



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

22. März 2018

Brexit und die Legitimitätskrise der EU: Können die EU und das Vereinigte Königreich etwas vom EWR lernen?

Christian Frommelt
christian.frommelt@liechtenstein-institut.li



Struktur

- Teil 1:
Brexit-Prozess und seine Akteure
- Teil 2:
Brexit aus integrationstheoretischer Sicht
- Teil 3:
Lehren aus Erfahrungen mit EWR



Was bedeutet der Brexit überhaupt?

- Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der EU und damit aus ...
 - dem zweitgrössten Wirtschaftsraum der Welt;
 - einem gemeinsamen Markt;
 - einer stark verflochtenen Handels- und Wertschöpfungskette;
 - einem austarierten Gefüge gemeinsamer Regeln und Standards;
 - einem fest etablierten politischen Dialog;
 - dem EWR und den bilateralen Abkommen Schweiz–EU sowie allen EU-Freihandelsabkommen und weiteren Abkommen.



... und aus der Sicht Liechtensteins?

- Brexit als Lehrstück über die Politik der Gegenwart
- Debatte über Zukunft Europas und alternative Integrationsmodelle
- Auswirkungen auf Funktionsweise der EU und des EWR
- Schutz der durch den EWR im Vereinigten Königreich erworbenen Rechte
- Künftiger Zugang Liechtensteins zum UK-Markt



Austrittsverhandlungen EU–UK: Sequenzierung

- Formelles **Austrittsgesuch** durch UK 29.03.2017
- **Erste Phase** der Austrittsverhandlungen
 - Bürgerrechte, finanzielle Verpflichtungen, Nordirland/Irland
 - «other separation issues»
- **Zweite Phase der Austrittsverhandlungen** 15.12.2017
 - Übergangsregime
 - Rahmen für zukünftige Beziehungen
 - Konsolidierung & Ratifikation des Austrittsabkommens
- **Nach Austritt** 30.03.2019
 - abschliessende Verhandlungen über zukünftige Beziehungen
- **Zukünftige Beziehungen EU–UK in Kraft** 01.01.2021



UK: Innerstaatlicher Regelungsbedarf

- **European Union (Withdrawal) Bill**
 - Transformation von EU-Recht in nationales UK-Recht («convert» and «preserve»)
- **Withdrawal and Implementation Bill**
 - Regelung der Übergangsfrist
- **Brexit-Bills**
 - eigenständige UK-Regulierung
 - Themen: Zollwesen, Handel, Zuwanderung, Fischerei, Landwirtschaft, nukleare Sicherheit, internationale Sanktionen



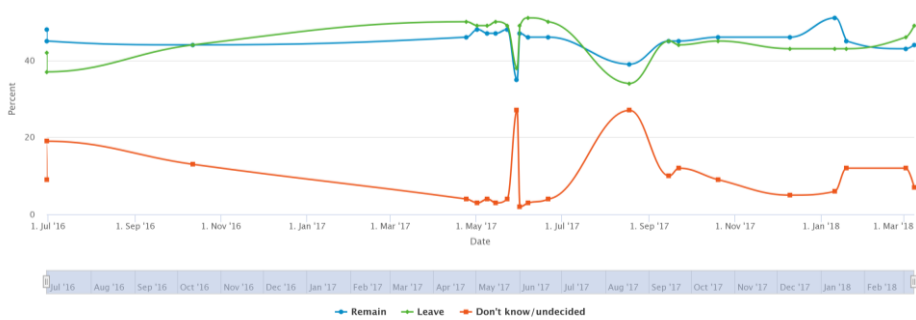
Schauplätze im Vereinigten Königreich

- Regierung
 - hard vs. soft Brexit?
 - politischer Support für May?
 - Abhängigkeit von DUP
- Parlament
 - Regierung vs. Opposition
 - Spaltung innerhalb Fraktionen und Kammern
 - Parlamentssoveränität
- Nationen
- Wirtschaft
- Öffentlichkeit



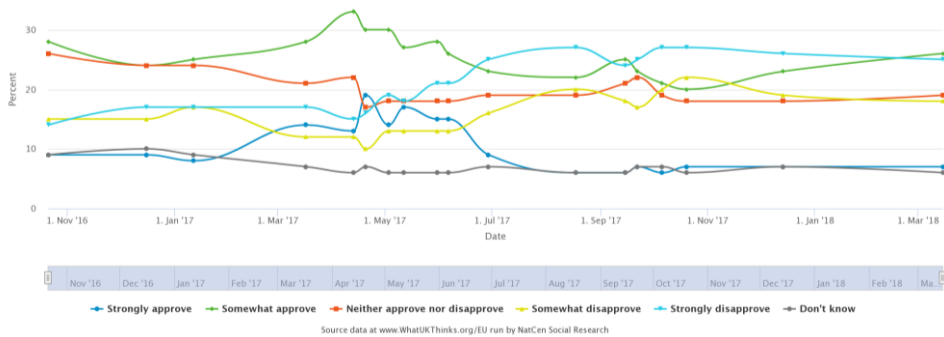
Meinungsbild [1]

If there was another referendum on Britain's membership of the EU, how would you vote?



