 1983 bis zur Auflösung Jugoslawiens ein Gemischter Ausschuss EFTA-Jugoslawien. Das erste von der EFTA als Ganzes mit einem Drittstaat abgeschlossene Abkommen war dasjenige mit Spanien im Jahre 1979 (in Kraft ab 1. Januar 1980), das durch den Beitritt Spaniens zur EG im Jahre 1986 bedeutungslos wurde.

b) Mittel- und Osteuropa

Mit dem Ende des Kalten Kriegs Ende der achtziger Jahre und der intensiven Eingliederung Ost- und Mitteleuropas in einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum durch die sogenannten Europa-Abkommen unternahm auch die EFTA ab 1990 (Göteborg-Erklärung) große Anstrengungen, mit diesen Ländern bilaterale Freihandelsabkommen abzuschließen. Die Vorbereitung dieser Abkommen erfolgte oft im Rahmen gemeinsamer Zusammenarbeitserklärungen. In einer ersten Phase wurden Abkommen mit der Tschechoslowakei (1992)⁶⁴, Ungarn (1993), Rumänien (1993), Bulgarien (1993) und Polen (1994) abgeschlossen; in einer zweiten Phase mit Slowenien (1995), Lettland (1996), Litauen (1997), und Estland (1997). Die Abkommen mit denjenigen Staaten, die jetzt der EU angehören, sind auf deren Beitritt hin ausgelaufen. Schließlich wurden im Jahr 2002 mit Mazedonien⁶⁵ und Kroatien⁶⁶ Abkommen geschlossen. Ebenfalls in diese Zeit fällt der Abschluss eines Abkommens mit der Regierung Dänemarks und der Landesregierung der Färöer, die jedoch mit der EU aufgrund ihrer Verbindung zu Dänemark privilegierte Beziehungen unterhalten.⁶⁷

⁶² Übereinkommen über die Prüfung und Bezeichnung von Edelmetallgegenständen vom 15.11. 1972, SR 0.941.31, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_941_31.html abrufbar.

⁶³ Übereinkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Inspektionen betreffend der Herstellung pharmazeutischer Produkte vom 8.10.1970, SR 0.812.101, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_812_101.html abrufbar.

⁶⁴ Im Jahr 1993 durch separate Abkommen mit der Tschechischen Republik und der Slowakei ersetzt.

⁶⁵ SR 0.632.315.201.1, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_315_201_1.html abrufbar; dazu Botschaft des Bundesrats vom 10.1.2001, BBl 2001, 969.

⁶⁶ SR 0.632.312.911, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_312_911.html abrufbar; dazu Botschaft des Bundesrats vom 9.1.2002, BBl 2002, 1370.

⁶⁷ Abkommen vom 12.1.1994 zwischen der Schweizerischen Regierung einerseits und der Regierung von Dänemark und der Landesregierung der Färöer andererseits über den Freihandel

Parallel dazu wurden im Mittelmeerraum als Reaktion auf Bestrebungen der USA und der EG vorerst mit der Türkei⁶⁸ (1991) und Israel⁶⁹ (1992) entsprechende Abkommen geschlossen. 1995 verabschiedeten die EFTA-Staaten in Bergen eine Deklaration, wonach vermehrt auch außerhalb Europas bilaterale Abkommen geschlossen werden sollten, um den Parallelismus mit der EG zu wahren. Dies war auch als Antwort auf den sogenannten Barcelona-Prozess der EG im Mittelmeerraum zu verstehen. 1997 kam zudem ein Abkommen mit Marokko⁷⁰ und 1998 mit der PLO für die Palästinensische Behörde⁷¹ zustande. Die Verhandlungen mit Zypern mussten abgebrochen werden, als sich abzeichnete, dass dieses Land ohnehin bald der EU beitreten würde und kein Ergebnis innert nützlicher Frist erreicht werden konnte. 2001 wurde ein Abkommen mit Jordanien⁷² geschlossen, während Abkommen mit Libanon⁷³ und Tunesien⁷⁴ 2004 unterzeichnet werden konnten. Ein Abkommen mit Ägypten wurde am 27. Januar 2007 unterzeichnet, ist aber noch nicht in Kraft getreten.

