



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der
Republik San Marino**

Optionen für eine engere Integration mit der EU

{SWD(2012) 388 final}

INHALTSVERZEICHNIS

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino

1.	EINLEITUNG.....	4
1.1.	Die Beziehungen der EU zu Andorra, Monaco und San Marino am Scheideweg	4
1.2.	Die besonderen Merkmale der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung	5
2.	DIE FRAGMENTIERTEN BEZIEHUNGEN DER EU ZU DEN LÄNDERN MIT GERINGER TERRITORIALER AUSDEHNUNG	6
2.1.	Gemeinsame Merkmale	6
2.1.1.	Währungsabkommen.....	6
2.1.2.	Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen.....	7
2.1.3.	Betrugsbekämpfung und Austausch steuerrelevanter Informationen	7
2.2.	Andorra	8
2.2.1.	Zollunion.....	8
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	Bilaterale Beziehungen mit den Nachbarländern.....	8
2.2.4.	Die Europapolitik Andorras	8
2.3.	Monaco.....	9
2.3.1.	Teil des EU-Zollgebiets	9
2.3.2.	Schengen	9
2.3.3.	Bilaterale Beziehungen mit dem Nachbarland.....	9
2.3.4.	Die Europapolitik Monacos	10
2.4.	San Marino	10
2.4.1.	Zollunion.....	10
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	Bilaterale Beziehungen mit dem Nachbarland.....	10
2.4.4.	Die Europapolitik San Marinos.....	11
3.	HINDERNISSE BEIM ZUGANG ZUM BINNENMARKT	11

3.1.	Freizügigkeit	11
3.2.	Freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit für Unternehmen	12
3.3.	Freier Warenverkehr	13
4.	WAHRUNG UND FÖRDERUNG DER INTERESSEN DER EU	13
4.1.	Größere Geschäfts- bzw. Beschäftigungschancen für EU-Bürger und -Unternehmen	14
4.2.	Gegenseitiger Nutzen durch gleiche Bedingungen für alle.....	15
4.3.	Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele	15
5.	MÖGLICHE OPTIONEN FÜR EINE ENGERE INTEGRATION.....	16
5.1.	Option 1: Status quo.....	16
5.2.	Option 2: Sektoraler Ansatz.....	17
5.3.	Option 3: Rahmenassoziiierungsabkommen.....	18
5.4.	Option 4: Beteiligung am Europäischen Wirtschaftsraum.....	18
5.5.	Option 5: Beitritt zur EU.....	19
6.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	19
6.1.	Horizontale und institutionelle Fragen.....	19
6.2.	Empfehlungen	20

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino

Optionen für eine engere Integration mit der EU

1. EINLEITUNG

1.1. Die Beziehungen der EU zu Andorra, Monaco und San Marino am Scheideweg

Westeuropa umfasst eine Reihe unabhängiger Staaten mit geringer territorialer Ausdehnung, die nicht Mitglied der EU sind: das Fürstentum Andorra, die Republik San Marino, das Fürstentum Monaco, das Fürstentum Liechtenstein und den Staat Vatikanstadt¹. Die EU unterhält Beziehungen zu all diesen Staaten im Einklang mit Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU².

Die Beziehungen sind von Umfang und institutionellem Rahmen her unterschiedlich. So ist z. B. Liechtenstein Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, dass ihm Zugang zum EU-Binnenmarkt gewährt, eng mit der EU verbunden. Im Dezember 2011 trat Liechtenstein außerdem dem Schengen-Raum bei. Dagegen beruhen die Beziehungen der EU zu Andorra, Monaco und San Marino (im Folgenden „Länder mit geringer territorialer Ausdehnung“) auf verschiedenen Abkommen, die bestimmte Bereiche des Besitzstands und der Politik der EU abdecken.

Im Dezember 2010 stellte der Rat in seinen Schlussfolgerungen fest, dass die derzeitigen Beziehungen der EU zu diesen drei Staaten „ausgedehnt, aber fragmentiert“³ sind, da weiterhin Hindernisse für den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr mit der EU bestehen. Dies führt in der Praxis zu Schwierigkeiten sowohl für EU-Bürger und -Unternehmen als auch für Bürger und Unternehmen in den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung. Aus diesem Grund forderte der Rat eine „Analyse der Möglichkeiten und Modalitäten einer etwaigen schrittweisen Integration dieser Staaten in den Binnenmarkt.“

Im Juni 2011 nahm der Rat unter ungarischem Vorsitz einen ersten Bericht an. Er forderte den Europäischen Auswärtigen Dienst und die Kommission auf, ihre Analyse fortzusetzen. Dazu „sollte auch die weitere Sondierung eines möglichen neuen institutionellen Rahmens für

¹ Die Beziehungen der EU zum Staat Vatikanstadt und zum Fürstentum Liechtenstein sind nicht Gegenstand dieser Mitteilung.

² In Artikel 8 AEUV heißt es: „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“ Erklärung Nr. 3 zu Artikel 8 AEUV lautet: „Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.“

³ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern vom 14. Dezember 2010.

diese Beziehungen gehören, bei dem die Bedeutung eines kohärenten Ansatzes für alle drei Länder berücksichtigt wird.“⁴

Alle drei Länder haben den Wunsch nach **Ausbau ihrer Beziehungen** zur EU geäußert, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung in Bezug auf Umfang und Ausmaß. Andorra zeigt sich dafür aufgeschlossen, verschiedene Optionen, die nicht zum EU-Beitritt führen, in Erwägung zu ziehen, hat allerdings bereits eine gewisse Präferenz für den Abschluss eines Rahmenassozierungsabkommens zum Ausdruck gebracht. Auch Monaco zeigt Interesse an einer weiteren Prüfung von Optionen für eine engere Integration in den Binnenmarkt. Seinerseits zeigt sich San Marino dafür aufgeschlossen, eine Vielzahl von Optionen für eine verstärkte europäische Integration in Erwägung zu ziehen, die von der Mitgliedschaft im EWR bis hin zum Abschluss eines multilateralen oder bilateralen Rahmenassozierungsabkommens mit der EU reichen. Alle drei Länder wollen im Rahmen ihrer Beziehungen zur EU ihre besonderen **Merkmale und Identitäten** bewahren.

Vor dem Hintergrund dieses Interesses der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung⁵ an einer engeren Integration in die EU werden in dieser Mitteilung die Beziehungen der EU zu Andorra, Monaco und San Marino bewertet und eine Reihe von Empfehlungen im Hinblick auf die Verwirklichung einer solchen Integration formuliert. Mit dieser Mitteilung will die Kommission Stellungnahmen zu diesen Empfehlungen einholen, die sie dann als Grundlage für die Entscheidungsfindung über die weiteren Schritte in diesem Prozess benutzen wird.

1.2. Die besonderen Merkmale der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung

Andorra, Monaco und San Marino weisen einige **Ähnlichkeiten** auf. Bei allen drei handelt es sich um unabhängige Staaten mit geringer territorialer Ausdehnung und kleiner Bevölkerung. Alle drei haben als einzigen Nachbarn bzw. einzige Nachbarn einen EU-Mitgliedstaat bzw. EU-Mitgliedstaaten⁶, zu dem bzw. zu denen sie aufgrund einer gemeinsamen Geschichte und politischer und kultureller Affinitäten enge Beziehungen unterhalten. Finanzdienstleistungen und Tourismus (häufig in Kombination mit Einzelhandelsdiensten) bilden den Eckpfeiler ihrer Volkswirtschaften, auch wenn es einige Anzeichen für eine wirtschaftliche Diversifizierung gibt. Alle drei sind parlamentarische Demokratien und Mitglieder der Vereinten Nationen (UN), des Europarats und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Doch sie weisen auch wichtige geographische und demographische **Unterschiede** auf.

