



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 18.11.2013  
COM(2013) 793 final

**BERICHT 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 ihre Teilnahme am Binnenmarkt**

**BERICHT 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: Optionen für ihre Teilnahme am Binnenmarkt**

**INHALTSVERZEICHNIS**

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	ANALYSE DER OPTIONEN .....	4
2.1.	Option 1: Teilnahme am EWR.....	4
2.1.1.	Bewertung .....	4
2.1.2.	Standpunkte der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung .....	4
2.2.	Option 2: Ein oder mehrere Rahmenassozierungsabkommen .....	5
2.2.1.	Bewertung .....	5
2.2.2.	Standpunkte der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung .....	5
2.2.3.	Ein oder mehrere Rahmenassozierungsabkommen?.....	5
2.2.4.	Horizontale und institutionelle Fragen.....	5
3.	ANGLEICHUNG AN DEN BESITZSTAND UND VERWALTUNGSKAPAZITÄT .....	6
4.	WIRTSCHAFTLICHE BEWERTUNG .....	7
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	9
5.1.	Die nächsten Schritte.....	9
5.2.	Grundprinzipien .....	10
5.2.1.	Gemeinsame Werte .....	10
5.2.2.	Binnenmarktprinzipien.....	10
5.2.3.	Besonderheiten.....	11
5.2.4.	Aktuelle Entwicklung.....	11

## 1. EINLEITUNG

Am 20. November 2012 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung<sup>1</sup> über die Verbesserung der Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino sowie das begleitende Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen<sup>2</sup> über Hindernisse für den Zugang dieser Länder zum EU-Binnenmarkt und die Zusammenarbeit in anderen Bereichen. In der Mitteilung wurden die gegenwärtigen engen Beziehungen zwischen der EU und diesen Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung beschrieben. Es wurde eingeschätzt, dass ein signifikantes Potenzial für den weiteren Ausbau der Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen gegeben ist.

Insbesondere im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde hervorgehoben, welchen Beitrag engere Wirtschaftsbeziehungen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Wiederaufschwung der Wirtschaft in Europa und zur Strategie 2020 der EU leisten könnten, darunter auch höhere Beschäftigung sowie eine stärkere Handels- und Investitionstätigkeit in den an diese Länder angrenzenden EU-Regionen. Nicht zuletzt wurden am Schluss der Mitteilung fünf Optionen für die Teilnahme der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am Binnenmarkt dargelegt.

In seinen Schlussfolgerungen<sup>3</sup> vom 20. Dezember 2012 begrüßte der Rat die Mitteilung und sprach sich für zwei der Optionen als am ehesten durchführbar aus:

- i) Teilnahme dieser Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und
- ii) Aushandlung von einem oder mehreren Rahmenassozierungsabkommen mit diesen Ländern „im Hinblick darauf, ihnen Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewähren, sowie der zugehörigen flankierenden Maßnahmen und horizontalen Strategien, einschließlich der institutionellen Mechanismen nach dem Vorbild des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum“.

Darüber hinaus wies der Rat auf die Notwendigkeit hin, „die Homogenität und das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen und gleichzeitig den Besonderheiten der drei Länder Rechnung zu tragen ... (und) dass es wichtig ist, für alle drei Länder einen kohärenten Ansatz zu entwickeln“.

Daher ersuchte der Rat die Kommission beziehungsweise die Hohe Vertreterin, ihre Analysen der genannten beiden Optionen fortzusetzen und insbesondere

- „im ersten Halbjahr 2013 Konsultationen mit den Regierungen von Andorra, Monaco und San Marino und anderen relevanten Akteuren aufzunehmen, um zu ermitteln, wieweit die beiden Optionen durchführbar sind und wie groß die jeweilige Unterstützung für sie ist, wobei insbesondere den in der Mitteilung genannten institutionellen Voraussetzungen Rechnung zu tragen ist;

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission über die Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino — Optionen für eine engere Integration mit der EU (COM(2012) 680), Brüssel, 20.11.2012.

