

## EFTA-Staaten und Europäischer Wirtschaftsraum

THOMAS PEDERSEN

Nach fast dreijährigen Verhandlungen wurde am 3. Mai 1992 der Vertrag zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) unterzeichnet. Parallel zu den multilateralen EWR-Verhandlungen über den Zugang zum Binnenmarkt haben die meisten EFTA-Länder damit begonnen, sich auf eine EG-Mitgliedschaft vorzubereiten: Österreich war das erste Land, das seinen Antrag auf Mitgliedschaft im Juli 1989 einreichte. Schweden folgte diesem Beispiel im Juli 1991. Finnland bewarb sich im März 1992 und die Schweiz hat im Mai 1992 formell die Mitgliedschaft beantragt.

Einige der Teilnehmer in den Verhandlungen sahen den Europäischen Wirtschaftsraum als Warteraum für zukünftige EG-Mitglieder. Sie werten die Verhandlungsergebnisse insgesamt als erfolgreich, obwohl der EWR-Prozess zweifellos zeitraubender und beschwerlicher verlief als erwartet. Andere Teilnehmer, besonders auf der EG-Seite, betrachteten den Europäischen Wirtschaftsraum eher als ein dauerhaftes Element in der neuen europäischen Architektur. Eine solche Struktur könnte mittelfristig eine Lösung für einige der Probleme der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften darstellen. Für diese Akteure aber werden die Ergebnisse des EWR-Prozesses wohl eher enttäuschend sein.

### *Die Endphase der EWR-Verhandlungen*

Während das Frühstadium der EWR-Verhandlungen – um es mit Karl Popper zu umschreiben – eher einem "piece-meal economic engineering" vergleichbar war, verliefen die Verhandlungen im Endstadium wesentlich dramatischer. Nach dem Durchbruch in den institutionellen und rechtlichen Themenbereichen im Mai 1991, gelang es einem gemeinsamen Ministertreffen am 21. Oktober 1991, die letzten Schwierigkeiten in den Bereichen Fischerei, ökonomischer und sozialer Zusammenhalt und Transit zu überwinden. Die Verhandlungen kamen schließlich zum Abschluß. Doch das Feiern erwies sich als voreilig. Am 18. November 1991 intervenierte der Europäische Gerichtshof bei der EG-Kommission mit einer 52-seitigen Stellungnahme, die eine Reihe kritischer Anmerkungen enthielt. Das veranlaßte die Kommission, die Unterzeichnung des Vertrages zu verschieben. Der Gerichtshof kritisierte im besonderen die rechtlichen Bestimmungen des EWR-Vertrages, die er im Widerspruch zum EG-Recht sah<sup>1</sup>. Das gravierendste Problem aus der Sicht des Gerichtshofs war die Verletzung des alleinigen Rechts des Europäischen Gerichtshofs, EG-Recht zu interpretieren.

In den folgenden Monaten wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen mit dem Ziel, eine neue rechtliche Formel zu finden. Aber Pessimismus machte

sich nun unter den Verhandlungspartnern breit. Es bestand die reale Gefahr, daß das EWR-Dossier einfach in der Ablage verschwinden würde, weil zwei neue Aufnahmeanträge auf dem Tisch lagen und die finnische Regierung kurz davor stand, ebenfalls die Mitgliedschaft zu beantragen. Am 14. Februar 1992 wurde doch noch eine Kompromißlösung gefunden. Die ursprüngliche Idee eines gemeinsamen Gerichtshofs wurde fallengelassen. Die EFTA soll nun zu den Kontrollinstanzen und dem Gerichtshof der EG eigene Instanzen schaffen. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung von Bestimmungen zwischen der EG und der EFTA soll zuerst eine Lösung innerhalb der Struktur des EWR-Komitees – das sich aus Mitgliedern der EG-Kommission und hohen EFTA-Beamten zusammensetzt – gesucht werden. Das Komitee wird den Europäischen Gerichtshof dann um eine verbindliche Rechtsentscheidung ersuchen. Nur in konkurrierenden Fällen, die nur den internen EFTA-Handel betreffen, wird die alleinige Rechtsprechung bei der EFTA liegen. In reinen EG-Fällen und in gemischten Fällen von Firmen, die einen bedeutenden Teil ihres Umsatzes (über 30%) jeweils in EG und EFTA machen, wird der Europäische Gerichtshof das letzte Wort haben.