- Andorra ist das von der Fläche (468 km²) und der Bevölkerung (ca. 78 100 Einwohner) her das größte der drei Länder. Es liegt weit entfernt von der nächsten Großstadt und ist nur über zwei Hauptverkehrsstraßen mit Spanien und Frankreich verbunden.
- Monaco grenzt an Frankreich und hat rund 36 300 Einwohner. Mit einer Fläche von 1,95 km² ist es nach dem Staat Vatikan-Staat der zweitkleinste Staat der Welt.

⁴ „Beziehungen der EU zum Fürstentum Andorra, zur Republik San Marino und zum Fürstentum Monaco“ – Bericht des Vorsitzes an den Rat vom 14. Juni 2011, Ratsdokument 11466/11, Ziffer 14.

⁵ Die in dieser Mitteilung dargelegte Analyse stützt sich auf einen informellen Meinungsaustausch auf Arbeitsebenen mit allen drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung.

⁶ Monaco hat allerdings einen Hafen am Mittelmeer.

- San Marino liegt an einem Bergmassiv und bildet eine Enklave innerhalb Italiens. Es hat eine Fläche von 61,2 km² und rund 32 300 Einwohner.

Sie haben auch unterschiedliche Amtssprachen, Verfassungs- und Rechtsordnungen sowie politische Systeme.

- Bei Andorra handelt es um ein Co-Fürstentum mit dem französischen Staatspräsidenten und dem Bischof von Urgel als gemeinsamem Staatsoberhaupt.
- Monaco ist eine konstitutionelle Monarchie, die aufgrund zahlreicher bilateraler Abkommen eng mit Frankreich verflochten ist.
- Bei San Marino handelt es sich um eine Republik mit einem engen Verhältnis zu Italien.

2. DIE FRAGMENTIERTEN BEZIEHUNGEN DER EU ZU DEN LÄNDERN MIT GERINGER TERRITORIALER AUSDEHNUNG

2.1. Gemeinsame Merkmale

Insgesamt unterhält die EU **sehr gute Beziehungen** zu den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung. Die EU sind mit Abstand ihre größte Handels- und Investitionspartner. Diese Länder führen zwar keinen offiziellen politischen Dialog auf hoher Ebene mit der EU, doch ihre diplomatischen Vertretungen sind auf Botschafterebene bei der EU akkreditiert und führende Mitglieder ihrer Regierungen reisen gelegentlich nach Brüssel zu Gesprächen mit ihren EU-Amtskollegen⁷. Keine EU-Delegation ist in diesen drei Ländern akkreditiert⁸. Die EU wird in jedem Land von einem ihrer Mitgliedstaaten vertreten⁹.

Was den **rechtlichen Rahmen** der Beziehungen zu diesen Ländern betrifft, so wird der bilaterale Warenhandel zwischen der EU und den drei Ländern durch Zollunionsabkommen geregelt. Monaco hat ein solches Abkommen mit Frankreich geschlossen und ist Teil des EU-Zollgebiets, während sowohl San Marino und Andorra ein Zollunionsabkommen mit der EU geschlossen haben. Außerdem bestehen zwischen der EU und allen drei Ländern Währungsabkommen und Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen. Die Kommission hat zudem vorgeschlagen, Betrugsbekämpfungsabkommen und Abkommen über den Austausch steuerrelevanter Informationen mit ihnen auszuhandeln¹⁰.

2.1.1. Währungsabkommen

Die EU hat inzwischen mit allen drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung **Währungsabkommen**¹¹ geschlossen, die ihnen die Möglichkeit bieten, den Euro als

⁷ So besuchten z. B. die Außenminister von Andorra und San Marino im Januar bzw. Juli 2012 Brüssel.

⁸ Im Gegensatz dazu ist die EU-Delegation in Bern auch im benachbarten Liechtenstein akkreditiert.

⁹ In Andorra und Monaco wechselt die Vertretung alle sechs Monate. Als einziger Mitgliedstaat mit einer Botschaft in San Marino übernimmt Italien die dortige Vertretung der EU.

¹⁰ Kommissionsmitteilung „Konkrete Maßnahmen, auch in Bezug auf Drittländer, zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“, COM(2012)351 endg. vom 27. Juni 2012.

¹¹ Währungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra (ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 11); Währungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Monaco (ABl. C 310 vom 13.10.2012, S. 1); Währungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik San Marino (ABl. C 121 vom 26.4.2012, S. 5);

gesetzliches Zahlungsmittel zu verwenden und bis zu einem festgelegten Höchstwert Euro-Münzen zu prägen. Im Gegenzug haben sich diese Länder verpflichtet, den einschlägigen EU-Besitzstand¹² schrittweise in nationales Recht umzusetzen. Dies gilt für Euro-Banknoten und -Münzen, Banken- und Finanzvorschriften, Verhinderung von Geldwäsche, Betrug und Geldfälschung sowie Austausch statistischer Informationen. Die drei Länder erkennen die ausschließliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien im Zusammenhang mit diesen Abkommen an.

2.1.2. Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen

Die EU hat **Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen**¹³ mit allen drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung geschlossen, die Maßnahmen vorsehen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen¹⁴ gleichwertig sind. Gemäß diesen Abkommen unterliegen Erträge in Form von Zinszahlungen, die in diesen Staaten an wirtschaftliche Eigentümer mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der EU geleistet werden, einer Quellensteuer, die von im Hoheitsgebiet dieser Staaten niedergelassenen Zahlstellen erhoben wird. Die Einnahmen werden großteils dem Mitgliedstaat überwiesen, in dem die betreffende Person ihren Wohnsitz hat.

Bei Konsultationen mit den zuständigen Behörden von Andorra, Monaco und San Marino im Jahr 2009 wurde die Bereitschaft der drei Länder zur **Änderung ihrer Abkommen** mit der EU im Einklang mit den Ergebnissen der Überprüfung der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen bestätigt. Sobald der Rat die Verhandlungsrichtlinien angenommen hat, werden die förmlichen Verhandlungen über die Aktualisierung der Abkommen eingeleitet werden.

2.1.3. Betrugsbekämpfung und Austausch steuerrelevanter Informationen

Auf Empfehlung der Kommission ermächtigte der Rat die Kommission zur Aushandlung von **Abkommen über Betrugsbekämpfung und die Besteuerung von Zinserträgen** mit Andorra, Monaco und San Marino¹⁵ auf der Grundlage der Erfahrungen mit ähnlichen Verhandlungen mit Liechtenstein unter Berücksichtigung internationaler Entwicklungen in diesem Bereich. Die Kommission stellt sich dabei Abkommen vor, die auf zwei Säulen beruhen und sowohl Betrugsbekämpfungsmaßnahmen als auch eine umfassende Verwaltungszusammenarbeit im Steuerbereich vorsehen.

¹² Wie im Anhang zum jeweiligen Abkommen festgelegt.