<sup>2</sup> Commission Staff Working Paper Accompanying the Commission Communication on EU relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino — Obstacles by Andorra, Monaco and San Marino to the EU's Internal Market and Cooperation in Other Areas (SWD(2012) 388 final, Brüssel, 20.11.2012).

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, der Republik San Marino und dem Fürstentum Monaco, 20.12.2012, verabschiedet auf der 3213. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie.

- dem Rat spätestens Ende 2013 einen Bericht vorzulegen, der eine Folgenabschätzung sowie eine Analyse der wesentlichen institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Optionen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen beinhaltet“.

Mit diesem Bericht wird dem Ersuchen des Rates Folge geleistet. Er wurde auf der Grundlage von Konsultationen mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung und den EWR-/EFTA-Staaten erstellt<sup>4</sup>. Er enthält Informationen, die im März 2013 bei den Besuchen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Kommissionsdienststellen in Andorra, Monaco und San Marino gewonnen wurden, ergänzt durch die Antworten der Länder auf einen ausführlichen Fragebogen zu ihrer Gesetzgebung und Verwaltungskapazität.

## **2. ANALYSE DER OPTIONEN**

### **2.1. Option 1: Teilnahme am EWR**

#### *2.1.1. Bewertung*

Diese Option hätte zur Folge, dass die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung auf derselben Grundlage am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) teilnehmen wie die gegenwärtigen Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) im EWR<sup>5</sup>. Die Hauptstärke des EWR liegt darin, dass er sich auf einen bewährten vertraglichen und institutionellen Rahmen einschließlich der EWR-/EFTA-Institutionen (Sekretariat, Überwachungsbehörde und Gerichtshof) stützt. Allerdings müssten die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung zunächst Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) werden – wozu es der einhelligen Zustimmung ihrer Mitglieder<sup>6</sup> bedarf –, um anschließend dem EWR-Abkommen<sup>7</sup> beizutreten. Bisher haben die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung die Mitgliedschaft in der EFTA nicht beantragt. Die EFTA-Staaten haben diese Möglichkeit daher formell noch nicht in Erwägung gezogen.

Diese Option könnte einige weitere Nachteile mit sich bringen, da die EWR-/EFTA-Staaten in den gemeinsamen EWR-Institutionen auf der Grundlage eines gemeinsamen Standpunktes handeln<sup>8</sup>. Bei einer Teilnahme der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am EWR könnte es komplizierter werden, sich auf einen solchen Standpunkt zu einigen, weil dann die Positionen von sechs anstatt der gegenwärtigen drei Staaten in Einklang zu bringen sind. Dadurch könnten sich die Probleme, denen sich die EU und ihre EWR-/EFTA-Partner bei der Sicherung einer rechtzeitigen Beschlussfassung im EWR ohnehin schon gegenübersehen, noch weiter verschärfen. Überdies müssten die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung den Handelsabkommen der EFTA mit Drittländern beitreten.

#### *2.1.2. Standpunkte der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung*

Andorra hat seine Bereitschaft bekundet, eine Teilnahme am EWR zu erwägen, sofern sie auf einem verlässlichen institutionellen Rahmen beruht und die besondere Lage Andorras berücksichtigt wird. San Marino steht dieser Option ebenfalls aufgeschlossen gegenüber. Monaco lehnt sie ab, weil sie nicht ohne Weiteres den besonderen Gegebenheiten des Landes angepasst werden kann.

---

<sup>4</sup> Norwegen, Island und Liechtenstein.

<sup>5</sup> Norwegen, Island und Liechtenstein.

<sup>6</sup> Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein.

<sup>7</sup> Artikel 128 des EWR-Abkommens.

<sup>8</sup> EWR-Abkommen, Artikel 90 und 93.