Die Abkommen mit Ost- und Mitteleuropa (inklusive der Türkei) erlaubten im Verbund mit der EG ein System der Paneuropäischen Ursprungskumulation einzurichten, welches später auf andere Staaten übertragen werden (im Vordergrund stehen die Mittelmeerstaaten) und die bestehenden parallelen Handelsabkommen einem Binnenmarkt annähern soll.

c) Bilaterale Präferenzabkommen außerhalb der Region

Aber auch mit Staaten in Übersee hat die EFTA Freihandelsverhandlungen aufgenommen, was teilweise erneut durch den Aktivismus der EG in diesem Bereich bedingt war, teilweise aber auch durch den allgemeinen Trend zu bilateralen Verhandlungen nach der verlangsamten multilateralen Integration im Anschluss an die Uruguay-Runde und der Schaffung der WTO. Am Anfang standen Verhandlungen mit

zwischen der Schweiz und den Färöern, SR 0.632.313.141, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_313_141.html abrufbar.

⁶⁸ SR 0.632.317.631, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_317_631.html abrufbar.

⁶⁹ SR 0.632.314.491, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_314_491.html abrufbar.

⁷⁰ SR 0.632.315.491, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_315_491.html abrufbar.

⁷¹ SR 0.632.316.251, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_316_251.html abrufbar.

⁷² SR 0.632.314.671, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_314_671.html abrufbar; dazu Botschaft des Bundesrats vom 9.1.2002, BBI 2002, 1298.

⁷³ SR 0.632.314.891, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_314_891.html abrufbar; Botschaft des Bundesrats vom 12.1.2005, BBI 2005, 1235.

⁷⁴ SR 0.632.317.581, unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_317_581.html abrufbar; dazu Botschaft zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Republik Tunesien vom 11.1.2006, BBI 2005, 1783 ff.

Kanada, die aber erst am 7. Juni 2007 abgeschlossen werden konnten. Im Nachgang zur EG konnten hingegen Abkommen mit Mexiko⁷⁵, Chile⁷⁶ und Südafrika im Rahmen der SACU⁷⁷ abgeschlossen werden, während die Abkommen der EFTA-Staaten mit Singapur⁷⁸ und Korea⁷⁹ zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Entsprechung durch die EG kennen. Verhandlungen für weitere Abkommen sind sowohl bei der EG als auch bei der EFTA im Gange, wobei eine starke Konvergenz zu erkennen ist.

d) Warenhandel

Inhaltlich war den Abkommen der EFTA in den 1980er und 1990er Jahren gemeinsam, dass sie sich stark an die von der EG ursprünglich benutzten Abkommen anlehnten und in ihrer heutigen Fassung allein den Warenhandel regeln. Zwar enthalten sie Entwicklungsklauseln für Dienstleistungen und Investitionen, aber aufgrund der ökonomischen Entwicklung wurden bisher in keinem dieser Abkommen effektive rechtlich verbindliche Bestimmung in diesen Bereiche aufgenommen. Auch die wettbewerbspolitischen Aspekte wurden allein in Anlehnung an die bereits anfangs der siebziger Jahre zwischen der EG und den EFTA-Staaten entwickelten handelsbezogenen Wettbewerbsregeln konzipiert. Allerdings sind auch hier in den neuesten Abkommen Einwirkungen der allgemeinen Entwicklung in diesem Bereich etwa im Rahmen der OECD (und ansatzweise in der WTO) spürbar. Auch bezüglich der Regelung staatlicher Subventionen und des öffentlichen Beschaffungswesens hat die Tatsache, dass alle Staaten bereits bei Verhandlungsaufnahme eine WTO-Mitgliedschaft anstrebten oder erreicht hatten, einen starken Einfluss.

Neben den bereits angesprochenen genuinen Zollabbau- und Ursprungsregeln enthalten die traditionellen Abkommen der EFTA in Europa und im Mittelmeerraum allesamt praktisch identische Bestimmungen über Zölle und mengenmäßige Be-

⁷⁵ SR 0.632.315.631.1, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_315_631_1.html sowie 0.632.315.631.11, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_315_631_11.html; dazu Botschaft zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Mexiko sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Mexiko vom 14.2.2001, BBl 2001, 1850 ff.