Aber das Drama war damit noch nicht beendet. Am Tage des Verhandlungsdurchbruchs hieß das Europäische Parlament einen Vorschlag konservativer und liberaler Gruppen gut, der ein weiteres Mal die Überprüfung des Abkommens durch den Gerichtshof verlangte. Zwar hätte die Kommission juristisch gesehen dieses Verlangen ignorieren können. Aber vor dem Hintergrund des Damoklesschwertes der Ablehnung des Abkommens durch das Parlament entschied die Kommission, den Gerichtshof das Abkommen ein zweites Mal überprüfen zu lassen. Erst im späten Frühjahr erfolgte die Stellungnahme des Gerichtshofs. Sie fiel positiv aus.

### *Der EWR-Vertrag im Überblick*

#### *Struktur und Prinzipien*

In seiner Struktur baut der EWR-Vertrag auf den Römischen Verträgen auf. Es gibt eine Präambel, ein Kapitel über "Ziele und Prinzipien" und einen Hauptteil, der die grundlegenden Bestimmungen über die vier Freiheiten enthält: Wettbewerb und staatliche Hilfen, Unternehmensrecht, horizontale Politiken und flankierende Maßnahmen. Ein Schlußteil enthält Bestimmungen über Institutionen in einem weiteren Sinne. Weiterhin gibt es noch einen kleinen Absatz über finanzielle Regelungen und Abschlußbestimmungen. Die EFTA-Länder übernehmen einen Großteil des "acquis" der Gemeinschaft bezüglich der vier Freiheiten und einiger damit verbundener Bereiche. Formal erfolgt dies dadurch, daß dem Haupttext eine Reihe von ca. 20 Anhängen beigelegt werden, welche die im Vertrag aufgelisteten gesetzlichen EG-Akte enthalten. Daneben gehören ungefähr weitere 45 Protokolle zum Vertragswerk. Diese ergänzenden Bestimmungen regeln Übergangsregelungen und Definitionen<sup>2</sup>.

Ursprünglich hatte die EFTA vorgeschlagen, daß der gemeinschaftliche "acquis" als Verhandlungsbasis dienen sollte. Die EG hielt dem aber entgegen, daß dies die EG-Gesetzgebung wie einen Schweizer Käse durchlöchern würde. Die EG wollte die schnelle Schaffung eines homogenen vergrößerten Binnenmarktes. Dieses Ziel wurde für unvereinbar gehalten mit einer Neuverhandlung des Gemeinschaftsrechts<sup>3</sup>. Allmählich aber realisierten beide Seiten, daß es unmöglich war, eine Lösung zu finden, die – bildlich gesprochen – einerseits auf einem Betonpfeiler und andererseits auf einem Zahnstocher aufbaut.

Bedeutsam war die Akzeptanz derjenigen Bestimmungen des EWR-Vertrages durch die EFTA, die substantiell identisch sind mit entsprechenden Regelungen im EG-Recht, außerdem, daß diese Regelungen im Einklang mit der bisherigen Einzelfallrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs interpretiert werden soll<sup>4</sup>.

#### *Die vier Freiheiten*

Im Kern schafft der EWR-Vertrag einen einheitlichen westeuropäischen Markt für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. Im Verlauf der Verhandlungen hatte die EFTA dauerhafte Ausnahmeregelungen von EG-Richtlinien bei einer Reihe von Gebieten wie beispielsweise der Sicherheitsstandards verlangt. Diese Forderung wurde aber bald fallengelassen. Dafür erhielt die EFTA eine allgemeine Schutzklausel und eine Anzahl von zeitlich begrenzten Ausnahmen. Permanenten Ausnahmeregelungen wurde insgesamt nicht stattgegeben. Zwei Ausnahmen wurden jedoch genehmigt: Erstens wurde der Schweiz erlaubt, die Obergrenze von 28 Tonnen für durchfahrende LKWs beizubehalten. Zweitens wurden Norwegen und Island permanente Ausnahmeregelungen auf dem Gebiet der freien Kapitalbewegungen gewährt. Diese Ausnahmen ermöglichen den beiden Ländern, ihre Schiffbauindustrien und Fischereiflotten gegen ausländische Käufer zu schützen. Außerdem wird Norwegen eine Beschränkung ausländischer Investitionen anteilmäßig bei einer Obergrenze von 33,3% bei Banken und Versicherungen erlaubt. Die EG gewährte diese Konzessionen aufgrund innenpolitischer Kontroversen über diese Themen in den drei Ländern. Ansonsten sind die genehmigten Ausnahmen zeitlich begrenzt. Für eine große Anzahl von Produkten wird es eine zweijährige Anpassungsperiode geben.