## **2.2. Option 2: Ein oder mehrere Rahmenassozierungsabkommen**

### *2.2.1. Bewertung*

Die Aushandlung von einem oder mehreren Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung stellt die zweite Option dar. Sie würde die Teilnahme der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am Binnenmarkt ermöglichen, könnte aber auch gegebenenfalls die Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie Justiz und Inneres, Landwirtschaft, Fischerei, Regionalpolitik und Auswärtiges erfassen. Anders als bei der ersten Option fände sie außerhalb des EWR statt und würde nicht der Unterstützung der EWR-/EFTA-Staaten bedürfen. Flexibilität ist ein weiterer Vorteil dieser Option, da die Assoziierungsabkommen auf die besonderen Bedürfnisse der EU und der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung zugeschnitten werden könnten. Schließlich wäre es ohne Weiteres möglich, diese Abkommen durch einen geeigneten institutionellen Rahmen zu flankieren (siehe unten).

### *2.2.2. Standpunkte der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung*

Andorra hat seine Bereitschaft bekundet, ein Assoziierungsabkommen in Erwägung zu ziehen, sofern es auf einem verlässlichen institutionellen Rahmen beruht und die besondere Lage Andorras berücksichtigt wird. Monaco und San Marino sind ebenfalls für diese Option offen, sofern ihre Besonderheiten in vollem Umfang berücksichtigt werden. Andorra und San Marino zeigen sich aufgeschlossen für ein multilaterales Assoziierungsabkommen unter Beteiligung aller drei Länder mit geringer territorialer Ausdehnung. Monaco schließt diese Möglichkeit zwar nicht aus, würde jedoch ein bilaterales Abkommen mit der EU vorziehen, das auf seine besondere Lage zugeschnitten ist und in dem seine enge Bindung zu Frankreich berücksichtigt wird.

### *2.2.3. Ein oder mehrere Abkommen?*

Eine erste Einschätzung der Kommission ergibt, dass einem einheitlichen multilateralen Assoziierungsabkommen zwischen der EU und allen drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung wohl der Vorzug vor drei gesonderten Abkommen zu geben ist, da beim letzten Szenario die Gefahr von Komplexität und unnötiger Differenzierung bestünde. Ein multilaterales Abkommen könnte einen gemeinsamen Rahmen mit Grundprinzipien und institutionellen Bestimmungen umfassen, müsste aber ausreichend flexibel gestaltet sein, um den einzigartigen Gegebenheiten jedes Landes Rechnung zu tragen. Dies ließe sich durch die Aufnahme gesonderter Bestimmungen für jedes Land entweder innerhalb des Hauptteils des Abkommens oder in Form von Protokollen bewerkstelligen. Ein einheitliches Abkommen könnte sich auch auf die gegenseitigen Beziehungen der Länder erstrecken, falls sie dies wünschen sollten. Diese Frage müsste allerdings mit den Regierungen der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung noch weiter erörtert werden, um auszuloten, welche die richtige Lösung wäre.

### *2.2.4. Horizontale und institutionelle Fragen*

In der oben erwähnten Mitteilung wurde eine Reihe von horizontalen und institutionellen Fragen im Hinblick darauf genannt, die Homogenität des Binnenmarktes und die Rechtssicherheit für Wirtschaftsakteure und Bürger zu gewährleisten. In jedem Abkommen mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung müssten daher folgende Punkte geklärt werden:

- (a) die dynamische Anpassung der (des) Abkommen(s) an die Weiterentwicklung des Besitzstands,
- (b) die einheitliche Auslegung der (des) Abkommen(s),

- (c) die unabhängige Überwachung und die gerichtliche Durchsetzung,
- (d) die Streitbeilegung.

Was die dynamische Anpassung (a) betrifft, so könnte sich ein Assoziierungsabkommen nach dem EWR-Modell<sup>9</sup> richten, sodass sich die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung allgemein dazu verpflichten würden, den Besitzstand in den Bereichen anzuwenden, die unter das Abkommen fallen. Damit wären Souveränitätsgarantien unter Berücksichtigung der jeweiligen Verfassungsverfahren verbunden. Die Beschlussfassung in den gemeinsamen Organen sollte so wirksam wie möglich sein, um die rasche Anpassung des Abkommens an den Besitzstand vornehmen zu können. Es müsste ein Mechanismus eingerichtet werden, um die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung über Entwicklungen, vor allem geplante Änderungen des Besitzstands, zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Auffassung zu Entwürfen von Rechtsakten darzulegen, die sie in besonderem Maße betreffen. Es würde ihnen jedoch kein formelles Recht zur Beschlussfassung (im EWR-Zusammenhang häufig als „Entscheidungsfindung“ bezeichnet) eingeräumt.

