

# HANSPETER TSCHÄNI

## SCHWEIZ – EU: TEILNAHME AM EU-BINNENMARKT ODER EIN UMFAS- SENDES FREIHAN- DELSABKOMMEN?

**Freihandelsabkommen und Binnenmarkt haben verschiedene Ziele und während Jahrzehnten die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU bestimmt. Der Autor vertritt die Auffassung, dass nur eine weitere Teilnahme am EU-Binnenmarkt für die Zukunft der Schweiz erfolversprechend ist.**



Schweiz – EU: Teilnahme am EU-Binnenmarkt oder ein umfassendes Freihandelsabkommen? von Hanspeter Tschäni wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](#) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2022 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

**Verlag:** EIZ Publishing ([eizpublishing.ch](http://eizpublishing.ch))

**Produktion & Vertrieb:** buch & netz ([buchundnetz.com](http://buchundnetz.com))

**ISBN:**

978-3-03805-501-3 (PDF)

978-3-03805-502-0 (ePub)

**DOI:** <https://doi.org/10.36862/eiz-501>

**Version:** 1.00 – 20220715

Dieser Beitrag ist als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL:

<https://eizpublishing.ch/publikationen/schweiz-eu-teilnahme-am-eu-binnenmarkt-oder-ein-umfassendes-freihandelsabkommen/>.

# Standpunkte

In der Reihe *Standpunkte* veröffentlicht EIZ Publishing Stellungnahmen zu aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Europäischen Integration, der Beziehungen der Schweiz zur EU und im Europäischen Wirtschaftsrecht. Verfasser der Standpunkte sind Vertreter der nationalen und internationalen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Das EIZ bietet mit dieser Reihe ein Forum für Beiträge und Interventionen zu aktuellen Debatten.

# Schweiz – EU: Teilnahme am EU-Binnenmarkt oder ein umfassendes Freihandelsabkommen?

Hanspeter Tschäni\*

Der 1. Januar 2021 war für die Bewohner des Vereinigten Königreichs (UK) je nach politischer Ausrichtung ein Trauer- oder Freudentag. An dem Tag trat das Land nach 50 Jahren Mitgliedschaft aus der EU aus. Damit war ein Prozess an seinem vorläufigen Ende angekommen, der im Juni 2016 mit einem Referendum eingeleitet worden war. Die Loslösung sollte, so wurde es von den Befürwortern eines EU-Austritts damals versprochen, das Land aus den Fängen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) befreien, ihm seine aussenpolitische und wirtschaftliche Handlungsfreiheit zurückgeben und ihm die Möglichkeit verschaffen, die Einwanderung wieder eigenständig zu steuern – und dies alles, ohne seiner Vorteile im Handel mit der EU verlustig zu gehen. Das Resultat präsentierte sich jedoch anders. Nach einem langen innenpolitischen Hin und Her zwischen einer „soft“ und „hard“ Brexit-Lösung, eingengt durch eine von den EU-Verträgen vorgegebenen kurzen Austrittsfrist und nach mehreren Regierungswechseln in London einigten sich die EU und das UK erst nach schwierigen Verhandlungen. Das Resultat war ein Austrittsvertrag sowie ein Handels- und Kooperationsabkommen, das die Regeln für die künftigen Beziehungen enthält. In letzterem sind die erwähnten Einschränkungen zwar nicht mehr vorhanden, aber es fehlen auch die Vorteile, welche das Land als EU-Mitglied genossen hatte.

Anders ausgedrückt, auch wenn diese Konzepte keine geläufigen Haushaltsbegriffe darstellen: das UK wechselte vom EU-Binnenmarkt in eine Freihandelszone mit der EU. Wie die Briten nach dem 1. Januar 2021 erfahren mussten, haben diese Konzepte sehr direkte Konsequenzen für die Wirtschaft ihres Landes und ihr tägliches Leben. Es lohnt sich somit, sie etwas näher anzuschauen.

Das gilt auch für die Schweiz. Auch hierzulande bilden Binnenmarkt und Freihandelsabkommen regelmässig Teil der Diskussion über das Verhältnis zwischen unserem Land und der EU. Bei entsprechenden Abstimmungen und

---

\* Dr. Hanspeter Tschäni, ehem. Botschafter, war bis zu seiner Pensionierung Ende 2012 Leiter des Ressorts Internationales Wirtschaftsrecht im SECO und hat in verschiedenen Funktionen an zahlreichen Verhandlungen mit der EU und anderen Wirtschaftspartnern der Schweiz teilgenommen. Der Autor dankt Dr. Marino Baldi und Professor Matthias Oesch für die Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Hinweise.

in Krisensituationen wie nach der abrupten Beendigung der Verhandlungen über ein Institutionelles Abkommen durch den Bundesrat im Mai 2021 wird von gewissen Kreisen regelmässig ein Freihandelsabkommen (FHA) als Alternative zur Teilnahme am EU-Binnenmarkt vorgeschlagen. Als Basis dient für die einen das FHA mit der EWG von 1972, während die anderen für ein „umfassendes“ FHA plädieren. Gemeinsam ist bei beiden der Wunsch, die unerwünschten Konsequenzen einer partiellen Teilnahme am EU-Binnenmarkt zu vermeiden. Was genau unter einem solchen FHA zu verstehen ist und wie auf diese Weise eine mit den bestehenden bilateralen Abkommen vergleichbare Zusammenarbeit mit der EU erreicht werden kann, bleibt unklar.

Mit diesem Beitrag soll etwas Licht in diese Diskussion gebracht werden<sup>1</sup>. In den folgenden Seiten wird gezeigt, welches die Kernsubstanz dieser beiden Konzepte ist, wie sie sich unterscheiden und wie sie in den letzten Jahrzehnten in die Praxis umgesetzt und dabei weiterentwickelt worden sind. Sie haben das Verhältnis der Schweiz und der EU über die Jahre hinweg massgeblich geprägt. Die dabei gemachten Erfahrungen beeinflussen die Diskussion auch heute noch und müssen bei der Gestaltung der weiteren Zusammenarbeit berücksichtigt werden. Kenntnisse darüber sind für das Verständnis des zum Teil komplizierten Verhältnisses zwischen der EU und der Schweiz unabdingbar.

## I. Freihandelszone und Binnenmarkt: worum geht es?

Man kann sich dieser Frage auf verschiedenen Wegen annähern. Drei sind hier näher ausgeführt.

1. Auch wenn sich die verwendeten Formulierungen etwas unterscheiden, haben die Definitionen eines Binnenmarkts gemeinsame Merkmale. Der folgende Wortlaut gibt diese Kernsubstanz auf verständliche Art wieder: Es handelt sich um einen homogenen Wirtschaftsraum ohne innere Schranken und Grenzen<sup>2</sup>. Eine auf die EU bezogene Definition findet sich in Art. 26 Abs. 2 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU): „Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäss den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“

---

<sup>1</sup> Dieses Thema wurde auch in anderen Beiträgen beleuchtet, wenn auch mit anderen Zielrichtungen, z.B. Epiney, Astrid, Binnenmarkt und Freihandel sind zwei unterschiedliche Konzepte, NZZ vom 15. Januar 2021 (bezogen auf das Abkommen zwischen der EU und dem UK); der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat Keller-Sutter (2014), Tschäni, Hanspeter, Debatte um ein Freihandelsabkommen mit der EU, NZZ vom 8. April 2014.

<sup>2</sup> Z.B. Thalmann, Jörg, 1992 – Was tun?, Schweizer Binnenmarkt-Handbuch, 2. Aufl., 1988.

Eine Freihandelszone wird demgegenüber umschrieben als Wirtschaftsgebiet, in dem auf der Basis eines Freihandelsabkommens Zölle abgebaut und Handelshemmnisse zwischen den teilnehmenden Staaten eliminiert werden.

2. Die beiden Konzepte bezeichnen auch mögliche Arten der wirtschaftlichen Integration zwischen verschiedenen Staaten oder staatlichen Gemeinschaften. Die Lehre unterscheidet mehrere Stufen, die von Freihandelszonen über den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion bis hin zur politischen Union führen, ohne dass jede Zusammenarbeit zwingend alle diese Stufen durchlaufen muss. Die Lehre weist der Freihandelszone als wesentliches Merkmal den Abbau der Binnenzölle und damit die Förderung von komparativen Vorteilen zwischen den beteiligten Staaten zu. Demgegenüber zeichnet sich ein Binnenmarkt durch die Mobilität der Produktionsfaktoren (natürliche Ressourcen, Arbeit, Kapital) aus, was im Idealfall zu einer optimalen Allokation dieser Faktoren führen kann.

Mit der Frage der Integration sahen sich die (west)-europäischen Staaten nach dem Ende des 2. Weltkrieges konfrontiert. Während Einigkeit darüber bestand, dass nur mit einer verstärkten Zusammenarbeit der Wiederaufbau bewerkstelligt und künftige Kriege verhindert werden konnten, divergierten die Vorstellungen über die Art und die Zielsetzung dieser Zusammenarbeit. Die Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Italien fanden über einen Vertrag über Kohle und Stahl zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG, die sich zum Ziel setzte, über eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit in Form eines gemeinsamen Marktes eine politische Union zu schaffen. Das UK, dem sich Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz anschlossen, bevorzugte demgegenüber eine auf dem Zollabbau von Waren basierende Vorgehensweise im Rahmen einer grossen Freihandelszone. Als Ende der 1950er Jahre die EWG konkrete Formen annahm, gründeten das UK und seine „Gesinnungsgenossen“ eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Parallelorganisation, die Europäische Freihandelsassoziation EFTA. Obschon sich das UK und mehrere EFTA-Staaten<sup>3</sup> später der EWG/EG/EU<sup>4</sup> anschlossen, spaltete die Frage der Integrationstiefe weiterhin die europäischen Staaten. Sowohl die EFTA-Staaten, die nie Mitglied der EU wurden, wie auch das

---

<sup>3</sup> 1973 traten das UK und Dänemark der EWG bei, gefolgt von Portugal (1986) und Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995.