In schwereren Ausnahmefällen wurde eine längere Übergangsphase gestattet. So wird die Schweiz fünf Jahre Zeit haben, um Regelungen zum freien Personenverkehr einzuführen, die Auswirkungen auf das Schweizer Einwanderungsrecht haben<sup>5</sup>. Bezüglich des Niederlassungsrechts für medizinische Berufe erhielt die Schweiz eine Übergangszeit von vier Jahren. Im eher sensiblen Feld der Chemikalien wurde eine sehr spezielle Lösung gefunden: Den EFTA-Verhandlungsleitern wurde eine zeitlich unbegrenzte Ausnahme gewährt. Das bedeutet in der Praxis, daß die EFTA-Länder ihre Standards nicht absenken müssen, bis die EG auf den EFTA-Standard gleichgezogen ist. EFTA-Standards im Bereich der Abgasemissionen bei PKW, die strenger sind als EG-Regelungen, werden für die Zeitdauer

von zwei Jahren bis 1994 in Kraft bleiben. Bezeichnenderweise wird die EG 1995 die EFTA auf diesem Gebiet erreicht haben.

Auf dem Gebiet des freien Güterverkehrs übernehmen die EFTA-Länder den "acquis" bezüglich technischer Handelsbarrieren und bei öffentlicher Beschaffung.

Im Bereich der Freizügigkeit von Arbeit, Dienstleistungen und Kapital übernimmt die EFTA die grundlegenden EG-Richtlinien inklusive des Rechts auf Niederlassungsfreiheit<sup>6</sup>. Der freie nordische Arbeitsmarkt bleibt unberührt bis auf die Ausnahme, daß Bürger aus den nordischen Staaten Rechte in den jeweiligen anderen Staaten haben, die EG-Bürger nicht haben werden. Soweit Sommer- und Ferienhäuser betroffen sind, wurde den EFTA-Ländern zugebilligt, die gleiche Rechtspraxis wie in Dänemark einzuführen. Die EFTA-Länder übernehmen gemeinsam die Transportpolitik, soweit es den Straßentransport betrifft. Ein separates Abkommen über den Transitverkehr wurde auch zwischen der EG und Österreich und der Schweiz geschlossen. Die Zugeständnisse der Schweiz und Österreichs waren gewissermaßen Kompensationen an ärmere südliche EG-Staaten, die sich dem Wettbewerb mit den weiter fortgeschrittenen Industrien der EFTA-Länder ausgesetzt sehen. Allerdings mußte die Schweiz die Einführung eines Quotensystems für LKW über 28 Tonnen akzeptieren. Österreich konnte bis auf kleinere Zugeständnisse an Griechenland eine Erhöhung der Transitbelastung vermeiden.

Im Verhältnis zu den Freihandelsabkommen von 1973 zwischen EG und EFTA impliziert der EWR-Vertrag eine beträchtliche Disziplinierung im Bereich Staats-subventionen und Wettbewerb. Ursache dafür ist die Anerkennung supranationaler Elemente in der Überwachung und Anwendung dieser Regelungen durch die EFTA. Auf diesen Punkt hat die EG viel Wert gelegt. Solange die EFTA-Produzenten nicht in irgendeiner Form supranationalen Regelungen unterworfen waren, riskierten Firmen aus der EG, unfairem Wettbewerb in Form von Kartellbildungen, Subventionen und Monopolstellungen ausgesetzt zu sein. Dies wäre aufgrund lockerer Gesetzgebungen in den EFTA-Ländern der Fall gewesen, welche die Mitkonkurrenten aus den EFTA-Ländern begünstigt hätten. Im Gegenzug hat die EG darauf verzichtet, Antidumping- oder andere Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Horizontale Angelegenheiten sind solche, die als bedeutend für den Binnenmarkt angesehen werden, die aber alle vier Bereiche der Liberalisierung betreffen. Dabei hat die EFTA Regelungen in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und sozialer Sicherheit, bei der Gleichbehandlung von Mann und Frau, bei einigen Arbeitsmarktregelungen, im Verbraucherschutz, im Unternehmensrecht und bei den Unternehmensbilanzen übernommen. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes wird es in einigen Fällen Übergangsbestimmungen geben. In bestimmten anderen Fällen – beispielsweise bei gefährlichen Chemikalien – wurde die endgültige Problemlösung erst einmal verschoben.