⁷⁶ SR 0.632.312.451, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_312_451.html; dazu Botschaft des Bundesrats zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Chile sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Chile vom 19.9.2003, BBl 2003, 7113 ff.

⁷⁷ SACU = Southern African Customs Union; unterzeichnet 2006, aber noch nicht in Kraft; dazu Botschaft des Bundesrates zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und den SACU-Staaten vom 10.1.2007, BBl 2006, 1003 ff.

⁷⁸ SR 0.632.316.891.1, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_316_891_1.html sowie 0.632.316.891.11, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_316_891_11.html; dazu Botschaft zum Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Singapur sowie zum Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und Singapur vom 4.9.2002, BBl 2002, 6701 ff.

⁷⁹ SR 0.632.312.811, http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_632_312_811.html; dazu Botschaft des Bundesrates vom 9.12.2005, BBl 2006, 923 ff.

schränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung, wobei letztere unverkennbare Zeugen dieses ursprünglich von der EWG entwickelten Konzepts sind. Daneben enthalten sie genuine Regelungen über staatliche Monopole, die Freiheit des warenverkehrsbezogenen Zahlungsverkehrs, den Schutz von Immaterialgüterrechten, Wettbewerbsregeln, Schutzmaßnahmen und Ausnahmebestimmungen etc. In einigen Bereichen wurde aber in jüngeren Abkommen den Entwicklungen in der WTO Rechnung getragen, so dass etwa im Bereich der technische Handelshemmnisse, der diskriminierungsfreien Besteuerung, der Subventionen oder des Beschaffungswesens im Wesentlichen Verweise auf die dortigen Disziplinen und Informationsverfahren Eingang in die Freihandelsabkommen gefunden haben. Teilweise führte dies sogar zu nachträglichen Änderungen der Abkommen durch Entscheidungen der jeweiligen Gemischten Ausschüsse.

e) Dienstleistungshandel und Investitionen

Inhaltlich und konzeptionell einen Quantensprung bedeutete hingegen die Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada, Mexiko und Singapur. Nicht nur fehlten im Falle von Kanada und Singapur entsprechende Voraarbeiten der EG, sondern in all diesen Fällen trafen auch unterschiedliche Konzeptionen für die Struktur und Ausgestaltung von Freihandelsabkommen aufeinander. Insbesondere Kanada und Mexiko waren stark durch die Erfahrung aufgrund der bestehenden Abkommen mit den Vereinigten Staaten (*Canada – United States Free Trade Agreement*, CUSTA, und *North American Free Trade Agreement*, NAFTA) geprägt. Auch Singapur hatte aufgrund erster eingegangener Abkommen mit Neuseeland und Japan bereits gewisse Vorstellungen über die idealtypische Ausgestaltung eines solchen Abkommens. Im Falle Singapurs konnte in interessanter Weise festgestellt werden, wie sich Verhandlungskontakte mit anderen Partnern auf spätere Verhandlungen auswirken. Gerade das Abkommen Singapurs mit Neuseeland, welches strukturell stark an das Abkommen Neuseelands mit Australien (*Closer Economic Relations Agreement*, CER) erinnert, hat so seinen Weg in den asiatischen Raum gefunden und unter anderem auch das Abkommen Singapurs mit Japans und jenes mit den EFTA-Staaten beeinflusst. In ähnlicher Weise haben die Verhandlungen der EFTA mit Kanada und Mexiko zu einer interessanten Kombination typischer NAFTA-Elemente mit genuin europäischen Elementen geführt, wie sie bereits in den Abkommen zwischen Mexiko und der EG ersichtlich waren. Ähnliches ließ sich erneut in den Verhandlungen zwischen der EG und Chile beobachten, nachdem Chile bereits mit Kanada ein ebenfalls stark an den NAFTA-Text angelehntes Abkommen abgeschlossen hatte. Gleichzeitig stiegen bei all diesen Partnern nach mehreren Verhandlungsrunden das Verständnis und die Kenntnis der jeweils von der anderen Seite präsentierten Konzepte, was den Verhandlungsaufwand tendenziell reduziert. Nachstehend soll auf die einzelnen inhaltlichen Entwicklungen in den Freihandelsabkommen der EFTA näher eingegangen werden, wobei die institutionellen Aspekte bewusst ausgelassen werden.