<sup>4</sup> Die sechs Gründerstaaten schlossen sich 1957 zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG zusammen. Nach Vertragsänderungen wurde diese zur Europäischen Gemeinschaft EG (1993) und zur Europäischen Union EU (2009) weiterentwickelt. In diesem Beitrag wird der Einfachheit halber die Bezeichnung EU gebraucht, ausser es handle sich um eine Materie, die spezifisch auf einen der früheren Verträge bezogen ist.

UK waren zwar an einer vertieften wirtschaftlichen Zusammenarbeit interessiert, konnten sich aber mit einer weitergehenden Integration nicht anfreunden.

3. Eine weitere Möglichkeit, eine Freihandelszone und den Binnenmarkt zu beschreiben und zu vergleichen, knüpft an deren handelsrechtliche Grundlage an. Seit 1947 und verstärkt seit 1995 bilden die Regeln des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) und der Welthandelsorganisation WTO die rechtliche Basis der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staaten und Staatengemeinschaften. Leitmotiv dieser Regeln ist das Erfordernis der Nicht-Diskriminierung zwischen den Parteien, was sich unter anderem im Gebot der Meistbegünstigung manifestiert. Diese verlangt, dass eine Lockerung der Einfuhrbestimmungen, zum Beispiel in Form eines Zollabbaus für bestimmte Produkte, die einem Partnerland gewährt wird, auch allen anderen Parteien zugutekommen muss. Zwischen 1948 und 1994 wurden insgesamt acht Zollabbaurunden unter den Vertragsparteien durchgeführt, die zu einer substantziellen Verminderung der allgemeinen Zollbelastung führten.

Es bestand jedoch auch das Bedürfnis, bestimmten Partnern (z.B. Nachbarstaaten) Präferenzen zu gewähren, die weiter gingen als die allen Parteien offerierten. Artikel XXIV des GATT und später Artikel V des GATS (*General Agreement on Trade in Services*) gestatten dies unter bestimmten Bedingungen. Artikel XXIV erlaubt weitergehende Begünstigungen im Rahmen einer Zollunion oder eines Freihandelsabkommens, vorausgesetzt solche Abkommen werden für grundsätzlich den gesamten Handel („*substantially all trade*“) abgeschlossen. Für beide Formen ist weiter erforderlich, dass im Innenverhältnis, d.h. unter den Parteien eines solchen Abkommens, die Zölle und andere einschränkende Handelsbestimmungen („*duties and other restrictive regulations of commerce*“) nach einem vernünftigen („*reasonable*“) Zeitplan abgebaut werden müssen. Der Unterschied zwischen der Zollunion und dem FHA liegt im Aussenverhältnis, d.h. zwischen den Parteien und anderen Handelspartnern, die dem Abkommen nicht angehören. Während Artikel XXIV für FHA sich über diesen Aspekt nicht ausspricht, schreibt Paragraph 8 des Artikels für eine Zollunion vor, dass deren Mitglieder gegenüber einem Drittland denselben Zoll und andere Handelsbestimmungen anzuwenden haben. Damit tritt das durch die Zollunion geschaffene gemeinsame Zollgebiet an die Stelle der Zollgebiete der einzelnen Mitgliedstaaten.

Dieser scheinbar kleine Unterschied erklärt, weshalb es nur wenige funktionierende Zollunionen auf der Welt gibt, während für die grosse Mehrheit der

internationalen Handelsabkommen die Form des FHA gewählt wurde<sup>5</sup>. Letztere schränken die Vertragsautonomie der Mitglieder nicht ein, was ihnen die Möglichkeit gibt, unabhängig voneinander mit Drittländern weitere Handelsverträge abzuschliessen. In einer Zollunion besteht diese Möglichkeit nicht, sondern es ist die Union als solche, welche Übereinkünfte auf der Basis des gemeinsamen Zolltarifs und der Aussenhandelspolitik abschliesst. Diese Form wird demzufolge von Staaten und Staatengemeinschaften bevorzugt, die einen engeren Zusammenschluss untereinander bis hin zu einem Binnenmarkt und eine gemeinsame Haltung gegenüber Drittländern anvisieren. Die Gründerstaaten der EWG haben denn auch die Zollunion gewählt, während die EFTA-Länder sich für einen Freihandelsvertrag entschieden.

## II. Die Freihandelszone in der Praxis

Die Schweiz und ihre EFTA-Partner benutzten die Flexibilität, welche ihnen die Freihandelsbestimmungen des GATT boten, und entwickelten ihre Beziehungen im Verlaufe der Jahrzehnte nicht nur untereinander weiter, sondern schlossen solche Abkommen auch mit einer Vielzahl von anderen Handelspartnern ab. Beide Entwicklungen beeinflussten einander. Während die EFTA-Konvention von 1960 und die ersten FHA mit Drittländern primär den Zollabbau von Industrieprodukten und den Abbau von mengenmässigen Beschränkungen (z.B. Importquoten für bestimmte Produkte) zum Ziel hatten und nur einfache institutionelle Bestimmungen benötigten, wurden nach und nach weitere Themen in die Verträge einbezogen. Die Wahl der Themen und der Detaillierungsgrad der Zusammenarbeit richteten sich einerseits nach dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Partnerländer und andererseits nach der bestehenden oder anvisierten Intensität der Handelsbeziehungen. Damit einher gingen auch die Wahl und die Verbindlichkeit der institutionellen Bestimmungen. In Abkommen mit der traditionellen Ausrichtung auf den Zollabbau (sog. Erstgenerations-Abkommen) begnügte man sich damit, einen Gemischten Ausschuss einzusetzen, der sich ein Mal pro Jahr traf, um die Anwendung des Abkommens zu prüfen und bei Problemen im Einvernehmen für Lösungen zu sorgen. Führte die Anwendung zu Unstimmigkeiten in den Handelsbeziehungen, sahen die Vertragstexte als letzte Massnahme handelspolitische Schutzmassnahmen (vor allem die temporäre Erhöhung von Einfuhrzöllen) vor – eine Massnahme, auf die man aber kaum zurückgreifen musste. Die Ausweitung der Themen ab Ende der 1990er Jahre (sog. Zweitgenerations-Abkommen) führte dazu, dass Schiedsverfahren in die Abkommen aufgenom-

---

<sup>5</sup> Nach Angaben der WTO sind gegenwärtig (März 2022) 11 Zollunion- und 294 Freihandelsabkommen in Kraft.



men und die handelspolitischen Schutzmassnahmen ausgebaut wurden – aber auch hier nur für den Fall, dass ernsthafte Handelsprobleme oder divergierende Auslegungen des Vertragstextes mit diplomatischen Mitteln nicht gelöst werden konnten.

Einen grossen Einfluss auf die Ausweitung der Themen und die Verrechtlichung der institutionellen Bestimmungen der FHA hatte die Weiterentwicklung der multilateralen Regeln des GATT. In der Uruguay-Runde (1986-1994) wurden neben den traditionellen Bestimmungen zum Warenverkehr auch neue Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen und über handelsrelevante Aspekte des Immaterialgüterrechts in das Regelwerk aufgenommen. Für Themen wie Agrarprodukte, Textilien, technische, veterinäre und phytosanitäre Handelshemmnisse sowie für Investitionen wurden Regeln und Prozeduren vereinbart oder verschärft. Gleichzeitig strafften und detaillierten die Mitglieder das Schiedsverfahren. Diese Themen, Bestimmungen und Prozeduren wurden auch in die FHA übernommen und angereichert, wenn die FHA-Partner über das WTO-Niveau hinausgehen wollten. Umgekehrt führte die Blockade in der nachfolgenden Doha-Runde der WTO (ab 2001) dazu, dass die handelsrechtlichen Anpassungen an die globalen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen nicht multilateral in WTO-Bestimmungen, sondern in präferentiellen Abkommen wie den FHA vorgenommen werden mussten.

Zu den neueren Themen, die in FHA berücksichtigt werden müssen, gehören Arbeitnehmerrechte, Menschenrechte, Umweltschutz und Nachhaltigkeit. Sie bieten namentlich in Verhandlungen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und bezüglich der Umsetzung und Durchsetzung der entsprechenden Bestimmungen neue Herausforderungen, sind aber für die Akzeptanz von solchen Abkommen in Ländern wie der Schweiz sehr wichtig.