Die EFTA wünschte auch die Mitarbeit bei einer Anzahl kooperativer Vorhaben der EG u. a. in den Feldern Aus- und Weiterbildung und bei der Zusammenarbeit im Hochtechnologiebereich und im Umweltschutz. Das Leitprinzip dabei ist eine Kooperation, die sich in der gleichberechtigten Teilnahme der EFTA bei

Rahmenprogrammen, Spezialprogrammen und Projekten ausdrückt. In diesem Bereich erzielte die EFTA eine Reihe von Ergebnissen, besonders im Hochtechnologiebereich, wo der EWR-Vertrag den EFTA-Ländern die umfassende Teilnahme an den EG-Rahmenprogrammen ermöglicht.

#### *Landwirtschaft, Fischerei und Finanzen*

Die EFTA-Länder mußten gegenüber der EG eine Reihe von Zugeständnissen als Gegenleistung für den freien Zugang zum Binnenmarkt machen. Einige betreffen Agrarexporte und Fischereirechte. Der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Gütern der Fischerei wird in separaten Protokollen geregelt. Alle grundlegenden Einigungen in diesen Bereichen enthalten eine "Entwicklungsklausel", die alle zwei Jahre überprüft wird, um eine allmähliche Liberalisierung des Handels zu erzielen. Zusätzlich sieht der Vertrag eine spezielle Liberalisierung durch die Modifikation der bilateralen Handelsabkommen vor, die die EG mit diesen Ländern in den 70er Jahren abgeschlossen hatte. Dadurch machen die EFTA-Länder Zugeständnisse bei rund 70 landwirtschaftlichen Produkten, wovon der größte Teil Exportprodukte der südlichen EG-Mitgliedsländer betrifft.

Im Fischereibereich wird den EFTA-Ländern beschränkter Zugang zum EG-Markt gewährt. Fischereiprodukte sind in drei verschiedene Kategorien unterteilt worden: Für die erste Gruppe wird es freien Zugang ab dem 1. Januar 1993 geben. In der zweiten Kategorie ist eine progressive Reduktion von Zöllen vom 1. Januar 1993 bis zum 1. Januar 1997 vorgesehen mit einem endgültigen Niveau von 30% der aktuellen Zölle. Schließlich wird es eine dritte Kategorie sogenannter sensibler Produkte ohne Zugangsliberalisierung geben. Zu diesen Kategorien gehören Lachs, Makrelen, Heringe und bestimmte Schalentiere<sup>7</sup>.

Die EG ihrerseits wird ab dem 1. Januar 1993 über vollen Marktzugang bei Fischereiprodukten in den EFTA-Ländern verfügen, mit bestimmten Beschränkungen für Finnland, Schweden, die Schweiz und Lichtenstein. Bezüglich der Besitzstandswahrung machte die EFTA ebenfalls Zugeständnisse. Der EG-Anteil an der Gesamtfangmenge wurde auf 2,9% angehoben gegenüber gegenwärtigen 2,14%. Neben dem bilateralen Abkommen wird Norwegen eine zusätzliche Quote Kabeljau von 6.000 t, 1993 steigend auf 11.000 t, abtreten. Nach einem internen EG-Beschluß wird diese zusätzliche Quote Spanien und Portugal zugeteilt. Island tritt 3.000 t Schellfisch ab.