Im Rahmen des EWR spielt das EFTA-Sekretariat eine wichtige Rolle bei der Bewertung neuer Rechtsakte der EU hinsichtlich ihrer Bedeutung für den EWR und bei der Zusammenstellung von Listen möglicher Rechtsakte, die in das EWR-Abkommen übernommen werden sollen. Es wäre der Mühe wert, in dieser Hinsicht die Möglichkeit eines Informationsaustauschs zwischen dem Sekretariat und Andorra, Monaco und San Marino zu sondieren, anstatt eine neue Institution zu schaffen. Dies würde Konsultationen mit den EWR-/EFTA-Staaten, den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung und dem EFTA-Sekretariat selbst erforderlich machen.

Was die einheitliche Auslegung der Abkommen (b) und die unabhängige Überwachung und die gerichtliche Durchsetzung (c) betrifft, so müssten Lösungen gefunden werden, um die Homogenität und das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen. Eine Lösung könnte darin bestehen, diese Aufgaben der Kommission beziehungsweise dem EU-Gerichtshof zu übertragen und damit die Notwendigkeit zu umgehen, neue Institutionen zu schaffen. Die Mitwirkung eines bestimmten EU-Mitgliedstaats zur Unterstützung der Kommission bei der Überwachung wäre ebenfalls denkbar, wenn dies bei allen Beteiligten auf Zustimmung stieße.

Es müsste ein effizientes, gerechtes System zur Streitbeilegung (d) entwickelt werden. Schließlich müsste in dem Abkommen auch festgelegt werden, wie weit und unter welchen Bedingungen Entscheidungen der EU-Agenturen mit Durchführungsbefugnissen in den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung unmittelbar anwendbar sind.

### **3. ANGLEICHUNG AN DEN BESITZSTAND UND VERWALTUNGSKAPAZITÄT**

Als Nichtmitglieder der EU besteht für die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung derzeit keine Verpflichtung, ihren Rechtsrahmen und ihre Verwaltungskapazität an den Besitzstand anzugeleichen, außer in den Fällen, in denen dieses Erfordernis Bestandteil ihrer Abkommen mit der EU ist. So ist beispielsweise in den Währungsabkommen, die alle drei Länder mit der EU über die Verwendung des Euro als amtlicher Währung geschlossen haben, die Übernahme großer Teile des Besitzstands unter anderem in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Bekämpfung der Geldwäsche und der Produkt- und Markenpiraterie vorgeschrieben.

---

<sup>9</sup> Artikel 102 des EWR-Abkommens.

Nichtsdestoweniger sind die Angleichung an den einschlägigen Besitzstand und die angemessene Fähigkeit, ihn umzusetzen und durchzuführen, wesentliche Voraussetzungen für die Teilnahme dieser Länder am Binnenmarkt. In diesem Zusammenhang wurden in den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Dezember 2012 „die von Andorra, Monaco und San Marino unternommenen Anstrengungen“ gewürdigt. Der Rat bestärkte sie ferner darin, „diese Anstrengungen fortzusetzen, um die Konvergenz ihrer Rechtsvorschriften mit dem Besitzstand der EU im Bereich des Binnenmarktes noch weiter zu erhöhen und ihre administrativen Fähigkeiten weiter auszubauen und so die Umsetzung weiterer relevanter Bestandteile des EU-Besitzstands zu vereinfachen“<sup>10</sup>.