Die Schweiz ist heute durch 33 FHA mit mehr als 40 Partnerländern verbunden. Den Anfang bildete das Abkommen mit der EWG von 1972. Die meisten Übereinkünfte kamen jedoch ab den 1990er Jahren zustande. Mit der EWG und zwei anderen wichtigen Partnerländern – China und Japan – entschied sich die Schweiz für ein bilaterales Vorgehen, während sie viele andere Abkommen im Verbund mit den EFTA-Partnern Island, Liechtenstein und Norwegen abschloss. Ein gemeinsames Vorgehen ist für eine Freihandelszone untypisch. Es beruht auf Freiwilligkeit und einer gewissen Konvergenz in der handelspolitischen Ausrichtung. Sein Vorteil gegenüber einem getrennten und alleinigen Vorgehen liegt in der grösseren Verhandlungsmacht und der Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Parteien. Diese Art des Vorgehens darf jedoch nicht einer gemeinsamen Aussenhandelspolitik wie in einer Zollunion gleichgesetzt werden. Es sind die einzelnen EFTA-Mitglieder, und nicht die EFTA als solche, die als Vertragspartner fungieren. Inhalt und Detaillierungsgrad der Abkom-

men variieren sehr. Stellvertretend für andere Abkommen zeigt der untenstehende Vergleich zwischen zwei bilateralen Abkommen, dem FHA mit der EWG von 1972<sup>6</sup> und demjenigen mit Japan von 2009,<sup>7</sup> die wesentlichen Unterschiede zwischen einem traditionellen und modernen FHA auf.

Ähnlich wie die Schweiz hat auch die EU regelmässig FHA mit Drittländern abgeschlossen. Das erwähnte Abkommen von 1972 kam im Gefolge und als Resultat des Übertritts von zwei EFTA-Mitgliedländern (UK und Dänemark) zur EWG zustande. Gleichzeitig schloss die EWG ähnlich strukturierte bilaterale FHA mit den anderen damaligen EFTA-Ländern ab. Damit konnte verhindert werden, dass zwischen den in der EFTA verbliebenen und den zur EU übertretenden Ländern erneut Zölle eingeführt werden mussten. Dieses abgestimmte Vorgehen kann als vorläufiges Ende einer Phase der Beziehungen zwischen EU und EFTA angesehen werden, das mehr von Spannungen und Konkurrenzdenken als von Zusammenarbeit gekennzeichnet war. Die von den EFTA-Ländern in den 1950er Jahren anvisierte grosse Freihandelszone kam damit mehr als zehn Jahre später doch noch zustande, allerdings anders, als sie sich das vorgestellt hatten.

---

<sup>6</sup> SR 0.632.401.

<sup>7</sup> Abkommen über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft von 2009, SR 0.946.294.632.

<b>FHA Schweiz-EWG von 1972</b>	<b>FHA Schweiz-Japan von 2009</b>
36 Artikel, 3 Anhänge, 5 Protokolle	Hauptabkommen: 154 Artikel, 10 Anhänge; Umsetzungsabkommen: 25 Artikel
Warenverkehr: vollständiger Abbau der Zölle und der mengenmässigen Beschränkungen (ex Landwirtschaft)	Warenverkehr: vollständiger Abbau der Zölle und mengenmässigen Beschränkungen (ex Landwirtschaft)
Landwirtschaft: Präferenzen für Verarbeitungsprodukte plus Bereitschaft künftiger Zusammenarbeit bzgl. ausgewählter Produkte	Präferenzen für ausgewählte Landwirtschafts- und Verarbeitungsprodukte
	SPS <sup>8</sup> und TBT <sup>9</sup> : auf Basis von WTO-Regeln; weitere Zusammenarbeit nach Vereinbarung
	Bestimmungen zum Zollverfahren und zu Handelserleichterungen
	Dienstleistungen: allgemeine Regeln (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung) und gezielte weitere Präferenzen
	Bestimmungen zum grenzüberschreitenden Personenverkehr
	Bestimmungen zum digitalen Handel
	Bestimmungen zu Investitionen und Investitionsschutz
	Bestimmungen zu handelsrelevanten Aspekten des Geistigen Eigentums, inkl. zu unlauterem Wettbewerb
Wettbewerbsregeln, inkl. staatliche Beihilfen: relevant, insoweit sie den Warenverkehr beeinträchtigen	Wettbewerbsbestimmungen, inkl. detaillierte Regeln für Zusammenarbeit der Behörden
	Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen
	Bestimmungen zu Handel und nachhaltiger Entwicklung
	Bestimmungen und Unterausschuss zur Förderung engerer Wirtschaftsbeziehungen
Bei Störungen und Konflikten: Schutzmassnahmen als letzter Schritt, nach Befassung des Gemischten Ausschusses; bei Dumping, Verweis auf GATT-Bestimmungen	Bilaterale Schutzmassnahmen; Schutzmassnahmen Zahlungsbilanz; Streitbeilegung; Schiedsgericht nach Befassung des Gemischten Ausschusses
Organe: Gemischter Ausschuss	Organe: Gemischter Ausschuss, mehrere Unterausschüsse
Evolutivklausel	Gemischter Ausschuss kann Änderungen empfehlen

<sup>8</sup> Sanitary and phytosanitary measures.

<sup>9</sup> Technical barriers to trade.

Die für die Schweiz beschriebenen Entwicklungen beeinflussten auch die FHA der EU. Die modernen Abkommen mit wichtigen Handelspartnern unterscheiden sich sehr stark von denjenigen, die sie 1972 eingegangen war. Im Vergleich zur Schweiz zeigt sich jedoch auch das grössere Gewicht der EU. Mehrere Übereinkünfte, welche sie mit denselben Partnerländern wie die Schweiz abgeschlossen hat, sind detaillierter und enthalten weitergehende Konzessionen, als die Schweiz und ihre EFTA-Partner erreichen konnten. Es sind denn auch solche „umfassende“ Abkommen der EU, wie diejenigen mit Kanada, Japan und dem UK, welche gewisse Kreise in der Schweiz als Modell für eine bessere vertragliche Regelung der künftigen Beziehungen mit der EU nennen. Darauf kommen wir später zurück.

### III. Von der Zollunion zum Binnenmarkt der EU

Die sechs Gründerstaaten der EWG eliminierten bis zum Ende der Übergangsfrist im Jahr 1970 alle Importzölle und mengenmässigen Beschränkungen im Verhältnis untereinander und einigten sich auf einen Aussenzoll, eine Landwirtschaftspolitik und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern. Von ihrem Ziel, einen gemeinsamen Markt durch die „Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“ und einen freien Warenverkehr zu schaffen, wie in Artikel 3 des Vertrags zur Gründung der EWG vorgesehen, waren sie jedoch noch weit entfernt. Grund dafür waren die sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse.

Unter diesem Begriff werden Vorschriften zusammengefasst, welche Staaten zum Zweck des Gesundheits-, Tier- und Pflanzen-, Konsumenten- und Umweltschutzes oder, wie im Falle von indirekten Steuern, auch aus fiskalischen Gründen erlassen. Erzeugnisse haben sich unabhängig von ihrer Herkunft nach ihnen zu richten. Obschon der Erlass solcher Vorschriften zu den legitimen Aufgaben eines Staates gehört, bilden sie in einer Staatengemeinschaft Handelshemmnisse, wenn sie nicht harmonisiert sind. Sie zwingen die Hersteller im Extremfall, für jedes Land verschiedene Produkte und Verpackungen zu verwenden und ein gesondertes Prüf- und Zertifikationsverfahren zu durchlaufen. Neben legitimen Schutzbedürfnissen können aber auch protektionistische Motive hinter solchen Vorschriften stehen.

Entsprechende Vorschriften, legitim oder nicht, existieren in den meisten Ländern, und auch Freihandelspartner und die WTO haben zum Ziel, die daraus entstehenden Handelshemmnisse abzubauen. Sie können dies jedoch nur gezielt und im gegenseitigen Einverständnis tun. In einer Zollunion wie derjenigen, auf die sich die EWG-Gründer geeinigt hatten und die sie zum Binnen-

markt weiterentwickeln wollten, nahmen solche Hemmnisse hingegen einen anderen Stellenwert ein. Die Vorteile, die sie sich von dem Zusammenschluss und einem grossen homogenen Markt mit entsprechenden Produktionsvorteilen versprochen hatten, waren damit nicht erreichbar. Auch der freie Verkehr von Drittlandprodukten, welche die Zollformalitäten der Gemeinschaft erfüllt hatten, war damit verunmöglicht.

Trotz der vertraglich festgelegten Zielvorstellungen stellte es sich als schwierig heraus, diese Handelshemmnisse zu beseitigen. Auch wenn die EU-Kommission das Vorschlagsrecht für neue Vorschriften besass, waren es die Vertreter der Mitgliedstaaten, welche das letzte Wort über deren Annahme hatten. Das Einstimmigkeitsprinzip gab jedem von ihnen ein Vetorecht, wovon sie auch oft Gebrauch machten, wenn ihnen eine von der Kommission vorgeschlagene Vorschrift nicht passte. Möglichkeiten dazu bot ihnen zudem die Praxis, Produktvorschriften bis zum letzten Detail zu harmonisieren, was zu Streitigkeiten über Einzelheiten und jahrelangen Blockaden führte.

Der Durchbruch zum Binnenmarkt erfolgte in den 1980er Jahren. Die Grundlage dazu legte der EuGH im Fall *Cassis-de-Dijon* im Jahr 1979.<sup>10</sup> Er entschied, dass ein Produkt, das in einem Mitgliedland den dortigen Vorschriften entsprechend in den Verkehr gebracht wurde, auch in anderen EU-Ländern frei zirkulieren konnte, ausser wichtige Schutzbestimmungen würden verletzt. Damit schaffte der Gerichtshof die Grundlage für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das später verallgemeinert wurde und einen wichtigen Baustein im Aufbau des Binnenmarkts bildete.