¹³ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Andorra über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates über die Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind (ABl. L 359 vom 4.12.2004, S. 33). Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Monaco über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates über die Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind (ABl. L 19 vom 21.1.2005, S. 55). Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik San Marino über Regelungen, die denen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates über die Besteuerung von Zinserträgen gleichwertig sind. Vereinbarung (ABl. L 381 vom 28.12.2004, S. 33).

¹⁴ ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38.

¹⁵ Rat Wirtschaft und Finanzen vom 19. Januar 2010 (Ratsdokument 5400/10).

2.2. Andorra

2.2.1. Zollunion

Die EU hat ein Abkommen mit Andorra über die Errichtung einer **Zollunion**¹⁶ für Industrieerzeugnisse geschlossen. Das Abkommen sieht vor, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Andorra zollfrei in die EU eingeführt werden können, während Andorra dazu berechtigt ist, Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der EU zu erheben. Das Abkommen hat sich bewährt und 2011 wurde ein **Protokoll** geschlossen, um seinen Geltungsbereich auf zollrechtliche Sicherheitsmaßnahmen auszudehnen.

Darüber hinaus bildet ein **Kooperationsabkommen**¹⁷ einen Rahmen für die Zusammenarbeit in einer Reihe von Bereichen, insbesondere in der Regionalpolitik in den Pyrenäen. Im Jahr 1997 schlossen die EU und Andorra ein **Protokoll über Fragen des Veterinärwesens** mit dem Ziel, bei Aufrechterhaltung des herkömmlichen Handels mit Lebendtieren und tierischen Erzeugnissen die Einhaltung von EU-Standards zu gewährleisten¹⁸. Im Einklang mit diesem Protokoll hat Andorra den Besitzstand in den Bereichen allgemeines Lebensmittelrecht und Lebensmittelsicherheit übernommen und Rahmengesetze für die Tierseuchenbekämpfung verabschiedet.

2.2.2. Schengen

Andorra ist nicht Teil des Schengen-Raums. An den Grenzen zu den Nachbarländern Frankreich und Spanien werden **Grenzkontrollen** durchgeführt. In Bezug auf die Visumspflicht richtet es sich allerdings nach den Regelungen des Schengen-Raums und erkennt Schengen-Visa an. Gemäß einer pragmatischen Regelung der Schengen-Mitgliedstaaten können Staatsbürger Andorras an den Außengrenzen der EU die Passkontrolle an den für Staatsbürger der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten reservierten Schaltern passieren.

2.2.3. Bilaterale Beziehungen mit den Nachbarländern

Andorra unterhält privilegierte Beziehungen zu **Frankreich**, **Spanien** und auch **Portugal** im Rahmen von Abkommen in Bereichen wie Freizügigkeit, Bildung und Justiz und Inneres.

2.2.4. Die Europapolitik Andorras

Andorra zeigt **großes Interesse** an einer verstärkten Integration mit der EU und **setzt sich auch nachdrücklich dafür ein**.

Im Jahr 2010 erstellte die Regierung Andorras ein inoffizielles Arbeitsdokument, in dem sie ihren Wunsch nach verstärkter Zusammenarbeit zum Ausdruck brachte. 2011 legte die Regierung Andorras der EU ein Memorandum vor, in dem sie Bereiche auflistete, in denen

¹⁶ Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra vom 28. Juni 1990 (ABl. L 374 vom 31.12.1990, S. 16); das Abkommen ist am 1. Januar 1991 in Kraft getreten.

¹⁷ Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra (ABl. C 135 vom 28.5.2005, S. 11);

¹⁸ Protokoll über Fragen des Veterinärwesens zum Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Fürstentum Andorra, ABl. L 148 vom 6.6.1997, S. 16.

das Land beim Zugang zum Binnenmarkt auf Hindernisse stößt. Im Juni 2012 verabschiedete Andorra ein geändertes Gesetz zur weiteren Öffnung seiner Wirtschaft für Investitionen.

Andorra strebt nach einem **Ausbau der Beziehungen zur EU** durch Aushandlung eines neuen Abkommens, das neben der Tatsache, dass Andorra geographisch innerhalb der EU liegt, auch den besonderen Merkmalen des Landes Rechnung trägt und sowohl die Möglichkeit zur Anwendung von Übergangsfristen in bestimmten Bereichen, darunter dem freien Personenverkehr, als auch die Beteiligung Andorras an EU-Programmen und Agenturen vorsieht.

2.3. Monaco

2.3.1. Teil des EU-Zollgebiets

Monaco hat ein Zollabkommen mit Frankreich geschlossen und ist damit Teil des **EU-Zollgebiets**¹⁹.

Darüber hinaus haben Monaco und die EU eine **Abkommen über die Anwendung bestimmter Rechtsakte der Gemeinschaft** auf dem Gebiet des Fürstentums Monacos geschlossen²⁰. Zweck dieses Abkommens ist die Erleichterung des Verkaufs von Human- und Tierarzneimitteln, Kosmetikprodukten und medizinischen Geräten aus Monaco auf dem EU-Markt. Das Abkommen sieht auch die Anwendung des Besitzstands in diesem Bereich im Hoheitsgebiet Monacos vor.

2.3.2. Schengen

Monaco ist nicht Vertragspartei des Schengener Übereinkommens. Allerdings befindet sich sein Hoheitsgebiet dank zweier bilateraler Abkommen mit Frankreich²¹ innerhalb der Außengrenzen des Schengen-Raums. Folglich können EU-Bürger und Bürger Monacos im gesamten Schengen-Raum, einschließlich Monacos, visafrei reisen. Die Abkommen sehen die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen und die Einrichtung von Kontrollen an den Außengrenzen Monacos vor, die an den beiden offiziellen Grenzübergängen *Monaco-Heliport* und *Monaco-Port* von den französischen Behörden vorgenommen werden. Darüber hinaus gilt eine monegassische Aufenthaltserlaubnis als Schengen-Visum.

2.3.3. Bilaterale Beziehungen mit dem Nachbarland

Monaco hat eine Reihe von **Wirtschaftsabkommen mit Frankreich** geschlossen, kraft deren Monaco in bestimmten Fällen dieselben Regeln übernimmt und anwendet wie die EU-Mitgliedstaaten. Verabschiedet Frankreich z. B. ein innerstaatliches Gesetz zur Umsetzung einer EU-Richtlinie in einem von diesen Abkommen abgedeckten Bereich, so wendet Monaco das französische Gesetz unmittelbar an. Allerdings erlangt Monaco dadurch nicht

¹⁹ Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1).

²⁰ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Fürstentum Monaco über die Anwendung bestimmter Rechtsakte der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Fürstentums Monaco

²¹ Mit zwei am 15. Dezember 1997 unterzeichneten Abkommen in Form von Briefwechseln zwischen Monaco und Frankreich wurde der die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung ausländischer Staatsbürger in Monaco regelnde Abschnitt des Übereinkommens über gutnachbarliche Beziehungen vom 18. Mai 1963 an die Bestimmungen des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen angepasst.

automatisch (d.h. ohne Abkommen mit der EU) Zugang zum EU-Binnenmarkt in diesem Bereich. Es bestehen auch keine Mechanismen, mit denen die EU die Anwendung dieser Regeln überwachen oder gegen Verstöße dagegen vorgehen kann.