Die Abkommen der EFTA-Staaten mit Mexiko und Singapur sind die ersten Drittlandsabkommen der EFTA, in denen mehr als eine reine Evolutivklausel bezüglich des Dienstleistungshandels enthalten ist. Aufgrund der Bedeutung der Dienstleistungen und der damit zusammenhängenden Auslandsinvestitionen (insbesondere für die Schweiz) ist diese Entwicklung gerade angesichts der Abkommen der EG von fundamentaler Wichtigkeit, um die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Das Abkommen mit Mexiko geht dabei noch nicht sehr weit. Immerhin konnte für den gesamten Dienstleistungshandel zwischen den Vertragsparteien die Errichtung neuer Handelshemmnisse ab Inkrafttreten des Abkommens unterbunden werden (Art. 24, „Stand still“). Durch diese Stillstandsvereinbarung konnte zumindest eine Gleichbehandlung der EFTA-Staaten mit Mexikos NAFTA-Partnern (USA und Kanada) sowie der EG erreicht werden. Zusätzlich wurde vereinbart, innerhalb der nächsten zehn Jahre die Eliminierung aller verbleibenden Diskriminierungen im Vergleich zu inländischen Dienstleistungsanbietern vorzubereiten. Die Stillstandsvereinbarung und die Bereitschaft zu Verhandlungen über die Eliminierung aller verbleibenden Diskriminierungen gehen weiter als die entsprechenden GATS-Verpflichtungen Mexikos im Augenblick des Abschlusses des Abkommens. Der zehnjährige Zeithorizont für die Liberalisierungen soll den Anforderungen unter Art. V GATS für präferentielle Dienstleistungsabkommen gerecht werden, der im Wesentlichen Art. XXIV GATT im Warenhandel entspricht. Solche Verhandlungen sollten grundsätzlich innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen werden, was aber bereits aus heutiger Perspektive unwahrscheinlich erscheint. Auch in diesem Abkommen bleiben – wie im GATS – der gesamte Luftverkehr und Dienstleistungen, die vom Staat in Ausübung der öffentlichen Gewalt erbracht werden, vom Geltungsbereich ausgenommen. Ebenfalls in Analogie zum GATS wurden Spezialbestimmungen für den Seeverkehr und die Finanzdienstleistungen vereinbart. Hingegen wurden keine zusätzlichen Spezialregeln über Telekommunikationsdienstleistungen verhandelt, wie sie im GATS bestehen. Neben dem Geltungsbereich entspricht auch die Liberalisierungsstruktur derjenigen des GATS.

Mit Singapur konnte die EFTA bei der Dienstleistungsliberalisierung insofern wesentlich weiter gehen, als erstmals zusätzliche Konzessionen ab Inkrafttreten des Abkommens vereinbart wurden. Auch hier wurde im Wesentlichen die Struktur und der Geltungsbereich des GATS verwendet. Ein kleines Zusatzelement kann darin gesehen werden, dass auch „Start-ups“ unter die Definition des Dienstleistungserbringers fallen. Hingegen konnte keine allgemeine Meistbegünstigung erreicht werden, die eine automatische Ausweitung der in anderen bilateralen Abkommen gewährten Konzessionen auf die Parteien dieses Abkommens erlaubt hätte (Art. 23). Immerhin können solche Entwicklungen natürlich zu Neuverhandlungen führen. Während die meisten Disziplinen genau denjenigen im GATS entsprechen, wird als wesentliches sogenanntes WTO-plus-Element eine Unterstellung von mehr Sektoren erreicht. Auch mit Singapur wurde vereinbart, dass innerhalb von zehn Jahren

ein dermaßen fortgeschrittenes Liberalisierungsniveau erreicht werden solle und Art. V GATS Genüge getan werde (Art. 27). Singapur hat den EFTA-Staaten in diesem Abkommen eine wesentliche Öffnung seines Dienstleistungsmarkts gewährt, während das Verpflichtungsniveau der EFTA-Staaten bereits unter dem GATS relativ hoch ist und daher weniger bilaterale Konzessionen erforderlich waren.