Im Allgemeinen reicht bei den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung die Angleichung von teilweise bis eingeschränkt, ausgenommen in einer kleinen Zahl von Teilsektoren, in denen sie vollständig oder überwiegend vollzogen ist. Zu den Bereichen, in denen – allgemein gesagt – die jeweiligen Rechtsvorschriften teilweise angeglichen sind, gehören der freie Warenverkehr und die Finanzdienstleistungen. Bereiche mit einer eingeschränkten bis teilweisen Angleichung sind beispielsweise der freie Kapitalverkehr und das öffentliche Auftragswesen, während unter anderem bei den Rechten des geistigen Eigentums, der Wettbewerbspolitik und der Informationsgesellschaft und den Medien eine nur eingeschränkte Angleichung stattgefunden hat. Die Angleichung auf dem Gebiet der Umwelt und des Klimawandels ist von sehr begrenztem Umfang.

Die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung verfügen über funktionierende öffentliche Verwaltungen, die mit den meisten Bereichen des Binnenmarktes befasst sind. Allerdings müssten sie in einer Reihe von Bereichen in ihre jeweilige Verwaltungskapazität investieren, um die Kriterien für die Teilnahme am Binnenmarkt zu erfüllen. In Andorra sind bei einer Bevölkerungszahl von rund 76 000 etwa 5 800 Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Monaco, dessen Einwohnerzahl rund 36 300 beträgt, weist etwa 3 500 Beschäftigte in der staatlichen Verwaltung auf. In San Marino, dessen Bevölkerung rund 32 400 beträgt, sind etwa 4 065 Beschäftigte im öffentlichen Sektor tätig, darunter 2 297 in der öffentlichen Verwaltung und 1 048 bei der Sozialversicherungsanstalt. Diese Zahlen geben einen ungefähren Aufschluss über die in den drei Ländern verfügbaren Humanressourcen. Jedoch muss die Verwaltungskapazität in Bezug auf die Umsetzung des Besitzstands auch anhand anderer Kriterien wie etwa der organisatorischen Effizienz, der fachlichen Kompetenz und der Human- und Finanzressourcen beurteilt werden, die für Überwachungs- und Durchsetzungsaufgaben bereitgestellt werden.

#### **4. WIRTSCHAFTLICHE BEWERTUNG**

Aus makroökonomischer Sicht hätte die Teilnahme der drei Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am EU-Binnenmarkt für die EU insgesamt nur sehr begrenzte wirtschaftliche Auswirkungen. Mit einer Bevölkerung von insgesamt 145 000 und einem BIP von insgesamt 8 Mrd. EUR machen sie 0,03 % der Gesamteinwohnerzahl der EU (508 Millionen) und 0,07 % ihres BIP (13 Billionen EUR) aus. Ein derart gewaltiger Mengen- und Größenunterschied zeigt, wie schwierig es ist, eine messbare wirtschaftliche Auswirkung zu extrapolieren. Die nachstehende Analyse beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der EU-Seite. Wenn diese Länder am Binnenmarkt teilnehmen sollten, würde sich das auf ihre Volkswirtschaften vergleichsweise stärker auswirken als auf die Wirtschaft der EU.

---

<sup>10</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, der Republik San Marino und dem Fürstentum Monaco, 20.12.2012, verabschiedet auf der 3213. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie.

Allgemein betrachtet sind die Volkswirtschaften der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung durch eine starke wechselseitige Abhängigkeit mit ihren Nachbarländern gekennzeichnet, mit denen sie traditionell die engsten Beziehungen unterhalten haben und nach wie vor unterhalten. Zwischen den drei Staaten bestehen erhebliche wirtschaftliche Unterschiede.

Die Wirtschaft Andorras hängt am Fremdenverkehr sowie an Finanz- und Einzelhandelsdienstleistungen (schätzungsweise 9 Millionen Besucher jährlich, auf die rund 80 % des BIP entfallen). In San Marino ist der Anteil des Fremdenverkehrs niedriger, und die Wirtschaft ist stärker diversifiziert (die Industrie macht z. B. rund 40 % des BIP aus). Die Wirtschaft Monacos stützt sich hauptsächlich auf Dienstleistungen (einschließlich Finanzdienstleistungen und Fremdenverkehr) und eine Leichtindustrie mit hoher Wertschöpfung (8 % des BIP, 9 % der Arbeitsplätze).