Zusätzlich brauchte es jedoch die Vision und Überzeugungskraft einer neuen Kommission, die im Jahr 1985 unter der Leitung von Jacques Delors ihre Arbeit aufnahm. Zusammen mit seinem für den Binnenmarkt verantwortlichen Vize-Präsidenten Lord Cockfield präsentierte er innert wenigen Monaten in einem *White Paper* einen detaillierten, umfassenden und mit klaren Zeitangaben versehenen Plan zur Schaffung des Binnenmarkts. Der Plan enthielt 300 Rechts-erlasse, die bis Ende 1992 umzusetzen waren und zum Ziel hatten, einen gemeinsamen Markt für den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zu verwirklichen. Neben dieser Liste umfasste der Vorschlag auch wichtige begleitende Massnahmen, um das Ziel in der vorgesehenen Frist zu erreichen. Dazu gehörte das erwähnte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Es basierte auf der Annahme, dass die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen ein vergleichbares Schutz- und Sicherheitsniveau anvisierten, dies jedoch auf verschiedene Weise verwirklichten. Eine EU-weite Harmonisierung

---

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Rewe Zentral AG / Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.

von Vorschriften würde damit nur notwendig, wenn die entsprechenden Regeln zu stark divergierten. Aber auch wo dies zutraf, sollte sich der Gesetzgeber darauf beschränken, die wichtigsten für den Schutz notwendigen Eckdaten festzulegen. Die für deren Umsetzung notwendigen Detailvorschriften sollten Experten mit Hilfe von internationalen Normen erarbeiten. Um die Harmonisierung weiter zu erleichtern, wurde für zwei Drittel der vorgeschlagenen Rechtserlasse anstelle der Einstimmigkeit eine qualifizierte Mehrheit vorgeschlagen. Schliesslich wurden die Grundlagen für die Struktur- und Kohäsionsfonds zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Länder und Regionen gelegt. Damit wollte man sicherstellen, dass nicht nur die wirtschaftlich starken, nördlichen Mitglieder der EU von den Vorteilen, die man sich von einem grossen Binnenmarkt versprach, profitieren würden.

Das *White Paper* und seine Vorschläge wurden von den Regierungschefs – die EU war inzwischen auf 12 Mitglieder<sup>11</sup> angewachsen – im Sommer 1985 am Gipfeltreffen in Mailand positiv aufgenommen. Zwei Jahre später wurde dieser politische Entscheid in einer Revision des Vertrags zur Gründung der EWG, die unter dem Namen der Einheitlichen Europäischen Akte<sup>12</sup> in die Geschichte eingegangen ist, rechtlich verankert.

Ein Blick in die 300 Gesetzesvorschläge des *White Paper* von 1985 zeigt die Breite und Vielfalt der davon abgedeckten Themen. Sie waren unterteilt in drei Abschnitte:

1. *Beseitigung materieller Schranken.* Sie betrafen vor allem Grenzkontrollen für Personen und Waren aus anderen Mitgliedstaaten. Wichtige Beispiele waren veterinär- und phytosanitäre Kontrollen sowie Personenkontrollen.
2. *Beseitigung technischer Hemmnisse.* Dieser grösste Abschnitt befasste sich in erster Linie mit technischen Vorschriften für Produktkategorien wie Lebensmittel, Fahrzeuge und Medizinal- und Chemieprodukte. Er enthielt aber auch Vorschläge betreffend das öffentliche Beschaffungswesen, Dienstleistungen, Bestimmungen für selbständige und abhängige Erwerbstätige, Kapitalbewegungen und das Gesellschaftsrecht.
3. *Beseitigung der Steuerschranken.* Hier waren Vorschläge für die Vereinheitlichung von Mehrwert- und Verbrauchssteuern aufgeführt, um Umgehungsgeschäfte und Schmuggel im Binnenmarkt zu unterbinden.

---

<sup>11</sup> Zu den 6 Gründerstaaten stiessen 1973 das UK, Irland und Dänemark, 1981 Griechenland und 1986 Portugal und Spanien.

<sup>12</sup> Sie trat am 1. Juli 1987 in Kraft.

Die Umsetzung dieser Vorschläge führte dazu, dass in vielen Bereichen Regelungen auf Stufe EU notwendig wurden, die vorher den Mitgliedstaaten vorbehalten waren. Die Folge war ein gewaltiger Integrationsschub, aber auch eine Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz von den Mitgliedstaaten auf die Ebene der Gemeinschaft (sog. Vergemeinschaftung der Vorschriften). Diese Entwicklung wurde durch den EuGH, dem bei der Umsetzung der Binnenmarktregeln eine wichtige Rolle zukam, gefördert. So führte zum Beispiel die Beschränkung des Gesetzgebers auf die Eckdaten in Harmonisierungserlassen auf nationaler Ebene zu offenen Fragen und Divergenzen, die vom Gericht gelöst werden mussten. In diesem Zusammenhang wurde auch das erwähnte Cassis-de-Dijon-Prinzip in weiteren Entscheiden des obersten Gerichts nuanciert.

Aus welchen Gründen waren die Mitgliedstaaten einverstanden, sich auf ein solches Mammutprogramm einzulassen, das neben dem damit verbundenen Arbeitsaufwand auch eine Verschiebung der Rechtsetzungskompetenz, eine Aufwertung der Mehrheitsentscheide und eine Einschränkung des Vetorechts mit sich brachte? Wichtig war bestimmt die kluge Vorgehensweise der Kommission mit ihrem umfassenden, aber auch detaillierten Plan. Mitentscheidend war aber auch, dass es gelang, die Wirtschaft für das Projekt zu gewinnen. Diese war nach den schwierigen 1970er Jahren nur allzu bereit, sich hinter ein Projekt zu stellen, das einen substanziellen wirtschaftlichen Aufschwung versprach. Die Wirtschaft übte dementsprechend Druck auf die Regierungen aus, dem sich diese nicht entziehen konnten. Es gelang sogar, mit dem ambitionösen Binnenmarktprogramm und dem magischen Datum 1.1.1993 eine Euphorie in ganz Europa auszulösen, die auch die EFTA-Länder und die Schweiz erfasste. Sie war ein wichtiger Grund für die EWR-Verhandlungen (ab 1989) und das EU-Beitritts-gesuch der Schweiz im Jahre 1992.

Auch wenn die Vorschläge des *White Paper* bis zum Zieldatum – dem 1.1.1993 – weitgehend umgesetzt wurden, war damit der Binnenmarkt nicht ein für alle Mal bewerkstelligt. Einerseits mussten die Regulierungslücken, die noch bestanden, beseitigt werden. Andererseits führten wirtschaftliche Entwicklungen, aber auch geopolitische Änderungen in den 1990er Jahren und später dazu, dass bestehende Bestimmungen angepasst und neue Bedürfnisse erfüllt werden mussten.

Vorerst wurde die durch das Binnenmarktprogramm ausgelöste Dynamik dazu benutzt, die nächsten Integrationsschritte Währungsunion und Europäische Union einzuleiten. Die Grundlagen dazu wurden in den Verträgen von Maas-

tricht (1992) und Amsterdam (1999)<sup>13</sup> gelegt. Vor allem derjenige von Maastricht ist wegen der Aufgleisung der Währungsunion und als Gründungsdokument für die Schaffung der Europäischen Union auch heute noch bekannt. Er führte neben dem Binnenmarkt als wirtschaftspolitischem Standbein der EU-Mitgliedstaaten auch Elemente einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ein. Diese Bereiche bilden bis heute die drei Säulen der EU. Im Gegensatz zum Binnenmarkt, wo die meisten Regeln vergemeinschaftet und die Kommission und der EuGH für deren Verwaltung und Vertretung gegen aussen zuständig sind, sind viele Bestimmungen in den beiden neueren Bereichen allgemein völkerrechtlicher Natur. Die EU-Mitgliedstaaten spielen bei deren Umsetzung und Weiterbildung eine dominante Rolle, und Einstimmigkeit ist weitgehend die Regel. Auch wurden für die zwei Säulen neue, auf dem Rat basierende Institutionen geschaffen, welche die EU gegen aussen vertreten und der Kommission zur Seite gestellt sind.

Die Binnenmarktbestimmungen mussten mit der substanziellen Erweiterung der EU-Mitgliedschaft und den weltwirtschaftlichen Krisen ihren Test bestehen. Auch wenn 20 Jahre später der Befund lautete, dass der Binnenmarkt „der eigentliche Motor für das Wachstum der europäischen Wirtschaft und die Unternehmensentwicklung“<sup>14</sup> war, kam man nach der Wirtschaftskrise von 2008 zum Schluss, dass Anpassungen notwendig waren. Damit meinte man jedoch nicht die in den 1980er Jahren gelegten Grundlagen, sondern wollte das volle Potential des Binnenmarkts ausschöpfen. Auf der Basis einer umfangreichen Vernehmlassung formulierte die Kommission in den sog. Binnenmarktakten I und II (2011 und 2012) Vorschläge für entsprechende Massnahmen. Diese zielten nicht nur auf die Stärkung der EU-Unternehmen in der Weltwirtschaft, sondern sollten auch den Arbeitnehmern und Konsumenten Vorteile bringen. Damit wurde eine Entwicklung fortgeführt, die sich bereits im Gefolge der weiteren Integrationsschritte nach Maastricht und Amsterdam gezeigt hatte. Die EU musste sich nach der Fokussierung auf die Wirtschaft bei der Schaffung des Binnenmarkts auch um das Wohl der Bürger und Konsumenten bemühen. Dies zeigt sich sehr klar in der Formulierung von Art. 3 Abs. 3 EUV (Vertrag über die EU): „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie

---

<sup>13</sup> Die heute gültigen, konsolidierten Vertragsbestimmungen der EU (der EU-Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU) wurden in einer Reihe von Vertragsänderungen erarbeitet. Neben dem Gründungsdokument zur Schaffung der EWG und der bereits erwähnten einheitlichen Europäischen Akte gehören die hier erwähnten Vertragsänderungen von Maastricht und Amsterdam dazu. Weitere Anpassungen wurden in den Verträgen von Nizza (2003) und Lissabon (2009) beschlossen.