Meinungsbild [2]

Do you approve or disapprove of the way Theresa May has handled the process of the UK exiting the EU?



Schauplätze ausserhalb UK

- EU
 - Rückhalt für EU-Institutionen
 - Einigkeit zwischen EU-Staaten
- EWR/EFTA-Staaten
- Schweiz
- übrige Staaten
 - bestehende Freihandelspartner (Besitzstand)
 - neue Freihandelspartner (neue Märkte)
- Internationale Organisationen
 - Mitglied als EU-Staat vs. eigenständige Mitgliedschaft



Positionen von EU und UK

UK

defensive Interessen:

- Kontrolle der Zuwanderung
- keine Übernahme von EU-Recht
- keine Wirkung EuGH
- eigenständige Aussenhandelspolitik
- keine Zahlungen zu EU-Budget

offensive Interessen

- Zollpartnerschaft
- Zugang zu EU-Binnenmarkt inkl. Dienstleistungen (MRA)
- Teilnahme an EU-Programmen
- koordinierte Regulierung
- politischer Dialog

EU

defensive Interessen:

- Wahrung Integrität des Binnenmarktes und EU-Rechtsordnung
- Unteilbarkeit der vier Freiheiten
- Wahrung der Autonomie der EU-Beschlussfassung

offensive Interessen

- keine harte Grenze zwischen NIRL & IRL
- Schutz erworbener Rechte
- umfassende Wirtschafts- und Sicherheitspartnerschaft
- kein «race to the bottom»



Optionen UK–EU basierend auf existierenden Integrationsmodellen

- | | | |
|--|---|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modell <i>Status quo</i> (EU-Staaten) ▪ Modell «<i>new settlement</i>» (United Kingdom) | } | «no» Brexit |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modell <i>EWR</i> (EWR/EFTA-Staaten) ▪ Modell <i>sektorielle Abkommen</i> (Schweiz) ▪ Modell <i>Zollunion</i> (Türkei) | } | «soft» Brexit |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modell <i>Assoziationsabkommen</i> (DCFTA UKR) ▪ Modell <i>Ceta</i> (Kanada) | } | «hard» Brexit |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modell <i>Welthandelsorganisation</i> (WTO), <i>aber Austrittsabkommen</i> ▪ Modell <i>Welthandelsorganisation</i> (WTO), <i>ohne Austrittsabkommen</i> | } | «cliff-edge» Brexit |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modell «<i>no agreement, no WTO</i>» | } | «chaotic» Brexit |



Aktueller Verhandlungsstand

- Entwurf Austrittsabkommen
 - Übereinstimmung bei Übergangsregime, finanziellen Verpflichtungen, Bürgerrechten sowie einzelnen separation issues
 - insbesondere Verhandlungsbedarf bei Institutionen
- (Entwurf) EU-Leitlinien für zukünftige Beziehungen: Freihandelsabkommen à la Kanada
- Grundsatzreden über zukünftige Beziehungen von Davis, May und Hammond -> Kanada plus, plus, plus

«Nichts ist verhandelt, solange nicht alles verhandelt ist.»



Zwischenfazit

- Komplexer Prozess mit vielen Schauplätzen, Akteuren und Themen
- Gemeinsame Ziele – Schutz der erworbenen Rechte sowie Erhalt bestehender Beziehungen
- Grosse Herausforderungen für Staat (EU&UK) sowie Unternehmen
 - mehr Personal (v.a. Zollabwicklung)
 - unterschiedliche Standards (aber wohl nur geringe Unterschiede)
 - neue IT-Lösungen
 - neue Infrastruktur (v. a. für Staaten im Bereich Zollabwicklung)
- Kein wirtschaftliches Nullsummenspiel für Europa



**Wie lässt sich der Brexit integrations-
theoretisch erklären und lässt sich der
Ausgang der Verhandlungen abschätzen?**