Auf die Finanzdienstleistungen entfallen 16 % des BIP in Andorra, 15 % in Monaco und 11 % in San Marino. Dieser Sektor spielt also eine wichtige Rolle in den Volkswirtschaften, ohne jedoch dominierend zu sein. Die Aufsicht wird von den nationalen Aufsichtsbehörden in Andorra (INAF) und in San Marino (Zentralbank) ausgeübt, während diese Aufgabe in Monaco an die französische Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) delegiert ist. Die Währungsabkommen, die alle drei Länder mit der EU geschlossen haben, verpflichten sie dazu, im Zeitraum bis 2017 schrittweise den EU-Besitzstand im Bereich Bankwesen und Bekämpfung der Geldwäsche zu übernehmen.

Allerdings sind die Länder mit geringer territorialer Ausdehnung nicht in allen Bereichen der Finanzdienstleistungen tätig. So gibt es zum Beispiel in keinem der drei Staaten einen Wertpapiermarkt. Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass sich in San Marino keine Bank in Auslandsbesitz befindet. In Andorra ist eine von sechs Banken eine Tochtergesellschaft eines EU-Unternehmens. In Monaco sind sämtliche Banken Zweigstellen oder Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne (hauptsächlich aus der EU oder der Schweiz).

Die wirtschaftliche Lage in Andorra und San Marino hat sich seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert. Das BIP von San Marino ging von 2008 bis 2011 um 25 % zurück. In Andorra betrug der entsprechende Rückgang 15,2 %. In Monaco verzeichnete das BIP nach einem Rückgang um 11,2 % im Jahre 2009 im darauffolgenden Jahr wieder einen Anstieg um 3,2 %, und 2011 erhöhte es sich um 8,0 %, womit nahezu das Niveau von 2008 erreicht wurde. Die Krise ist einer der Faktoren, die Andorra – wie auch in geringerem Maße San Marino und Monaco – veranlasst haben, ihr jeweiliges Wirtschaftsmodell anzupassen und/oder zu überdenken. Infolgedessen sind sie jetzt eher bereit, engere Wirtschaftsbeziehungen zur EU anzustreben.

Trotz der Wirtschaftskrise ist die Arbeitslosigkeit in allen drei Ländern nach wie vor bemerkenswert niedrig (San Marino hat von ihnen mit 5,3 % die höchste Arbeitslosenquote). Dies lässt sich durch zwei Faktoren erklären.

In allen drei Ländern gibt es einen erheblichen „Puffer“ von Saison- und Zeitarbeitskräften aus dem Ausland sowie von Grenzgängern (die in Nachbarregionen in den angrenzenden Ländern wohnen), die nicht in der nationalen Arbeitslosenstatistik auftauchen, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren.

Die andere Erklärung besteht darin, dass der Arbeitsmarkt in allen drei Staaten stark abgeschottet ist und Staatsangehörige oder Einwohner bevorzugt werden und dass für zahlreiche Tätigkeiten und/oder für eine Niederlassung behördliche Genehmigungen erforderlich sind.

Wenn die drei Volkswirtschaften in guter Verfassung sind, machen sich die positiven Auswirkungen ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten weit über ihre Grenzen hinaus in den benachbarten EU-Mitgliedstaaten bemerkbar. Von den 50 000 Arbeitnehmern in Monaco kommen nahezu 40 000 aus den Nachbarländern Frankreich und Italien; in Andorra pendeln 1600 Arbeitnehmer (von insgesamt 36 000) täglich aus den Nachbarländern Spanien und Frankreich, und in den Unternehmen in San Marino sind (bei einer Gesamtarbeitnehmerzahl von 20 500) 5500 Grenzgänger aus Italien beschäftigt.