<sup>14</sup> Binnenmarktakte I (2011).



wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

#### IV. Freihandelszonen und Binnenmarkt in der Praxis: ein Vergleich

Während ein Blick auf die Entwicklung und die heutige Ausgestaltung des EU-Binnenmarkts ein recht klares und kohärentes Bild ergibt, ist eine entsprechende Qualifizierung von FZA, wie sie von der Schweiz, der EU und von anderen Ländern praktiziert werden, schwieriger.

Trotz der Anpassungen an die (welt-)wirtschaftlichen Entwicklungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten, kann man den Schluss ziehen, dass die in den 1980er und 1990er Jahren gelegten Grundlagen auch heute noch die Funktionsweise des EU-Binnenmarkts bestimmen. Die entsprechenden Regeln definieren die wirtschaftliche Zusammenarbeit der EU-Staaten und sind auch nach der im Maastricht-Vertrag beschlossenen Erweiterung der Politikbereiche ein Kernstück der Europäischen Union geblieben. Während in anderen Bereichen einzelnen Mitgliedern Ausnahmen zugestanden wurden, sind die Regeln des Binnenmarkts für alle EU-Mitglieder verbindlich und werden von der Kommission und dem EuGH überwacht und durchgesetzt. Sie mussten von neuen Mitgliedern übernommen werden, permanente Ausnahmen wurden ihnen nicht zugestanden. Sie bilden den Themenbereich, in dem die EU als Einheit gegen aussen auftritt und der durch die Kommission gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen vertreten wird. Obschon damit für die Mitgliedstaaten Einschränkungen verbunden sind, besteht Einverständnis darüber, dass diese durch die Vorteile mehr als aufgewogen werden. Diese bestehen vor allem darin, dass aufgrund der entsprechenden Bestimmungen Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital in einer Gemeinschaft von mehr als 450 Millionen Einwohnern frei und ohne Kontrolle an den Binnengrenzen zirkulieren können. Das gemeinsame Auftreten gegen aussen bietet aber auch den Vorteil, dass in Verhandlungen bessere Konditionen erhalten werden können, als wenn die Mitgliedstaaten allein vorgehen würden. Zu dem homogenen Wirtschaftsraum trägt auch der EuGH bei. Er hatte seine Aufgabe – „Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“<sup>15</sup> – bereits bei grundlegenden Fragen wie der direkten Anwendung

---

<sup>15</sup> Art. 19 EUV.

von Gemeinschaftsbestimmungen und dem Vorrang von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht resolut wahrgenommen. Auch bei der Anwendung der Binnenmarktregeln und damit der Sicherung der Homogenität des gemeinsamen Marktes war und ist sein Beitrag von besonderer Wichtigkeit. Strukturfonds sorgen schliesslich für einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen und Mitgliedern. Es handelt sich somit beim EU-Binnenmarkt nicht nur um einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, sondern um ein kohärentes Rechtssystem, dessen Bestimmungen durch unabhängige und supranationale Institutionen überwacht und im Konfliktfall ausgelegt und durchgesetzt werden.

Ein Blick auf die von der Schweiz, der EU und vielen anderen Ländern abgeschlossenen FHA und die dadurch gebildeten Freihandelszonen bieten demgegenüber ein vielfältigeres Bild. Ein wichtiges Merkmal bildet, dass ihre Mitglieder im Gegensatz zu EU-Staaten in eigener Initiative und, ohne sich einem gemeinsamen Regime zu unterwerfen, weitere Abkommen mit Drittländern abschliessen können. Es ist nachvollziehbar, dass dieser Aspekt in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg vor allem für die neutralen Länder Europas besonders bedeutsam war. Die Kernsubstanz von FHA bildet der Abbau von Zollschränken und mengenmässigen Beschränkungen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedern, verbunden mit einfachen institutionellen Instrumenten. Wie erwähnt, können Abkommen neueren Datums zwischen Partnern auf vergleichbarer wirtschaftlicher Entwicklungsstufe auch weitere Themen und Institutionen mit effizienten Durchsetzungsmöglichkeiten umfassen. Dies allerdings ohne supranationale Institutionen und ohne das Ziel, einen umfassenden, homogenen Markt mit harmonisierten Regeln einzuführen.

FHA können bilateral zwischen zwei Parteien oder plurilateral zwischen mehreren Staaten und Staatengemeinschaften abgeschlossen werden. Sie bieten auch ein attraktives Modell für Partner auf verschiedenen wirtschaftlichen Entwicklungsstufen. Typisch für solche Abkommen ist ein asymmetrischer Abbau von Hemmnissen, oft an einen mehr oder weniger langen Zeitplan gebunden, und ein Kontroll- und Konsultationsorgan, in dem alle Mitglieder auf der Basis der Gleichberechtigung vertreten sind. Probleme bei der Umsetzung der Vertragsbestimmungen und deren Auslegung werden, wenn immer möglich, gütlich beigelegt. Auch mehrere der grossen regionalen Abkommen wie das

United States-Mexico-Canada-Abkommen USMCA (früher NAFTA), das Regional Comprehensive Economic Partnership-Abkommen RCEP<sup>16</sup> und das Trans-Pacific Partnership-Abkommen TPP<sup>17</sup> gehören zu dieser Kategorie.

## V. Können Drittländer am EU-Binnenmarkt teilnehmen?

Wie die Schweiz ist die EU als WTO-Mitglied verpflichtet, bei Handelsübereinkünften mit anderen Ländern die einschlägigen WTO-Regeln zu befolgen. Für Abkommen mit privilegierten Begünstigungen einzelner Mitglieder stehen ihr grundsätzlich die Modelle des FHA oder der Zollunion zur Verfügung<sup>18</sup>. Die EU hat dabei mit wenigen Ausnahmen die Form des FHA gewählt<sup>19</sup>. Im Rahmen der Drittlandbeziehungen bildete sie verschiedene Gruppen von Ländern, für die sie Zusammenarbeitsmodule mit unterschiedlichem Inhalt und Integrationsstiefe schuf. Dabei spielten Kriterien wie die Zugehörigkeit zu Europa, die Nachbarschaft, die Tatsache, ob ein Land ein Gesuch zum Beitritt gestellt hat, aber auch politische Einschätzungen wie der Stand der demokratischen Entwicklung und die Befolgung von Menschenrechten eine Rolle.

Im Rahmen dieses Beitrages interessieren uns diejenigen europäischen Länder, die nicht willens sind, der EU beizutreten, aber beschlossen haben, in der einen oder anderen Form am EU-Binnenmarkt teilzunehmen. Die EU unterscheidet zwei Gruppen: die Teilnehmer am Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR und die Schweiz.

Wie erwähnt, erfasste die durch das *White Paper* und die Dynamik der Umsetzung der Vorschläge ausgelöste Euphorie in den 1980er Jahren auch die EFTA-Länder. Diese hatten anfangs des Jahrzehnts beschlossen, die Beziehungen mit der EU nicht wie bis anhin bilateral, sondern vermehrt zusammen zu gestalten. Die entsprechenden Weichen wurden 1984 an einer Ministertagung in Luxemburg gestellt, wo sich EFTA- und EWG-Minister einigten, auf einen

---

<sup>16</sup> Die 15 Mitglieder in der Region Asien-Australien-Neuseeland bilden mit einer Bevölkerung von mehr als 2 Milliarden das grösste FHA der Welt.

<sup>17</sup> Das Abkommen wurde auf Betreiben der USA zwischen Anrainerstaaten des Pazifiks in Asien und Nord- und Südamerika verhandelt und nach dem Rückzug der USA von den verbleibenden Mitgliedern in Kraft gesetzt. Mehrere Länder sind sowohl Mitglieder des RCEP wie des TPP.

<sup>18</sup> Eine Ausnahme bilden Abkommen mit Entwicklungsländern, in denen nach Teil IV des GATT spezielle Regelungen erlaubt sind. Die EU hat denn auch mehrere Abkommen mit solchen Ländern abgeschlossen, die vielfach einseitige Präferenzen zugunsten der Partnerländer enthalten.

<sup>19</sup> Ausnahmen bilden Andorra, Monaco, San Marino und die Türkei, mit denen die EU durch eine Zollunion verbunden ist.

Europäischen Wirtschaftsraum hinzuarbeiten. Dies führte zu mehreren Zusammenarbeitsprojekten, die jedoch oft nur den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Beteiligten abbildeten, aus Sicht der EU auf ein „pick and choose“ der EFTA-Länder hinausliefen und denen eine klare Linie fehlte. Vor allem aber wurde dieser sog. Luxemburger-Folgeprozess durch die Binnenmarkt-Dynamik überrollt. Der Attraktion eines grossen, gemeinsamen Marktes konnten sich auch die EFTA-Länder und ihre Wirtschaften nicht entziehen. Die EU-Seite stellte jedoch klar, dass ihre Priorität auf der Schaffung dieses Marktes lag und sie nicht daran interessiert war, diesen Prozess zusammen mit Nicht-Mitgliedern zu gestalten.