Auch im Bereich der Investitionen sind die Abkommen der EFTA mit Mexiko und Singapur die ersten gemeinsamen Abkommen der EFTA-Staaten, die substantielle Bestimmungen zu diesem Bereich enthalten.⁸⁰ Hingegen gilt es zu betonen, dass sowohl die Schweiz, Norwegen als auch Island über klassische bilaterale Investitionschutzabkommen mit zahlreichen Drittstaaten verfügen. Die Kombination der normalerweise in Investitionsabkommen enthaltenen Schutzbestimmungen mit Regeln über den Zugang für ausländische Investoren sowie Handelsbestimmungen im Rahmen eines einzigen Abkommens, wie sie bereits im Rahmen des NAFTA-Abkommens vorgenommen wurde, stellt eine Premiere für die EFTA-Staaten dar. Jedoch sind in der WTO diesbezüglich erste Teilaspekte im Rahmen des GATS (und sehr beschränkt im Rahmen des TRIMS-Abkommens) enthalten. Sonstige multilaterale Initiativen waren bisher nicht von Erfolg gekrönt. Dabei ist vor allem der Abbruch der MAI-Verhandlungen im Rahmen der OECD von Bedeutung. Immerhin wurde im Rahmen der Doha-Runde der WTO das Thema Investitionen insbesondere auf Druck der EG ebenfalls zum möglichen Verhandlungsgegenstand erklärt.

Das Abkommen mit Mexiko geht bezüglich der Liberalisierung von Investitionen – wie im Bereich der Dienstleistungen – nicht sehr weit. Es schafft im Wesentlichen einen Rahmen für zukünftige Verhandlungen. An materiellen Investitionsfragen regelt das Abkommen nur den Transfer von Zahlungen (Art. 46). Daneben wird auch auf die im multilateralen Rahmen innerhalb der OECD von Mexiko und den EFTA-Staaten eingegangenen Verpflichtungen verwiesen (Art. 48). Im Bereich der Investitionen sieht das Abkommen mit Mexiko vor, dass spätestens innerhalb der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eine weitere Liberalisierung des Investitionsregimes zu prüfen wäre (Art. 49), wobei dies im Rahmen des ersten Treffens des Gemischten Ausschusses vom 22. Oktober 2002 noch nicht in Angriff genommen wurde.

Das Abkommen der EFTA-Staaten mit Singapur hingegen beinhaltet erstmals ein umfangreiches Kapitel mit substantiellen Investitionsregeln. Es gilt zu beachten,

⁸⁰ Vgl. dazu *Ziegler*, Water-related Investment: A European Perspective, in: Brown Weiss/Boisson de Chazournes/Bernasconi (Hrsg.), Fresh Water and International Economic Law, Oxford, 2005, S. 235-262 und *ders.*, Dispute Settlement in Bilateral Trade Agreements: the EFTA Experience, in: Bartels/Ortino (Hrsg.), Regional Trade Agreements and the WTO, Oxford, 2007, S. 407-418 sowie *ders.*, Lessons for the WTO from Recent EFTA Bilateral Free Trade Agreements, in: Buckley (Hrsg.), The WTO and the Doha Round: The Changing Face of World Trade, London, 2003, S. 229-249.