Neben den Verbesserungen im Marktzugang hat die EG eine beträchtliche Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen erreicht. Die EFTA-Länder haben ihre Politik der staatlichen Subventionen und ihre Wettbewerbspolitik so weit wie möglich den entsprechenden EG-Regelungen angeglichen. Dies ist etwa ein Vorteil für die dänische Fischereiiindustrie.

Als Teil des umfassenden Pakets zum inneren Zusammenhalt erhält die EG bedeutende finanzielle Beiträge von den EFTA-Ländern<sup>8</sup>. Ein Kohäsionsfonds wird aufgebaut werden. Er wird über eine Gesamtsumme von 2 Mrd. ECU über einen Zeitraum von fünf Jahren verfügen, wovon 1,5 Mrd. in Form von zinsgün-

stigen Darlehen und 500 Mio. in Form von Zuschüssen und Subventionen ausbezahlt werden.

### *Institutionelle und gesetzliche Übereinkommen*

Vom EFTA-Standpunkt aus stellte der Vertragsteil über institutionelle und gesetzliche Regelungen immer das eigentliche Problem dar. Die EFTA knüpfte die Akzeptanz des "acquis" an eine zufriedenstellende Übereinkunft im Bereich der institutionellen und gesetzlichen Regelungen. Das Ergebnis dieses Junktims muß als mager, wenn nicht bedeutungslos angesehen werden. Hatte die EFTA eine Art Mitentscheidungsrecht über die zukünftige EWR-Gesetzgebung verlangt, bestand hingegen die EG darauf, daß ihre Entscheidungsfreiheit gewahrt bleibe. Die EFTA erhielt lediglich ein institutionalisiertes Recht auf Information und Konsultation bezüglich neuer Binnenmarktgesetze und ein kollektives (Veto-) Recht. Dagegen verpflichtet der Vertrag die EG nicht, von neuen Gesetzen abzuweichen, nur weil die EFTA die Übernahme dieses Gesetzes in den EWR-Rahmen nicht akzeptieren kann.

Das vorgesehene Verfahren für die Annahme neuer Regelungen sieht folgendermaßen aus: Im Idealfall werden neue Gesetze gleichzeitig in EG und EFTA in Kraft gesetzt. Dies setzt Übereinstimmung zwischen allen 19 Ländern des EWR voraus. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten stehen den EWR-Partnern sechs Monate zur Konsensfindung zur Verfügung. Danach kann ein EFTA-Land zwar sein Veto gegen eine Kompromißlösung einlegen, aber nur zusammen mit allen anderen EFTA-Ländern. Mit anderen Worten: der EFTA wird nur ein "Gruppen-Veto" gewährt. Im Falle eines EFTA-Vetos wird der entsprechende Teil des EWR-Vertrages aufgehoben, bis innerhalb von sechs Monaten eine gemeinsame Lösung gefunden ist<sup>9</sup>.

Während das Interesse von EG-Firmen darin besteht, einen homogenen westeuropäischen Markt inklusive der EFTA-Regionen zu bewahren, lenkt die Möglichkeit des Kollektivvetos den Blick der EG auch auf die Prioritäten der EFTA-Länder. Allerdings ist die EG nicht gesetzlich verpflichtet, den EFTA-Standpunkt zu berücksichtigen. Die EG kann sogar Gegenmaßnahmen im Falle eines EFTA-Vetos ergreifen. So hatte die Schweizer Regierung ein individuelles Veto-Recht verlangt. Dies wurde von der EG mit der Begründung zurückgewiesen, daß dies die rechtliche Homogenität der EWR-Regelungen beeinträchtigen würde.

Obwohl individuelle Ausnahmen nicht erlaubt sind, enthält der Vertrag Sicherheitsklauseln, die eine Möglichkeit der Differenzierung und Flexibilität innerhalb des Regelwerks gestatten.

Art. 112 besagt, daß jede Partei einseitige Sicherheitsmaßnahmen ergreifen kann, "wenn ernsthafte wirtschaftliche, gesellschaftliche oder umweltbedingte Schwierigkeiten in bestimmten Bereichen oder Regionen auftreten. Derartige Sicherheitsmaßnahmen werden begrenzt bezüglich ihrer Reichweite und Dauer auf das problemlösungsorientiert unbedingt Notwendige. Priorität wird solchen

Maßnahmen gewährt werden, die das Übereinkommen am wenigsten beeinträchtigen<sup>10</sup>. Die Sicherheitsklausel soll die Umwandlung von EG- in EWR-Recht erleichtern und eine Sackgasse bei den begleitenden Verhandlungen mit der Folge, daß Teile des Vertrages suspendiert werden müssen, verhindern.