Es brauchte erneut eine Initiative von Jacques Delors, der im Januar 1989 den EFTA-Ländern<sup>20</sup> das Angebot machte, eine engere Zusammenarbeit mit gemeinsamen Entscheidungen und Institutionen in die Wege zu leiten.<sup>21</sup> Die darauffolgenden Verhandlungen, die für beide Seiten Neuland darstellten, fanden unter grossem Zeitdruck statt, weil man sich zum Ziel gesetzt hatte, auch den EWR auf den 1.1.1993, dem Zieldatum des Binnenmarkt-Programms, in Kraft zu setzen. Entgegen dem Angebot von Präsident Delors stellte sich im Verlaufe der Verhandlungen heraus, dass die EU nicht bereit war, auf der Basis der Gleichberechtigung für alle Beteiligte verbindliche Bestimmungen und gemeinsame Institutionen zu schaffen. Eine wichtige Rolle spielte dabei der EuGH, der eine gemeinsame, beiden Seiten übergeordnete Gerichtsstanz ablehnte, weil diese mit den EU-Vertragsbestimmungen nicht vereinbar war.

Im Endresultat ermöglichte das EWR-Abkommen den EFTA-Ländern eine Teilnahme an den vier Freiheiten des Binnenmarkts auf der Basis der entsprechenden EU-Bestimmungen, verbunden mit einheitlichen (EU-)Regeln in wichtigen horizontalen Bereichen (Wettbewerb, Konsumentenschutz, Umweltschutz, Gesellschaftsrecht), und erlaubte eine enge Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Kooperationsprogrammen. Eine Mitentscheidung bei der Weiterentwicklung der entsprechenden Regeln war jedoch ausgeschlossen. Die Ablehnung der namentlich von der Schweiz geforderten, übergeordneten Gerichtsstanz führte dazu, dass die EFTA-Länder in kurzer Zeit ein den EU-Instanzen nachgebildetes institutionelles System mit einer EFTA-Überwachungsinstanz und einem EFTA-Gericht schaffen mussten.

---

<sup>20</sup> Die EFTA umfasste damals neben der Schweiz Finnland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich und Schweden.

<sup>21</sup> Delors schlug konkret eine „nouvelle forme d'association qui serait plus structurée sur le plan institutionnel, avec des organes communs et de décision et de gestion et ce, afin d'accroître l'efficacité de notre action“ vor, Freiburghaus (2000), S. 298.

Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens in der Volksabstimmung vom Dezember 1992 gelang es der Schweiz nach mehrjährigen Verhandlungen, mit einer bilateralen und partiellen Teilnahme am EU-Binnenmarkt eine eigene Form der vertieften Zusammenarbeit zu erreichen. Die Bilateralen I und II<sup>22</sup> führten nicht nur zum freien Personenverkehr, sondern schufen auch, zusammen mit den Präferenzen des FTA von 1972 und weiteren bilateralen Abkommen, für den Handel von Industrie- und gewissen Landwirtschaftsprodukten beider Seiten sehr vorteilhafte Bedingungen. Im Vergleich zum EWR-Abkommen umfassen die bilateralen Abkommen jedoch nur einen Teil des EU-Binnenmarktes. Der Handel mit Dienstleistungen ist nur zu einem Teil und der Kapitalverkehr überhaupt nicht betroffen. Auch die im EWR-Abkommen erfassten horizontalen Themen sind nicht Teil der Übereinkunft. Als „Gewinn“ aus souveränitätsrechtlicher Sicht konnte demgegenüber verbucht werden, dass die Überwachung, Revision und Streitbeilegung in den entsprechenden Abkommen nicht automatisch bzw. supranational erfolgt, sondern der Schweiz eine grössere Einflussmöglichkeit gewährt.

Nicht alle bilateralen Abkommen beinhalten eine Teilnahme am EU-Binnenmarkt<sup>23</sup>. Zudem ist die rechtliche Basis der Abkommen, die „binnenmarktähnliche Verhältnisse“ schaffen, verschieden. Sie reichen von der weitreichenden Integration des Luftverkehrsabkommens bis zur gegenseitigen Anerkennung der respektiven Bestimmungen im Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften. Wo EU-Bestimmungen die Basis der Zusammenarbeit bilden, geschieht die Anpassung an geänderte Regeln dynamisch<sup>24</sup> oder durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses des Abkommens<sup>25</sup>.

Die Bilateralen I und II waren jedoch nach Ansicht der EU an die Tatsache geknüpft, dass die Schweiz 1992 ein Beitritts-gesuch gestellt hatte. Die in den Ab-

---

<sup>22</sup> Die Bilateralen I, in Kraft seit 2002, umfassen die folgenden Abkommen: Personenfreizügigkeit, Gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA), öffentliches Beschaffungswesen, Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Land- und Luftverkehr und wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (Forschung). Zu den Bilateralen II, in Kraft seit 2005, gehören: Schengen und Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Teilnahme an der EU-Umweltagentur, Statistik, MEDIA, Teilnahme an EU-Bildungsprogrammen, Ruhegehälter.

<sup>23</sup> Zu den binnenmarktrelevanten Abkommen gehören 5 von 13 Abkommen, nämlich diejenigen über die Personenfreizügigkeit, die gegenseitige Anerkennung von technischen Vorschriften, landwirtschaftliche Produkte und zum Land- und Luftverkehr.

<sup>24</sup> Schengen und Dublin-Abkommen. Diese Abkommen gehören jedoch strikt gesehen nicht zum Binnenmarkt.

<sup>25</sup> Abkommen über die Personenfreizügigkeit.

kommen vereinbarte Zusammenarbeit sollte den Übergang zur Mitgliedschaft erleichtern. Als klar wurde, dass die Schweiz diesen Schritt in absehbarer Zukunft nicht machen werde, stellte sich die EU auf den Standpunkt, eine partielle Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt ohne klare Regeln zu bestimmten Aspekten sei nicht mehr gerechtfertigt, was 2013 zu den Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen<sup>26</sup> führte. Diese wurden im Mai 2021 vom Bundesrat aufgrund von (aus seiner Sicht) unüberbrückbaren Differenzen abgebrochen. Dazu gehörten aus rechtlicher Sicht vor allem die Forderungen der EU, Fortentwicklungen von EU-Recht, welches die materielle Basis eines Abkommens bildet, künftig „dynamisch“ zu übernehmen. Auch das Erfordernis, Fragen bei Streitfällen, die einen Bezug zum EU-Recht aufweisen, vorfrageweise dem EuGH zur Interpretation zu unterbreiten, war für den Bundesrat in der vorgeschlagenen Form nicht akzeptabel. Nach dem Abbruch der Verhandlungen ist der weitere Ausbau der bilateralen Abkommen und sogar die Existenz des sog. bilateralen Wegs in Frage gestellt.

## **VI. Ein umfassendes Freihandelsabkommen anstelle einer Teilnahme am EU-Binnenmarkt?**

Die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen einer Teilnahme am EU-Binnenmarkt für europäische Länder, die nicht willens sind der Union beizutreten, sind durch das EWR-Abkommen und die Bilateralen I und II aufgezeigt worden. Auch das UK machte sich Hoffnungen, aufgrund der Bedeutung seines Marktes und der engen wirtschaftlichen Verbindungen mit vielen EU-Mitgliedstaaten weiterhin am EU-Binnenmarkt teilnehmen zu können, wollte allerdings damit verbundene und als Einschränkungen empfundene Verpflichtungen nicht übernehmen. Wie eingangs dieses Beitrags gezeigt, zerschlugen sich diese Hoffnungen. Die EU-Mitgliedstaaten unterstützten die verhandlungsführende Kommission bis zum Schluss in dem Bestreben, auch einem früheren Mitgliedstaat mit einem attraktiven Exportmarkt keine Teilnahme am Binnenmarkt zu Sonderkonditionen zu gewähren.

Die Verhandlungen zum Institutionellen Abkommen haben bewiesen, dass die EU gegenüber der Schweiz auf der Einhaltung wichtiger Regeln bestehen wird, wenn unser Land weiterhin am Binnenmarkt teilhaben will. Ist man nicht willens, die damit verbundenen Bedingungen in Kauf zu nehmen, stellt sich die

---

<sup>26</sup> Der offizielle Titel des Abkommens reflektiert besser als dessen abgekürzte Bezeichnung dessen Inhalt: „Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt“.

Frage, ob dieselbe Intensität der Beziehungen nicht auf eine andere Art erreicht werden kann. Während in früheren Diskussionen ein Ausbau des FTA 1972 als (minimale) Alternative vorgeschlagen wurde, eignet sich nach Ansicht gewisser Kreise heute eher die Form eines „umfassenden“ FTA zu diesem Zweck. Schliesslich, so wird argumentiert, hat die EU auch mit Partnern auf dem gleichen Entwicklungsstand wie die Schweiz Abkommen in der Form eines FTA abgeschlossen, die eine sehr weitgehende Zusammenarbeit ermöglichen. Als Beispiel wird meistens das „Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)“ mit Kanada genannt.