2.3.4. *Die Europapolitik Monacos*

Monaco hat Interesse an einem besseren **Zugang zum EU-Binnenmarkt** in bestimmten Bereichen, darunter der freie Personen- und Warenverkehr, geäußert.

2012 legte die Regierung Monacos der EU ein Memorandum zu diesem Thema vor, in dem sie die Bereiche auflistete, in denen das Land beim Zugang zum Binnenmarkt auf Hindernisse stößt.

Monaco zeigt sich aufgeschlossen für weitere Diskussionen über den möglichen Abschluss eines umfassenden Abkommens mit der EU über den Zugang zum Binnenmarkt. Ein solches Abkommen müsste dem engen Verhältnis Monacos zu Frankreich und den politischen und geographischen Besonderheiten des Landes Rechnung tragen.

2.4. **San Marino**

2.4.1. *Zollunion*

Die EU und San Marino haben ein **Kooperations- und Zollunionabkommen**²² geschlossen, mit dem eine Zollunion gegründet wurde, die sämtliche Kapitel des harmonisierten Systems, d. h. auch landwirtschaftliche Erzeugnisse²³, umfasst. Dieses Abkommen sieht neben der Nichtdiskriminierung in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen auch eine Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen wie Umweltschutz, Tourismus und Kultur vor.

2.4.2. *Schengen*

San Marino ist zwar nicht Teil des Schengen-Raums, doch gibt es **keine Grenzkontrollen** an seiner Grenze zu Italien. San Marino ist auch nicht an der Umsetzung anderer Elemente des Schengen-Besitzstands, wie z. B. der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, beteiligt.

2.4.3. *Bilaterale Beziehungen mit dem Nachbarland*

San Marino hat mehrere bilaterale Abkommen mit Italien geschlossen, darunter eines über den freien Personenverkehr²⁴, nach dem Staatsangehörige aus San Marino in Italien wohnen und arbeiten können.

²² Abkommen über die Zusammenarbeit und eine Zollunion zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik San Marino (ABl. L 84 vom 28.3.2002, S. 43). Das Abkommen wurde am 16. Dezember 1991 unterzeichnet und trat am 1. April 2002 in Kraft. Es wurde im März 2010 durch einen Globalbeschluss des Kooperationsausschusses EU-San Marino über Zollmaßnahmen und Fragen des Pflanzenschutzes und der Veterinärmedizin ergänzt (ABl. L 156 vom 23.6.2010, S. 13).

²³ Kapitel 1-24 des Harmonisierten Systems.

²⁴ Bilaterales Abkommen über Freundschaft und gute Nachbarschaft vom 31. März 1939 (Gesetz vom 6. Juni 1939, Nr. 1320(1)).

2.4.4. *Die Europapolitik San Marinos*

San Marino Andorra zeigt **großes Interesse** an einer verstärkten Integration mit der EU und **setzt sich auch nachdrücklich dafür ein**²⁵.

2011 legte die Regierung von San Marino der EU ein Memorandum vor, in dem sie Bereiche auflistete, in denen das Land beim Zugang zum Binnenmarkt auf Hindernisse stößt.

San Marino zeigt sich dafür offen, verschiedene Optionen für eine engere Integration mit der EU zu prüfen. San Marino **strebt den Ausbau seiner Beziehungen zur EU** durch Aushandlung eines neuen Abkommens an, dass sowohl der Tatsache, dass sich San Marino innerhalb der EU befindet, als auch den besonderen Merkmalen des Landes Rechnung trägt.

3. HINDERNISSE BEIM ZUGANG ZUM BINNENMARKT

Bürger und Unternehmen aus den drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung haben nur **begrenzten Zugang** zum Binnenmarkt (siehe Begleitdokument „Staff Working Paper“ für weitere Einzelheiten). Die problematischsten Bereiche sind der freie Personen- und Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit. Auch Waren mit Ursprung in den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung stoßen insofern auf Hindernisse für den freien Warenverkehr, als EU-Standards und -Vorschriften ihren Verkauf auf dem EU-Markt verhindern. Eine verstärkte Integration dieser drei Länder würde auch EU-Bürgern und -Unternehmen zugutekommen. Derzeit können EU-Bürger nur mit einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis in diesen Ländern wohnen bzw. arbeiten.

3.1. Freizügigkeit

Die geographische Nähe prägt die Beziehungen der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung zu ihren Nachbarn. Es gibt seit jeher Personen- und Warenströme aus und durch ihr Hoheitsgebiet. Doch obwohl sie über Abkommen über den freien Personenverkehr mit ihren Nachbarländern verfügen, haben sie noch keine derartigen Abkommen mit der EU geschlossen. Dies ist ein Hindernis für Bürger dieser Länder, die in der EU arbeiten, studieren, ein Unternehmen gründen oder investieren wollen.

Für Aufenthalte für mehr als drei Monate ist eine Aufenthaltserlaubnis erforderlich. Für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gelten strenge Kriterien, wie z. B. Verfügbarkeit ausreichender finanzieller Mittel und einer Unterkunft. Derzeit sind die Bedingungen für die Erteilung einer Erlaubnis je nach Mitgliedstaat und Berufszweig unterschiedlich²⁶. Die komplexen Verfahren zur Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis werden als Hindernis für die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit in den EU-Mitgliedstaaten betrachtet. Es ist schwierig, von einem Unternehmen vorab die zur Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis benötigte Einstellungserklärung zu bekommen. Was die Arbeitnehmerrechte betrifft, so sehen

²⁵ In San Marino wird über die EU-Mitgliedschaft lebhaft diskutiert. 2010 wurde eine Initiative für die Abhaltung eines Referendum zu den Fragen eingeleitet, ob die Regierung einen Antrag auf Beitritt zur EU stellen sollte. Das Verfassungsgericht San Marinas hat vor kurzem die Zulässigkeit des Referendums bestätigt, allerdings ist noch unklar, wann es stattfinden wird.

²⁶ Die Einwanderung fällt in die geteilte Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen wird auf einzelstaatlicher Ebene entschieden, wobei einige Rechte und Bedingungen auf EU-Ebenen harmonisiert wurden.

die Abkommen mit Andorra und San Marino lediglich in Bezug auf die Arbeitsbedingungen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung vor²⁷.

Neben den Anforderungen in Bezug auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse weisen die drei Länder auf eine Reihe weiterer Probleme im Bereich der Freizügigkeit hin. Sie betreffen vor allem das Fehlen folgender Rechte, die EU-Bürgern gewährt werden²⁸:

- Recht auf Verbleib in der EU nach Beendigung der wirtschaftlichen Tätigkeit,
- Aufenthaltsrecht und Recht auf Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit für Familienmitglieder,
- Freizügigkeit zum Zwecke der Bildung oder Forschung²⁹,
- Möglichkeiten zur Teilnahme an EU-Programmen einschließlich Forschungsfinanzierung und Studentenaustauschprogramme³⁰,
- Koordinierung der sozialen Sicherheit³¹ und gegenseitige Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise³².

3.2. Freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit für Unternehmen

Die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung stehen vor **erheblichen Problemen** in den Bereichen freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit. Diese Freiheiten sind in keinem der mit der EU geschlossenen Abkommen vorgesehen. Vor allem Unternehmen mit Sitz in diesen Ländern haben nicht das Recht, in der EU Dienstleistungen direkt zu erbringen.