Der ungefähre Anteil von ausländischen Gebietsansässigen – hauptsächlich Unionsbürgern – in den drei Ländern beträgt in San Marino 18,5 % (6000 von 32 400), in Andorra 55 % (42 000 von 76 000) und in Monaco 80 % (29 000 von 36 300).

Es ist davon auszugehen, dass viele neue Arbeitsplätze, die in den drei Ländern bei Teilnahme am Binnenmarkt entstehen würden, von Nichtstaatsangehörigen (hauptsächlich Unionsbürgern) besetzt würden, da das für die Arbeitgeber verfügbare einheimische Arbeitskräfteervoir begrenzt ist. Maßgeblich dafür, wie möglicherweise die Arbeitsplatzschaffung in der EU beeinflusst wird, wäre somit das „Überschwappen“ in Nachbarregionen sowie die Zahl der im Lande entstehenden Arbeitsplätze, von denen Unionsbürger einen Nutzen haben könnten.

Der bevölkerungsreichste der drei Staaten, Andorra, ist von strukturell ärmeren Gebieten umgeben, sodass dieser Nutzen in der benachbarten spanischen Provinz Lérida oder in den französischen Departements Pyrénées-Orientales und Ariège messbar sein könnte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich diese Auswirkung jedoch nicht mit auch nur annähernder Genauigkeit quantifizieren.

Seit 2007 hat die EU einen Handelsbilanzüberschuss mit San Marino erzielt (183 Mio. EUR im Jahre 2011). 2011 beliefen sich die mit San Marino abgewickelten EU-Einfuhren und – Ausfuhren auf insgesamt 325,5 Mio. EUR. Im gleichen Zeitraum verbuchte die EU auch einen Handelsbilanzüberschuss mit Andorra (1105 Mio. EUR im Jahre 2011). Hier beliefen sich die gesamten Ein- und Ausfuhren 2011 auf 1158 Mio. EUR. Der Handel der EU mit Monaco ist schwieriger zu bewerten, da er überwiegend über Frankreich abgewickelt wird (und deshalb nicht gesondert erfasst wird). Gegenwärtig gehen die Ausfuhren San Marinos zu 95 % nach Italien, während Andorra hauptsächlich nach Spanien ausführt. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Ausfuhren der EU in die drei Länder stark zunehmen würden, wenn diese am Binnenmarkt teilnehmen, bedingt unter anderem durch die bestehende Zollunion zwischen der EU und Andorra bzw. San Marino einerseits und den Umstand, dass Monaco dem Zollgebiet der EU angehört, andererseits.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich stärkere Wirtschaftsbeziehungen in Anbetracht der Bevölkerungszahl und des BIP der drei betreffenden Länder nur geringfügig auf die Wirtschaft der EU insgesamt auswirken würden. Auf regionaler und lokaler Ebene, vor allem in den an diese Länder angrenzenden EU-Regionen, könnten sie sich jedoch deutlich stärker bemerkbar machen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und bei den daraus resultierenden Anstoßeffekten.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **5.1. Die nächsten Schritte**

Die Kommission ist bereit, eine engere Beziehung mit dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino aufzubauen, insbesondere durch deren Teilnahme am EU-Binnenmarkt. Wie in ihrer Mitteilung vom November 2012 dargelegt, könnte diese Teilnahme für beide Seiten von Nutzen sein, unter anderem durch die

Beseitigung von Hindernissen für die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit. Die Kommission hat eine Bewertung der beiden Optionen vorgenommen, die vom Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2012 in die engere Wahl genommen wurden – i) Teilnahme dieser Länder am EWR und ii) Aushandlung von einem oder mehreren Rahmenassozierungsabkommen mit diesen Ländern –, um auf dieser Grundlage Lösungen zu finden, die den Ländern den Zugang zum EU-Binnenmarkt bei gleichzeitiger Beachtung der in der Mitteilung aufgeführten Kriterien gewähren würden.