Mit mehr als 1000 Seiten Text, unterteilt in 30 Kapitel, ist das CETA in der Tat ein umfassendes Abkommen, was den Umfang und die behandelten Themen betrifft. Es sieht den Abbau sämtlicher Zölle und mengenmässigen Beschränkungen vor und regelt darüber hinaus die Zusammenarbeit im Bereich des Investitionsschutzes, des öffentlichen Beschaffungswesens, des handelsrelevanten geistigen Eigentums und mehrerer Arten von Dienstleistungen. Die Oberaufsicht obliegt einem Gemeinsamen Ausschuss (*Joint Committee*), der von 16 Spezialausschüssen (*Specialized Committees*) und 6 bilateralen „Dialogen“ unterstützt wird. Konflikte und Störungen in den Handelsbeziehungen können in letzter Konsequenz einem Schiedsgericht vorgelegt werden, dessen Prozeduren jenen der WTO nachgebildet sind. Die Urteile des Tribunals sind für beide Seiten verbindlich. Gewisse Bereiche sind allerdings von dieser Schiedsgerichtsbarkeit ausgenommen.

Um die Bezeichnung „umfassend“ zu verdienen, muss aber auch der Inhalt der im Abkommen geregelten Zusammenarbeit einen hohen Standard aufweisen. Eine abschliessende Beurteilung ist nicht einfach, weil die Substanz der Zusammenarbeit, wie in den meisten FTA, erst nach einer detaillierten Studie der (oft sehr umfangreichen) Anhänge ersichtlich ist. Man kann jedoch auch auf der Basis des Abkommenstextes einige Beobachtungen formulieren, die bei der Beantwortung der hier gestellten Frage helfen können.

Wie in anderen FTA sind in mehreren Kapiteln die entsprechenden multilateralen WTO-Regeln aufgeführt und bilden die Basis der Zusammenarbeit. Darauf aufbauend können weitergehende Schritte vereinbart werden. Viele Artikel enthalten sog. „Kann“-Vorschriften, deren Anwendung den Parteien anheimgestellt ist. Dazu gehören auch Themen, in denen eine vertiefte Zusammenarbeit möglich ist und die, falls beide Seiten einverstanden sind, von den zahlreichen Fachausschüssen weiterentwickelt werden können. Dies ist zwar praktisch, aber es sind nicht Verpflichtungen, die ein Schiedsgericht in einem Streitfall als verbindlich beurteilen wird. Mehrere Kapitel enthalten die Verpflichtung der Parteien, in ihren internen Regelwerken bestimmte Schutz-

oder Mindestvorschriften einzuhalten. Tun sie dies nicht und wird dadurch die wirtschaftliche Zusammenarbeit beeinträchtigt, ist in erster Linie ein Konsultationsverfahren vorgesehen, um nach Wegen zu suchen, wie das anstehende Problem gütlich beseitigt werden kann. Solche Mindestvorschriften können jedoch nicht einer gegenseitigen Anerkennung gleichgesetzt werden, die es erlauben würde, dass ein Produkt, das diesen Vorschriften genügt, ohne weiteres in der gesamten Freihandelszone zirkulieren kann. Um dies zu erreichen, sind gegenseitige Anerkennungsabkommen notwendig, welche durch die Fachausschüsse verhandelt und vom Gemeinsamen Ausschuss beschlossen werden müssen.

Von Interesse ist weiter ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des CETA. Die offiziellen Verhandlungen (wichtigen Verhandlungen geht oft eine sog. Explorationsphase voraus, während der Verhandlungsmodalitäten und Eckdaten des anvisierten Abkommens besprochen und festgelegt werden) begannen im Jahre 2009 und wurden Ende 2016 abgeschlossen. Nach der Gutheissung des Texts durch den Rat und das Parlament auf Seiten der EU konnten die vergemeinschafteten Themenbereiche im Oktober 2017 provisorisch in Kraft gesetzt werden. Nach Angaben der EU-Kommission sind damit mehr als 90% der Zusammenarbeit abgedeckt. Weil das Abkommen jedoch auch Themen umfasst, welche in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten gehören, wurde eine Ratifikation durch sämtliche Mitgliedstaaten notwendig, um das Abkommen endgültig in Kraft zu setzen. Im Jahre 2021 hatten erst 15 von ihnen dieses Erfordernis erfüllt.

Welche Schlüsse können wir aus diesen Beobachtungen für die Schweiz ziehen? Hiesige Befürworter eines umfassenden FHA dürften sich in mehreren Aspekten in ihrer Haltung bestätigt finden. Das CETA ist ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag, in dem sich zwei Vertragsparteien auf der Basis der Gleichberechtigung gegenüberstehen. Supranationale Elemente für die Überwachung der Anwendung der Bestimmungen fehlen. Änderungen des Texts und weitere Schritte in der Zusammenarbeit müssen gemeinsam beschlossen und umgesetzt werden. Streitschlichtung durch ein Schiedsgericht, in dem beide Seiten vertreten sind, ist der letzte Schritt in bestimmten Bereichen, aber erst, wenn die zum Teil umfangreichen Konsultationsverfahren zu keiner Lösung geführt haben. Die Basis der Zusammenarbeit bilden nicht EU-Rechts-erlasse, sondern WTO-Bestimmungen oder gemeinsam vereinbarte Regeln und Prozeduren. Dementsprechend stellt sich auch die Frage der Anpassung an revidiertes EU-Recht nicht, und der EuGH muss bei der Interpretation von Abkommensbestimmungen nicht angerufen werden. Wo man sich wirtschaftlichen Nutzen verspricht, können bestimmten Kategorien von Personen Aufenthaltrechte gewährt werden, aber von einem umfassenden System der Per-



sonenfreizügigkeit ist nicht die Rede. Auch die gegenseitige Anerkennung von technischen Normen, Prüfungen und Zertifikaten kann nur von Fall zu Fall und je nach Interesse vereinbart werden.

Aber auch die Befürworter einer weiteren Teilnahme am EU-Binnenmarkt finden im Abkommenstext gewichtige Argumente für ihre Haltung. Die Schweiz hat einen grossen Teil der Zusammenarbeit, die im CETA vorgesehen ist oder noch erarbeitet werden muss, mit der EU bereits erreicht. Bereits das FHA von 1972 ermöglicht Unternehmen beider Seiten einen zollfreien Zugang zum Markt der anderen Partei. Mehrere bilaterale Abkommen führen zu weiteren Erleichterungen und erlauben sogar einen hindernisfreien Zutritt zum gesamten EU-, EWR- und Schweizer Markt. Ein umfassendes FHA nach dem CETA-Modell wäre dementsprechend ein Rückschritt. Eine einfache Überführung der Substanz der binnenmarktrelevanten Zusammenarbeit unter ein FHA-Dach ist keine Alternative, weil sich auch hier die gleichen institutionellen Fragen stellen würden. Weiter präsentieren sich für die Schweiz schon durch ihre Lage mitten in Europa andere Notwendigkeiten und Möglichkeiten als für ein Land auf der anderen Seite des Atlantiks. Beispielsweise ist eine weitgehende Vereinfachung der administrativen Grenzformalitäten schon deshalb eine absolute Notwendigkeit, da der überwiegende Teil des gegenseitigen Handels unter den Nachbarländern stattfindet. Davon profitieren auch die angrenzenden Regionen auf Seiten der EU. Auch ein gemeinsames Vorgehen in der Visum- und Asylpolitik und eine Zusammenarbeit in der Energie- und Umweltpolitik ergibt sich aus der Nachbarschaft und ist von beidseitigem Interesse. Schliesslich sind die Bilateralen I und II, im Gegensatz zum CETA, nicht nur auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgerichtet, sondern umfassen auch weitere Themen wie den Studentenaustausch, die Forschung, den Landverkehr und den Alpen transit. Man kann davon ausgehen, dass in Zukunft noch weitere Bereiche dazukommen werden.

## VII. Wie weiter?

Nach dem Abbruch der Verhandlungen über das Institutionelle Abkommen sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in einer schwierigen Phase – wieder einmal, möchte man sagen. Wie immer in solchen Situationen, und vor allem wenn sich der Bundesrat in Schweigen hüllt, werden von berufener und weniger berufener Seite Vorschläge präsentiert, wie man sich aus dieser Blockade lösen kann. Die Möglichkeiten sind jedoch beschränkt. Neben einem vollen Beitritt zur EU gehören ein umfassendes FHA oder eine wie auch immer geartete Teilnahme am Binnenmarkt zu den am meisten genannten. Die Frage stellt sich deshalb, welche Schlüsse wir aus der Darstellung und der Ent-

wicklung dieser Konzepte ziehen können, und in welchem Masse sie geeignet sind, einen Weg aus der gegenwärtigen Situation zu weisen. Anschliessend ein Versuch, sich diesen Fragen anzunähern.