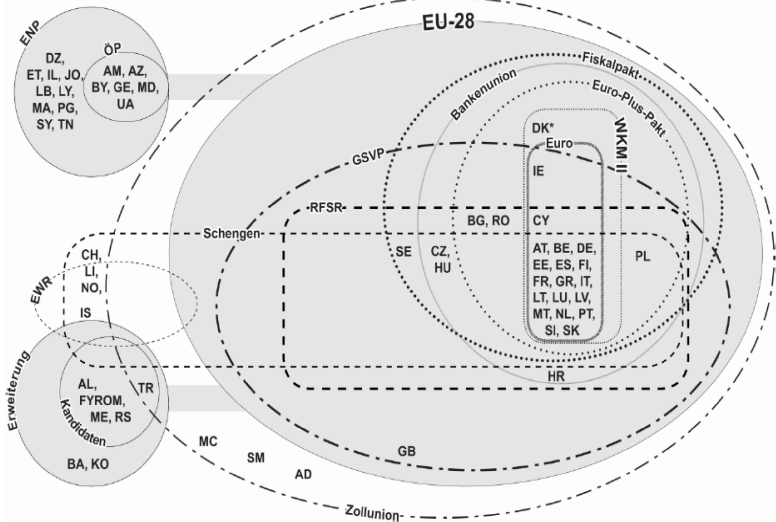


Dimensionen europäischer Integration

- Warum wird ein Politikbereich auf der EU-Ebene reguliert und damit der exklusiven Zuständigkeit des Nationalstaates entzogen? – *Geltungsbereich*
- Warum teilen Staaten ihre Kompetenzen und warum tun sie dies je nach Politikfeld in unterschiedlicher Weise? – *Vertiefung*
- Warum wollen einige Staaten der EU beitreten, andere austreten und wiederum andere nur einzelnen Teilen des EU-Regulierungsraums beitreten? – *Erweiterung und Differenzierung*



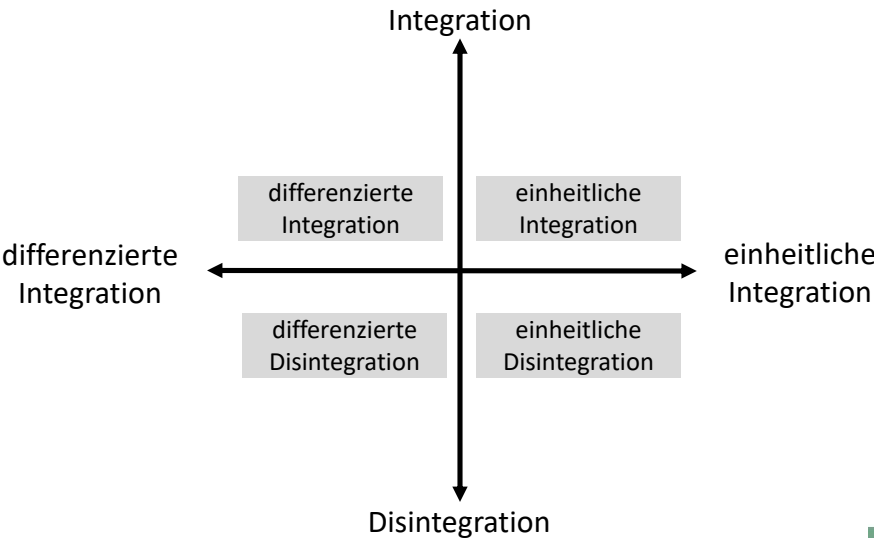
System differenzierter Integration



Quelle: Tekin, integration 39:3 (2016)



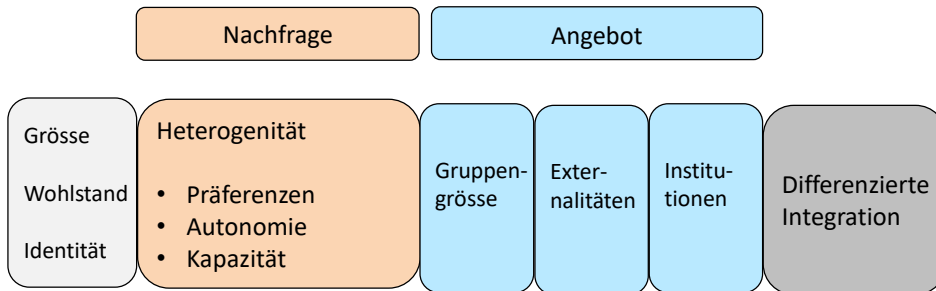
Integrationsdynamiken



Quelle: Frank Schimmelfennig, 2018



Nachfrage nach und Angebot von differenzierter Integration



Quelle: Frank Schimmelfennig, 2018



Erklärungen für Nachfrage nach Disintegration

- Nachfrage nach Disintegration
 - Spillover der Integration in identitätsrelevante Politikbereiche
 - Aufstieg EU-skeptischer Parteien
 - Verfügbarkeit eines Referendums
- Angebot von Disintegration
 - Status quo nicht länger Verhandlungsbasis
 - Rolle supranationaler Institutionen
 - konkrete Verhandlungsmacht