dass Singapur nicht wie Mexiko Verpflichtungen im Rahmen der OECD eingegangen ist und daher keine gemeinsame multilaterale Basis für Verhandlungen im Bereich der Direktinvestitionen bestand. Immerhin ist für die Schweiz Singapur in Asien das wichtigste Gastland für Direktinvestitionen und der sechstwichtigste Empfänger überhaupt. Während die meisten Bestimmungen des Abkommens sich auf den Investitionsschutz beziehen und damit aus bilateralen Abkommen, wie sie auch Norwegen und die Schweiz mit Singapur bereits kennen, bekannt sind, enthält das Abkommen erstmals auch eine Liberalisierung des Marktzugangs, der sogenannten „Pre-establishment-Phase“. Artikel 40 des Abkommens sieht vor, dass grundsätzlich der diskriminierungsfreie Zugang (im Vergleich zu reinen Inlandsinvestitionen) für Investitionen aus der jeweils anderen Vertragspartei gewährt wird. Für Investoren aus den Vertragsstaaten wird damit eine Inländerbehandlung garantiert, oder – falls besser – eine Meistbegünstigung im Vergleich zu Investoren aus Drittstaaten. Allerdings gilt die Meistbegünstigung nicht für Konzessionen im Rahmen von Abkommen, die eine substanzelle Liberalisierung der Investitionen vorsehen. In diesem Fall besteht ein grundsätzlicher Anspruch auf angemessene Möglichkeit zur Nachverhandlung.

Der grundsätzlich freie Zugang gilt allerdings nur für Investitionen in der Güterproduktion. Für die Dienstleistungserbringung gelten die spezifischen Zugangskonzessionen des Dienstleistungskapitels (Erbringungsart 3, „establishment“, Art. 38). Daneben gelten für Investitionen in der Güterproduktion die explizit in einem Anhang zum Abkommen aufgelisteten Ausnahmen (Art. 46), was grundsätzlich der in der OECD angewendeten Methode zur Erreichung von Transparenz bei der Liberalisierung entspricht. Diese Ausnahmen können auch in Zukunft modifiziert werden.

IV. Ausblick

Obwohl die Schweiz bis heute nicht der EG beziehungsweise der EU beigetreten ist, darf man in der Zwischenzeit fast schon die These aufstellen, dass die Schweiz zumindest im wirtschaftlichen Bereich ein De-facto-Mitglied der EU/EG geworden ist oder dabei ist, dies zu werden.

Zwar fehlt bis heute die Mitgliedschaft, aber mehrere Mechanismen führen auf bilateraler Ebene und im Verhältnis zu Drittstaaten zu einer derartigen Annäherung an die EU, dass der Spielraum im Rahmen der Souveränität als Nichtmitglied immer kleiner wird. Dies resultiert einerseits aus faktischen Umständen, andererseits aber auch aus einer bewusst gewählten Anpassungsstrategie, um Nachteile, welche aus der fehlenden Mitgliedschaft resultieren, zu kompensieren, sei es im Bereich der Freihandelsabkommen oder beim Nachvollzug von einseitigen Sanktionen.⁸¹

⁸¹ Man vergleiche etwa die Verordnung vom 19.3.2002 über Maßnahmen gegenüber Simbabwe (SR 946.209.2, http://www.admin.ch/ch/d/sr/946_209_2/index.html).

Im Innenverhältnis zur EG und zu den dem EWR angehörenden anderen EFTA-Staaten versucht die Schweiz, durch die bestehenden bilateralen Abkommen (Freihandelsabkommen, Direktversicherungsabkommen, bilateralen Abkommen I und II etc.) und die EFTA-Konvention in den Kernbereichen eine Integration in den Binnenmarkt und eine Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen von besonderer Wichtigkeit zu erreichen. Dadurch sind die aus wirtschaftspolitischer Sicht besonders wichtigen Bereiche des Industriegüterhandels und der Personenfreizügigkeit inzwischen vollständig integriert, während in den Bereichen Landwirtschaftsgüter und Dienstleistungen eine langsame, aber fortschreitende Integration resultiert. In den Bereichen des Kapital- und Zahlungsverkehrs bestanden ohnehin nie bemerkenswerte Hemmnisse. Die 2004 unterzeichneten Bilateralen Abkommen II sowie die Ausweitung der bestehenden bilateralen Abkommen auf die neuen Mitgliedsländer verstärken diese Entwicklung, wobei etwa die Abkommen über die Zinsbesteuerung und die Betrugsbekämpfung den damit einhergehenden geringeren Spielraum deutlich machen. Dazu kommt insbesondere der autonome Nachvollzug des EG-Sekundärrechts und die Orientierung der Rechtsprechungsorgane an den Urteilen des EuGH, sei es bei den Implementierungsbestimmungen zu den Abkommen, sei es bezüglich des autonom nachvollzogenen Rechts. Allerdings wird die weitere Annäherung an den Binnenmarkt ohne Mitgliedschaft hier immer schwieriger, sei es weil einseitige Maßnahmen politisch oder faktisch schwierig sind⁸², sei es weil die EU politischen Druck ausübt, um vermeintlich verbleibenden Spielraum der Schweiz einzuschränken.⁸³