Für Unternehmen aus den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung, die in der EU eine geschäftliche Tätigkeit ausüben oder investieren wollen, gelten keine Beschränkungen im Hinblick auf die Gründung von Tochtergesellschaften. Die Einrichtung einer Zweigniederlassung in der EU kann dagegen bestimmten Beschränkungen unterliegen. Juristische Personen (wie auch natürliche Personen) haben kein Recht auf Niederlassung in der EU.

²⁷ Artikel 5 des Kooperationsabkommens mit Andorra und Artikel 20 des Kooperations- und Zollunionsabkommens mit San Marino.

²⁸ Nach der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77), sofern nicht anders angegeben.

²⁹ Nach Maßgabe des Artikels 7 der Richtlinie 2004/38/EG.

³⁰ Artikel 18 AEUV.

³¹ Rechtsgrundlage innerhalb der EU ist die Richtlinie Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Die sozialen Sicherheitssysteme der drei Länder werden nicht mit denen der Mitgliedstaaten koordiniert. Allerdings können in bestimmten Fällen Staatsbürger der drei Länder von der Koordinierung der Rechtsvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten profitieren (Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen

³² Innerhalb der EU gewährt die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22) Personen, die ihre berufliche Qualifikationen in einem Mitgliedstaat erworben haben, das Recht, unter den in der Richtlinie genannten Bedingungen Zugang zu demselben Beruf und seiner Ausübung mit denselben Rechten wie Inländer.

Nach der **Gründung** einer Tochtergesellschaft in einem Mitgliedstaat hat das betreffende Unternehmen das Recht, in allen anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit dem EU- und dem einzelstaatlichen Recht ohne Diskriminierung Dienstleistungen zu erbringen³³. Allerdings kann für Unternehmen in den drei Ländern die Einrichtung einer Tochtergesellschaft aufgrund der Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Präsenz und der damit verbundenen Verwaltungsverfahren zu einer Kostensteigerung führen. Eine Präsenz in der EU kann auch notwendig sein, um die Anforderungen der EU-Vorschriften über den Verbraucherschutz (z. B. Einrichtung eines Kundendiensts in der EU) zu erfüllen. Vor allem Klein- und Kleinstunternehmen können durch diese Zwänge von einer Geschäftstätigkeit in der EU abgehalten werden³⁴.

3.3. Freier Warenverkehr

Der bilaterale Warenhandel zwischen der EU und den drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung erfolgt auf der Grundlage von Zollunionsabkommen: Monaco hat ein Zollabkommen mit Frankreich geschlossen und ist damit Teil des Zollgebiets der EU, während sowohl San Marino als auch Andorra ein Zollunionsabkommen mit der EU geschlossen haben. Trotzdem stehen diese Länder vor Hindernissen beim Marktzugang und zwar in Form von technischen Handelshemmrisiken. Damit sie auf dem EU-Markt angeboten werden können, müssen Waren aus diesen Ländern den **Standards und Anforderungen** des EU-Binnenmarkts, z. B. in Bezug auf Produktsicherheit und Verbraucherschutz, genügen.

Unternehmen mit Sitz in diesen drei Ländern können auch dann vor Hindernissen beim Absatz ihrer Waren in der EU stehen, wenn das betreffende Land unilateral den einschlägigen Besitzstand größtenteils übernommen hat – in den meisten Fällen ist nämlich auch der Abschluss eines Abkommens mit der EU notwendig, um zu bestätigen, dass die entsprechenden Gesetze und ihre Anwendung die EU-Standards erfüllen. Auch wenn ein Land mit geringer territorialer Ausdehnung ein solches Abkommen mit der EU geschlossen hat, muss dieses aktualisiert werden, um mit der Entwicklung des EU-Rechts Schritt zu halten.

Da es bei Andorra und San Marino um Drittländer handelt, gelangen die **üblichen Zollverfahren**, einschließlich einer Zollerklärung, zur Anwendung. Diese Formalitäten können gelegentlich zu Verzögerungen führen.

4. WAHRUNG UND FÖRDERUNG DER INTERESSEN DER EU

In den vorstehenden Abschnitten wurden die Schwierigkeiten dargelegt, vor denen Bürger und Unternehmen aus den drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung beim Zugang zum EU-Binnenmarkt stehen. Wenngleich in vieler Hinsicht die Interessen dieser Länder und der EU gleich gelagert sind und beide Seite von einer Zusammenarbeit profitieren würden, gibt es einige Bereiche, in denen die EU auf Probleme stößt, die im Rahmen der jeweiligen Beziehungen angegangen werden müssen.

³³ Wie auch bei EU-Bürgern und –Unternehmen kann diese Tätigkeit je nach Art der Dienstleistung bestimmten Schutzbestimmungen, wie z.B. Registrierung bei einem Berufverband, unterliegen.

³⁴ Was natürliche Personen betrifft, so benötigen Staatsbürger der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung, die in der EU wohnen oder arbeiten wollen (als Angestellte oder Selbstständige) eine entsprechende Erlaubnis (siehe Abschnitt über die Freizügigkeit). In der Praxis können damit Einwanderungsgesetze ein Hindernis für die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen oder Personen mit Sitz bzw. Wohnsitz in den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung darstellen.

4.1. Größere Geschäfts- bzw. Beschäftigungschancen für EU-Bürger und -Unternehmen

Der Europäische Rat wies vor kurzem auf die „wachsenden Spannungen“ hin, die die wirtschaftliche Erholung in ganz Europa verlangsamen. Dazu gehören die Staatsschuldenkrise, die Schwäche des Finanzsektors und das anhaltend niedrige Wachstum³⁵. Als Reaktion darauf nahm er einen „**Pakt für Wachstum und Beschäftigung**“ an, der Maßnahmen umfasst, die von den Mitgliedstaaten und der EU ergriffen werden sollen, um Wachstum, Investitionen und Beschäftigung erneut anzukurbeln. Dabei hob der Rat die Notwendigkeit hervor, auf „jeder Steuerungsebene“ in der EU alle Hebel, Instrumente und Politiken für dieses Ziel zu mobilisieren³⁶. Auf seiner Tagung im Oktober 2012 rief der Rat zu raschem, entschlossenem und ergebnisorientiertem Handeln auf, damit der Pakt vollständig und schnell umgesetzt wird³⁷.

Mit einer Gesamtbevölkerung von 150 000 und einem hohen Pro-Kopf-BIP leisten die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung einen erheblichen **Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung** in der jeweiligen Region und darüber hinaus. So ist Andorra, z. B. ein wichtiges Einkaufs- und Tourismusziel in den Pyrenäen, die rund 8 Millionen Besucher im Jahr anlockt. Auch San Marino ist ein beliebtes Reiseziel für Touristen in Italien und zählt mehr als 2 Millionen Besucher im Jahr. Monaco ist ein wichtiger Anbieter von Arbeitsplätzen in seiner Region: Täglich pendeln rund 45 000 Grenzarbeitnehmer dorthin aus Nachbarregionen Frankreichs und dem nahegelegenen Italien.

Allerdings stehen EU-Bürger, die in diesen Ländern im Angestelltenverhältnis oder als Selbstständige arbeiten wollen, weiterhin vor erheblichen Hindernissen, hauptsächlich in Form von Arbeits- und Aufenthaltsverboten. Hinzu kommt, dass diese drei Länder ausländische Investitionen beschränken. EU-Bürger und –Unternehmen würden von einer Aufhebung dieser Beschränkungen profitieren.