In Anbetracht der vorstehend dargelegten Grundsätze vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Aushandlung von einem oder mehreren Assoziierungsabkommen die praktikablere der beiden Optionen ist. Nicht zuletzt könnten der Geltungsbereich und der Inhalt der (des) Abkommen(s) den Bedürfnissen der EU wie auch den Besonderheiten und einzigartigen Gegebenheiten jedes der Länder angepasst werden. Falls ein gegenseitiges Interesse gegeben ist, könnte der Geltungsbereich der (des) Abkommen(s) auch Bereiche außerhalb des Binnenmarkts abdecken. Darüber hinaus sollte in dem Abkommen auch die Beziehung zu bestehenden Abkommen festgeschrieben werden, wie dem Zollunionsabkommen mit Andorra, dem Abkommen über Zusammenarbeit und Zollunion mit San Marino und den Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der EU und den drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung (über Änderungen an Letzteren wird gegenwärtig verhandelt). Im Gegensatz dazu wird die Teilnahme der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung am EWR aus den in Abschnitt 2.1 erläuterten politischen und institutionellen Gründen derzeit nicht als durchführbare Option beurteilt.

Die Kommission empfiehlt, die Option eines Rahmenassozierungsabkommens unter Berücksichtigung der nachstehend dargelegten Grundsätze zur Grundlage für die Stärkung der Beziehungen der EU zu Andorra, Monaco und San Marino zu machen. In das (die) Abkommen müssten, soweit erforderlich, entweder im Hauptteil des Textes oder in Begleitprotokollen einschlägige Bestimmungen aufgenommen werden, die auf die besondere Lage jedes Landes zugeschnitten sind.

## **5.2. Grundprinzipien**

Die folgenden Grundprinzipien sollten für die Aushandlung der (des) Assoziierungsabkommen(s) bestimmend sein.

### *5.2.1. Gemeinsame Werte*

Im Einklang mit der allgemeinen Praxis der EU in ihren Beziehungen zu Drittländern sollte in jedem Abkommen mit den drei Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung auf die gemeinsamen Werte der Vertragsparteien und auf ihre Verpflichtung zu deren Wahrung hingewiesen werden. Insbesondere könnte in dem (den) Abkommen auf Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV)<sup>11</sup> Bezug genommen werden.

### *5.2.2. Binnenmarktprinzipien*

Wie in der oben erwähnten Mitteilung dargelegt, sind gemeinsame Regeln und eine entschiedene Durchsetzung von wesentlicher Bedeutung für das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes. Der Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen vom 20. Dezember 2012

---

<sup>11</sup> „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

auch die Notwendigkeit, die Homogenität und das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.

#### *5.2.3. Besonderheiten*

In den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2012 heißt es, dass die Kommissionsanalyse der beiden Optionen den Besonderheiten der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung tragen sollte. Dazu gehören die geringe Größe ihres Staatsgebiets und ihrer Bevölkerung, ihre engen Beziehungen zu ihrem(n) Nachbarn und ihre politischen und wirtschaftlichen Merkmale. Erinnert werden sollte auch daran, dass Artikel 8 des Vertrages über die Europäische Union besagt: „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 lautet: „Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten.“

#### *5.2.4. Aktuelle Entwicklung*

Es ist wichtig, dass die EU in ihren Beziehungen zu Partnern in ihrer Nachbarschaft einen kohärenten Ansatz verfolgt. In jedem Abkommen mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung sollten relevante Entwicklungen in diesen Beziehungen berücksichtigt werden. Insbesondere müsste die EU angesichts der positiven Auswirkungen der Zusammenarbeit im Bereich Zölle und Besteuerung auf das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes Überlegungen anstellen, ob ihr oben erläuterter Ansatz hinsichtlich der horizontalen und institutionellen Fragen auf die Abkommen in diesen Bereichen ausgedehnt werden sollten, einschließlich des Protokolls/der Protokolle, das/die sich als Folge der laufenden Verhandlungen über Änderungen an den Zinsbesteuerungsabkommen der EU mit den Ländern mit geringer territorialer Ausdehnung ergibt/ergeben.