Eine andere Forderung der EFTA war der Wunsch, in EG-Gremien teilzunehmen. Auf diesem Gebiet erreichte die EFTA ebenfalls begrenzte Fortschritte. Die EFTA-Länder werden Zugang zu einer Reihe von Gremien haben, andere werden für die EFTA verschlossen bleiben, um die Entscheidungsautonomie der EG zu wahren und besonders um die Empfindlichkeiten des Europäischen Parlaments zu berücksichtigen. Auch wird die EFTA in den Gremien, in denen sie repräsentiert ist, kein Stimmrecht haben.

Soweit es die gesetzgeberischen Aspekte betrifft, mußte die EFTA supranationale Mechanismen akzeptieren. Sie stimmte zu, ein Gegenstück zur Kommission mit Kontrollfunktionen in den Bereichen Wettbewerb, Subventionen und öffentliche Aufträge zu errichten. Die neue Überwachungsorganisation ESA (EFTA surveillance authority) wird in Genf etabliert werden<sup>11</sup>. Bedeutsam ist, daß die EFTA den Vorrang von EG- über EFTA-Recht anerkannt hat. Im Bereich der juristischen Verfahrensweisen war die EFTA erfolgreicher. Hier hatte einer der kritischen Bereiche in den Verhandlungen gelegen. Norwegen, die Schweiz und Österreich hatten aus verfassungsrechtlichen und innenpolitischen Gründen hart gekämpft, um eine Regelung zu vermeiden, die ihre Länder gezwungen hätte, die Rechtsprechung ausländischer Richter zu akzeptieren. Die endgültige Lösung war nicht optimal für die EFTA, beinhaltete aber bedeutende Zugeständnisse besonders im Hinblick auf die Standpunkte der Norweger und der Schweizer.

#### *Zusammenfassende Beurteilung des EWR-Vertrages*

Drei Schlußfolgerungen ergeben sich aus einer zusammenfassenden Bewertung des EWR-Vertrages:

Erstens: Der Europäische Wirtschaftsraum ist durch eine eingebaute Asymmetrie gekennzeichnet. Der Vertrag gewährleistet nicht die Gleichberechtigung beider Parteien im Hinblick auf die Entwicklung von EWR-Gesetzen. Dies ist eine Ausnahme von der üblichen Praxis in internationalen Verhandlungen. Die Kritik an der legalisierten Hegemonie im EWR-Vertrag ist insofern nicht ohne Berechtigung<sup>12</sup>.

Zweitens: Der EWR-Vertrag konstituiert praktisch eine Teilmitgliedschaft oder eine "à la carte"-Mitgliedschaft in der EG. Folgende Bereiche von EG-Politik (vor Maastricht) bleiben außerhalb der EWR-Regelungen:

- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Dies ist für die neutralen EFTA-Länder von großem Vorteil, die ihre Außenpolitik noch der neuen gesamt-europäischen Sicherheitslage anpassen müssen.
- Zollunion: Es wird noch einige Grenzkontrollen zwischen der EG und der EFTA geben müssen, um einen Eintritt von Drittländern in die EG durch die Hintertür verhindern zu können.

- Finanzpolitische Harmonisierung: Auch für diesen Bereich bedeutet dies weiterhin Grenzkontrollen zwischen EG und EFTA.
- Gemeinsame Agrarpolitik: Dieser Bereich war nicht Teil der EWR-Verhandlungen, weil in den meisten EFTA-Staaten die landwirtschaftlichen Subventionen höher sind als in der EG.
- Fischerei.
- Währungspolitik.

Aus dem Blickwinkel nationaler Autonomie und dem Wunsch, grundlegende Strukturen der EFTA zu bewahren, stellt diese Teilmitgliedschaft der EFTA in der EG offensichtlich eine beachtliche Konzession dar. Gleichzeitig bedeutet der Mißerfolg im Bereich der westeuropäischen Zollunion und der Steuerharmonisierung, daß ein teures Grenzkontrollsystem zwischen EG und EFTA aufrechterhalten werden muß.