Verhandlungsmuster UK

Trümpfe	Beitrag zur europäischen Sicherheit; Grösse der Volkswirtschaft und wirtschaftliche Verflechtung mit einzelnen Staaten; grosse Bedeutung des Finanzplatzes; einmaliger Startpunkt (Äquivalenz)
Narrativ	«global Britain»; UK innovativ, pragmatisch und wirtschaftsfreundlich
Strategie	Gezielte Spaltung der EU oder Präsentation UK als verlässlicher Partner? Verzögerung und bewusst diffuse Position?
Problem	asymmetrische Interdependenz mit EU; starke Politisierung; fehlende Expertise/Personal; Überlagerung mit innenpolitischen Prozessen; hoher Zeitdruck; hohe thematische Verflechtung; Suche nach Legitimität für Brexit-Deal



Verhandlungsmuster EU

Trümpfe	Expertise; Verhandlungslead (basierend auf Art. 50); asymmetrische Interdependenz; internationaler Support
Narrativ	Integrität des Binnenmarktes; Gleichgewicht von Rechten und Pflichten
Strategie	Sequenzierung; Paketlösung; Verhandlungsführung durch EU-Institutionen; Vermeidung von Präzedenzfall (und damit möglichen Dominoeffekt)
Problem	sehr geringe Flexibilität; mangelnde Transparenz von UK; unklare Krisentauglichkeit; unterschiedliche Interessen der EU-Staaten; kein Nullsummenspiel



Angebotsbedingungen

	Interne Differenzierung	Differenzierte Disintegration
Status quo	integrationsunwilliger Staat als Verteidiger des Status quo	integrationsfreundlicher Staat als Verteidiger des Status quo
Supranationale Institutionen	kaum eine Rolle -> Mitgliedstaaten im Lead	starke Rolle der Institutionen (Kommission & Parlament)
Interdependenz	nicht matchentscheidend	Zentral -> im Falle von UK asymmetrische Interdependenz



Ausgang der Verhandlungen

- Integrationstheorie:
 - Unterschiedliche Bedingungen für interne Differenzierung und Desintegration
 - Bedingungen für UK bei interner Differenzierung vorteilhaft bei Desintegration nachteilig
 - ➔ **UK wird seine Forderungen reduzieren und Zugeständnisse machen.**
- **ABER:** Schelling-Paradoxon → «taktische Irrationalität» des UK bzw. Angst der EU vor dem Super-GAU!



Welche Lehren lassen sich aus dem EWR ziehen?

Fokus auf Institutionen



Institutionen zwischen EU und Drittstaat sollen regeln ...

- Zugang zu EU-Policy-Making
- Laufende Administration des Abkommens
- Überwachung und Durchsetzung der vereinbarten Regeln
- Streitschlichtung
- Durchsetzung der Ergebnisse der Streitschlichtung



Anforderungen an Institutionen

- Vermeiden von Rechtsunsicherheit und regulatorischer Fragmentierung
- Sicherung eines kontinuierlichen politischen Dialogs
- Flexibilität i. S. Anpassungsfähigkeit an Änderungen im politischen Umfeld
- Mobilisierung der nötigen Ressourcen («Kapazität»)

Institutionelle Struktur sollte einfach verständlich, effizient und inklusiv sein.



Sicht des Nicht-Mitgliedstaates

- Keine oder nur beschränkte Teilung der nationalstaatlichen Souveränität (z. B. nur Einstimmigkeit)
- Keine oder nur beschränkte Delegation von Entscheidungskompetenzen an supranationale Institutionen



Sicht der EU

- Wahrung der Integrität des Binnenmarktes
- Wahrung der Integrität der EU-Rechtsordnung
- Wahrung der Autonomie der EU-Beschlussfassung