Alle drei Länder verfügen über einen großen Finanzdienstleistungssektor und tätigen Investitionen in der EU. Über 50 Banken, die ein Kundenvermögen von mehr als 100 Mrd. EUR verwalten, haben dort ihren Sitz. Außerdem streben diese Länder zunehmend eine **Diversifizierung ihrer Volkswirtschaften** an und fördern dabei vor allem Industrien mit hohem Mehrwert³⁸. Allerdings deuten die Hindernisse, vor denen sie beim Zugang zum EU-Binnenmarkt stehen, darauf hin, dass sie **Potenzial** als Motoren für Wachstum, Investitionen, Innovation und Beschäftigung besitzen, das **nicht ausgeschöpft** wird und von dem die EU profitieren könnte.

Der Abbau von Hemmnissen für Handel und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung könnte - in Verbindung mit anderen Maßnahmen - zur Verwirklichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“³⁹ und des Pakts für Wachstum und Beschäftigung in den benachbarten Regionen der EU beitragen. Dies stünde im Einklang mit der Handelspolitik der EU, die in der Kommissionsmitteilung über Handel,

³⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29. Juni 2012, EUCO 76/12.

³⁶ Auch die Steuerpolitik nimmt im Pakt eine zentrale Stellung ein: „Eine schnelle Einigung auf die Richtlinien für Verhandlungen über Abkommen über die Besteuerung von Zinserträgen mit Drittländern muss erzielt werden.“ Zu Letzteren zählen auch die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung.

³⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. Oktober 2012, EUCO 156/12.

³⁸ So haben z. B. Kosmetikunternehmen ihren Sitz in San Marino und Monaco und Hersteller von Zahnimplantaten ihren Sitz in Andorra und Monaco.

³⁹ Mitteilung der Kommission: „EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, Brüssels, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endg.

Wachstum und Weltpolitik dargelegt wurde. Außerdem gibt es viele Indizien dafür, dass die Ausdehnung des Binnenmarkts das **Wirtschaftswachstum für alle Beteiligten ankurbelt**. Der Abbau von Hemmnissen für den Handel der EU mit diesen Ländern könnte einen weiteren Beitrag zur Wachstumsförderung im Binnenmarkt leisten.

4.2. Gegenseitiger Nutzen durch gleiche Bedingungen für alle

Das Rückgrat des EU-Binnenmarkts bilden **gemeinsame Regeln und Standards**, die konsequent durchgesetzt werden. Im Prinzip dürften sowohl die EU als auch die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung von einer Ausdehnung des EU-Binnenmarkts profitieren, weil dadurch gleiche Bedingungen für Unternehmen und Personen geschaffen würden. Die EU hat ein Interesse daran, benachbarte Staaten zur Schaffung eines mit der EU kompatiblen Rechtsrahmens zu ermutigen. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung einer **ordnungsgemäßen Umsetzung und Durchsetzung** des Besitzstands als Voraussetzung für das gute Funktionieren des Binnenmarkts nicht zu unterschätzen. Ein gemeinsamer Rechtsrahmen würde die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen, vom Verbraucher- bis hin zum Umweltschutz, erleichtern.

4.3. Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele

Es besteht Potenzial für die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung bei der Verwirklichung zahlreicher gemeinsamer Ziele in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Umwelt und Kultur (siehe Begleitdokument „Staff Working Paper“ für weitere Einzelheiten). Im Bereich der **EU-Regionalpolitik** hat das Kooperationsabkommen EU-Andorra die Zusammenarbeit zwischen Spanien, Frankreich und Andorra im Rahmen des Operativen Programms für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in den Pyrenäen⁴⁰ erleichtert. Eine weitere Intensivierung dieser Zusammenarbeit, die der Bevölkerung der gesamten Region zugutekommen würde, ist durchaus möglich.

Beide Seiten könnten erheblichen Nutzen aus einer Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interessen ziehen. Dazu zählen u. a. **Informationsaustausch und Transparenz** im Steuerbereich und bei der Bekämpfung von Kriminalität, einschließlich Steuerbetrug⁴¹, Steuerhinterziehung und Geldwäsche. Es ist wichtig, die legale Wirtschaft gegen kriminelle Unterwanderung und Korruption zu schützen und energische Schritte zum Aufbau eines effizienten Systems für die Ermittlung, das Einfrieren und die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten zu unternehmen. Rechtsdurchsetzung und justizielle Zusammenarbeit zur Erleichterung der **Beschlagnahme von Vermögenswerten** werden kriminelle Aktivitäten eindämmen und auch Kriminelle abschrecken, indem ihnen gezeigt wird, dass Straftaten sich nicht auszahlen.

Auch im Bereich Umweltschutz könnte eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung zu greifbaren Ergebnissen führen. So hat z. B. Monaco einige internationale Initiativen ergriffen, um maritime Ökosysteme und die biologische Vielfalt zu schützen, und arbeitet auch an weiteren maritimen Fragen von Interesse für die EU. Es würde sich lohnen, die Möglichkeiten für regelmäßige Konsultationen in diesem Bereich auszuloten.

⁴⁰ Budget 2007-2013: 168 Mio. EUR

⁴¹ Kommissionsmitteilung „Konkrete Maßnahmen, auch in Bezug auf Drittländer, zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“, COM(2012)351 endg. vom 27. Juni 2012.

Was die **Außen- und Sicherheitspolitik** betrifft, so gibt es zwar kein Abkommen mit den diesen drei Ländern über die Angleichung an die Positionen und Erklärungen der EU, doch tun sie dies von sich aus auf Einzelfallbasis. Darüber hinaus unterhalten mehrere EU-Delegationen bei internationalen Organisationen Kontakte zu diesen Ländern. Bei den Vereinten Nationen in New York organisiert die EU-Delegation monatliche Treffen mit Vertretern der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung, die auch Mitglieder der Gruppe „Freunde der EU“ sind. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich könnte weiter ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang sendeten die drei Länder ein positives Signal aus, als sie 2010 für den Vorschlag der EU für eine Resolution der Generalversammlung über einen verbesserten Beobachterstatus stimmten. Ein Abkommen mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung könnte als Grundlage für eine systematischere Zusammenarbeit und für einen Informationsaustausch in den wichtigsten internationalen Organisationen dienen. Der Vorsitz Andorras im Ministerrat des Europarats (9. November 2012 bis 16. Mai 2013) bietet möglicherweise eine frühe Gelegenheit, um die Möglichkeiten für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der EU und diesen Ländern bei der Wahrung und Stärkung von Demokratie und Menschenrechten in Europa auszuloten.

5. MÖGLICHE OPTIONEN FÜR EINE ENGERE INTEGRATION

Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, ist es sowohl möglich als auch wünschenswert, eine verstärkte Integration der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung in den Binnenmarkt anzustreben.