Drittens: Im Zuge der Verhandlungen wandelten sich Ziel und Funktion des EWR. Für die meisten EFTA-Länder entwickelten sich die EWR-Verhandlungen zu vorbereitenden Beitrittsverhandlungen zur EG. Die EFTA-Regierungen mit Ausnahme Islands hielten den in den Verhandlungen erreichten politischen Einfluß innerhalb des EWR-Systems für zu gering und damit als Gegenleistung für den Zugang zum Binnenmarkt als zu teuer erkaufte. Vor diesem Hintergrund haben inzwischen vier EFTA-Länder die Mitgliedschaft in der EG beantragt: Norwegens Bewerbung wird für den Herbst 1992 erwartet. Das setzt den EWR-Vertrag in ein anderes Licht. Einige der Nachteile des Vertragswerkes können nun von den EFTA-Ländern leichter hingenommen werden, da diese nun eher als Übergangslösungen erscheinen denn als dauerhaft festgefügte Regelungen. Das betrifft sowohl fehlenden politischen Einfluß, als auch den Mangel an demokratischen Kontrollmechanismen im EWR-Regime.

Übrigens hätte nicht einmal ein Abbruch der EWR-Gespräche Ende 1991 die Verhandlungen zu einer kompletten Zeitverschwendung werden lassen. Soweit dies die Substanz der Gespräche betrifft, werden die Übereinkommen in den meisten Fällen die Grundlage von Beitrittsverhandlungen darstellen, besonders in den Bereichen Handel und der Übergangsbestimmungen. Ein einflußreiches österreichisches Wirtschaftsmagazin hat daher geschätzt, daß durch den EWR-Vertrag bereits zwei Drittel der Beitrittsverhandlungen zwischen der EG und Österreich vollzogen sind<sup>13</sup>.

Trotzdem aber läßt sich angesichts der Aufnahmeanträge vieler EFTA-Staaten der Gedanke, daß hier viel Aufwand umsonst betrieben wurde, nicht zur Seite drängen. Die Verhandlungen in den Kernbereichen der vier Freiheiten waren angeblich nicht die zeitaufwendigsten. Die meiste Zeit wurde von der Suche nach speziellen institutionellen und juristischen Formeln bezüglich dem Verhältnis zwischen EFTA und EG in Anspruch genommen. Wenn nicht weitere Länder dem EWR-System beitreten, müssen diese Verhandlungen aufgrund der Beitrittswünsche von fast allen EFTA-Staaten als überflüssig angesehen werden. Als ein positives Element allerdings kann der Lernprozeß gewertet werden, den alle Beteiligten im Zuge der Verhandlungen durchlaufen haben. Die Regierungen der

EFTA-Länder wurden zunehmend sensibilisiert für die Probleme bei der Suche nach einem dritten Weg zwischen Mitgliedschaft und Freihandelsarrangements. Die EG ihrerseits versagte grundsätzlich bei dem Versuch, ein Modell der Teilmitgliedschaft als ein Mittel einzusetzen, um die Erweiterung der EG aufzuschieben. Zwei Faktoren sind verantwortlich für dieses Scheitern: Erstens scheint die Kommission den Widerstand deutlich unterschätzt zu haben, den supranationale Institutionen wie der Europäische Gerichtshof und das Europäische Parlament den Versuchen, Nichtmitgliedern Teilmitgliedschaftsstatus zu gewähren, entgegenzusetzen. Diese Lektion könnte von allgemeinerem Wert für die EG bei ihrem Ansatz sein, flexible Antworten zu entwickeln auf die Forderungen der neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien nach raschem Beitritt. Zweitens: Im Zuge der EWR-Verhandlungen fanden entscheidende Veränderungen im Umfeld der EG statt, die die Kommission und andere Akteure motivierten, die Struktur der Gemeinschaft zu stärken.