- Der Vergleich zwischen einer Freihandelszone und dem Binnenmarkt hat gezeigt, dass es sich nicht nur in der Praxis, sondern auch bezüglich ihrer konzeptuellen Einordnung um zwei verschiedene Organisationsprinzipien handelt. Die GATT-Regeln stellen einem Freihandelsabkommen nicht den Binnenmarkt, sondern eine Zollunion als Alternative gegenüber. Ein Binnenmarkt stellt einen weiteren Integrationsschritt dar, und er entsteht nicht von selbst aus einer Zollunion, wenn sich zwei oder mehrere Vertragsparteien für diese Form entscheiden. Die EU hat mehr als 20 Jahre gebraucht, um von einer Zollunion zum Binnenmarkt zu gelangen. Die damals geschaffenen Grundlagen haben sich bewährt und sind seither weiterentwickelt worden. Auch ein FHA kann „modernisiert“ und angepasst werden, aber die rechtliche Form bleibt dieselbe. Dieser konzeptuelle Unterschied muss im Auge behalten werden, wenn man eine Freihandelszone mit einem Binnenmarkt vergleicht.
- Die Schweiz hat in den vergangenen mehr als 60 Jahren wenn immer möglich auf Freihandelsabkommen gesetzt. Diese Form gestattete ihr, die Unabhängigkeit in der Gestaltung ihrer Aussenhandelspolitik beizubehalten. Freihandelszonen entsprachen auch ihren Vorstellungen einer pragmatischen und von rechtlichen und institutionellen Zwängen unabhängigen Zusammenarbeit zwischen Handelspartnern. Diese Haltung wurde nicht nur von der Regierung vertreten, sondern auch von den Spitzen der Wirtschaft geteilt. Die Schweiz ist bis heute Mitglied der EFTA geblieben, auch wenn sich ihre Interessen stark von denjenigen der beiden nordischen Mitgliedstaaten unterscheiden. Sie fühlte sich wohl mit den Projekten der Luxemburger-Folgearbeiten in den 1980er Jahren und tat sich schwer mit den aus ihrer Sicht institutionellen Defiziten und Zwängen, die sich während der EWR-Verhandlungen herausbildeten. Auch die Bilateralen I und II entsprachen ihrer bevorzugten Politik, und die Probleme mit einer weitergehenden Bindung zeigten sich umgehend, als im Rahmen der Verhandlungen zum Institutionellen Abkommen klar wurde, dass gewisse Automatismen, über die sie nur begrenzt eine Kontrolle hat, die weitere Gestaltung des Verhältnisses zur EU bestimmen würden.
- Umgekehrt wählten die EU-Gründer eine Zollunion, um die Vision eines Binnenmarktes und darauf aufbauend eine weitergehende Integration zu verwirklichen. Sie hielten es für undenkbar, einen Binnenmarkt auf der Basis einer anderen Form zu realisieren. Die Vorteile manifestierten sich in ihren Augen sowohl im Innenverhältnis wie gegenüber Drittstaaten.

Wer Mitglied der Gemeinschaft werden wollte, musste die Regeln des Binnenmarkts ohne Ausnahme übernehmen. Dies basierte auf der Überzeugung, dass nur ein grosser homogener Markt ohne Lücken den Teilnehmern und der Wirtschaft die erhofften Wohlstandsgewinne bringen würde. Auch würden die damit verbundenen Einschränkungen durch die Vorteile mehr als aufgewogen. Zur Zusammenarbeit und der Schaffung „binnenmarktähnlicher Verhältnisse“ mit Drittstaaten war die EU nur bereit, wenn dadurch ihre Entscheidungshoheit nicht in Frage gestellt wurde. Kautelen institutioneller Art mussten deshalb sicherstellen, dass Beteiligte aus Drittstaaten nicht bessere Wettbewerbschancen vorfanden und die Homogenität des Marktes nicht in Frage gestellt werden konnte. Gegenüber der Schweiz zeigten sich die entsprechenden Ansprüche im Entwurf zum Institutionellen Abkommen.

- Der historische Überblick zeigt somit, dass die Schweiz und die EU sich lange Zeit an verschiedenen Organisationsprinzipien orientierten. Binnenmarkt und Freihandelszone sind nicht nur unterschiedliche Gebilde, sondern widerspiegeln auch die divergierenden Haltungen und Zielsetzungen der Schweiz und der EU in Bezug auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit. Aufgrund der erwähnten Vorliebe für das pragmatische Freihandelskonzept erscheint es deshalb auf den ersten Blick durchaus einleuchtend, den Einschränkungen des Binnenmarkts durch den Abschluss eines FHA auszuweichen. Die Befürworter können auch an den guten Ruf des FHA von 1972 anknüpfen, den dieses Abkommen bei der Wirtschaft und der Bevölkerung geniesst. Mit dem CETA wird auf ein mögliches Modell eines modernen und umfassenden Abkommens hingewiesen.
- Dennoch stellt sich die Frage, ob diese historisch begründeten Vorlieben und Denkschemata und darauf basierend die Wahl eines umfassenden FHA als rechtlicher Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU noch den Umständen der heutigen Zeit angepasst sind und den Weg aus der bestehenden Blockade weisen können. Bereits bei den EWR-Verhandlungen sahen die Regierung und die Wirtschaft die Vorteile einer stärkeren Einbindung in den sich bildenden europäischen Binnenmarkt. Als die Schweiz nach der negativen Abstimmung vom Dezember 1992 mit der EU eine bilaterale Lösung anstrebte, bildete nicht der Standard des FHA von 1972 die Basis, sondern man visierte eine intensivere Zusammenarbeit durch eine selektive Teilnahme am Binnenmarkt an. Dieses Vorgehen hat sich für die Schweiz bewährt, nicht zuletzt auch des-

halb, weil sich um den Kern einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit weitere Bereiche der Zusammenarbeit, die für geographische Nachbarn Sinn machen, gruppieren liessen.

- Es ist deshalb mehr als fraglich, ob ein umfassendes FHA eine valable Alternative zu diesem Vorgehen darstellt. Zum einen ist es sehr unsicher, ob die EU auf einen solchen Vorschlag eingehen würde. Sie würde auf jeden Fall auf gleichen Wettbewerbsbedingungen („level playing field“) insistieren, womit ein in den Augen der Befürworter bestehender Vorteil eines FHA zunichte gemacht werden würde<sup>27</sup>. Zum anderen würde ein derartiges Vorgehen auch für die Schweiz eine radikale Abkehr vom bilateralen Weg bedeuten, der seit gut 20 Jahren als Königsweg verstanden wird. Auch würden die entsprechenden Konsultationen und Verhandlungen in aller Wahrscheinlichkeit Jahre dauern. Für die Wirtschaft (und auch für die weiteren Bereiche, welche Teil der Bilateralen I und II sind) würde dies nicht nur eine Phase der Unsicherheit bedeuten, sondern, wie oben ausgeführt, auch einen Rückschritt gegenüber der heutigen Situation darstellen. Harmonisierte Vorschriften, auf deren Basis der unbeschränkte Zugang zu den Märkten beider Parteien möglich ist, sind nicht Bestandteil eines FHA. Einer Kompensation durch vermehrten Handel oder Zusammenarbeit mit anderen Partnern stehen neben globalen Entwicklungen auch konkrete Probleme im Weg. Dazu gehört die Tatsache, dass es in der letzten Zeit unmöglich war, bestehende FHA mit wichtigen Partnern wie Korea, Japan und China weiterzuentwickeln.
- Auf der Basis der obigen Ausführungen drängt sich der Schluss auf, dass nur eine Weiterführung und ein Ausbau der Teilnahme am EU-Binnenmarkt für unsere Wirtschaft und damit für den Wohlstand unseres Landes zielführend ist. Wer die damit verbundenen Konditionen als Hindernisse anführt, deren Konsequenzen man nicht abschätzen kann, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, die Geschichte der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nicht studiert oder nichts daraus gelernt zu haben. Die mit einer Teilnahme oder Andockung an den sich bildenden Markt unter den EU-Mitgliedern verbundenen Verpflichtungen führten bereits anfangs der 1960er Jahre dazu, dass eine mögliche Assoziierung an die

---

<sup>27</sup> Die entsprechenden Ansprüche der EU spielten eine grosse Rolle in den Verhandlungen zwischen der EU und dem UK. Obschon das UK nicht im Binnenmarkt verblieb und demzufolge kein EU-Recht übernahm, beharrte die EU-Kommission auf hohen, dem EU-Niveau entsprechenden Standards in Bereichen wie staatliche Beihilfen, Umweltschutz und Klimawandel, Sozial- und Arbeitnehmerrechte und Steuertransparenz. Vgl. dazu den Beitrag des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und UK aus Schweizer Sicht, 2021.

EWG nicht weiterverfolgt wurde<sup>28</sup>. Zehn Jahre später wählte man einen FHA, weil eine engere Form der Zusammenarbeit wieder die gleichen Probleme gestellt hätte, zu deren Lösung damals weder die EU noch die Schweiz ein Rezept hatte. Spätestens seit der Bildung des EU-Binnenmarkts und den EWR-Verhandlungen weiss man Bescheid über die Anforderungen der EU an eine Teilnahme am Binnenmarkt und die entsprechenden Möglichkeiten, diesen Anforderungen zu genügen. Eine der Grundregeln einer erfolgreichen Verhandlung, welche die Basis einer konstruktiven Zusammenarbeit bilden soll, besteht darin, dass man sich nicht nur auf die eigenen Interessen konzentriert, sondern auch diejenigen des Gegenübers kennt und in Betracht zieht. Diesem Anspruch genügen leider nur wenige der heutigen Diskussionen und Vorschläge. Es ist zu hoffen, dass die Darstellungen in diesem Text einen Beitrag dazu leisten können.

---

<sup>28</sup> Die Geschichte des schweizerischen Assoziationsversuchs anfangs der 1960er Jahre kann bei Zbinden, Martin, Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961-1963, 2006 nachgelesen werden.