Eine engere Integration würde insbesondere durch die Schaffung eines klareren und sichereren rechtlichen Umfelds die **größtmögliche Freizügigkeit** für Personen und Unternehmen zwischen der EU und diesen drei Ländern gewährleisten. Dies würde wiederum die **Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum** und Arbeitsplatzschaffung sowohl in Teilen der EU als auch in den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung verbessern. Dies gilt vor allem in den benachbarten Regionen der EU, wo diese drei Länder bereits Tausenden von EU-Bürgern, einschließlich Grenzarbeiternehmern, Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Dieser Dynamik könnte durch Gewährung eines besseren Zugangs zum Binnenmarkt weiter verstärkt werden. Außerdem würde ein solcher Ansatz dazu beitragen, die wirtschaftliche Diversifizierung in diesen Ländern zu unterstützen und als Anreiz für die Aufgabe des Bankgeheimnisses und des Status als Steueroase dienen. Dies würde zu wesentlich höheren Steuereinnahmen in den EU-Mitgliedstaaten führen und den Rechtsrahmen für die Bekämpfung illegaler Finanzaktivitäten stärken.

Jedenfalls sollte die EU die **Besonderheiten dieser drei Länder** bei der Entwicklung ihrer Politik berücksichtigen. All diese Länder befinden sich im Herzen Europas, unterhalten enge nachbarliche Beziehungen mit der EU und haben auch sehr enge Bindungen zu ihren direkten Nachbarn. Aus Sicht der EU ist es daher angemessen, Möglichkeit zur engeren Integration dieser Länder in den Binnenmarkt zu prüfen. In diesem Abschnitt werden die Optionen, die der EU zur Verwirklichung dieser Ziele zur Verfügung stehen, bewertet. Sie reichen von der einfachsten bis zur umfassendsten Lösung.

5.1. Option 1: Status quo

Diese Option sieht die Aufrechterhaltung des derzeitigen Ansatzes ohne Abschluss neuer Abkommen über den Zugang zum Binnenmarkt vor. Ergebnis dieser Option wäre, dass die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung nach wie vor nur in sehr begrenztem Maße

Zugang zum Binnenmarkt hätten. Folglich könnte diese Lösung Auswirkungen auf ihre allgemeinen Beziehungen zur EU haben. Die Bereitschaft dieser Länder, Abkommen in Bereichen von Interesse für die EU auszuhandeln, wäre möglicherweise beeinträchtigt. Die bestehenden Abkommen sind für diese Länder mit einem Verwaltungsaufwand verbunden, der in keinem Verhältnis zum Nutzen für die EU steht. Die Rechtsunsicherheit für Bürger und Wirtschaftsakteure in mehreren Bereichen würde fortbestehen.

5.2. Option 2: Sektoraler Ansatz

Diese Option sieht die Aushandlung **sektoraler Abkommen** über den Zugang zu Teilen des Binnenmarkts (z. B. freier Personen- oder Dienstleistungsverkehr) vor. Um die vollständige Integration der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung zu erreichen, könnten mit jedem von ihnen Abkommen in verschiedenen Politikbereichen geschlossen werden wie z. B.

- Freizügigkeit,
- Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr (oder möglicherweise freier Personen- und Dienstleistungsverkehr zusammen),
- Zollunion und freier Warenverkehr sowie
- flankierende Maßnahmen, horizontale Politikbereiche und sonstige Bereiche der Zusammenarbeit.

Diese Abkommen müssten Bestimmungen über gemeinsame Werte und Institutionen enthalten, um eine solide Grundlage für die Beziehungen zu schaffen und die reibungslose Umsetzung und Anwendung der Abkommen zu gewährleisten.

Diese Lösung würde daher die Aushandlung und den Abschluss von bis zu 18 getrennten Abkommen mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung (drei für jeden Politikbereich) erfordern. Sie würde möglicherweise die Anpassung der Abkommen an den spezifischen Bedarf der einzelnen Länder ermöglichen und eine gewisse Flexibilität bieten. Ein abgestufter Ansatz würde insbesondere die schrittweise Integration dieser Länder in einvernehmlich ausgewählte Säulen des Binnenmarkts ermöglichen.

Allerdings hat diese Option mehrere **Nachteile**. Erstens liegt es nicht im Interesse der EU, eine so große Zahl von Abkommen auszuhandeln und abzuschließen, weil der Verhandlungsaufwand gegenüber einem einzigen Abkommen um das Vielfache größer wäre. Zweitens bietet ein Ansatz, der die Aushandlung sektoraler, auf die dringendsten Anliegen der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung zugeschnittenen Abkommen vorsieht, keine umfassenden Lösungen für die Probleme, vor denen sie stehen, und wäre auch schlecht geeignet, möglichen künftigen Herausforderungen zu begegnen. Sollte sich jedes Land mit kleinem Territorium für den Marktzugang in unterschiedlichen Bereichen entscheiden, so würde diese zu unterschiedlichen Regelungen für jedes Land und damit zur Entstehung eines unübersichtlichen und schwer zu handhabenden Geflechts nicht miteinander verbundener Abkommen führen. Die Erfahrung der EU mit ihren Beziehungen zu anderen wichtigen

Partnern liefern den Beleg dafür, dass die nicht zu beherrschende Komplexität und Rechtsunsicherheit zu den Nachteilen eines sektoralen Ansatzes zählen⁴².

5.3. Option 3: Rahmenassozierungsabkommen

Ein Rahmenassozierungsabkommen könnte den drei Ländern ein hohes Maß an Integrationen bieten, einschließlich des partiellen oder vollständigen Zugangs zum EU-Binnenmarkt und den entsprechenden flankierenden Maßnahmen und horizontaler Politikbereiche. Es könnte auch Möglichkeiten zur Beteiligung an anderen Tätigkeitsbereichen der EU vorsehen. Darin würden die grundlegenden Werte, Prinzipien und institutionellen Strukturen festgelegt werden, die den gegenseitigen Beziehungen zugrunde liegen. Bei diesem Abkommen könnte es sich um ein einziges multilaterales Abkommen zwischen der EU und den drei Ländern handeln, möglicherweise nach dem Modell des **Europäischen Wirtschaftsraums** (EWR). Auch der Abschluss bilateraler Abkommen mit allen drei Ländern wäre theoretisch möglich, jedoch aufgrund der zusätzlichen Komplexität und der in Unterabschnitt 5.2. erwähnten Tendenz zur unnötigen Differenzierung nicht wünschenswert. Diese Option bietet den Vorteil, dass die drei Länder in der Lage wären, ihre gegenseitigen Beziehungen untereinander zu regeln.

Sie würde allerdings den Aufbau eines angemessenen **institutionellen Rahmens** erfordern. Wenn möglich, wäre eine Lösung, die auf der Glaubwürdigkeit und Effizienz der bestehenden Strukturen zu bevorzugen. Besondere Regelungen könnten festgelegt werden, wie z. B. Mechanismen für die Konsultation der drei Länder zu Vorschlägen für EU-Rechtsvorschriften von besonderer Relevanz für sie („Mitwirkung an der Entscheidungsfindung“) und die Beteiligung der drei Länder als Beobachter an EU-Programmen und -Agenturen. Um die langfristige Tragfähigkeit eines Rahmenassozierungsabkommens sicherzustellen, müsste jedenfalls eine befriedigende Lösung gefunden werden, die die Gewähr dafür bietet, dass die einschlägigen Teile des Besitzstands auf die drei Länder Anwendung finden, dass der Besitzstand von den drei Ländern oder den von ihnen mit dieser Aufgabe betrauten Behörden tatsächlich um- und durchgesetzt wird und dass die Anwendung des Besitzstands überwacht und ggf. gegenüber diesen Ländern durchgesetzt wird⁴³. Sollte es möglich sein, ein geeigneter institutioneller Rahmen zu entwickeln, so handelt es sich insgesamt bei dieser Lösung um eine **machbare Option**, die weiter geprüft werden sollte.