#### *Die Zukunft des EWR-Vertrages*

Falls die meisten EFTA-Länder den EWR als Übergangslösung ansehen, was soll dann aus der vielgerühmten Idee des EWR als ein "Element der europäischen Architektur" werden? Die direkte Antwort darauf lautet: Nicht viel. Offensichtlich hatte sogar die Kommission ihre Zweifel bezüglich des Fortführens der EWR-Verhandlungen, wenn die meisten EFTA-Länder für die Mitgliedschaft optieren. In einem Interview mit "Dagens Nyheter" Anfang 1992 sagte der Vizepräsident der Kommission, Frans Andriessen, daß eine Situation entstehen könne, wo man anstatt des EWR bilaterale Verhandlungen mit den verbleibenden EFTA-Ländern einplanen sollte<sup>14</sup>. Das Problem besteht nun in der verbreiteten Ansicht, daß die osteuropäischen Volkswirtschaften für einen beträchtlichen Zeitraum am Binnenmarkt nicht teilhaben können. Das bedeutet, daß der EWR mit den einzigen Mitgliedern Island und Liechtenstein Gefahr läuft, für vielleicht fünf Jahre brachzuliegen. Sollte dies eintreten, wird es Stimmen in der EG geben, die nach dem Sinn des EWR fragen werden.

Abgesehen von den Überlegungen der EG über den Europäischen Wirtschaftsraum ist es zweifelhaft, ob die osteuropäischen Staaten eine Zwischenlösung wie sie der EWR darstellt, überhaupt attraktiv finden. Die neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien wollen als gleichberechtigte Partner behandelt sein und werden daher die Asymmetrie in den Entscheidungsstrukturen des EWR – genauso wie zuvor die EFTA-Regierungen – nur schwer akzeptieren. Alles in allem werden einige den EWR zweifellos als das politische Pendant zu Schuberts "Unvollendeter" ansehen.

Trotzdem ist zum jetzigen Zeitpunkt Vorsicht geboten. Einschätzungen der Situation in Osteuropa und der bestmöglichen Außenpolitik dieser Länder können sich jederzeit verändern. Hinzu kommt, daß Israel Interesse bekundet hat, dem EWR-System beizutreten. Vielleicht ist das Gerede vom Ende des Europäischen Wirtschaftsraumes doch voreilig.

### Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Felix Philipp Lutz, Forschungsgruppe Deutschland, Universität Mainz.

- 1 *Financial Times* v. 19. 11. 1991.
- 2 Vgl. Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum, Dänisches Außenministerium v. 18. 2. 1992.
- 3 Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* v. 25. 10. 1991.
- 4 S. dazu den Vertrag zum Europäischen Wirtschaftsraum, a. a. O., Art. 6.
- 5 Vgl. *Financial Times* v. 23. 10. 1991.
- 6 Vgl. EWR-Vertrag, a. a. O.

- 7 Vgl. ebd., Protokoll 9.
- 8 Vgl. ebd., Art. 115–117.
- 9 Vgl. ebd., Art. 97–104.
- 10 Vgl. ebd., Art. 112.
- 11 S. *Neue Zürcher Zeitung* v. 1. 1. 1992.
- 12 Vgl. dazu Thüerer, Daniel: "EWR-Vertrag – eine Form legalisierter Hegemonie?", in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 15. 5. 1991.
- 13 Vgl. *TREND. Das Österreichische Wirtschaftsmagazin*, Nr. 6, Juni 1991, S. 159.
- 14 Vgl. *Dagens Nyheter* v. 14. 2. 1992.

### Weiterführende Literatur

- Krenzler, Horst Günter: Der Europäische Wirtschaftsraum als Teil einer gesamteuropäischen Architektur, in: *Integration 2* (1992), S. 61–71.
- Laursen, Finn: EFTA countries as actors in European integration: The emergence of the European Economic Area (EEA)", in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 57/1991, pp. 543–555.
- Pedersen, Thomas: Political Change in the EC: The SEA as a case of system transformation, in: *Cooperation and Conflict*, Vol. 27, no. 1, March 1992.

- Schwok, Rene: *Switzerland and the European Community*, Praeger 1991.
- Stalvant, Carl-Einar: Sweden and the European Community in 1990, in: *CEPS Yearbook 1991*.
- Wallace, Helen (Hrsg.): *The Wider Western Europe*, London 1991.
- Wallace, Helen: Vers un espace économique européen. Chances et difficultés d'une négociation conclue au finish, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 351 (1991), S. 694–703.