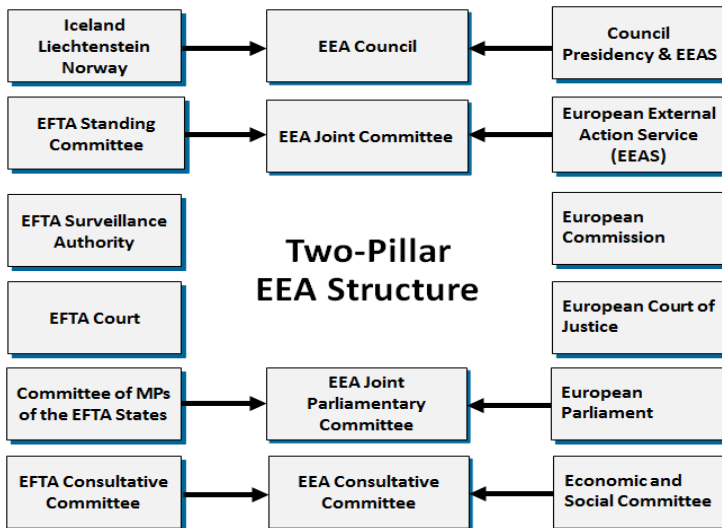


The EU's perspective: example judicial bodies (Source: TF-50, 19 January 2018)

- Dispute settlement may not bind EU, internally, to a particular interpretation of EU law
- Judicial body may not interpret provisions in substance identical to EU law
- Joint Committee decisions must not affect ECJ case-law
- No powers to rule on respective competences of EU and member states
- No organic links (no judges sitting in double capacity)
- ECJ rulings must be binding in any case



Zwei-Pfeiler-Struktur des EWR



Dimensionen

- Warum haben sich die EWR/EFTA-Staaten und die EU auf die institutionelle Architektur des EWR geeinigt?
- Wie gut funktioniert die institutionelle Struktur des EWR?
- Wie trägt die institutionelle Struktur zum allgemeinen Funktionieren des EWR bei?
- Wie inklusiv ist die institutionelle Struktur des EWR?

Erklärungen für EWR-Institutionen

- Institutionelle Regelungen sind bestimmt durch ...
 - hohes Ausmass der Integration
 - Eigenschaften der integrierten Politikfelder (low politics)
 - politikfeldspezifische EU-Governance
 - politischen und historischen Kontext
- Grundprinzipien der EU bezüglich internationale Abkommen (EuGH-Gutachten)
- Ideologische und politische Restriktion der EWR/EFTA-Staaten



Funktionsweise von EWR-Institutionen

- Funktionsdefizite bezüglich einzelner Elemente des EWR-Politikkreislaufs, insbesondere Übernahmegeschwindigkeit
- Viele *Ad-hoc*-Regeln und damit politikfeldspezifische Governance-Modi
- Komplettes Spektrum von intergouvernementaler Zusammenarbeit bis hin zu automatischem Nachvollzug supranationaler Beschlüsse
- Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Institutionen i. S. institutioneller Innovationen
- Kontinuierlicher politischer Dialog als Basis von Vertrauen



Beitrag der EWR-Institutionen zur Funktionsweise des EWR

- Institutionelle Pfadabhängigkeit konsolidiert bestehende Integration
 - Fortbestand ideologischer und politischer Restriktionen
- Institutionen als notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung effizienter Integration
 - länderspezifische Faktoren
 - spezifische Merkmale einzelner Rechtsakte



EWR-Institutionen und Legitimität

- Demokratiedefizit
 - fehlende Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Betroffenen
 - fehlende Verantwortlichkeit von Entscheidungsträgern und Betroffenen
 - geringe Transparenz über Debatte sowie Ausmass der Integration
- Demokratiefalle
 - kein Gleichgewicht zwischen Input- und Output-Legitimität

**ABER: kein automatischer Politiktransfer
von der EU zu den EWR/EFTA-Staaten.**



Lehren für die EWR/EFTA-Staaten

- Frühestmögliche Einbindung in EU-Policy-Making
- Führende Rolle für EFTA-Sekretariat im Übernahmeprozess
- Bereitstellung nötiger verwaltungstechnischer und politischer Ressourcen
- Kontinuierliche Bewusstseinsbildung über Besonderheiten des EWR bei EU und EU-Staaten
- Anerkennung der politischen Implikationen einer fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integration



Lehren für andere Integrationsmodelle

- Ein effizientes und inklusives Modell externer Differenzierung wurde noch nicht gefunden.
- Die Suche nach einem solchen Modell wird immer schwieriger, je mehr sich die EU integriert.
- Die Suche nach Effizienz und Inklusion endet nicht mit der Einigung auf ein institutionelles Modell, sondern ist ein permanenter Prozess.



Wohin des Weges?

Ausgang	(nicht ganz wissenschaftliche) Wahrscheinlichkeitsberechnung 😊
UK bleibt EU-Mitglied	20 %
EWR ähnliche Assoziation	20 %
<i>umfassendes Freihandelsabkommen à la UK</i>	20 %
umfassendes Freihandelsabkommen à la Kanada	20 %
kein Abkommen – WTO-Regeln	20 %



**Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit!**

www.liechtenstein-institut.li