5.4. Option 4: Beteiligung am Europäischen Wirtschaftsraum

Diese Option sieht die vollständige Integration der drei Länder in den Binnenmarkt auf derselben Grundlage wie der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), die derzeit nicht Mitglied der EU sind, vor. Sie hat **mehrere Vorteile**, so z. B. die Einfachheit und Verlässlichkeit, die der Rückgriff auf einen bestehenden, bewährten vertraglichen und institutionellen Rahmen mit sich bringt. Da das EWR-Abkommen zwischen zwei bereits bestehenden Handels- und Wirtschaftsräumen (EU und EFTA) geschlossen wurde, müsste die

⁴² Schlussfolgerungen des Rates über die Beziehungen der EU zu den EFTA-Ländern vom Dezember 2010.

⁴³ Die wichtige Aufgabe der Überwachung und der Durchsetzung des Besitzstands in diesen Ländern könnte von der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof, den Institutionen des EWR bzw. der EFTA (EFTA-Überwachungsbehörde und EFTA-Gerichtshof) oder von einer gleichwertigen supranationalen Behörde übernommen werden. Diese Optionen müssten erörtert und die bevorzugte Option im Einvernehmen mit den drei Ländern festgelegt werden.

drei Länder im Prinzip noch vor dem Beitritt zum EWR Mitglied entweder der EFTA oder der EU werden⁴⁴.

Auf eine mögliche Mitgliedschaft in der EU wird unten eingegangen, also bleibt der Beitritt über die EFTA. Dazu müsste die EU mit den jetzigen EFTA-Mitgliedern Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz die Möglichkeit einer Erweiterung der EFTA um die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung erörtern. Diese Option hätten den Vorteil, die Mitgliedschaft der EFTA zu stärken, die auf nur zwei Länder schrumpfen wird, sollte Island der EU beitreten. Die Erweiterung des EWR würde die Neuverhandlung des EWR-Abkommens erfordern, um u. a. eine Anpassung der Institutionen des EWR bzw. der EFTA zu ermöglichen. Sollte diese Option gewählt werden, so müssten die genaue rechtliche Konstruktion näher geprüft werden. Insgesamt handelt es sich hierbei um eine **machbare Option**, die weiter analysiert werden sollte.

5.5. Option 5: Beitritt zur EU

Diese Option würde den drei Ländern den umfassendsten Zugang zum Binnenmarkt und zu den Programmen und sonstigen Aktivitäten der EU gewähren. Obwohl noch keines der drei Länder einen Beitritt gestellt hat, könnten sie dies nach Artikel 49 EUV tun, in dem es heißt, dass jeder europäische Staat, der die Werte der EU achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, beantragen kann, Mitglied der Union zu werden.

Nach dem erneuerten Konsens über die Erweiterung müssen bei künftigen Beitritten die Integrationskapazitäten der EU berücksichtigt und sowohl das wirksame Funktionieren der Institutionen als auch die Weiterentwicklung der EU-Politik gewährleisten werden. Ein möglicher Beitrittsantrag würde auf zwei große Schwierigkeiten stoßen: Erstens sind die EU-Institutionen derzeit nicht auf den Beitritt von solch kleinen Ländern vorbereitet. Um auch nach dem Beitritt von Ländern, deren Bevölkerungen nur einen Bruchteil der des kleinsten EU-Mitgliedstaats ausmacht, eine ausreichende demokratische Vertretung aller Bürger und das reibungslose Funktionieren der Institutionen zu gewährleisten, wären umfangreiche Änderungen der europäischen Verträge und des institutionellen Gefüges des EU erforderlich. Es ist unwahrscheinlich, dass derartige Änderungen innerhalb kurzer Zeit vereinbart werden könnten. Sie würden vielmehr erheblichen Verhandlungsbedarf innerhalb der EU erfordern. Zweitens hätten die begrenzten Verwaltungskapazitäten der drei Länder erhebliche Auswirkungen auf ihre Fähigkeit zur Umsetzung des EU-Besitzstands und zur Erfüllung aller mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.1. Horizontale und institutionelle Fragen

Im Falle der vollständigen Integration müssten in jedem Abkommen mit den drei Ländern **vier horizontale Fragen** geregelt werden, um die Homogenität des Binnenmarkts und die Rechtssicherheit für Bürger und Wirtschaftsakteure zu gewährleisten. Sie betreffen (i) die dynamische Anpassung des Abkommens an die Weiterentwicklung des Besitzstands, (ii) die einheitliche Auslegung des Abkommens, (iii) die unabhängige Überwachung und die gerichtliche Durchsetzung sowie (iv) die Streitbeilegung. In dieser Hinsicht könnte die EU auf die erfolgreichen Erfahrungen mit dem EWR-Abkommen zurückgreifen. Allerdings müsste

⁴⁴

Artikel 128 des EWR-Abkommens.

jedes Abkommen im Einklang mit der Erklärung zu Artikel 8 EUV den **besonderen Merkmalen und Identitäten** der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung tragen. Um dies zu erreichen, könnte es notwendig sein, den drei Ländern Übergangsfristen und/oder Schutzklauseln anzubieten.

6.2. Empfehlungen

Sollte die EU eine oder mehrere der in dieser Mitteilung dargelegten Optionen weiterverfolgen, so müssten sie im Einzelnen mit den Regierungen von Andorra, Monaco und San Marino unter voller Achtung der Souveränität und Unabhängigkeit dieser Länder erörtert werden.

Grundsätzlich würden sich die Optionen 3 und 5 am besten dazu eignen, die wichtigsten Probleme, von denen die drei Länder stehen, zu lösen. Option 1 (Status Quo) bietet keine Lösung und zählt daher nicht zu den bevorzugten Optionen. Wie die Erfahrung der EU deutlich zeigt, hat ein sektoraler Ansatz Nachteile. Aus diesem Grund und weil er nur teilweise eine Lösung bietet, zählt Option 2 zwar nicht zu den bevorzugten Optionen, wird jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht gänzlich ausgeschlossen. Option 5 bleibt zwar langfristig eine Möglichkeit, wird aber im jetzigen Stadium nicht berücksichtigt. Die drei Länder haben noch keinen Beitrittsantrag gestellt, und ein künftiger Beitritt bietet keine kurz- und mittelfristigen Lösungen.

Im Gegensatz dazu bieten die Optionen 3 (**Rahmenassoziiierungsabkommen**) und 4 (**Beteiligung am EWR**) sowohl flexible als auch umfassende Lösungen. Sie tragen den Anliegen der drei Länder Rechnung, erfüllen aber gleichzeitig die Anforderungen der EU. Aus diesem Grund sind sie die bevorzugten Optionen, auch wenn sie u. a. im Hinblick auf ihre Umsetzung einer weiteren Prüfung bedürfen. Sollte es sich als unmöglich erwiesen, diese beiden Option weiterzuverfolgen, so könnte andere Optionen, vor allem Option 2, erneut in Betracht gezogen werden.

* * *