Im Rahmen der Wirtschaftspolitik gegenüber Nicht-EG- und EFTA-Staaten (Drittstaaten) ist einmal hervorzuheben, dass die Schweiz etwa im Rahmen der WTO oder der OECD selten eine von der EG grundsätzlich abweichende Haltung vertritt. Selbst im Bereich der Landwirtschaft sind die Positionen aufgrund der Verhältnisse auf dem Weltmarkt nicht unähnlich. Außerdem hat die Schweiz hier zusammen mit den anderen EFTA-Mitgliedern (die als EWR-Staaten ebenfalls nicht an der gemeinsamen Handelspolitik der EG partizipieren) einen Parallelismus in den bilateralen Abkommen erreicht, der im Wesentlichen danach strebt, für EFTA-Produzenten und Dienstleistungserbringer die gleichen Marktzugangsbedingungen in Drittländern zu garantieren. Bisher ist dies in überraschendem Ausmaß gelungen, allerdings jeweils mit einer gewissen Verzögerung und oft aufgrund der beschränkten Verhandlungsmacht nur unvollständig. Einzig mit Singapur konnte die EFTA

⁸² Beispiele aus der neusten Zeit sind die Diskussion um die einseitige Einführung des „Cassis-de-Dijon“-Prinzips bezüglich technischer Handelshemmnisse oder der regionalen Erschöpfung im Patentrecht.

⁸³ Vgl. etwa die Praxis der deutschen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur Tätigkeit schweizerischer Finanzdienstleister in Deutschland und die Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich (EuGH, Urt. v. 3.10.2006, Rs. C-452/4, *Fidium Finanz AG*, Slg. 2006, I-9521) oder die Kontroverse um die kantonale Unternehmensbesteuerung und die Forderungen der EU nach einer Mitwirkung bei der Finanzierung der Osterweiterung, siehe oben.

ohne EG-Vorverhandlungen ein Abkommen erreichen, was aber sicher nicht zum Regelfall werden wird.

Demzufolge darf man wohl behaupten, dass – abgesehen von gewissen politisch sensiblen Bereichen (insbesondere in der Sicherheitspolitik, obwohl auch dort innerhalb der EG Meinungsunterschiede bestehen) – die Schweiz zumindest im wirtschaftlichen Bereich zum De-facto-Mitglied der EG geworden ist. So erfolgreich die Konvergenz der Marktbedingungen durch bilaterale Abkommen (siehe II.) und gleichzeitigen autonomen Nachvollzug von EG-Innenrecht (siehe II.5) sowie von internationalen Abkommen zusammen mit den EFTA-Staaten (siehe III.) oder im Rahmen koordinierter Haltungen in multilateralen Foren (z.B. WTO oder OECD) kurz- bis mittelfristig sein mag, bringt sie durch den Anpassungsdruck gleichzeitig auch eine Reduktion allfälliger Vorteile einer Nichtmitgliedschaft mit sich. Der Nachvollzug mag autonom und freiwillig sein, aber *de facto* entsteht aufgrund der Größenverhältnisse und der bereits eingeleiteten Koordination ein immer stärkerer Automatismus, der die souveräne Ausschöpfung eines Spielraums einschränkt und an dessen Ende aufgrund faktischer Gegebenheiten ein Beitritt der Schweiz zur EU erneut zur Diskussion stehen wird. Der Preis für das Abseitsstehen und das scheinbare Bewahren nationaler Eigenheiten liegt im faktischen Zwang, innerstaatlich und im Verhältnis zu Drittstaaten faktisch weitgehend eine europakompatible Politik zu führen, ohne diese aktiv mitbestimmen zu können.